

PUCRS

ESCOLA DE NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO
MESTRADO EM ECONOMIA

BRUNA LUZIA SANTOS WEHRMANN

**AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: A VIA DO
DESENVOLVIMENTISMO**

Porto Alegre
2022

PÓS-GRADUAÇÃO - LATO SENSU



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

BRUNA LUZIA SANTOS WEHRMANN

**AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
A VIA DO DESENVOLVIMENTISMO**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS.

Orientador: Dr. Carlos Nelson dos Reis

Porto Alegre

2022

Ficha Catalográfica

W414e Wehrmann, Bruna Luzia Santos

As experiências brasileiras de desenvolvimento econômico : a via do desenvolvimentismo / Bruna Luzia Santos Wehrmann. – 2022.

113.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis.

Coorientador: Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição.

Coorientador: Prof. Dr. Adelar Fochezatto.

1. Estado. 2. Desenvolvimentismo. 3. Brasil. 4. Desenvolvimento Econômico. I. Reis, Carlos Nelson dos. II. Conceição, Octavio Augusto Camargo. III. Fochezatto, Adelar. IV. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecária responsável: Clarissa Jesinska Selbach CRB-10/2051

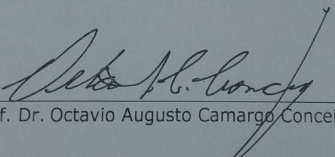
Bruna Luzia Santos Wehrmann

“AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
a via do desenvolvimentismo”

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia, pelo Mestrado em Economia do Desenvolvimento da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovado em 22 de março de 2022, pela Banca Examinadora.

BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição

Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição - UFRGS



Prof. Dr. Adelar Fochezatto

Prof. Dr. Adelar Fochezatto - PUCRS



Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis - PUCRS

Dedico este trabalho, primeiramente a Deus, à minha mãe, Neiva, e aos meus irmãos, Amanda e Junior.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família: minha mãe, Neiva, e meus irmãos, Amanda e Junior, pelo apoio incondicional para a realização dos meus sonhos. Agradeço ao meu orientador Carlos Nelson pela sua dedicação e paciência durante o projeto. Seus conhecimentos fizeram grande diferença no resultado final deste trabalho. Agradeço os professores, Adelar Fochezatto e Octavio Conceição, que aceitaram participar da banca examinadora para concluir esta grande jornada que é o Mestrado. Agradeço aos meus amigos e colegas por estarem comigo nesta jornada. Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e a todos os professores do curso que foram tão importantes na minha vida acadêmica e no desenvolvimento desta dissertação e que, não mediram esforços para auxiliar os alunos durante o cenário da pandemia. Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) - Código de Financiamento 001 – para a realização deste trabalho.

“Poucos de nós temos consciência do caráter profundamente anti-humano do subdesenvolvimento. Quando compreendemos isto, facilmente explicamos porque as massas estão dispostas a tudo fazer para superá-lo”

Celso Furtado

RESUMO

Para países de capitalismo tardio a busca pelo desenvolvimento econômico tem sido uma busca constante. Neste conjunto insere-se o Brasil que ao longo do século XX experimentou algumas implantações de programas. Em realidade, o país optou, em alguns momentos, pela estratégia desenvolvimentista que, nesta dissertação é objeto de estudo cujo objetivo é delinear os pontos fundamentais que definem e estruturam os modelos desenvolvimentistas brasileiros. O fio condutor desta pesquisa é estudar os condicionantes que edificaram o desenvolvimento econômico e social do país a partir da implantação de projetos desenvolvimentista, tais como: Plano de Metas e Programa de Aceleração do Crescimento. Para tanto, utiliza como procedimento de pesquisa o método quanti-qualitativo com enfoque misto de caráter exploratório, o que permite a análise comparativa nos respectivos tempos históricos selecionados. Ao final se chega a algumas importantes comparações sobre os condicionantes e os resultados dos respectivos projetos.

Palavras-chave: Estado. Desenvolvimentismo. Brasil. Desenvolvimento Econômico.

ABSTRACT

For countries with late capitalism, the search for economic development has been a constant quest. Brazil is part of this group, which throughout the 20th century experienced some program implementations. In fact, the country opted, at times, for a developmentalist strategy, which, in this dissertation is the object of study whose objective is to outline the fundamental points that define and structure the Brazilian developmentalist models. The main thread of this research is to study the conditioning factors that built the country's economic and social development based on the implementation of developmentalist projects, such as the Plano de Metas and the Programa de Aceleração do Crescimento. To this end, the research procedure uses the quanti-qualitative method with a mixed exploratory approach, which allows for a comparative analysis in the respective historical times selected. At the end, there are some important comparisons about the conditioning factors and the results of the respective projects.

Keywords: State. Developmentalism. Brazil. Economic Development.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Indicadores de veículos e automotores: metas, resultados e índice de nacionalização	79
Tabela 2 - Comportamento da inflação no período 1955/61: IGP-DI (% a.a.)	85
Tabela 3 - Unidades habitacionais contratadas no PMCMV – 31 de Dezembro de 2010	96

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Cenário socioeconômico brasileiro quando do Plano de Metas	75
Quadro 2 - Metas e prioridades do Plano de Metas	77
Quadro 3 - Esquema administrativo, responsabilidades e recursos para a execução do Plano de Metas	80
Quadro 4 - Contexto socioeconômico brasileiro no momento de implantação do PAC	89
Quadro 5 - Metas e prioridades do PAC	92
Quadro 6 - Concepções de planejamento (Plano de Metas x PAC)	102
Quadro 7 - Orientação para a política econômica: Plano de Metas x PAC	104

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

a.a.	ao ano
BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CACEX	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A
CCE	Carteira de Comércio Exterior
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
Ciesp	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CIF	<i>Cost, Insurance and freight</i>
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COSIPA	Companhia Siderúrgica Paulista
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
EXIMBANK	Export-Import Bank of the United States
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FMI	Fundo Monetário Internacional
FOB	<i>Free on board</i>
FURNAS	Furnas Centrais Elétricas S/A
GAC	Grupo de Acompanhamento Conjuntural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICPA	Índice de Preços Do Consumidor Amplo
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JK	Juscelino Kubitschek
LULA	Luiz Inácio Lula da Silva
PAC	Plano de Aceleração de Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNB	Produto Nacional Bruto
PPP	Parcerias Público-Privadas
PT	Partido dos Trabalhadores
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RBE	Revista Brasileira de Economia
RFFSA	Rede Ferroviária Federal

Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.
Vale S.A.	Companhia Vale do Rio Doce

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 CONCEPÇÕES TEÓRICAS DE DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTISMO	17
2.1 CONCEPÇÕES CONCEITUAIS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	17
2.2 ASPECTOS DA CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTISMO	25
2.3 EVOLUÇÃO DO DEBATE RECENTE DO DESENVOLVIMENTISMO	38
2.3.1 O Social desenvolvimentismo	39
2.3.2 Novo-desenvolvimentismo	42
3 UM PANORAMA HISTÓRICO DA CONJUNTURA ECONÔMICA BRASILEIRA NOS PERÍODOS DESENVOLVIMENTISTAS	46
3.1 O CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO NO PERÍODO 1953 A 1961	46
3.2 O CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO NO PERÍODO 2003 A 2010	56
4 AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS DE PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTISTA	73
4.1 O PLANO DE METAS	73
4.2 PROGRAMA DE ACELERAMENTO DO CRESCIMENTO (PAC)	88
4.3 UM COMPARATIVO ENTRE OS PRINCIPAIS MOMENTOS	97
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS	112

1 INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira, comparativamente às da Europa ocidental, tem somente $\frac{1}{4}$ de existência. Ou seja, enquanto as europeias têm 2021 anos de existência¹ a brasileira tem 521 anos. Esse tempo histórico é importante, mas não é suficiente para explicar nossas diferenças, na realidade, o fundamental é a compreensão dos acontecimentos sócio-históricos que perfazem estes pouco mais de cinco séculos.

Ao se refletir sobre a formação econômica do Brasil, constata-se a ocorrência de importantes ciclos econômicos em diferentes épocas e regiões: economia açucareira nos séculos XVI e XVII na região nordeste, conjugando agricultura tropical com mão-de-obra escrava e integrando a pecuária para subsistência; economia mineradora no século XVIII, conjugando descoberta de metais preciosos com mão-de-obra escrava e de imigrantes, também contando com pecuária de subsistência, mas na região sul; e economia cafeeira no século XIX, que também conjugava agricultura tropical com mão-de-obra escrava e imigrante (FURTADO, 2005).

Cabe destacar que estas ocorrências econômicas são movidas por hábitos, posturas e valores muitos dos quais têm como origem o colonizador português: o personalismo, o patriarcalismo e o clientelismo. Aliás, para entender os estamentos de poder que percorreram as gestões governamentais do país até os tempos atuais, é necessário compreender o significado destes conceitos, pois são chaves importantes no processo histórico nacional (HOLANDA, 1995).

Assim, a história política, econômica e social do Brasil é instigante desde os seus primórdios da descoberta. É oportuno estudar suas fases de crescimento e de crises e perceber que muitos dos acontecimentos da atualidade são decorrentes de escolhas efetivadas no passado.

A presente pesquisa, em nível de dissertação de mestrado, tem por fim delinear os pontos fundamentais que orientam um estudo a respeito do modelo de desenvolvimento econômico do espaço geográfico brasileiro no intervalo temporal de 1930 a 2008, onde ocorrem as duas principais experiências desenvolvimentistas em períodos de vigência de democracia.

¹ Contagem feita a partir do Calendário Cristão ou Gregoriano criado para fazer a contagem dos dias desde o nascimento de Jesus com base também na construção da cidade de Roma.

Em linhas gerais, justifica-se a escolha por este tema em três perspectivas: uma de ordem pessoal, outra acadêmica e, por fim, uma de cunho social. De ordem pessoal, desde a formação em nível de graduação tenho curiosidade e interesse pelos estudos de desenvolvimento econômico. Sempre esteve presente o questionamento do porquê de um país com tantos recursos e riquezas naturais continuar atrasado em relação ao contexto internacional e preservar um histórico de desigualdades regionais e sociais tão expressivas.

Por outro lado, o debate sobre desenvolvimento econômico e social tem de ser acadêmico, pois é o principal fórum de formulação e aprofundamento de conhecimento técnico e científico. É nesta perspectiva que esta proposta de dissertação pretende se posicionar: contribuir para o debate acadêmico sobre desenvolvimento econômico com especial atenção para a estratégia brasileira de desenvolvimentismo.

Por fim, não menos importante, se pretende com esta pesquisa dar uma contribuição social, por meio da divulgação dos resultados materializados em participação em eventos científicos, publicação de artigos científicos em periódicos, debates, entre outros. Assim, entende-se que às três perspectivas anteriormente comentadas, soma-se a relevância e a atualidade de se estudar desenvolvimento econômico, principalmente no momento em que tanto o contexto internacional como o nacional passam por difíceis crises econômicas.

No Brasil, as configurações de ideias desenvolvimentistas iniciam sua composição na década de 1930 e se tornam a discussão fundante para a implantação do modelo de substituição de importações, que consiste na primeira tentativa de industrialização, entendida como o caminho para superar o subdesenvolvimento. Nesta perspectiva, o problema de pesquisa proposto é: *sob quais condicionantes se edificaram os avanços de desenvolvimento econômico e social a partir da implantação de projetos de desenvolvimentismo no Brasil?*

Para dar conta deste problema de pesquisa, tem-se o objetivo geral da pesquisa e sua desagregação em objetivos específicos. O objetivo geral é *pesquisar e analisar os condicionantes que edificaram os avanços de desenvolvimento econômico e social a partir da implantação de projetos de desenvolvimentismo no Brasil, com o propósito de melhor compreender os avanços e retrocessos da sociedade brasileira*. Este objetivo geral se desdobra em três objetivos específicos, a saber:

- estudar e analisar as concepções teóricas de desenvolvimento e desenvolvimentismo a fim de poder entender as propostas nacionais;

- pesquisar a conjuntura econômica brasileira nos respectivos períodos entendidos como desenvolvimentistas para assim avaliar os momentos *ex ante* e *ex post* à implantação dos projetos;
- e analisar comparativamente as principais experiências de planejamento desenvolvimentista.

Para o desenvolvimento do tema ora proposto em nível de dissertação de mestrado, será utilizado como procedimento de pesquisa o método quanti-qualitativo com enfoque misto de caráter exploratório, pois permite a análise comparativa dos fenômenos econômicos nos tempos históricos definidos. Como amostra a ser pesquisada neste intervalo temporal proposto, o estudo abrangerá, especialmente, o Plano de Metas, que foi a marca do governo do Presidente Juscelino Kubitschek nos anos 1956-1960, e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Como suporte metodológico ao método, serão utilizadas algumas técnicas de pesquisa, tais como: pesquisa bibliográfica com o propósito de situar o debate nos respectivos momentos sócio-históricos, pesquisa documental para estudar a formalização da implantação dos respectivos programas, bem como séries de dados estatísticos para dar o devido suporte analítico comparativo dos períodos.

A estrutura da dissertação está dividida, além da introdução, em três capítulos. O segundo capítulo, denominado “As concepções teóricas de desenvolvimento e desenvolvimentismo”, apresenta as principais denominações de desenvolvimento e desenvolvimentismo com abertura para o novo-desenvolvimentismo e o social desenvolvimentismo, a partir dos mais relevantes intelectuais da literatura econômica. O terceiro capítulo, denominado “A conjuntura econômica brasileira nos períodos pré desenvolvimentista”, apresenta brevemente o contexto em que os projetos foram implementados: O Plano de Metas entre 1956 e 1960 e o PAC 1 entre 2008 e 2010. O capítulo 4, denominado “As experiências brasileiras de planejamento desenvolvimentista”, apresenta os resultados dos respectivos projetos de desenvolvimentismo e também um sucinto comparativo entre ambos. Por fim, apresentam-se as considerações finais da dissertação.

2 CONCEPÇÕES TEÓRICAS DE DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTISMO

Este capítulo trata dos principais conceitos teóricos de desenvolvimento e desenvolvimentismo a partir de intelectuais internacionais e nacionais. Inicialmente são apresentadas as noções de desenvolvimento econômico entendidas pelos cientistas clássicos da Europa Ocidental. Na sequência, o estudo evolui para a América Latina e sua respectiva teorização do desenvolvimentismo para descrever as estruturas atrasadas latino-americanas. Na continuidade, apresentam-se as contribuições dos principais economistas da teoria de desenvolvimentismo brasileiro. Por último, trata-se de estudar a evolução da teoria novo-desenvolvimentista e social-desenvolvimentista.

2.1 CONCEPÇÕES CONCEITUAIS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A noção de desenvolvimento econômico era entendida pelos clássicos como o crescimento de longo prazo das economias, considerando também os fatores que impulsionavam a conquista da expansão dos negócios, da produtividade e da taxa de lucro. Já a visão marxista entendia desenvolvimento como acumulação de capital ou de sua reprodução de forma ampliada. Nesse sentido, o autor fundamentava com as relações de produção e a teoria da mais-valia a anatomia da luta de classes no regime capitalista. Nessa perspectiva, o trabalho é o conjunto da capacidade física e intelectual de uma coletividade e, assim, o valor de cada bem é a materialização de uma parcela desse "trabalho abstrato" (FURTADO, 1965).

Outra perspectiva é a visão tradicionalista do sistema econômico para a posição de equilíbrio a partir de determinados preços e quantidades de bens. As condições do fluxo circular não são as mesmas “ano após ano”, de forma que os vários processos do sistema econômico são fenômenos parciais da tendência para a posição de equilíbrio. As mudanças podem ocorrer nos dados não-sociais - condições naturais -, ou nos dados sociais não-econômicos - efeitos da guerra, mudanças na política comercial, social, econômica -, ou ainda no gosto dos consumidores. As mudanças contínuas, que podem eventualmente transformar uma pequena firma varejista numa grande loja de departamentos, mediante adaptação contínua feita em inúmeras etapas pequenas, estão no âmbito da análise “estática”. Mas a análise “estática” não apenas é incapaz de prever as consequências das mudanças descontínuas, como também não consegue explicar a ocorrência de tais revoluções produtivas, nem os fenômenos que as acompanham. Só pode investigar a nova posição de equilíbrio depois que as mudanças tenham ocorrido.

Entenderemos por “desenvolvimento”, portanto, apenas as mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa. Se se concluir que não há tais mudanças emergindo na própria esfera econômica, e que o fenômeno que chamamos de desenvolvimento econômico é na prática baseado no fato de que os dados mudam e que a economia se adapta continuamente a eles, então diríamos que não há nenhum desenvolvimento econômico. Pretenderíamos com isso dizer que o desenvolvimento econômico não é um fenômeno a ser explicado economicamente, mas que a economia, em si mesma sem desenvolvimento, é arrastada pelas mudanças do mundo à sua volta, e que as causas e, portanto, a explicação do desenvolvimento deve ser procurada fora do grupo de fatos que são descritos pela teoria econômica (SCHUMPETER, 1997, p. 74).

As mudanças econômicas são promovidas, inicialmente, pelos produtores, que, ao buscarem produção e resultados, oferecem mercadorias novas a fim de estimular os consumidores, que, por sua vez, passam a ter hábitos de consumo que diferem dos hábitos anteriores. A produção pode ser feita a partir da combinação de materiais, máquinas e ferramentas com métodos de produção diferentes. Este método de produção gera mudança e, possivelmente, crescimento, porém não é, necessariamente, um fenômeno novo, nem um desenvolvimento. Nesta perspectiva, se define a realização de novas combinações, as quais podem ser:

- a. introdução de um novo bem ou de uma nova qualidade de um bem;
- b. introdução de um novo método de produção, descoberta científica nova ou nova maneira de manejar comercialmente uma mercadoria;
- c. abertura de um novo mercado, ou seja, de um mercado em que o ramo particular da indústria de transformação do país em questão não tenha ainda entrado, quer esse mercado tenha existido antes, quer não;
- d. conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas ou de bens semimanufaturados, mais uma vez independentemente do fato de que essa fonte já existisse ou teve que ser criada;
- e. estabelecimento de uma nova organização de qualquer indústria, como a criação de uma posição de monopólio (por exemplo, pela trustificação) ou a fragmentação de uma posição de monopólio. (SCHUMPETER, 1997).

Para a realização dessas combinações não é essencial que se deem pelos mesmos indivíduos que controlam o processo produtivo ou comercial, mas sim corporificadas em novas empresas que começam a produzir a seu lado (SCHUMPETER, 1997).

Por outro ponto de vista, os benefícios do desenvolvimento econômico e do aumento da riqueza não resultam necessariamente em aumento de felicidade e bem-estar, mas apenas em aumento das possibilidades de escolha. Na medida que o desenvolvimento econômico resulta do desejo de buscar e aproveitar as oportunidades econômicas, é de se esperar que se associe a um nível de felicidade menor do que aquele encontrado nas sociedades em que as pessoas não se preocupam tanto com o desenvolvimento. O crescimento econômico permitiu que o ser humano evoluísse do estado primitivo de trabalhar para sobreviver para escolher entre ter mais lazer ou mais bens.

A elevação do padrão de vida durante o século XIX aumentou as oportunidades de tempo de lazer para apreciar e praticar artes e atividades culturais, o que era luxo restrito ao alcance de poucos. As transformações do desenvolvimento econômico também foram muito benéficas ao gênero feminino, pois as mulheres evoluíram de um trabalho doméstico ou de força mecânica, como moagem de cereais e transporte de água, para postos em que podiam aplicar sua inteligência do mesmo modo que os homens. O desenvolvimento econômico permitiu também aos homens maior humanitarismo, porque puderam auxiliar aqueles que não conseguiam se manter por si mesmos e que precisavam de ajuda de trabalhos voluntários e doações (LEWIS, 1960).

Por outro lado, cumpre-se notar que o desenvolvimento econômico pode perturbar relações sociais relativamente estáveis, estimular a inveja e a cobiça e precipitar conflitos de classe, raciais ou religiosos. Isto está ligado ao fato de que o crescimento econômico não necessariamente aumenta a felicidade e nem a liberdade política.

Muitos acreditam que as grandes diferenças entre os países quanto à riqueza e ao desenvolvimento econômico provocam a guerra, e que o mundo estaria mais perto da paz se não houvesse disparidades no padrão de vida. A esperança das nações do mundo de poderem elevar seus padrões de vida continuamente é ilusória, visto que o resultado seria exaurir as reservas mundiais de minérios e de combustíveis. Este fato é falso, pois limitaria a criatividade do homem em descobrir novas fontes de energia renováveis. Além do mais, são os países mais ricos que consomem minerais e combustíveis rapidamente, e não os países mais pobres; então, neste sentido, interromper-se-ia a elevação do padrão de vida daqueles países. Também não seria lícito que algumas gerações tirassem o melhor proveito dos recursos disponíveis e não deixassem nada para as próximas (LEWIS, 1960).

O desenvolvimento econômico é um processo social global em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações. O resultado direto é o aumento do padrão de vida da população e é por este motivo que se utiliza a expressão “desenvolvimento econômico” como sinônimo de “desenvolvimento”: porque o aspecto econômico é predominante (BRESSER-PEREIRA, 1972).

A partir de outra perspectiva, o conceito de desenvolvimento econômico é um conceito de transformação econômica, política e social, através da qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo. É um processo social

em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem consecutivas e intensas transformações (BRESSER-PEREIRA, 1972).

O desenvolvimento não deve ser setorizado: se o desenvolvimento econômico não trouxer modificações nos setores social e político, e vice-versa, então não houve desenvolvimento. O sistema social está localizado em uma região, país ou continente e é composto por relações econômicas, sociais e políticas, ou seja, são interdependentes, e, quando algumas relações sofrem alterações, as outras receberão necessariamente influências.

A utilização do termo "padrão de vida" e não "renda *per capita*" está diretamente ligada ao aumento do bem-estar, objetivo aceito universalmente pelas sociedades modernas. Embora a renda *per capita* seja uma medida do padrão de vida, ela é insuficiente, posto que muitas vezes o crescimento da renda *per capita* ocorre sem o aumento do padrão de vida, exceto para a parcela privilegiada da população. Quando isto acontece, é provável que não haja transformações políticas e sociais e, neste caso, o crescimento da renda foi aleatório, não sendo classificado como desenvolvimento econômico.

Para que ocorra realmente um processo de desenvolvimento, a melhoria do padrão de vida da população deverá tender a ser automática, autônoma e necessária. Essa melhoria será automática no sentido de que o processo de desenvolvimento econômico passará a se gerar a si mesmo. Quando, por exemplo, um País atinge o estágio do capitalismo comercial, o reinvestimento estimulado pelo lucro torna-se a regra, o desenvolvimento se automatiza. Quando atingimos um estágio capitalista mais avançado, já de caráter industrial, o desenvolvimento tende a tornar-se não só automático, mas necessário, na medida em que o reinvestimento e o crescimento das empresas se tornam uma condição de sobrevivência das mesmas. A tendência à autonomia do crescimento da renda, que geralmente caracteriza o desenvolvimento econômico, diz respeito ao fato de que, uma vez iniciado, o desenvolvimento tende não só a gerar-se a si mesmo de forma necessária, mas também a encontrar dentro de suas próprias fronteiras, especialmente em seu mercado interno, seus próprios fatores dinâmicos (Bresser-Pereira, 1972).

No contexto da América Latina, o atraso no desenvolvimento não era evidente e o termo "países subdesenvolvidos" demorou certo tempo para ser construído. Para que este termo faça sentido, é necessária a superação da condição colonial e a construção de um Estado nacional a partir da iniciativa das elites nativas ao encarar os problemas locais. Assim, verifica-se uma defasagem entre a realidade local e o paradigma europeu/das antigas metrópoles, construindo assim a consciência do atraso. Na segunda metade do século XIX, as ideias positivistas se proliferaram na América Latina com pretensões científicas e ações políticas voltadas à reversão do problema. O positivismo é nascido na França na primeira

metade do século XIX, sob a influência de St. Simon², Comte³ e Stuart Mill⁴. As ideias de Comte e de seus adeptos que se propagaram amplamente na América Latina foram do positivismo político, uma espécie de guia de ação para os governos, com a defesa da república, do federalismo e do Estado laico, a rejeição da escravidão, o reconhecimento da “questão social” - com legislação “protetora” do trabalho - e intervenção do Estado na economia quando houvesse “necessidade social” (FONSECA, 2021).

Em 1948, a criação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)⁵ permite a possibilidade de uma reflexão teórica mais aprofundada sobre o desenvolvimento latino-americano – e de sua face local, o subdesenvolvimento. O chamado “Manifesto de Havana” ou “Manifesto Latino-Americano”, de Raul Prebisch⁶, em 1949, e a criação da agência que reunia técnicos de várias áreas, abriram as portas para a teorização do subdesenvolvimento. A tese de que os países especializados na produção agrária perdiam na relação de intercâmbio é antiga no pensamento econômico: já se encontra em List⁷ e, no Brasil, em discursos e pronunciamentos de políticos, jornalistas, militares e empresários, embora sem aceitação pela ortodoxia econômica. Prebisch, todavia, oficializa o “status científico” desta teoria em dados estatísticos a partir de trabalhos, artigos e seminários (FONSECA, 2021).

Os males que afligem a economia latino-americana são efeitos das falhas estruturais que não puderam ser corrigidas para manter um ritmo de desenvolvimento correspondente ao crescimento da população e respectivas exigências de crescimento. A arcaica estrutura de

² Claude-Henri de Rouvroy, Conde de Saint-Simon, (Paris, 17/10/1760 – Paris, 19/05/1825), foi um filósofo e economista francês, um dos fundadores do socialismo moderno e teórico do socialismo utópico. A obra principal de Saint-Simon é o livro *Nouveau Christianisme* (Novo Cristianismo, 1825). Nele declara que a religião tendia a melhorar a condição de vida dos mais necessitados.

³ Isidore Auguste Marie François Xavier Comte (Montpellier, 19/01/1798 — Paris, 05/09/1857) foi um filósofo francês que formulou a doutrina do Positivismo. Comte também é visto como o fundador da disciplina acadêmica de Sociologia.

⁴ John Stuart Mill (Londres, 20/05/1806 – Avignon, 8/05/1873) foi um filósofo e economista britânico. É conhecido pelos seus trabalhos nos campos da filosofia política, ética, economia política e lógica, além de influenciar inúmeros pensadores e áreas do conhecimento. É um dos mais proeminentes e reconhecidos defensores do liberalismo político, sendo seus livros fontes de discussão e inspiração sobre as liberdades individuais ainda nos tempos atuais.

⁵ A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e sua sede está em Santiago do Chile. Foi fundada para contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi estabelecida pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social, de 25/02/1948, e começou a funcionar nesse mesmo ano.

⁶ Raúl Prebisch (Tucumán, Argentina 17/04/1901 — Santiago do Chile, 29/04/1986) foi um economista argentino e o mais destacado intelectual da CEPAL, tendo iniciado a linha estruturalista do pensamento econômico.

⁷ Georg Friedrich List (Reutlingen, Württemberg, 06/08/1789 - Kufstein, Tirol, 30/11/1846) foi um economista, partidário do proteccionismo, matéria sobre a qual teorizou. Até meados do século XX a sua obra era a mais traduzida de qualquer economista alemão com exceção de Karl Marx.

produção latino-americana não permite a importação acelerada da tecnologia contemporânea, estabelecendo um obstáculo ao progresso técnico e ao desenvolvimento econômico e social (PREBISCH, 1963).

As mudanças na forma de produzir e a estrutura da economia exigidas para a propagação da técnica contemporânea requerem por sua vez transformações na estrutura social para dar validade dinâmica ao sistema econômico e promover a redistribuição de renda. A técnica teve maior impacto nas atividades exportadoras simples de estruturas sociais baseadas no preparo da terra e em sua exploração extensiva. Também foram impactantes em formas de produção complexas, porém estas atividades estavam longe da realidade latino-americana e formaram núcleos estrangeiros para a exploração dos recursos naturais (PREBISCH, 1963).

O movimento de industrialização não modifica de maneira radical a estrutura social, e sim agrega uma nova camada - a classe média - superior à estrutura preexistente. Trata-se de uma industrialização extensiva, de técnica relativamente fácil e sem a exigência de aproveitar intensamente o capital escasso e os recursos humanos, característico do trabalho extensivo da propriedade agrícola (PREBISCH, 1963).

A partir da necessidade de superar a arcaica estrutura social latino-americana, um plano de desenvolvimento econômico e social requer o planejamento da administração pública para atingir seus objetivos. A intervenção do Estado é essencial para guiar a atividade privada a iniciar novas combinações de produção e cumprir os objetivos do desenvolvimento. Os países da América Latina têm dificuldades para exercer o planejamento porque surgem planos que permanecem em etapas iniciais sem execução e sem o devido acompanhamento (PREBISCH, 1963). A tarefa de planejamento de agir sobre as forças do desenvolvimento significa atribuir ao Estado um poder considerável.

Não o poderíamos negar nem esquivar-nos à angustiosa interrogação que, amiúde, surge nos que estão persuadidos da necessidade de realizar aquelas transformações estruturais e abrir caminho a esse desígnio do Estado, e não já apenas nos que a isso se opõem pertinazmente. Até que ponto o afã de dirigir as forças do desenvolvimento subordinará os indivíduos ao poder estatal? Será necessário retroceder na luta histórica para evitar o domínio de alguns homens, de uma minoria de homens, sobre o resto da coletividade? A aceleração do desenvolvimento e a marcha progressiva para a democracia são duas proposições antitéticas? Ou poderemos chegar a uma síntese destas proposições, dando conteúdo econômico e social à democracia latino-americana? (PREBISCH, 1963, p. 76).

Dessa forma, é necessário que, ao agir sobre as forças do desenvolvimento, se combinem os objetivos econômicos e sociais com os objetivos políticos. Para que isto ocorra,

é preciso combinar harmonicamente a ação do Estado e a iniciativa individual. O Estado tem de intervir porque o mercado nem sempre dá indicações que promovam o emprego mais econômico dos recursos disponíveis, e também porque as indicações dadas pelas forças do mercado só concernem a uma parte das decisões dos indivíduos, não a todas, podendo ignorar especialmente algumas que têm importância considerável no desenvolvimento (PREBISCH, 1963).

Os trabalhos da CEPAL tiveram grande contribuição teórica de Celso Furtado⁸, o qual introduz e difunde na ciência econômica a categoria de subdesenvolvimento com a coparticipação de outros colegas da CEPAL e mesmo do Primeiro Mundo, como Paul Rosenstein-Rodan⁹ e Walt Rostow¹⁰. O termo desenvolvimento brasileiro como teoria oposta a subdesenvolvimento, concepção em que Celso Furtado destacou-se na literatura, pode ser abordado a partir de três critérios: incremento da eficiência do sistema produtivo; satisfação das necessidades básicas da população; consecução de objetivos que se propõem a distintos grupos da sociedade e que competem na utilização de recursos escassos. O desenvolvimento de uma sociedade não é independente de sua estrutura social, porque o bem-estar para um grupo social pode não ser para outro, e a formulação de uma política de desenvolvimento não é possível sem a tutela de um sistema de poder. Ainda que no capitalismo houvesse o conflito de classes, o sistema democrático viabilizava soluções construtivas, ou seja, Furtado defendia o desenvolvimento com democracia. As soluções construtivas foram observadas na melhoria dos indicadores sociais da Europa Ocidental e dos Estados Unidos, a partir de meados do século XIX, a qual não era uma resposta da industrialização ou da economia, mas sim da evolução também da democracia nestes países. Tais experiências davam mostras de que não havia necessidade de suprimir a propriedade privada para se chegar a uma sociedade mais igualitária (FURTADO, 1965).

⁸ Furtado graduou-se em Direito na Universidade do Brasil em 1944 e obteve bolsa de estudos para doutoramento em Economia em Paris entre 1946 e 1948. Em 1949, foi convidado a transferir-se para a recém-criada Cepal, em Santiago, onde trabalhou na elaboração das teses cepalinas, de 1949 e 1953. Em 1953 publicou o livro “A economia brasileira”, uma análise estruturalista da história econômica brasileira. Entre 1954-1955, chefiou o Grupo Misto Cepal-BNDE, onde desenvolveu a recém-elaborada técnica de programação da Cepal. Furtado lançou entre 1957 e 1958, as propostas que se transformariam na Sudene com apoio de JK.

⁹ Paul Narcyz Rosenstein-Rodan (Cracóvia, 1902 – Boston, 28/04/1985) foi um economista de origem judaica, treinado na tradição austríaca em Viena. Suas principais contribuições à teoria econômica foram utilidade marginal, complementaridade, estruturas hierárquicas de desejos e o papel do tempo.

¹⁰ Walt Whitman Rostow (07/10/1916 - 13/02/2003) foi um economista americano, professor e teórico político que atuou como Conselheiro de Segurança Nacional do Presidente dos EUA Lyndon B. Johnson de 1966 a 1969. Rostow trabalhou no Escritório de Serviços Estratégicos durante a Segunda Guerra Mundial e mais tarde foi consultor de política externa e redator de discursos do candidato presidencial e então presidente John F. Kennedy.

No Brasil, o conceito de subdesenvolvimento de Celso Furtado só pode ser entendido diante de uma situação histórica marcada por assimetria na divisão internacional do trabalho, com países “centrais” - industrializados e líderes na introdução de novas tecnologias - em coexistência com países “periféricos” - predominantemente agrários, receptores, mas quase nunca precursores das inovações.

Em uma região subdesenvolvida, sempre existe deficiente utilização dos fatores de produção. Essa deficiência não resulta necessariamente da má combinação dos fatores existentes. O mais comum é que resulte da escassez do fator capital, ou seja, deixa-se de se utilizar o fator mão-de-obra porque o fator capital é insuficiente. Desta forma, a produtividade média de um conjunto de fatores em uma economia subdesenvolvida é menor do que seria de esperar se observada a utilização desses fatores nas economias desenvolvidas. Isto é resultado da fixidade dos coeficientes técnicos e do fato de que a tecnologia vem se desenvolvendo em função da disponibilidade de fatores e de recursos dos países que lideram o processo de industrialização. Portanto, os processos históricos de desenvolvimento e subdesenvolvimento derivam do mesmo impulso inicial com origem na aceleração da acumulação na Europa no fim do século XVIII e no começo do século XIX (FURTADO, 1965).

As contribuições teóricas de Furtado foram muito importantes naquela época, todavia é conveniente ressaltar que não deixaram de fazer sentido, apesar das mudanças na própria economia ou de novas contribuições teóricas, visto que o subdesenvolvimento não foi superado. As razões que levaram à contribuição central de Furtado sobre o subdesenvolvimento - produção aquém do potencial, baixa produtividade, desperdício de recursos, disparidade acentuada na distribuição de renda pessoal, funcional e regional, péssimos indicadores sociais, defasagem tecnológica com relação aos centros hegemônicos, dependência externa –, são fenômenos ou fatos que permanecem, mesmo modificados, com a mesma intensidade daquela época, ou até mais acentuados (FONSECA, 2021).

O desenvolvimento econômico e a respectiva solução como o planejamento econômico liderado pelo Estado brasileiro já estava presente nos discursos de Getúlio Vargas na década de 1920, antes da formulação teórica de desenvolvimento de Celso Furtado. O impacto da Grande Depressão e da preparação para a II Guerra Mundial registra o salto histórico de deixar de ser apenas um discurso para ser adotado como ideologia oficial de vários governos latino-americanos, como o de Getúlio Vargas, inspirando a formulação e execução de políticas econômicas. Assim, seja como ideário, seja como prática, o

desenvolvimentismo ocorreu sem haver uma teorização prévia e sugere, portanto, ser uma teoria latino-americana e não uma tese ou teoria importada da Europa posteriormente adaptada à realidade local pelos seus seguidores, tais como foram o liberalismo, o socialismo e o fascismo (FONSECA, 2021).

Neste item, a proposta foi destacar alguns dos principais conceitos de desenvolvimento da literatura econômica. Na sequência, trata-se de aspectos da concepção de desenvolvimentismo.

2.2 ASPECTOS DA CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTISMO

O desenvolvimentismo foi a ideologia política e econômica formulada para sustentar o projeto de industrialização de superação do atraso e da pobreza brasileiros. A ideologia desenvolvimentista se construiu a partir de três correntes: **desenvolvimentista do setor privado**, **desenvolvimentista nacionalista** e **desenvolvimentista “não nacionalista”**. Os pontos em comum entre elas eram o projeto de formar um capitalismo industrial moderno e a necessidade de planejar a economia (BIELSCHOWSKY, 1996). As três correntes desenvolvimentistas tinham posições distintas sobre as formas de intervenção governamental e sobre a interpretação e solução do problema do controle da inflação, como será visto mais adiante.

A corrente **desenvolvimentista do setor privado** defendia um projeto de industrialização planejada. Era representada pelos empresários industriais recém surgidos da crise econômica de 1930, reunidos no Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo e na Confederação Nacional da Indústria. Por este motivo, esta corrente também defendia os interesses do capital industrial privado nacional. No esquema corporativo do Estado Novo, ambiente de experiência pioneira em planejamento econômico, os líderes empresariais tiveram participação nas agências econômicas governamentais e criaram os conceitos desenvolvimentistas que se formavam nos novos órgãos federais, nos quais se discutia e se decidia a respeito de comércio exterior, energia, transportes e indústria siderúrgica. Esta corrente era representada por Roberto

Simonsen¹¹, Edvaldo Lodi¹², Jorge Street¹³ e Morvan Figueiredo¹⁴. A ideia preconizada por esses intelectuais era a de que o desenvolvimento econômico brasileiro poderia ser organizado a partir de uma estrutura industrial moderna semelhante à das economias capitalistas maduras (BIELSCHOWSKY, 1996).

Roberto Simonsen, empresário, engenheiro e economista, formou os elementos básicos do ideário desenvolvimentista dos anos 50, cujo principal objetivo é a implantação de um capitalismo industrial moderno no país. Simonsen inseriu-se na vida política nacional através dos postos de comando que assumiu nas entidades representativas do empresariado industrial. A partir de sua privilegiada posição institucional, Simonsen criou, organizou e participou de entidades de estudo e de discussão, de encontros nacionais e também publicou diversos artigos para destacar a ideia da necessidade da industrialização como via de superação do atraso brasileiro. Os elementos que estruturaram e deram unidade ao pensamento da corrente desenvolvimentista defendida por ele são:

- a. A industrialização era a forma de superar a pobreza brasileira. Afirmavam que o índice de progresso da civilização é o constante aumento de multiplicidade produtos e serviços produzidos pela indústria. Não só o aumento da produção, como a instalação de indústrias de base, principalmente, pela metalurgia de primeira fusão e pela grande indústria química;
- b. No imediato pós-guerra, Simonsen chamava a atenção para o fato de que estava em curso um processo de reestruturação profunda das economias latino-americanas. O sucesso do projeto de industrialização dependia de um decidido apoio governamental porque os mecanismos de mercado seriam insuficientes e, muitas vezes, nocivos aos objetivos pretendidos. (BIELSCHOWSKY, 1996).

Protecionismo e planejamento foram os dois instrumentos de intervenção estatal aos quais se deu maior importância. O protecionismo foi a principal bandeira de luta pela industrialização. A grande herança deixada aos desenvolvimentistas da década de 50 foi a defesa do planejamento econômico. Nenhum outro fator ideológico foi tão importante quanto o posicionamento de Simonsen para a legitimação, no Brasil, desse instrumento fundamental ao projeto do desenvolvimento industrial. A proposta de industrialização era acompanhada de

¹¹ Roberto Cochrane Simonsen (Santos, 18/02/1889 - Rio de Janeiro, 25/05/1948) foi um engenheiro, industrial, intelectual, administrador, empresário, escritor e político brasileiro.

¹² Euvaldo Lodi (Ouro Preto, 09/03/1896 - São Paulo, 1956) foi um empresário, engenheiro e político brasileiro. Fundou uma usina siderúrgica em Caeté e dirigiu várias empresas dos ramos siderúrgico, metalúrgico e têxtil.

¹³ Jorge Street (Rio de Janeiro, 22/12/1863 — São Paulo, 23/02/1939) foi um empresário e industrial brasileiro. Formado em Medicina, foi um dos promotores do movimento do Centro Industrial do Brasil, no governo de Afonso Pena, que propugnava pelo protecionismo industrial.

¹⁴ Morvan Dias de Figueiredo (Recife, 11/09/1890 - São Paulo, 03/05/1950) foi um político e empresário brasileiro. Foi ministro do Trabalho, Indústria e Comércio no governo Eurico Gaspar Dutra, de 30 de outubro de 1946 a 30 de setembro de 1948.

argumentos no sentido de que o processo se harmonizava com os interesses agrícolas e com o alinhamento econômico aos Estados Unidos. Simonsen preocupava-se em incorporar planificação e democracia com a garantia da iniciativa particular, defendendo estas posições no Congresso Brasileiro da Indústria (BIELSCHOWSKY, 1996).

Simonsen também defendia que a intervenção estatal no sistema econômico brasileiro deveria ir além das formas indiretas de alocação de recursos para determinadas atividades, de modo a incluir investimentos diretos nos setores básicos em que a iniciativa privada não estivesse presente. O Governo de Getúlio Vargas, em 1950, reconhecia a insuficiência em vários setores da iniciativa privada - como nos casos do aço, do álcool anidro, do petróleo, da celulose, do alumínio e da produção de material bélico - e promovia o interesse dessas importantes atividades no país. Dadas essas circunstâncias, testemunhava-se a necessidade de planificação de uma nova estruturação econômica, de forma a serem criadas, dentro de determinado período, a produtividade e as riquezas necessárias para alcançar suficiente renda nacional. As maiores verbas da planificação seriam utilizadas na eletrificação do país, na mobilização das várias fontes de combustíveis e na organização de seus equipamentos de transporte. O Programa abrangeria a criação de moderna agricultura de alimentação e a promoção dos meios apropriados à intensificação da produção agrícola em geral (BIELSCHOWSKY, 1996).

Seriam criadas indústrias-chave, metalúrgicas e químicas, capazes de garantir relativa autossuficiência ao parque industrial e respectiva sobrevivência necessária na competição internacional. Toda uma série de providências deveria ser adotada: a montagem de novas escolas de engenharia; a divulgação de institutos de pesquisas tecnológicas, industriais e agrícolas; a intensificação do ensino profissional. Relativamente às proposições básicas que compunham o projeto desenvolvimentista nos anos 50, o único item menos elaborado foi o financiamento: Simonsen demandava apoio financeiro norte-americano (BIELSCHOWSKY, 1996).

Como fundamentação para o protecionismo, Simonsen citava Mihail Manoilescu¹⁵: o estudo sobre a produtividade em países industriais e agrícolas concluía pela superioridade da indústria sobre a agricultura, de onde se extraía uma série de conclusões em suporte de protecionismo. Simonsen reproduzia não só a argumentação protecionista, mas também a

¹⁵ Mihail Manoilescu (09/12/1891 – 30/12/1950) foi um jornalista, engenheiro, economista e político da Romênia.

ideia de que a produtividade é superior na indústria porque o progresso técnico é um processo primordialmente industrial (BIELSCHOWSKY, 1996).

Simonsen fazia alusão ao problema da vulnerabilidade às crises econômicas em que a saída seria o desenvolvimento do comércio e da indústria dentro do país para fornecer os elementos indispensáveis à subsistência. Simonsen criticava o modo de produção dos mercados internacionais, visto que a política imperialista das grandes nações coloniais e a mão-de-obra barata asiática eram os responsáveis pela fraca contribuição brasileira de produtos tropicais ao mercado mundial (BIELSCHOWSKY, 1996). Simonsen foi um pioneiro do pensamento em relação a todas as correntes desenvolvimentistas. Seu pensamento é típico da corrente desenvolvimentista do setor privado tendo em vista suas posições em relação às questões salariais e à defesa do lucro privado de um modo geral, bem como a sua argumentação relativa ao problema do controle da inflação.

O desenvolvimentismo no setor privado diferenciava-se daquele no setor público pela ênfase nas questões que afetavam a lucratividade do capital privado nacional:

1. Preservação de mercados, questão que afetava a abordagem do problema dos investimentos estatais e estrangeiros e do problema do protecionismo;
2. Oposição à elevação nos salários e na tributação aos lucros;
3. Defesa da ampliação do crédito, ou luta contra a retração creditícia (BIELSCHOWSKY, 1996).

Roberto Simonsen pode ser considerado um radical no que diz respeito à aceitação de investimentos estatais. Essa percepção não era consensual entre os desenvolvimentistas do setor privado. Procurava-se preservar o capital nacional da concorrência desigual do capital estrangeiro, o qual era mais poderoso. Os desenvolvimentistas do setor privado tinham no compromisso com a preservação da taxa de lucro empresarial uma das distinções básicas em relação a seus colegas do setor público. Defendiam que o investimento nacional e, portanto, a elevação da renda e do emprego dependiam fundamentalmente da lucratividade privada (BIELSCHOWSKY, 1996).

Quanto à questão salarial, os desenvolvimentistas do setor privado aceitavam como princípio geral a intervenção estatal na fixação dos salários-mínimos, porém contestavam o peso dos respectivos reajustes e encargos trabalhistas. Havia uma resistência às elevações salariais que ameaçavam a taxa de lucro corrente. A questão do crédito foi bastante discutida no período 1945-64. Apesar da inflação intermitente e da aceitação pelas políticas contracionistas como as de 1947-48, 1955 e 1958-59, os empresários brasileiros sempre reivindicaram a ampliação do crédito. Defendiam a estabilização monetária, propondo que a

política anti-inflacionária fosse contra três fatores: déficits públicos, elevações salariais e escassez de gêneros alimentícios. A restrição creditícia só atingia os setores especulativos, para que não faltasse capital de giro necessário à expansão de produção. A reivindicação pela ampliação de crédito, ou a oposição à contração creditícia, foi um reforço ao desenvolvimento. Mesmo os empresários alheios à problemática desenvolvimentista e presos às questões de curto prazo endossavam a palavra de ordem desenvolvimentista que: “é reconhecido pelas classes produtoras a subordinação da política monetária à política econômica geral de fomento das atividades produtivas e à ampliação do capital nacional” (BIELSCHOWSKY, 1996).

A corrente do setor **público desenvolvimentista não-nacionalista** era formada por economistas que acreditavam que o capital estrangeiro tinha uma ampla contribuição ao processo de industrialização do país. O ponto de encontro dos economistas desenvolvimentistas não nacionalistas se deu no início dos anos 50, mas é somente em 1951 que esses economistas se reuniram em torno do projeto que instituiu a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos¹⁶ e o BNDE¹⁷ durante o segundo governo Vargas.

As principais diferenças do setor público desenvolvimentista não nacionalista para o setor desenvolvimentista nacionalista são:

- 1) Não eram contrários a investimentos estatais, porém combatiam a sua proliferação porque o Estado não deveria ocupar campos em que a iniciativa privada poderia atuar com maior eficiência. O capital privado nacional não tinha suficiente aporte financeiro para os setores de infraestrutura e mineração, neste caso, os desenvolvimentistas não nacionalistas optavam pelo capital estrangeiro preferencialmente ao capital estatal.
- 2) Priorizavam o controle da inflação e a estabilização monetária (BIELSCHOWSKY, 1996).

O principal economista representante desta corrente é Roberto Campos¹⁸, que defendia a industrialização pela via da internacionalização de capitais e do apoio do Estado. Roberto Campos trabalhou no projeto de industrialização do país através do planejamento do desenvolvimento econômico. Ele planejou as bases conceituais e analíticas dos relatórios da

¹⁶ Formada no âmbito do Ministério da Fazenda, e integrada por técnicos brasileiros e norte-americanos, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico foi resultado das negociações entre Brasil e Estados Unidos iniciadas em 1950, durante o governo Dutra, visando ao financiamento de um programa de reaparelhamento dos setores de infraestrutura da economia brasileira.

¹⁷ O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi fundado em 1952, com o nome de BNDE, e é um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo. Hoje, é o principal instrumento do Governo Federal para o financiamento de longo prazo e investimento em todos os segmentos da economia brasileira.

¹⁸ Roberto de Oliveira Campos (Cuiabá, 17/04/1917 – Rio de Janeiro, 09/10/2001) foi um economista, professor, escritor, diplomata e político brasileiro. Formou-se em Filosofia e Teologia em um seminário católico, seguindo a carreira diplomática após passar no concurso do Itamaraty.

Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do Programa de Metas, principal plano de crescimento efetivamente ocorrido no país. Defendia a atração de capitais estrangeiros, inclusive para mineração e energia, e atacou a solução estatal para investimentos em quase todos os casos em que vislumbrava uma solução privada (BIELSCHOWSKY, 1996).

Roberto Campos explicava que a assimilação do conceito de desenvolvimento econômico com o de industrialização deve-se ao fato de que os países têm alto coeficiente de pressão demográfica e necessitam de expansão industrial para absorver os excedentes de mão-de-obra agrícola, sejam de natureza crônica, sejam liberados pelo progresso tecnológico na agricultura. É também o caso de países com dotação de recursos minerais essenciais para a indústria básica ou dos que dispõem de um mercado interno amplo e integrado. Por essas razões, a industrialização é o veículo mais rápido para o desenvolvimento econômico.

O desenvolvimento econômico no Brasil deve ser associado a uma industrialização intensiva, tanto pelo alto coeficiente de crescimento demográfico (maior absorção de mão-de-obra deslocada da agricultura) quanto pelas potencialidades de um amplo mercado interno; além de uma estrutura de recursos minerais conducente à industrialização, apenas amenizada por deficiências energéticas francamente superáveis. Logo, Campos era favorável a uma industrialização intensiva a partir de duas condições necessárias para o processo: mercado interno amplo e estrutura de recursos produtivos satisfatórios (BIELSCHOWSKY, 1996).

O desenvolvimento econômico é um processo cumulativo, como uma reação em cadeia. Um investimento na indústria de aço provoca investimentos nas indústrias químicas, de cimento e mecânicas. Para os benefícios serem plenamente utilizados, é necessária uma certa velocidade de desenvolvimento e um crescimento da renda que exceda o ritmo do crescimento da população por uma margem suficiente para apressar a acumulação de capital. Dado que os países subdesenvolvidos possuem características como a escassez de recursos internos e a carente migração internacional de capitais, o desenvolvimento econômico espontâneo é lento. É através do planejamento que se consegue a eficiente distribuição de fatores para evitar a duplicação competitiva de facilidades e o desperdício de recursos, a promoção da intensificação dos “investimentos-chave” que permitam ritmo mais rápido de capitalização e a distribuição das tarefas promocionais entre os setores público e privado. A teoria do crescimento aplicada aos países subdesenvolvidos não poderia ser a schumpeteriana, posto que o crescimento não é um processo acionado espontaneamente pelo lado da oferta. A

teoria adequada é a do crescimento “derivado” ou “planejado” que favorece o lado do consumo, devido às preocupações sociais - crescentes em decorrência dos movimentos socialistas e do problema do bem-estar das massas (BIELSCHOWSKY, 1996).

A modalidade básica de planejamento desenvolvimentista dos anos 50 se apoiou no planejamento seccional, ou seja, planejar o desenvolvimento de determinados setores da economia considerados importantes para o crescimento econômico. O benefício do planejamento seccional é sua fácil exequibilidade, enquanto o planejamento integral pressupõe soluções prévias de problemas, tais como a coordenação entre iniciativas públicas e privadas, estatísticas entre renda nacional e respectivos componentes e a evolução dos preços. O planejamento seccional tem ainda a vantagem de circunscrever a área de intervenção governamental ao mínimo necessário para o desenvolvimento econômico. A preferência pelo planejamento seccional é fundada sobre a identificação e a seleção de “pontos de germinação/crescimento”: energia elétrica, transportes, melhoramento da produtividade agrícola e expansão das indústrias-chave para atrair investimentos colaterais (BIELSCHOWSKY, 1996).

Os programas seccionais da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos eram focados para os setores de energia e transporte e se propunham a romper com “pontos de estrangulamento”, isto é, desequilíbrios setoriais criados na transição de uma economia exportadora para uma economia de mercado interno em expansão. O objetivo era transformar os pontos de estrangulamento em pontos de crescimento, assemelhando-se à estratégia de crescimento desequilibrado de Hirschman¹⁹ (1961). Ambos os projetos buscavam localizar os setores-chave que pudessem tanto atrair como irradiar estímulos para o restante da economia.

Em 1953, Roberto Campos interpretou a conjuntura econômica brasileira como “crise do crescimento/estrutural” por causa da alta da inflação, evento inerente ao processo de industrialização devido ao impacto da industrialização sobre a oferta agrícola inelástica, das alterações nos hábitos de consumo e das necessidades de investimento que acompanhavam o processo de industrialização e urbanização. Em 1957, Roberto Campos apresentou um texto explicitando que os países subdesenvolvidos seriam mais vulneráveis à inflação em comparação aos países que passaram pelo processo de desenvolvimento no século XIX por conta de três motivos: a) o desenvolvimento não “schumpeteriano”, mas sim “derivado”,

¹⁹ Albert Otto Hirschman (Berlim, Alemanha, 07/04/1915 - 10/12/2012, Erwin, New Jersey, Estados Unidos) foi um economista influente, autor de livros como sobre economia política e ideologia política como “Latin American issues; essays and comments” em 1961 e “The Strategy of Economic Development” em 1958.

incitado pelas aspirações de consumo das massas, que leva os governos a incentivar as forças à produção; b) o efeito-demonstração, concorrência para reduzir o potencial de poupança, que agrava o potencial inflacionário; c) o processo de desenvolvimento facilitado de países desenvolvidos como Estados Unidos e Canadá por uma agricultura produtora de alimentos com técnicas e culturas trazidas da Europa. Os países subdesenvolvidos são especializados em produtos minerais ou matérias-primas de exportação, enquanto o setor de alimentos é inelástico e de baixa produtividade (BIELSCHOWSKY, 1996).

Em relação à capacidade de importar, Campos concordava com as teses de Prebisch em aceitar uma tendência estrutural ao desequilíbrio no balanço de pagamentos dos países subdesenvolvidos em processo de industrialização. Estes desequilíbrios são essenciais e inevitáveis no processo de desenvolvimento econômico; por exemplo, o volume de investimentos em transporte ferroviário, energia elétrica e na indústria pesada resultam em desequilíbrios temporários tecnicamente inevitáveis. O que deve ser feito é evitar que estes desequilíbrios se tornem cumulativos e originem pontos de estrangulamento que impeçam a continuação do processo de crescimento (BIELSCHOWSKY, 1996).

Para Campos, as causas básicas da inflação não seriam a rigidez da oferta agrícola, os outros pontos de estrangulamento em setores básicos e a incapacidade estrutural para importar, como queriam os estruturalistas da CEPAL. Seriam os erros da política econômica a partir da escolha incorreta de medidas anti-inflacionárias que violentariam as regras do mercado por distorcerem o sistema de preços e de alocação de recursos. A pressão inflacionária proveniente da insuficiência de oferta agrícola seria resultante muito mais da política “pseudo-estabilizadora” de subsídios ao consumidor e/ou de congelamento de preços, que estimulava de forma artificial o consumo e desestimulava a produção, do que de uma hipotética rigidez estrutural de oferta agrícola. A insuficiência de serviços básicos como transporte, energia e comunicações, Campos atribuía à política de não-elevação de tarifas. Esta política evitava alimentar a inflação no curto prazo, porém fortalecia-a, porque descapitalizava as empresas públicas e afugentava os capitais privados, impedindo os investimentos necessários (BIELSCHOWSKY, 1996).

A respeito da baixa capacidade de importar, Campos reconheceu o problema da inelasticidade da demanda internacional e da tendência à deterioração dos termos de troca. A principal causa eram os desestímulos à produção de bens exportáveis, que advinham da supervalorização do câmbio e dos pesados tributos. Por fim, considerava que a inflação e a

política econômica errada criavam os obstáculos à superação do estrangulamento externo, e não o inverso, como argumentavam os estruturalistas (BIELSCHOWSKY, 1996).

Campos enfatizava os tradicionais argumentos sobre os malefícios da inflação em torno das ideias de que as distorções no sistema de preços subvertem a alocação de recursos, reduzem a poupança e criam um clima de tensões sociais desfavorável ao desenvolvimento. Concluía que era necessário introduzir políticas de estabilização por um lado e, por outro, combinar políticas monetárias e fiscais. Defendia a necessidade de preservar o andamento dos investimentos prioritários e de se buscar, através do aumento da carga fiscal e de maior fiscalização da evasão de impostos, o reforço à capacidade de financiamento não inflacionário do Estado. As contenções de despesas públicas eram dirigidas às despesas de consumo e não às de investimento.

Em relação à visão sobre capital estrangeiro e empresas estatais, Roberto Campos enunciava, a partir dos anos 50, que a insuficiência de capitais, de know-how e de capacidade para importar faziam com que os interesses da nação envolvessem uma política de atração de capitais externos. A participação do Estado em empreendimentos produtivos deveria ser aceita apenas em projetos em que não houvesse interesse privado nacional ou estrangeiro em investir. O capital estrangeiro originário de países de alta densidade de capital deveria ser orientado para os seguintes ramos de investimento: a) setores que exigissem doses maciças de capital por unidade de produto; b) investimentos de longo período de maturação; c) investimentos com riscos elevados, como a exploração petrolífera, ou com rentabilidade direta relativamente baixa, como energia e transportes. Campos concordava com a teoria de Glycon de Paiva de que a riqueza mineral do Brasil era insuficiente e a pobreza em capitais e em técnica eram reforçadas por uma atitude psicológica negativa correspondente a um “nacionalismo temperamental”, ou a um “pseudonacionalismo”, por sermos ainda perigosamente muito dependentes do exterior. A respeito da empresa estatal Petrobrás, Campos não chegou a investir contra a sua existência, era a favor de sua criação, mas se preocupava em argumentar contra o monopólio estatal e a associação com capitais estrangeiros em diferentes empreendimentos (BIELSCHOWSKY, 1996).

Os **desenvolvimentistas nacionalistas do setor público** defendiam, como os demais, a construção de um capitalismo industrial moderno no país. O Clube dos Economistas reuniu, em meados dos anos 50, os desenvolvimentistas nacionalistas, produzindo a Revista

Econômica Brasileira, que circulou entre 1955 e o início dos anos 60 e foi a principal difusora das ideias cepalinas no Brasil neste período.

A maior característica diferenciada da corrente do desenvolvimentismo nacionalista do setor público era a decidida inclinação por ampliar a intervenção do Estado na economia através de políticas de apoio à industrialização, integradas, na medida do possível, num sistema de planejamento abrangente, incluindo investimento estatal em setores básicos. A acumulação de capital nos setores estratégicos não podia aguardar a iniciativa do capital estrangeiro, necessitando do controle interno de agentes capitalistas nacionais. Outra característica marcante dessa corrente era a defesa da subordinação da política monetária à política de desenvolvimento econômico, aliando-se em teoria aos desenvolvimentistas do setor privado, porém diferenciando-se a respeito da interpretação do processo inflacionário e da forma de combatê-lo: difundiram o estruturalismo cepalino. A sua terceira diferença em relação às demais apresentadas era sua defesa por medidas econômicas de cunho social, visando à minimização do desemprego, da pobreza e do atraso cultural brasileiro.

As obras de Furtado defendem a liderança do Estado na promoção do desenvolvimento a partir de investimentos em setores estratégicos e, sobretudo, do planejamento econômico. Furtado não dispensava a contribuição do capital estrangeiro, desde que limitada a setores não estratégicos e submetida a controles. Defendia primordialmente que só através da coordenação estatal seria possível internalizar os centros de decisão sobre os destinos da economia brasileira e romper com as relações de submissão ao comando tradicional dos países desenvolvidos. A obra de Furtado também contém a defesa estruturalista da submissão da política monetária e cambial à política de desenvolvimento, em oposição aos programas de estabilização preconizados pelo FMI. Além disso, apresenta responsabilidade com reformas de cunho social a partir da defesa de tributação progressiva, passando ao projeto de desconcentração regional da renda (Sudene) e atingindo o apoio à reforma agrária.

Furtado foi figura importante na escrita da teoria estruturalista do desenvolvimento econômico junto à Prebisch. Além de estruturalista, sua análise macroeconômica era de inspiração keynesiana. Seus estudos estruturalistas estavam recobertos pela noção de que o mercado interno constitui o elemento essencial de dinamização da produção e da renda. Esse princípio guarda certa analogia com o multiplicador keynesiano dado que, por exemplo, a expansão da renda da economia escravista exportadora era limitada por efeito de uma

combinação de elementos que faziam com que os incentivos externos se esgotassem no interior do próprio setor exportador; e, por outro lado, o impulso externo pusesse em marcha um efeito cumulativo de expansão da produção e da renda. Furtado acreditava, então, que a dinâmica de crescimento econômico nos países periféricos era dada por pressão da demanda, diferentemente do modelo clássico ou schumpeteriano (BIELSCHOWSKY, 1996). Furtado defendia o planejamento para coordenar os esforços de industrialização de forma a reunir condições para superar os obstáculos estruturais que dificultavam o desenvolvimento.

Para entender um pouco das obras de Furtado, é importante analisar os enfoques estruturalistas de suas obras a partir das teorias de Prebisch e da Cepal. Como primeira característica, analisa-se o subdesenvolvimento como a existência de uma estrutura econômica heterogênea na periferia. Coexistem nos países periféricos setores modernos, dedicados à atividade de exportação, e um setor de subsistência em níveis de produtividade inferiores aos observados nos países desenvolvidos. Neste caso, o desenvolvimento nos países periféricos é um processo de homogeneização dos níveis de produtividade em todo o sistema econômico. Tendo em vista uma expansão insuficiente dos mercados de exportação, tal homogeneização só seria viável através do processo de industrialização (BIELSCHOWSKY, 1996).

O núcleo industrial na Europa do século XVIII provocou uma ruptura na economia mundial da época e passou a condicionar o desenvolvimento econômico subsequente nas outras regiões do mundo. A ação desse núcleo dinâmico foi direcionada para três setores: o primeiro, o próprio desenvolvimento industrial dos países da Europa Ocidental; o segundo, o deslocamento das fronteiras de atividade econômica desses países a terras ainda desocupadas. O terceiro, a formação das estruturas econômicas subdesenvolvidas. O efeito do impacto da expansão capitalista sobre estruturas arcaicas variou de região para região, ao sabor de circunstâncias locais.

A resultante sempre foi a criação de estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista e a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de economia dualista é que constitui o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo. Em “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento”, Furtado retoma a visão de Prebisch de que a industrialização periférica tende a reproduzir o padrão tecnológico da indústria desenvolvida, na ideia de que o novo núcleo industrial é formado num processo de permanente competição entre a indústria nacional e os produtores externos,

o que implica a adoção pelos empresários locais das mesmas técnicas intensivas em capital empregadas nas economias mais avançadas. A partir do grave desequilíbrio externo, cuja origem é a diferença entre as taxas de crescimento da renda e da capacidade de importar, Furtado conclui que, para aumentar as importações de determinados tipos de bens, o país foi crescentemente obrigado a substituir bens importados por bens similares de produção interna para satisfazer as necessidades do desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, a obra de Furtado dá grande importância à indústria brasileira de ferro e aço, à Companhia Vale do Rio Doce e à Companhia Siderúrgica Nacional, por aliviar a pressão sobre o balanço de pagamentos e pela respectiva função estratégica no processo de industrialização (BIELSCHOWSKY, 1996).

Em uma publicação na Revista Brasileira de Economia em 1950, Furtado refere-se à crise de 1929 como marco do final de uma fase evolutiva da economia brasileira, a partir da qual a massa de inversões desloca-se do setor exportador para setores do mercado interno. Esse impulso seria para diminuir as importações e impulsionar a produção interna. Dois fatores atuaram de forma convergente para tal: a) a redução do coeficiente de importações das classes de médias e de altas rendas; b) a impossibilidade de continuarem no mesmo ritmo as inversões no setor de economia colonial. Assim, a crise externa foi o ponto inicial para a economia brasileira iniciar o desenvolvimento de seu mercado interno (BIELSCHOWSKY, 1996).

A respeito da industrialização periférica como processo de desenvolvimento sem precedente histórico, a interpretação cepalina afirma que teria consistido num processo de homogeneização dos níveis de produtividade de estruturas econômicas duais, formadas no período de especialização em atividades de exportação. O problema torna-se ainda pior pela adoção de técnicas intensivas em capital, ou seja, pelo mau uso da escassa poupança disponível e pelo desperdício do recurso abundante, o trabalho (BIELSCHOWSKY, 1996).

Em segundo lugar, teria consistido em um processo de produção local de bens destinado a suprir uma sofisticada estrutura de demanda desencadeada por súbita quebra de capacidade de importar. A industrialização periférica nascia atrelada a um moderno padrão de demanda e impunha-se sobre uma estrutura produtiva pouco diversificada e com escassa integração vertical e horizontal. Isto implicava a necessidade de radical transformação na estrutura produtiva, através de investimentos intensivos na importação de equipamentos e matérias-primas. Nessas condições, a industrialização substitutiva e dinâmica ficava

obstaculizada pelos reduzidos níveis de poupança e pela insuficiência da capacidade de importar. Esta insuficiência resultava da lenta expansão da demanda internacional pelos bens de exportação da periferia e da deterioração dos termos de intercâmbio, que afetava também a capacidade de poupança. Isto é, o processo como um todo era problemático e as adversidades eram expressas através de inevitáveis desequilíbrios externos e de desproporções setoriais internas, características estruturais que acarretavam permanente tendência à inflação (BIELSCHOWSKY, 1996).

Furtado defendia que não faltava na economia brasileira incentivo para investir, mas sim, para poupar. O problema não era unicamente o mercado de capitais, e sim o alcance espontâneo de um nível de poupança na presente fase de desenvolvimento. Um país como o Brasil tinha margem potencial de poupança que poderia ser captada por alguma forma de poupança compulsória. Seus textos apontavam que a ideia de escassez absoluta de poupança, “círculo vicioso da pobreza”, empobrecia a análise da economia do subdesenvolvimento. Furtado analisava as possibilidades dinâmicas de superação da dependência do comércio exterior ou do próprio subdesenvolvimento através do fortalecimento do mercado interno (BIELSCHOWSKY, 1996).

Furtado também criticava o consumo supérfluo das classes mais abastadas e apresentava como solução a elevação da tributação-investimentos estatais como forma de aproveitamento do potencial de acumulação que, segundo pensava, era desperdiçado na área privada da economia, convertendo-se em consumo supérfluo (BIELSCHOWSKY, 1996).

A causa básica para o desequilíbrio inflacionário da economia brasileira reside em que nas etapas de crescimento, a procura global se diversifica de maneira muito mais rápida que a oferta global. Este é um fenômeno específico da economia subdesenvolvida, que cresce rapidamente em condições de desenvolvimento espontâneo, com redução permanente de seu coeficiente de importações. As economias subdesenvolvidas se caracterizam pela rigidez de seu aparelho produtivo em que coexistem setores produtivos diversificados e flexíveis com outros rudimentares e rígidos. A oferta rígida contrasta com uma procura de grande mobilidade, que exige permanente e rápida modificação no aparelho produtivo. Essa disparidade tem efeitos diversos, conforme o desenvolvimento seja ou não acompanhado de uma expansão da capacidade de importar. Assim, a proposta principal do projeto desenvolvimentista cepalino para a programação do desenvolvimento econômico é de que o único meio de eliminar a tendência ao desequilíbrio é conseguir que a oferta adquira maior

flexibilidade e se adapte mais rapidamente à procura. Esse objetivo não poderia ser alcançado em uma economia subdesenvolvida com condições de crescimento espontâneo. Seria necessário identificar as linhas gerais de modificação da estrutura da procura; além de criar as condições para que a oferta pudesse satisfazer a uma procura que cresce e se transforma rapidamente. E este é o objetivo central da programação do desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 1996).

A solução da inflação de natureza estrutural como a brasileira é a própria superação do subdesenvolvimento, e a via dessa superação é o planejamento, o qual é um instrumento básico de combate à inflação. As características do empresariado nacional impedem que se espere uma solução automática para o problema dos desequilíbrios setoriais. A coexistência de setores diversificados flexíveis com outros setores rudimentares e rígidos seria explicada pela inexperiência dos empresários nacionais, os quais relutam em penetrar nos setores novos para eles pelo problema de controle das patentes, da dificuldade de acesso a certos equipamentos e técnicas, do prestígio das marcas de fábricas e do temor à súbita concorrência de grupos internacionais de forte posição financeira (BIELSCHOWSKY, 1996). O planejamento é solução alternativa às políticas tradicionais, de natureza monetária, porque as condições periféricas conferem os problemas de desemprego, déficit externo e inflação, especificidade que não é captada na análise convencional e que implica soluções de política econômica igualmente específica.

A partir do final da década de 1990, a crise na elaboração das políticas econômicas e sociais de recortes neoliberais é perceptível no crescimento das taxas de desemprego, na ampliação das desigualdades sociais e regionais, na concentração de renda e nas baixas taxas de crescimento econômico em várias regiões do mundo. A dificuldade em construir processos de desenvolvimento mais duradouros levou a diversas críticas de sua elaboração teórica na América Latina (CARNEIRO, 2012). A partir das contribuições das três esferas do desenvolvimentismo apresentadas anteriormente e do contexto de crise da teoria neoliberal, serão apresentadas, no próximo item, a evolução do debate desenvolvimentista e suas respectivas duas novas vertentes.

2.3 EVOLUÇÃO DO DEBATE RECENTE DO DESENVOLVIMENTISMO

A partir das críticas ao neoliberalismo e das “novas coalizões políticas” que se formam na tentativa de construir uma nova hegemonia, a teoria desenvolvimentista evolui e se decompõe em duas linhas: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo

(CARNEIRO, 2012). As propostas do social-desenvolvimentismo têm origem na equipe de governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva a partir do seu segundo mandato, e são representadas por trabalhos acadêmicos elaborados por Ricardo Bielschowsky²⁰, Márcio Pochmann²¹, Guido Mantega²², Luciano Coutinho²³, Aloizio Mercadante Oliva²⁴, entre outros. A principal reivindicação é a redistribuição de renda como proposta mais importante de desenvolvimentismo (FONSECA, 2014). O novo-desenvolvimentismo tem em Luiz Carlos Bresser-Pereira o principal representante teórico, cuja origem são grupos intelectuais críticos às políticas macroeconômicas do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) ligadas ao pensamento liberal. Os seguintes subitens 2.3.1 e 2.3.2 explanam os principais conceitos das duas principais vertentes: social-desenvolvimentista e novo-desenvolvimentista.

2.3.1 O Social desenvolvimentismo

A proposta social-desenvolvimentista tem foco central na redistribuição de renda, recuperando a tradição histórica estruturalista do desenvolvimentismo de Raul Prebisch e Celso Furtado (FONSECA, 2014). As reflexões do social-desenvolvimentismo têm como ideia chave a definição do social como eixo do desenvolvimento, ao contrário das prioridades do velho e do novo-desenvolvimentismo nos quais o desenvolvimento das forças produtivas era o principal objetivo a alcançar (CARNEIRO, 2012).

As origens da vertente social-desenvolvimentista estão presentes no plano de governo da candidatura Lula, em 2002, porém, a proposta se firma no segundo mandato do presidente Lula (2007 a 2010) (BASTOS, 2012). Na proposta social-desenvolvimentista, é fundamental a ação do Estado, especialmente na questão do investimento, pois este carrega um nível de incerteza que os agentes do mercado nem sempre estão dispostos a enfrentar (MOLO, 2016).

²⁰ Bielschowsky graduou-se em Economia na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), fez o mestrado na Universidade de Brasília e o doutorado na Universidade de Leicester, Inglaterra. É hoje professor da UFRJ, e trabalha na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

²¹ Marcio Pochmann (Venâncio Aires, 19/04/1962) é um economista, pesquisador, professor e político brasileiro. Foi presidente da Fundação Perseu Abramo de 2012 a 2020, bem como presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada entre 2007 e 2012 e secretário municipal de São Paulo de 2001 a 2004.

²² Guido Mantega (Gênova, 07/04/1949) é um economista nascido na Itália, mas naturalizado brasileiro. No período que o PT esteve no Governo Federal ocupou vários cargos da área econômica. Foi Ministro do Planejamento, Presidente do BNDES e Ministro da Fazenda nos dois mandatos do Presidente Lula.

²³ Luciano Galvão Coutinho (Recife, 09/1946) é um economista brasileiro, foi presidente do BNDES de 2007 a 2016.

²⁴ Aloizio Mercadante Oliva (Santos, 13/05/1954) é um economista e político brasileiro. Foi um dos fundadores do PT em 1980 e o vice-presidente do partido entre 1991 e 1999. Foi senador pelo estado de São Paulo entre 2003 e 2010. De 2011 a 2012 foi Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação do Brasil, e, em 2012 tornou-se Ministro da Educação.

Para isso, o Estado pode se valer da política fiscal e da tributação sobre a renda do capital. É preciso que o Estado crie um conjunto consistente de políticas e programas sociais, capazes de viabilizar a inserção produtiva, a distribuição de renda e a inclusão social; implemente ações internas no sentido de eliminar a pobreza, distribuir e redistribuir renda, viabilizar a inserção produtiva e dinamizar o mercado interno; e crie também um conjunto de ações na direção da inserção soberana no cenário internacional, buscando novos espaços para o país e contribuindo para a redução das assimetrias entre as nações (MERCADANTE OLIVA, 2010).

No segundo governo Lula, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a capitalização do BNDES e a expansão dos créditos da CEF e do Banco do Brasil foram os protagonistas na distribuição de renda e expansão dos investimentos. Com a renda aumentada, a população consome mais bens modernos e não da baixa produtividade, favorecendo a modernidade das empresas que passam a utilizar mais tecnologia (BIELSCHOWSKY, 2011).

Em uma perspectiva de países periféricos, a estratégia do social-desenvolvimentismo tem requisitos ou objetivos mais gerais além daqueles relativos à combinação das políticas macroeconômicas particulares. Além do requisito do papel do Estado como ação política consciente em prol do desenvolvimento e o caráter subordinado do mercado, existem estratégias consistentes para a resolução de obstáculos característicos do subdesenvolvimento, tais como:

- a) Superação da inconvertibilidade monetária por meio da regulação da inserção externa da economia brasileira;
- b) Superação do atraso tecnológico por meio da implantação dos setores de alta tecnologia em simultâneo com a constituição de uma rede de empresas nacionais operando em escala global
- c) Construção de uma infraestrutura econômica compatível com esse nível de desenvolvimento;
- d) Melhora progressiva da distribuição da renda e a redução da desigualdade social através de políticas de regulação do mercado de trabalho, políticas sociais distributivas e ampliação da infraestrutura social (CARNEIRO, 2012).

Na formulação de Bielschowsky (2001), sob o ponto de vista dos determinantes do crescimento, a ampliação do consumo de massas fundada na redistribuição da renda seria o fator dinâmico primordial. O ponto de partida é o reconhecimento do mercado interno enquanto pilar do crescimento em economias como a brasileira. Bielschowsky (2001) postula o círculo virtuoso do crescimento a ser obtido por meio de aumento de salários/ampliação de consumo popular/investimentos/aumento de produtividade/aumento de salários. O sucesso da estratégia dependeria da criação suficiente de empregos, disponibilidade de recursos fiscais e atenuação da restrição externa (CARNEIRO, 2012).

A questão do emprego seria solucionada em parte pelo perfil de crescimento e, em parte, pelo tipo de gasto público direcionado para maximizar sua ampliação. A respeito da restrição externa, a ideia central que presidia a estratégia era a de que ela seria atenuada pelo próprio perfil de crescimento, ou seja, a distribuição da renda e o padrão de consumo dela resultante implicariam menor elasticidade de renda das importações. Em contrapartida, a ampliação da base produtiva e os ganhos de produtividade assegurariam a competitividade das exportações (CARNEIRO, 2012).

A estratégia social-desenvolvimentista compreende cinco eixos distintos e necessariamente complementares, mas que vêm sendo implementados com diferentes graus de prioridade e maturação:

1. A melhoria da distribuição da renda;
2. A ampliação da infraestrutura econômica e social;
3. A reindustrialização via adensamento de cadeias;
4. A expansão do setor baseado em recursos naturais. A melhoria da distribuição da renda, por meio de variadas medidas, acompanhada de acesso ampliado ao crédito, possibilitou a rápida ampliação do consumo de massas.
5. A elevação dos preços das commodities combinada com a elevação das exportações líquidas permitiu afastar a restrição externa que poderia advir dessa estratégia de crescimento (CARNEIRO, 2012).

A estratégia de crescimento a partir do consumo de massas teria de estar ancorada em políticas distributivas permanentes que acarretassem a melhoria progressiva da distribuição funcional da renda, isto é, os rendimentos do trabalho teriam de aumentar mais rapidamente do que a produtividade. Em segundo lugar, seria crucial a disseminação e ampliação do crédito. Somente a combinação de ambos permitiria superar o caráter subordinado dos segmentos produtores de bens de consumo no capitalismo (CARNEIRO, 2012).

Em conclusão, o consumo de massas, para funcionar, compreenderia: melhorias autônomas na distribuição funcional e pessoal da renda por meio da regulação do mercado de trabalho, da política tributária e das políticas sociais, que elevassem a massa de salários e rendimentos do trabalho, o consumo e o multiplicador da renda; e, por sua vez, um incremento autônomo da demanda de consumo por meio do acesso fácil e amplo ao crédito (CARNEIRO, 2012).

A estratégia utilizada pelo social-desenvolvimentismo pode dinamizar a economia por um breve período, mas pode se tornar ineficaz a longo prazo devido à elevada concentração da renda observada no Brasil, bem como o baixo nível de endividamento das famílias em 2002. O processo precisaria ser completado pelo investimento autônomo, como a ampliação

da infraestrutura e das cadeias produtivas. Existe uma demanda reprimida por infraestrutura econômica e social no Brasil e sua ampliação iria constituir-se em elemento autônomo adicional do crescimento em razão das indivisibilidades deste setor (CARNEIRO, 2012).

2.3.2 Novo-desenvolvimentismo

O novo-desenvolvimentismo surge no início dos anos 2000 como uma reação ao duplo populismo, o fiscal e o cambial, presentes na base do fracasso tanto de liberais quanto de desenvolvimentistas em promover o crescimento com estabilidade; tanto ao populismo cambial adotado pela ortodoxia liberal porque entende déficit em conta corrente como poupança externa e aumento do investimento, quanto ao populismo fiscal e cambial, que caracteriza o desenvolvimentismo populista. A nova escola de pensamento novo-desenvolvimentista ganha sustento com a aprovação das “Dez Teses Sobre o Novo-Desenvolvimentismo” e aos poucos evolui em relação ao desenvolvimentismo clássico, que se tinha se equivocado ao defender o crescimento com endividamento externo e a macroeconomia pós-keynesiana (BRESSER-PEREIRA, 2016).

O novo-desenvolvimentismo tem diversas origens teórica-analíticas, entre as quais está a visão de Keynes e de economistas teóricos pós-keynesianos de interdependência entre Estado e mercado e a visão cepalina neo-estruturalista que, tomando como ponto de partida que a industrialização latino-americana não foi suficiente para resolver os próprios problemas de desigualdades sociais, defende a adoção de uma estratégia de “transformação produtiva com igualdade social” que permita crescimento econômico sustentável com uma melhor distribuição de renda (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

A proposta novo-desenvolvimentista está fundamentada em quatro pilares: (1) não haverá mercado forte sem um Estado forte; (2) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento de ambas instituições e sem políticas macroeconômicas adequadas; (3) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia nacional de desenvolvimento; e (4) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e contínuas (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

A alternativa novo-desenvolvimentista aos males do capitalismo é a constituição de um Estado capaz de regular a economia - que deve ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro funcional - isto é, voltado para o financiamento da atividade produtiva e

não para a atividade especulativa. Para isto, é necessário não só buscar formas inteligentes de ação estatal, complementares à ação privada, como também proporcionar condições para que o Estado possa desempenhar de forma mais eficaz sua ação. (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Na visão novo-desenvolvimentista, a concorrência é necessária porque estimula a inovação por parte dos empresários que tentam maximizar o lucro, o que torna o capitalismo dinâmico e revolucionário, e estabelece remunerações e riquezas diferenciadas aos indivíduos de acordo com suas habilidades. Mas devem existir regras reguladoras para que não se tenha como resultado da concorrência o desaparecimento das pequenas empresas (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Um Estado forte pode regular a concorrência e o resultado deve ser a constituição de um mercado forte em que predomina a busca pela redução de custos e de preços, pela melhoria da qualidade dos serviços e produtos e em que, conseqüentemente, haverá um reduzido desemprego, já que os menores e/ou menos eficientes também poderiam fazer parte do mercado (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Além disso, o Estado deve ser forte para permitir ao governo a implementação de políticas macroeconômicas defensivas ou expansionistas. Políticas de caráter defensivo são aquelas que reduzem a sensibilidade do país a crises cambiais; e políticas expansionistas referem-se àquelas medidas de promoção do pleno emprego, sobretudo em contextos recessivos. O Estado deve, ademais, possuir um sistema tributário progressivo, para reduzir as desigualdades de renda e de riqueza que são exageradas. As desigualdades menores devem permanecer, afinal, os indivíduos e as empresas têm capacidades diferenciadas (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Além do mais, o papel econômico do Estado é o de garantir as condições gerais da acumulação de capital, isto é, assegurar os meios necessários para que as empresas possam investir e aumentar continuamente a produtividade. Entre essas condições gerais, cinco são essenciais:

- (1) a ordem pública ou a garantia da propriedade e dos contratos
- (2) a educação pública
- (3) a promoção da ciência e da tecnologia
- (4) os investimentos na infraestrutura econômica
- (5) uma taxa de câmbio que torne competitivas as empresas que utilizam a melhor tecnologia disponível no mundo (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Além do desenvolvimento econômico, o Estado democrático deve garantir a segurança, a liberdade individual, a diminuição da desigualdade, e a proteção do ambiente (BRESSER-PEREIRA, 2016).

A política econômica na perspectiva novo-desenvolvimentista relaciona-se à adoção de um conjunto de medidas que visa a aumentar o nível de demanda agregada para criar um ambiente estável que estimule os empresários a realizar novos investimentos - dos quais os níveis de emprego e a utilização da capacidade produtiva são dependentes. Contudo, o objetivo da política econômica deve estar voltado para a estabilidade macroeconômica, um conceito mais amplo do que o de mera estabilidade de preços. Para se atingir estabilidade macroeconômica - como crescimento econômico e estabilidade de preços -, o governo deve fazer uso de uma política econômica com objetivos múltiplos, não somente o controle da inflação, e, para isto, é necessária uma maior coordenação de políticas (fiscal, monetária e cambial) e uma avaliação dos impactos conjuntos da adoção das políticas sobre os objetivos como um todo (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

A macroeconomia novo-desenvolvimentista de Bresser-Pereira é de matiz pós-keynesiana, pois afirma que o desenvolvimento econômico é puxado pela demanda. Todavia é uma teoria nova, pois afirma que não basta a existência da demanda para haver crescimento, é preciso que haja acesso a essa demanda, que a taxa de câmbio apreciada no longo prazo não garante (BRESSER-PEREIRA, 2018).

A nova teoria desenvolvimentista de Bresser-Pereira, além de defender a disciplina fiscal, evidencia que a disciplina cambial também é essencial porque, para o país se desenvolver, deve ter equilíbrio ou superávit em contracorrente, não devendo se endividar em moeda estrangeira. É nova porque trabalha com os cinco preços macroeconômicos: (1) a taxa de juros, (2) a taxa de câmbio e (3) a taxa de salários, que bem administradas por uma política monetária, fiscal e cambial, garantem (4) uma taxa de lucro satisfatória para as empresas investirem e (5) uma taxa de inflação controlada. Ademais, trabalha duas contas macroeconômicas: a conta fiscal, que reflete a economia do Estado, e a conta externa, ou corrente (BRESSER-PEREIRA, 2018).

O novo desenvolvimentismo está focado na taxa de câmbio e na correspondente conta externa do país, pois além de determinar as importações e exportações, também é fundamental para a inflação, para o investimento e para a poupança, logo, para o desenvolvimento econômico. A taxa de câmbio ou é fixa e, portanto, administrada, ou é

flutuante e impossível de ser administrada; afirma-se isso provavelmente tendo em mente as moedas reservas e particularmente o dólar, que, exatamente por serem moedas reservas, são difíceis de serem administradas. Para os países em desenvolvimento, é mais fácil e necessário ter uma política cambial que neutralize a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio (BRESSER-PEREIRA, 2018).

A diferença do novo-desenvolvimentismo para as três correntes desenvolvimentistas explicitadas anteriormente é a tendência de analisar a macroeconomia – taxa de câmbio e conta externa – para a microeconomia e assim, resultar em desenvolvimento econômico. O planejamento é complexo e depende do contexto econômico, das instituições e do comportamento dos agentes para aceitar o respectivo plano desenvolvimentista.

Neste capítulo, foram abordadas as principais ideologias desenvolvimentistas: desenvolvimentista do setor privado, desenvolvimentista nacionalista, desenvolvimentista “não nacionalista” e, por último, a evolução do debate recente de desenvolvimentismo: social-desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo. No capítulo subsequente, será apresentado o cenário histórico da conjuntura econômica brasileira nos períodos desenvolvimentistas nos respectivos períodos: entre 1953 e 1961 e entre 2003 e 2010.

3 UM PANORAMA HISTÓRICO DA CONJUNTURA ECONÔMICA BRASILEIRA NOS PERÍODOS DESENVOLVIMENTISTAS

Este capítulo tem o propósito de desenvolver um panorama histórico da conjuntura econômica brasileira nos períodos desenvolvimentistas em destaque nesta dissertação, para tanto, revisita autores que analisaram estes cenários. Os períodos selecionados são: de 1953 a 1961 quando da implantação do Plano de Metas, na gestão do Presidente Juscelino Kubitschek (JK); e, 2003 a 2010 época da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula). Portanto, estará organizado em dois itens, iniciando por JK e terminando com Lula.

3.1 O CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO NO PERÍODO 1953 A 1961

Para revisar o contexto econômico externo da posse de JK é preciso recordar alguns dados sobre a produção e oferta do café. Os primeiros 10 anos após o final da Segunda Guerra Mundial foram de escassez do produto no mercado internacional, à medida que aumentava a demanda europeia e reduzia a oferta mundial por consequência de fatores climáticos. Por esse motivo, houve o fim do preço-teto²⁵ estabelecido pelos Estados Unidos, o que ocasionou a elevação dos preços do produto e, conseqüentemente, o estímulo à expansão do cultivo do café, no Brasil e no resto do mundo. O resultado foi um novo período de superprodução que se estendeu por cerca de uma década, entre 1950 e 60, os excedentes de café eram comprados pelo Governo Federal exercendo forte pressão sobre os gastos do Tesouro nos anos JK, o que prejudicou em muito a condução da política macroeconômica no período (VILLELA et. al., 2005).

Em 1953, ainda no governo Vargas, a situação cambial e o financiamento do déficit público, sem emissão de moeda e expansão do crédito, eram os principais problemas, e, com uma única reforma, o Governo resolveu ambos com a Instrução 70 da SUMOC. Baixada em 9 de outubro daquele ano, a medida introduziu importantes mudanças no sistema cambial brasileiro: o monopólio cambial do Banco do Brasil foi restabelecido e a ele deveriam ser obrigatoriamente vendidas ou repassadas, pelos bancos autorizados a operar em câmbio, as divisas provenientes das exportações; o controle quantitativo das importações também foi extinto e substituído pelo regime de leilões de câmbio em bolsa de fundos públicos do país.

²⁵ O preço-teto é o preço limite para a compra de determinado produto, calculado de forma a garantir uma margem de segurança. Em outras palavras, o preço-teto seria o valor máximo de compra do café de acordo com determinada análise econômica.

Para a realização dos leilões, as importações foram classificadas em cinco categorias, de acordo com o critério de maior ou menor essencialidade período (VILLELA et. al., 2005).

Do lado das importações, as taxas múltiplas de câmbio, através do sistema de leilões, vieram substituir o controle de importações como instrumento para o equilíbrio da balança comercial, que permitiram amplas desvalorizações cambiais e a manutenção de uma política de importações seletiva, onerando mais certos produtos e favorecendo a aquisição de outros, com o critério de essencialidade e de proteção à produção industrial doméstica. Os primeiros resultados da Instrução 70 foram positivos: as exportações aceleraram seu movimento de recuperação, fechando o último trimestre de 1953 com 34,2% do valor total obtido no ano; as importações, por sua vez, mantiveram-se mais ou menos no mesmo nível dos trimestres anteriores. Assim, a diferença entre exportações (FOB) e importações (CIF) fechou o ano em superávit de US\$241,70 milhões (ABREU, 2014).

Em 1953, enquanto as despesas da União cresceram 40,3% em relação ao ano anterior, a receita dos principais impostos aumentou apenas 11,4%, e a receita total cresceu 20,6% - praticamente igual à inflação do período, que, avaliada pelo IGP-DI, foi de 20,8%. As outras receitas da União provieram principalmente da conta de ágios e bonificações e da venda dos estoques de algodão adquiridos pelo Banco do Brasil em 1952 (ABREU, 2014).

O déficit do setor público afetou a política creditícia do governo em 1953, modificando significativamente a sua composição e invertendo a tendência dos dois anos anteriores. Os empréstimos do Banco do Brasil às atividades econômicas cresceram apenas 18%, enquanto os destinados ao Tesouro Nacional e às outras entidades públicas elevaram-se em 89% e 25%, respectivamente. Os empréstimos aos bancos cresceram 77%. No total, a expansão do crédito do Banco do Brasil foi de 36% em relação a 1952. A política monetária, como não podia deixar de ser, foi também expansionista (ABREU, 2014).

A inflação avaliada pelo IGP-DI foi ampliada, do patamar anterior, em torno de 12% para 20,8%. Para o pensamento ortodoxo, a explicação está no retorno do déficit público e consequente expansão dos meios de pagamento. Na verdade, existem razões para crer que a mudança no patamar da inflação deveu-se, inicialmente, ao impacto das desvalorizações cambiais decorrentes da Instrução 70 que pressionaram os custos de produção das empresas, levando-as a elevar seus preços de venda (ABREU, 2014).

Quanto ao desempenho da economia em 1953, o PIB apresentou crescimento de apenas 2,5%, bem inferior ao dos anos anteriores - desde a recessão de 1947, entretanto, a indústria cresceu 9,3%. O pouco crescimento do PIB deveu-se ao pequeno desempenho da agricultura (de apenas 0,2%, devido à forte seca ocorrida naquele ano) e à estagnação do setor de serviços, em grande parte motivada pela queda das atividades do comércio e outros setores com a diminuição das importações (ABREU, 2014).

No início de 1954, as perspectivas de evolução do setor externo da economia brasileira pareciam favoráveis, e, por esse motivo, as preocupações centrais do governo deslocaram-se para o problema da inflação, identificado com o déficit público, com as pressões para a expansão do crédito e com o aumento da oferta monetária. O aumento de 100% do salário-mínimo, anunciado por Getúlio Vargas em maio de 1954, e a brusca retração das exportações de café devido às condições meteorológicas desfavoráveis foram as grandes dificuldades surgidas para o Programa de Estabilização da Economia de Osvaldo Aranha²⁶ (ABREU, 2014).

Os dois principais objetivos do respectivo Programa foram enfrentar a difícil situação cambial através do sistema de leilões de divisas e utilizar a receita obtida para criar condições para a adoção de políticas monetária e creditícia restritivas, tendo em vista o combate à inflação. Porém, ambos os objetivos fracassaram. O retrocesso no ritmo de exportação de café voltou a colocar no horizonte a possibilidade de uma crise cambial. Por outro lado, os propósitos deflacionários do Governo viram-se abalados pela mudança no patamar da inflação derivada das desvalorizações cambiais embutidas na Instrução 70 e pelo aumento de 100% no salário-mínimo. Ambos os problemas eram fontes de pressão sobre a expansão do crédito, comprometendo a austeridade perseguida pelas autoridades econômicas (ABREU, 2014).

O predomínio do declínio das exportações de café ocorria sem expectativas de melhoras a partir de 1955. Dessa forma, houve uma crescente e contínua queda das receitas de exportação, em um momento em que se aprofundava a substituição de importações do país. Ao mesmo tempo, lidava-se com o aumento de pagamentos de dívidas ao exterior contraídas no passado; e, também, vivia-se um progressivo aumento da rigidez na pauta de importações, dada a forma como tinha ocorrido até então os incentivos ao processo de substituição de importações: a indústria de bens intermediários básicos não tinha seguido a evolução da

²⁶ A política do ministro Osvaldo Aranha consistiu numa nova tentativa de estabilização da economia, mantida a visão ortodoxa do problema (isto é, tendo como objetivo uma política fiscal austera e políticas monetária e creditícia restritivas), porém privilegiando o ajuste cambial (VIANNA, 2014).

indústria de bens de consumo - culminando em um setor industrial com elevado grau de dependência de matérias-primas e demais produtos importados. Logo, no começo da segunda metade da década de 1950, as receitas auferidas com as exportações eram praticamente absorvidas por importações e amortizações de dívidas (LESSA, 1982).

Desta forma, verificou-se que a solução seria o ingresso líquido de poupança externa, via investimentos diretos e/ou financiamentos. A saída utilizada pelo governo do Presidente JK foi o ingresso líquido de capitais autônomos para contrabalançar a menor receita de exportação. Essa entrada de capitais externos permitiria um alívio no balanço de pagamentos e, assim, o prosseguimento das importações chaves para a industrialização, bem como asseguraria a continuação da taxa de investimento necessária para a substituição de importações (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

O eixo central da política econômica do governo JK foi a política de investimento, subordinando a política monetária e cambial, mesmo em meio a uma inflação crescente e a sérias dificuldades no balanço de pagamentos. O período iniciou-se com a elevação da taxa de inflação: 12,4% em 1955, 24,4% em 1956 e, atipicamente, 7% em 1957. No segundo semestre de 1958, os preços começaram a disparar, segundo o IGP-DI a inflação alcançou 24,3% e, nos três anos seguintes, 39,5%, 30,5% e 47,7%, respectivamente. Neste ano, com a expectativa de manter uma política de combate à inflação, indica como ministro da Fazenda Lucas Lopes, que, apoiado por Roberto Campos, elaborou e tentou pôr em prática o Programa de Estabilização Monetária (BIELSCHOWSKY, 1996).

Na área cambial, o fato marcante era o constante déficit no balanço de pagamentos de bens e serviços, que, nem mesmo o forte afluxo de capitais externos, iniciado em 1956, conseguia compensar. As exportações recebiam incentivos satisfatórios pelo lado da desvalorização cambial, ficando o desestímulo por conta de outros fatores, entre os quais uma forte deterioração nos termos de troca. O grande marco da política cambial foi a Lei 3.244/1957 que instituiu um novo sistema tarifário, e, também, a Comissão de Política Aduaneira. As mudanças foram na direção de simplificar o sistema cambial múltiplo: reduziram-se de sete para quatro as taxas cambiais (preservava-se o mercado livre para capitais e turismo), mantinha-se a categoria de importações preferenciais (petróleo, trigo e alguns outros itens) e reduziam-se as demais categorias de importação de cinco para duas (BIELSCHOWSKY, 1996).

A respeito da política cambial, no início da década de 50, esta era constituída no principal, senão único, instrumento da política econômica à disposição do setor público. As manipulações na taxa de câmbio e a imposição de quotas, tarifas e impostos de importação e exportação, formavam o conjunto principal de estratégias operacionais dos gestores da política econômica. A evolução da conjuntura econômica na década de 50 e até meados da década de 60 foi marcada por modificações profundas na política cambial e, cada uma dessas alterações constituiu um marco importante no processo de desenvolvimento econômico.

O regime de taxas cambiais múltiplas foi modificado diversas vezes através de novas instruções da SUMOC, porém, mantendo-se inalterado até 1957. A reforma cambial de 1953, embora tenha apresentado resultados imediatos positivos, teve seus efeitos amortecidos pela fase depressiva que atingiu o setor externo brasileiro a partir de 1954, porque os preços internacionais do café caíram violentamente a partir desse ano, com conseqüente deterioração dos termos de troca (ABREU, 2014).

A progressiva diminuição das receitas de exportação somada à intensificação do processo substitutivo comprometeram o poder do setor público de orientar o processo de industrialização. Assim, o saldo disponível de dívidas – deduzido os itens incompressíveis das receitas de exportação – diminuiu progressivamente de mais de US\$1 bilhão em 1953 para menos de US\$400 milhões em 1959. Desta forma, as opções do setor público para guiar o processo seletivo de importações fechou-se gradualmente, eliminando, assim, importante grau de liberdade na implementação de políticas econômicas. A única solução viável seria a entrada líquida de capitais autônomos para compensar o declínio nas exportações, esta opção aliviaria o balanço de pagamentos, de modo a não interromper a importação de bens essenciais, e, também, manteria a taxa de investimentos requerida pela continuação do processo de substituição de importações (ABREU, 2014).

A respeito da entrada de capital estrangeiro, além da Lei 1.807/1953 – que incentivava os setores de energia, transportes e comunicações – a regulamentação definitiva foi efetivada em 1954 para alguns setores receberem tratamento cambial favorecido. Esses setores foram selecionados pela SUMOC com base no critério de seu “interesse para a economia nacional”. A limitação dos subsídios às áreas prioritárias eliminava os incentivos a uma série de setores cuja rentabilidade era mais elevada do que a dos setores favorecidos (ABREU, 2014).

Os setores favorecidos eram subsidiados exatamente pela ausência de interesse do setor privado, como era o caso da infraestrutura, ou por restrições tecnológicas e/ou de capital

mínimo que impediam o investimento de capitais domésticos, e teriam sua taxa de investimento aumentada se tivessem os incentivos sido estendidos a eles. Em 1955 foi introduzida a Instrução 113, a qual incluía na lista de setores favorecidos praticamente todos os setores industriais, excetuando apenas aqueles que, a critério da SUMOC, fossem “supérfluos”. A partir da ausência de uma política de industrialização de longo prazo que pudesse definir o que era “supérfluo”, esse conceito tornou-se bastante flexível, logo, o movimento de capitais autônomos cresceu consideravelmente a partir de 1955, após atingir um mínimo em 1954. Não obstante o crescimento simultâneo das saídas, os fortes ingressos garantiram um resultado líquido positivo médio da ordem de US\$200 milhões no período 1956-61 (ABREU, 2014).

Em agosto de 1957 operou-se uma nova reforma no sistema cambial, com o objetivo de, primeiramente, simplificar o sistema de taxas múltiplas e introduzir um sistema de proteção específica por produtos da mesma categoria. Em segundo lugar, as receitas líquidas das operações cambiais, apropriadas pelo Tesouro através do Fundo de Ágios e Bonificações gerenciado pelo Banco do Brasil, tinham vinculações de uso determinadas por lei, o que eliminava sua flexibilidade como fonte de recurso para o setor público. O reajustamento das tarifas, por sua vez, aumentava os recursos sem vinculação à disposição do Tesouro (ABREU, 2014).

Uma das principais ideias na reforma foi acelerar a substituição de bens de capital, diminuindo a ênfase dada em anos anteriores à substituição de bens de consumo. Essa reorientação tornou a política de importação coerente com o estágio alcançado pelo processo de substituição/industrialização. Alguns bens de capital foram adicionados na categoria especial - importação mais cara -, enquanto taxas favoráveis foram mantidas para a importação - com ou sem cobertura cambial - dos bens de capital, dos produtos intermediários e das matérias-primas, todos necessários à produção de equipamentos. A indústria de bens de capital cresceu à taxa de 26,4% ao ano entre 1955 e 1960 em grande medida devido ao comportamento dos segmentos “equipamentos e veículos” e “equipamentos de transporte” (ABREU, 2014).

Se a política cambial foi o instrumento mais importante à disposição do setor público nesse período, todas as outras políticas podem ser enquadradas como políticas de desenvolvimento. Isso não significa que todas as ações do setor público estivessem guiadas por um plano pré-estabelecido, mas sim que, à exceção das políticas de curto prazo, os

objetivos das decisões tinham sempre em mente o desenvolvimento. Em verdade todos os programas anteriores ao Plano de Metas estavam limitados a alguns setores, em geral de infraestrutura (ABREU, 2014).

A conjuntura econômica até 1956 era de indefinição dos rumos econômicos devido à crise política dos anos anteriores. A sociedade brasileira, ou, pelo menos, suas elites intelectuais, políticas e empresariais, acompanhava a incorporação da ideologia desenvolvimentista à oratória oficial do governo. O pensamento econômico desenvolvimentista atingia a fase de auge:

- 1) O projeto de industrialização planejada tornava-se plenamente difundido na literatura econômica brasileira e com predomínio sob o neoliberalismo;
- 2) A reflexão econômica tornava-se essencialmente subordinada à discussão sobre o problema do desenvolvimento econômico do País (BIELSCHOWSKY, 1996).

O período entre 1956 e 1961 foi o período áureo do desenvolvimento econômico nacional, em que consolidou-se e encerrou-se a primeira fase da Revolução Industrial Brasileira. A taxa média anual de crescimento do Produto Interno Real subiu para 6% e o crescimento da produção industrial alcançou uma taxa média anual de 11%. Este aumento trouxe mudanças estruturais básicas ao crescimento da participação da indústria manufatureira no PIB. (BRESSER-PEREIRA, 1972).

No período 1957-61, o PIB cresceu à taxa anual de 8,2%, o que significou uma elevação de 5,1% ao ano da renda *per capita*. Na abordagem cepalina, essa teria sido uma fase de aprofundamento do processo de substituição de importações como motor do crescimento no país. Na crítica contrária à cepalina, teria sido a fase inicial do primeiro ciclo de crescimento gerado endogenamente acionado pela dinâmica global de acumulação, engendrada pela interação entre os setores de bens de produção e de bens de consumo (TAVARES, 1975).

A respeito do setor externo, as previsões foram excessivamente otimistas. As exportações - exceto café -, apesar de terem crescimento acima de 6,2%, praticamente estagnaram no período 1958-60; a taxa anual de 8,9% deveu-se aos aumentos excepcionais de 1957 e 1961. Os preços do café caíram constantemente a partir de 1955, como consequência, a capacidade para importar ficou bem abaixo das previsões, apesar do ingresso de capitais de longo prazo ter superado os valores esperados. O resultado foi a ocorrência de fortes déficits no balanço de pagamentos (exceto em 1961), alcançando uma média de US\$176 milhões em

1957-61. Outra consequência foi a rápida redução do coeficiente de importação que alcançou 7% em 1960 (ABREU, 2014).

A tendência geral que se acelera na segunda metade dos anos 50 foi a de delegar ao setor público o provimento de insumos básicos (aço e energia, por exemplo) bem como a criação da infraestrutura básica (transporte, comunicações), vital para o processo de industrialização. Todos os planos elaborados durante o período colocavam nas mãos do setor público a tarefa de conduzir as obras de infraestrutura que objetivavam romper os estrangulamentos que tolhiam o processo de industrialização (ABREU, 2014).

A partir desta premissa, o Estado passou a ter sob seu controle: a produção de aço, através das três maiores usinas do País – Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA) e Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A (USIMINAS); a produção e refino de petróleo através da Petrobrás; a produção e exportação de minério de ferro através da Companhia Vale do Rio Doce; a produção de soda cáustica através da Companhia Vale do Rio Doce e da Companhia Nacional de Álcalis; transporte ferroviário através da Rede Ferroviária Federal; maior envolvimento na produção de energia elétrica através da CHESF e de Furnas. Além das atividades tradicionais, o setor público aumentou consideravelmente o controle sobre o crédito, através do Banco do Brasil e a comercialização de diversos produtos de exportação tais como café, cacau, pinho, mate, açúcar, borracha e sal, entre outros, através de autarquias específicas (ABREU, 2014).

A crescente intervenção do governo na atividade econômica não encontrava grande resistência por parte do setor privado. Em uma pesquisa feita com empresários em 1963, 72% dos entrevistados concordavam que as atividades empresariais diretas, até então exercidas pelo Governo, haviam contribuído para o desenvolvimento econômico do país. Essa porcentagem baixava para 56% quando se indagava sobre o artigo 146 da Constituição, que dispunha sobre a intervenção da União no domínio econômico e sobre o monopólio de determinados setores industriais e atividades (ABREU, 2014).

A pesquisa revelava, no entanto, a sempre presente contradição entre os juízos formulados em nível micro e as avaliações em nível macro. A maioria dos empresários queixava-se dos altos impostos, dos controles excessivos sobre o comércio exterior e da crescente intervenção do Estado em áreas onde a iniciativa privada pudesse florescer. Em resumo, se o Estado tivesse se limitado a desempenhar o seu papel original de fornecedor de

energia e transportes baratos, teria obtido o apoio incondicional dos empresários brasileiros (ABREU, 2014).

A participação das receitas totais do governo no PIB permaneceu constante até 1957, em torno de 20%, aumentando nos anos centrais do Plano de Metas para até 23,2%. A elevação simultânea das cargas bruta e líquida indicam tanto o aumento da arrecadação como a maior retenção dos recursos nas mãos do Governo. Em relação ao gasto total, a participação do governo cresceu de 19% em 1952 para 23,7% em 1961. As despesas de pessoal se elevaram a uma taxa anual de 8,1% no período. Outro fator que elevava constantemente os gastos correntes do governo residia nos auxílios, subvenções e coberturas dos déficits das empresas públicas de transportes (ABREU, 2014).

Devido às políticas de apoio financeiro às empresas públicas e de investimento em infraestrutura, que não eram interessantes para o setor privado em razão do controle de preços, as despesas correntes cresceram a altas taxas durante o período, colocando em risco a capacidade de poupança do setor público. Não obstante, houve aumento da capacidade de poupança nos anos de 1958, 1959 e 1960 (ABREU, 2014).

Em 1959, as despesas correntes diminuíram sua proporção na receita em função do aumento na arrecadação real e pelo atraso usual do ajuste dos gastos a tais aumentos. A elevação da receita nesse ano se deveu, quase que exclusivamente, a um aumento real de 200% na arrecadação dos ágios cambiais e impostos de importação, em consequência da reforma tarifária de 1957. O Governo aumentou sua arrecadação em cerca de 54% reais, o que, dada sua participação na arrecadação geral, implicou aumento de 22,5% no total da receita. Atrasando os gastos correntes em relação à receita (cresceram apenas 7,9% em 1958), dispôs o governo de maiores recursos de investimento em um período crítico do Plano de Metas (ABREU, 2014).

As restritas disponibilidades de poupança eram insuficientes para financiar os requerimentos da formação de capital. Durante o período 1956-61, a formação de capital do governo central cresceu à taxa anual real de mais de 15%, enquanto as empresas públicas aumentavam seus gastos em investimento, em 1960-61, em mais de 25% ao ano. Os investimentos se concentravam no setor industrial, especialmente na produção química e mineral, onde se incluíam a produção e refino de petróleo e a extração de minério de ferro. O setor de transportes e comunicações recebeu a maior parte dos investimentos a partir de 1958 em consequência da formação da Rede Ferroviária Federal (RFFSA).

Portanto, no período de desenvolvimento econômico do Brasil ocorrido entre 30 e 61 transformou-se a estrutura econômica, política e social do país. Pode-se concluir que ocorreu um amplo processo de desenvolvimento econômico com as seguintes características:

1. Industrialização: entre 30 e 61 o crescimento da produção industrial brasileira foi de 683%. Durante este período, portanto, a produção industrial brasileira quase sextuplicou, um importante avanço na estrutura produtiva brasileira;

2. Substituição de importações: esta era a única alternativa para o Brasil, dadas as limitações às possibilidades de aumento de nossas exportações. A industrialização ocorreu aproveitando-se do mercado interno já existente para produtos industriais importados que eram substituídos por produtos fabricados no país. Os empresários industriais, nesse período, não tinham dificuldade em decidir em que setor investir e/ou quais produtos importar;

3. Limitação à capacidade de importar: esta foi a causa de o processo de industrialização brasileira ter ocorrido fundamentalmente através de um processo de substituição de importações. A partir do fim da Segunda Guerra Mundial até o fim dos anos 60, foi a incapacidade de aumentar as exportações o principal fator limitativo de um aumento da capacidade de importar. Tinha que focar-se no mercado interno, produzindo no Brasil o que não se podia importar;

4. Surgimento de uma classe de empresários industriais: Surgiu durante essas três décadas de revolução industrial uma poderosa classe ou grupo de empresários industriais. Uma revolução industrial em moldes capitalistas só pode ser realizada desde que surja um grupo de homens com espírito empresarial, com capacidade de inovação, com possibilidades de comandar o processo de investimento e com disposição para arriscar;

5. Alta relação marginal produto-capital: A alta produtividade dos investimentos realizados no Brasil facilitou o desenvolvimento econômico do país. Segundo dados da FGV para o período 47-61, houve uma taxa média anual de formação bruta de capital relativamente modesta de 16,6% e uma taxa de investimentos líquidos (excluída a depreciação) de apenas 11,6%. Não obstante, durante este período a taxa média anual de crescimento do produto foi de 5,8%, o que significa uma relação marginal produto-capital de 0,5% - para cada unidade adicional de capital, excluída a parte de investimento destinada a substituir o desgaste dos equipamentos representado pela depreciação, havia meia unidade de crescimento do produto. Esta é uma relação marginal produto-capital favorável atribuída ao caráter extensivo da

produção agrícola; à concentração de investimentos na indústria manufatureira, sobretudo em ramos industriais de baixa relação capital-produto (alta relação produto-capital); à proporção relativamente pequena de investimentos em habitação e em certos serviços de utilidade pública; e, finalmente, à contabilização dos equipamentos importados a taxas cambiais subsidiadas (BRESSER-PEREIRA, 1972).

Neste item, foram apresentados os principais dados econômicos do cenário brasileiro no período entre 1953 e 1961 e as características prevaletentes do modelo industrial brasileiro adotado. No item 3.2, será exposto o cenário econômico brasileiro no período de 2003 a 2010.

3.2 O CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO NO PERÍODO 2003 A 2010

A situação hiperinflacionária que prevaleceu em diversos países da América Latina, nos anos 1980 e - em alguns casos - no início dos anos 1990, conduziu à implementação de programas de estabilização. O principal acontecimento que afetou a economia brasileira a partir dos anos 1990 foi a implantação do Plano Real em julho de 1994. Se, por um lado, o Plano Real foi capaz de derrotar um processo crônico de desequilíbrio inflacionário, por outro, a adoção da âncora cambial e a política de juros elevados geraram o acúmulo de sensíveis desequilíbrios de estoques nos fronts externo e fiscal (Ministério da Fazenda, 2011) (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013).

O segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi marcado pelo tripé macroeconômico: metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante. O sistema de metas de inflação consiste em fixar dois anos antes uma meta de inflação para um determinado ano e dar a devida publicidade dela e das ações do Banco Central, para que a sociedade acompanhe o que se está fazendo para cumpri-la. Utilizou-se a manipulação da taxa de juros nominal de curto prazo durante o ano para, através da oscilação do nível de atividade, fazer com que a taxa de inflação anual fique o mais próximo possível da meta. Ou seja, a taxa de juros age diretamente sobre a intensidade da demanda doméstica e sobre os preços: se a estimativa da inflação anual está acima da meta proposta, aumentam-se os juros para reduzir a atividade e, assim, diminuir as pressões sobre os preços (FLIGENSPAN, 2011).

A flutuação “suja” se refere a flutuação da taxa de câmbio, porque não é possível manipular câmbio e juros ao mesmo tempo num regime de livre entrada e saída de capitais especulativos. Porém, a taxa de câmbio é “suja” justamente porque o Banco Central interfere no mercado cambial, comprando e vendendo divisas, ou através do mercado financeiro, seja

operando com títulos públicos atrelados à variação da taxa de câmbio, seja atuando no mercado futuro (FLIGENSPAN, 2011).

As metas para o superávit primário, em percentual do PIB, cumprem o papel de mostrar o quanto o setor público é “responsável” na administração cotidiana, poupando recursos para resgatar a dívida pública. Uma vez que a dívida pública estava em ritmo de aceleração, o superávit primário serviu apenas para pagar parte dos juros anuais, já que taxas de juros muito altas incidindo sobre um estoque de dívida elevada geraram uma conta de juros maior que o superávit. Desta forma, a dívida pública continuou crescendo e sustentando o enorme processo de transferência de renda para os agentes que têm posições credoras quanto à dívida pública (FLIGENSPAN, 2011).

Desta forma, o controle de preços foi mais flexível e racional, e o cenário internacional foi favorável porque as grandes crises internacionais da segunda metade dos anos 1990 não se repetiram. No ano de 2000 se atingiu uma das maiores taxas de crescimento do PIB do período FHC (4,3%), com inflação de 5,7%, de acordo com o IPCA (índice utilizado pela política de metas de inflação). Desta forma, FHC terminou seu segundo mandato em 2002 com uma conquista importante, o controle da inflação e a consolidação de uma nova moeda, entretanto, a política econômica não foi capaz de gerar taxas de crescimento à altura das expectativas da população. Se a estabilidade de preços é importante, e isto foi suficiente para a reeleição em 1998, a sociedade entendia que ela é somente um passo para o crescimento e a melhoria social (FLIGENSPAN, 2011).

A euforia da estabilização com algum crescimento econômico dos primeiros anos, que garantiu a base para a reeleição do presidente FHC, foi dando lugar à estagnação econômica, à deterioração do mercado de trabalho e ao aprofundamento dos passivos fiscal e externo. É nesse contexto socioeconômico que ocorreu a campanha eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva. À medida que o tempo passava durante as eleições, o mercado financeiro tornava-se mais agitado e aumentava o temor dos especuladores internacionais e dos agentes nacionais que aplicavam recursos em títulos da dívida pública. Este temor foi verificado pela retirada de recursos externos do país e a compra de dólares pelos agentes nacionais, que geraram elevação da taxa de câmbio e o aumento do risco-país (FLIGENSPAN, 2011).

A combinação de estabilização monetária com reformas estruturais liberalizantes logrou êxito no enfrentamento do quadro de inflação crônica no país e, em certa medida, na modernização da estrutura produtiva. Todavia, às vésperas da eleição de 2002, o Brasil havia

acumulado significativos desajustes nos seus estoques de dívida pública e externa. A dívida líquida do setor público já estava acima de 50% do PIB, tinha seu prazo de maturação encurtado e apresentava um custo de carregamento de cerca de 8% do PIB (juros nominais sobre a dívida), o ano 2002 terminou com um perfil de indexação em que os títulos atrelados à variação cambial respondiam por 1/3 da dívida total. Ademais, as incertezas associadas ao processo eleitoral fizeram com que a taxa de câmbio disparasse, com uma desvalorização nominal de 60% entre janeiro e outubro daquele ano (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013).

O discurso político do Partido dos Trabalhadores, nos vinte anos anteriores, sustentava o ambiente incerto como auditoria e suspensão dos pagamentos das dívidas interna e externa. Além disso, os fatos negativos que abalaram o crescimento da economia em 2001, em especial a crise energética e a “quebra” da Argentina (segundo maior parceiro comercial do Brasil na época), ainda geraram consequências ruins (FLIGENSPAN, 2011).

A alta do dólar, que atingiu praticamente R\$4 no momento anterior à eleição, deflagrou a possibilidade de aumentos importantes de preços dos produtos importados, especialmente matérias-primas, o que levou à projeção de uma inflação de até 17% para o ano seguinte. Diante deste quadro, Lula fez manifestações, como a *Carta ao Povo Brasileiro* que foi uma afirmação de compromissos com a manutenção da estabilidade econômica e o respeito aos contratos - e alianças políticas com conservadores – como José Alencar para a vice-presidência, empresário do setor têxtil - para “acalmar o mercado” (FLIGENSPAN, 2011).

Assim que eleito, Lula garantiu a manutenção da política econômica de FHC - cujo centro era o sistema de metas de inflação – e a formação de uma equipe econômica de perfil conservador. O Governo também impôs uma meta de superávit primário de 4,25% do PIB, o que representava uma promessa de forte arrocho das contas públicas. Naquele momento os analistas políticos estavam divididos entre os que acreditavam que Lula havia abandonado as próprias crenças em prol da tentativa de conquistar a confiança do mercado financeiro, os que pensavam que a guinada conservadora era inevitável no momento e os que achavam que Lula era um político hábil e pragmático. Apesar disto, a turbulência diminuiu, a taxa de câmbio e o risco-país caíram, e os recursos externos voltaram, visto que a taxa de juros havia sido elevada já no segundo mandato de FHC (FLIGENSPAN, 2011).

O primeiro ano de Lula foi difícil porque foram adotadas políticas econômicas, monetárias e fiscais contracionistas. O foco era não perder o controle da inflação, objetivo já alcançado pela sociedade. Os maus resultados iniciais referentes ao crescimento e ao emprego foram atribuídos à “herança maldita” do Governo anterior. O PIB cresceu apenas 1,2% em 2003, a taxa de desemprego média subiu de 11,7% em 2002 para 12,3%, e a inflação medida pelo IPCA chegou a 9,3%. No cenário internacional, a transição de 2002 para 2003 marcou uma melhora significativa, tanto no que se refere ao comércio, como à liquidez do sistema financeiro. Depois dos eventos críticos de 2001, o crescimento forte das economias emergentes - associado à aceleração dos países ricos - se transformou em elevações significativas de preços e quantidades no comércio internacional: os preços das exportações mundiais subiram em média 31% entre 2002 e 2006 (FLIGENSPAN, 2011).

Ao assumir em 2002, o presidente Lula manteve não só alguns marcos essenciais da política econômica em prol da estabilidade do governo Fernando Henrique Cardoso (metas de inflação, taxa de câmbio flexível e valorizada, superávit primário), mas ampliou vários programas de assistência social. A implementação das teses de focalização das políticas sociais iniciadas por este último, críticas à universalização dos direitos, aos moldes da antiga Social-Democracia, graças a essa expansão ganhou um status de quase universalidade: só o Programa Bolsa-Família foi estendido a 11 milhões de famílias, quase triplicando sua abrangência. O salário-mínimo cresceu 57%, em termos reais, entre 2002 e 2017, atingindo o maior patamar desde o começo dos anos 1970, quando do chamado “Milagre Brasileiro”, o que significou um acréscimo significativo da massa salarial e do consumo de bens-salário (FLIGENSPAN, 2011).

Logo, o mercado de trabalho formal e o processo de redistribuição foram os mais beneficiados neste período. O índice de Gini, que caiu quase continuamente durante o período do Real, acelerou sua queda no Governo Lula. Segundo a RAIS, os empregos formais expandiram-se em 15,4 milhões entre 2003 e 2010, alcançando um total de 44,1 milhões de postos de trabalho, entre celetistas e estatutários (setor público). No segundo mandato, a criação de vagas foi de 8,9 milhões contra os 6,5 milhões de 2003 a 2006. Este avanço foi, principalmente, pela geração de novos postos, mas também resultou da formalização de postos que antes eram informais, movimento que ocorreu em resposta ao aumento da fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego. A pressão no mercado de trabalho aliada à continuidade da política de valorização real do salário-mínimo – variação de 57% nos dois mandatos – ajudou a elevar o rendimento médio real dos trabalhadores formais em 21,3%

durante o Governo Lula (FLIGENSPAN, 2011). Já o coeficiente de Gini²⁷ caiu de 0,596 para 0,543 entre 2001 e 2009, a evidenciar certa consistência na reversão da tendência crescente verificada até meados dos anos 1990. Como consequência, detecta-se certa distensão no tradicionalmente concentrado e excludente crescimento brasileiro (FLIGENSPAN, 2011).

Em 2003, o Brasil se beneficiou do cenário internacional com exportações e saldo comercial se ampliando rapidamente, obtendo, assim, superávit em transações correntes. Entre 2003 e 2006, período do primeiro mandato de Lula, qualquer indicador externo que se observe para a economia brasileira melhorou substancialmente. A relação juros/exportações que era de 17,8% em 2003 passou para 8,2% em 2006 e a relação dívida externa/reservas reduziu-se de 4,8 para 2,3. Em virtude disso, o primeiro mandato de Lula caracterizou-se por resultados externos excelentes, muito influenciados pelo ambiente internacional favorável e desempenho doméstico apenas razoável, com taxa média de crescimento de 3,5% ao ano, ainda assim melhor que a média dos dois mandatos de FHC (2,3%). Este resultado foi consequência de uma política econômica de juros elevados, política fiscal contracionista e taxa de câmbio desfavorável às exportações e favorável aos competidores estrangeiros no mercado doméstico, principalmente a partir do segundo semestre de 2004 (FLIGENSPAN, 2011).

Entre 2001 e 2003, a demanda externa apresentou uma contribuição positiva e superior à demanda doméstica, ao passo que, depois de 2004, a expansão do gasto doméstico passou a liderar o crescimento. No ciclo virtuoso que então se inaugurou, verificou-se uma sensível recuperação do emprego, da massa real de rendimentos do trabalho e do crédito. Com isso, o consumo das famílias passou a se expandir em um patamar sensivelmente superior ao verificado nos anos anteriores. A formação bruta de capital, quando se considera o indicador trimestral, passou a apresentar o melhor desempenho em mais de duas décadas. O crescimento econômico, com geração líquida positiva de postos de trabalhos formais – e que contribuem com o financiamento previdenciário – fez com que, depois de muitos anos, o déficit previdenciário se estabilizasse (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013).

O ano de 2004 iniciou-se sob os efeitos do forte ajuste fiscal cujo os desdobramentos indicavam que, pela primeira vez, havia claros indícios de que o déficit nominal do setor público brasileiro pudesse se situar em patamar próximo a 3%. Mais que isso, a percepção de

²⁷ O Coeficiente de Gini consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade (no caso do rendimento, por exemplo, toda a população recebe o mesmo salário) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa recebe todo o rendimento e as demais nada recebem).

que a política fiscal estava bem ajustada gerava expectativas de desaceleração da inflação, queda de juros reais, expansão gradual da atividade econômica e inflexão na trajetória da relação dívida/PIB para os anos seguintes. Até meados de 2004, no entanto, ainda que os resultados dos dois primeiros trimestres tenham surpreendido positivamente, havia, por parte de alguns analistas, uma desconfiança de que a política econômica herdada do governo anterior - e até então mantida pelo governo Lula - poderia ser um limitador à obtenção de taxas de crescimento mais elevadas que as atuais sem gerar novos desequilíbrios. Alegava-se que o fraco desempenho da economia brasileira após 1998 estaria diretamente associado às políticas monetária e fiscal excessivamente conservadoras (IPEA, 2015).

Alguns estudos feitos por membros e colaboradores do Grupo de Acompanhamento Conjuntural (GAC) do Ipea a respeito das questões da conjuntura da época eram publicados nos boletins sob a forma de notas técnicas. Desta forma, na contramão do diagnóstico a respeito das políticas monetária e fiscal conservadoras, o Grupo de Conjuntura do Ipea pontuava que o trinômio flutuação cambial/metras de inflação/austeridade fiscal não pode ser considerada, *per se*, um obstáculo ao crescimento, uma vez que, em circunstâncias normais, ele pode ser perfeitamente consistente com um crescimento de 3,5% a 4% a.a. que, embora possa não ser considerado o ideal, está longe de ser pífio (IPEA, 2015).

Adicionalmente a este estudo, o GAC argumentava que, para acelerar as taxas de crescimento do PIB, era preciso aumentar a taxa de crescimento do produto potencial da economia através da implementação de um amplo conjunto de políticas para assegurar um horizonte de longo prazo às decisões de investimento. Dentre elas, destacam-se: a ampliação da reforma da Previdência, visando ao equilíbrio de longo prazo das contas públicas; a continuação da reforma tributária; a reforma trabalhista; e a definição clara dos marcos regulatórios nos setores de infraestrutura, de modo a incentivar o investimento privado e as mudanças na Lei de Falências e nas que regulam a execução de garantias de crédito para estimular a oferta de crédito de longo prazo (IPEA, 2015).

Outro ponto recorrente nas análises de conjuntura nesse período era, não apenas a necessidade da expansão da taxa de investimento na economia, mas também a melhor forma de a financiar. Na percepção do grupo de conjuntura, para obter um crescimento sustentável da economia a uma taxa de 5% a.a., era fundamental acelerar a taxa de investimento para patamar próximo a 25% do PIB, o que, em última instância, significava aumentar a taxa de

poupança na economia. Sendo assim, a escolha da melhor forma de financiar o investimento na economia passou a permear o debate conjuntural à época (IPEA, 2015).

Havia praticamente um consenso de que o problema das contas externas vinha sendo enfrentado de forma apropriada nos últimos anos e, levando em conta os percalços que o alto endividamento externo acarretou no passado, seria desejável manter tal política para diminuir a vulnerabilidade da economia brasileira às oscilações do câmbio e à instabilidade financeira internacional. Desta forma, caberia à política econômica desenvolver um ambiente favorável que pudesse permitir o aumento da poupança doméstica no país, por meio do compromisso com a estabilidade monetária e com a manutenção da austeridade fiscal (IPEA, 2015).

Ao longo de 2004, os dados corroboraram o cenário de recuperação econômica, ajudado, em parte, pelo aumento da liquidez no mercado internacional. Em que pese a desaceleração na margem ocorrida no último semestre do ano, resultante de um ajuste gradual da economia, o PIB registrou, em 2004, expansão de 5,7%, refletindo o excelente comportamento dos diversos setores produtivos da economia. Destacava-se o expressivo crescimento da indústria de transformação (8,5%), cuja taxa apresentada fora a mais elevada em dez anos, e o bom desempenho da construção civil (6,6%) e dos serviços (5%). Pelo lado da demanda, o consumo privado (3,8%) e o investimento (9,1%) foram os principais determinantes da expansão do PIB. Desta forma, o ano de 2004 marcou a retomada da absorção doméstica como principal fonte de crescimento econômico, ainda que a demanda externa também tenha tido uma participação relevante (IPEA, 2015).

Mesmo com a desaceleração em relação a 2003, o IPCA encerrou o ano de 2004 acima da meta de inflação, de 5,5%, porém dentro do limite superior da banda (8%). A alta de 7,6% refletiu os choques de preços de commodities industriais, com destaque para os reajustes da gasolina e dos preços da cadeia de aço. De qualquer modo, a evolução da economia em 2004 foi marcada por uma composição excepcionalmente favorável de indicadores: forte expansão do nível de atividade, queda da inflação, elevado *superávit* primário do setor público e melhoria do saldo nas transações correntes do balanço de pagamentos (IPEA, 2015).

Esses números positivos estimularam a expectativa de que alguma mudança estrutural havia ocorrido na economia brasileira e que se iniciava um novo ciclo de crescimento a taxas mais elevadas do que as que vinham sendo observadas. No entanto, o recuo da taxa de crescimento do PIB para 3,2% em 2005 reacendeu, mais uma vez, o debate sobre o que

estaria faltando para o Brasil crescer de forma sustentável. Ainda que a alta das taxas de juros utilizada para combater a inflação tenha se mantido no foco da discussão, era evidente que havia uma série de outras causas. A crescente carga tributária, o aumento das despesas públicas - que não se traduziam em elevação do investimento - e a ausência de reformas que aumentassem o nível de eficiência econômico, também eram utilizados para explicar a pouca solidez das bases de crescimento da economia. Logo, a questão principal que se colocava à época era de que forma a política econômica poderia mitigar os efeitos da desaceleração e revigorar o processo de retomada sem comprometer o objetivo de manter a inflação em trajetória declinante consistente com a meta estabelecida (IPEA, 2015).

De acordo com a análise do Grupo de Conjuntura do IPEA, no médio prazo, a retomada de um crescimento sustentável estaria condicionada a quatro pontos importantes:

1. Nível da poupança doméstica: a preocupante elevação das despesas correntes do Governo, tanto em 2004 como em 2005, representa um movimento em sentido contrário ao do aumento da poupança do Governo. Logo, para não depender, no futuro, apenas do financiamento através da poupança externa, a elevação da taxa de investimento requeria um esforço, tanto do setor privado, como do Governo, no sentido de aumentar os níveis de poupança doméstica;

2. Marco regulatório: A definição de um marco regulatório estável que viabilizasse os investimentos necessários para superar os gargalos nas áreas críticas de infraestrutura. De particular importância, nesse campo, destacam-se questões como: a) o aumento do investimento público nas áreas de transporte e logística; b) o deslanche do processo de regulamentação e montagem da engenharia financeira das parcerias público-privadas (PPP); c) a melhoria do sistema portuário; d) a agilização da concessão de licenças ambientais, para a construção de novas usinas hidroelétricas; e e) o aperfeiçoamento do modelo do setor elétrico, visando atrair um montante maior de investimentos privados dispostos a assumir riscos de longo prazo;

3. Melhoria do sistema tributário;

4. Aumento da produtividade: em um contexto em que o país consiga ter taxas de crescimento da ordem de 4,5% a 5%, o Brasil teria de ter um crescimento da produtividade da população ocupada entre 1,5% e 2,5% a.a., bastante acima do que se verificou nos últimos anos. Em conclusão, deveriam estar na ordem do dia questões como a necessidade de: a)

maior qualificação de mão de obra; b) melhoria educacional; e c) uma nova rodada de abertura da economia, para aumentar o grau de concorrência e de eficiência (IPEA, 2015).

No caso do mercado de trabalho, em 2005 os destaques foram o crescimento do emprego formal, a redução da taxa de desemprego e a elevação dos salários reais. O primeiro fenômeno estava relacionado ao dinamismo dos setores exportadores, além do aumento da fiscalização. No que diz respeito à taxa de desemprego, verifica-se que, após cair de maneira rápida no segundo trimestre, esta se manteve estável em quase todo o segundo semestre, combinando um ritmo mais moderado de criação de vagas com a desaceleração da taxa de crescimento da população economicamente ativa (PEA), o que impediu que a geração mais lenta de postos de trabalho resultasse em aumentos do nível de desocupação (IPEA, 2015).

Assim como aconteceu com o mercado de trabalho, a inflação também mostrou um comportamento mais favorável quando comparado ao do ano anterior (5,7% contra 7,6%). Na análise do IPCA verificou-se que a queda de preços dos alimentos, aliada à valorização do câmbio, fizeram com que a taxa de variação dos preços livres desacelerasse significativamente. Este recuo só não foi maior devido ao comportamento dos serviços, cujos preços apresentaram movimento oposto. (IPEA, 2015).

No que diz respeito à política fiscal, verifica-se que a elevação da carga tributária em aproximadamente 1,8% do PIB foi o principal responsável pelo superávit primário de 4,8% do setor público consolidado, mesmo em um contexto de forte elevação da despesa real. Assim, a despeito de superar a meta prevista inicialmente, a política fiscal em 2005 não se caracterizou necessariamente pela austeridade fiscal (IPEA, 2015).

Mantendo a mesma trajetória de anos anteriores, as contas externas brasileiras preservaram um bom desempenho. Em 2005, o superávit comercial alcançou a marca de US\$44,8 bilhões, bem acima dos US\$33,7 bilhões registrados no ano anterior, enquanto o saldo em conta corrente apontou o montante de US\$14,2 bilhões, mantendo-se em patamar superior ao observado em 2004 (US\$11,7 bilhões) (IPEA, 2015).

Os investimentos estrangeiros em carteira tiveram expressiva melhora em 2005, atingindo um superávit de US\$6,7 bilhões, ante um déficit de US\$4 bilhões em 2004, refletindo um melhor desempenho tanto dos investimentos em ações, quanto dos títulos de renda fixa (IPEA, 2015).

Em meio a essa situação internacional favorável – reflexo da abundância de liquidez nos mercados financeiros, do baixo grau de aversão ao risco entre os investidores e da dinâmica de crescimento que vinha sendo sustentada pelo desempenho de países emergentes como China e Índia -, a atividade econômica brasileira iniciava o ano de 2006 em aceleração, e a expectativa à época era de um crescimento vigoroso, dado não só o cenário externo, mas o fato de que o país produzira um ajuste expressivo na conta corrente do seu balanço de pagamentos nos últimos anos e que avançara na construção de um arcabouço de política macroeconômica que tinha garantido taxas de inflação baixas e déficit fiscais consistentes com uma trajetória declinante para a dívida pública medida como proporção do PIB (IPEA, 2015).

Na visão do grupo de conjuntura do IPEA, a aceleração do crescimento deveria ocorrer de maneira gradual para ser sustentável. Isto não impediria que a demanda interna, em particular o consumo das famílias, pudesse crescer mais rapidamente, principalmente por conta dos sucessivos saldos da balança comercial e seus reflexos em termos de evolução do resultado das transações correntes. No entanto, o aumento da demanda interna dependeria de que a sua sustentação fosse consistente com a continuidade da ampliação dos investimentos e das exportações, que, por sua vez, dependeria da existência de um ambiente de negócios que estimulasse os aumentos de produtividade. Dessa forma, o desafio que se colocava era como retomar o crescimento e como fazê-lo a um ritmo mais intenso nos próximos dez a quinze anos. Como o crescimento tende a refletir o comportamento de outras variáveis fundamentais, a evolução de certos indicadores inspirava algumas preocupações (IPEA, 2015).

Uma dessas preocupações estava relacionada à composição dos gastos públicos, que nos últimos anos vinha privilegiando cada vez mais as transferências às famílias, em detrimento dos investimentos. Desta forma, se o consumo continuasse a se expandir à velocidade verificada no passado mais recente, o país correria o risco de que o aumento da poupança externa fosse canalizado para o consumo, sem grandes benefícios em termos de aumento do investimento e de ampliação de capacidade produtiva. Em resumo, o padrão de crescimento observado nos últimos anos, baseado em significativas transferências diretas de renda por parte do Governo, financiadas pela combinação de uma carga tributária crescente e de níveis de investimento público deprimidos, embora tenha se revelado eficiente para reduzir em parte a desigualdade, dá sinais de estar em processo de esgotamento (IPEA, 2015).

O PIB de 2006 fechou com uma performance dentro do esperado: positiva e superior à de 2005. O crescimento de 4% foi decorrente do consumo doméstico e dos investimentos. O resultado da formação bruta de capital fixo (9,8%) refletiu o crescimento de todos os seus componentes, com destaque para a dinâmica do segmento de máquinas. A contribuição negativa das exportações líquidas no crescimento econômico retrata a forte expansão do volume de importações (18,1%), com um resultado mais modesto das exportações (5%). Este expressivo crescimento das importações explicou a discrepância entre o comportamento do consumo das famílias, com alta de 5,2%, e da produção industrial, com expansão de 2,8%, ratificando o fato de que boa parte da demanda doméstica estava sendo suprida pelas importações (IPEA, 2015).

Apesar do bom desempenho da economia neste ano, os efeitos não foram benéficos sobre a taxa de desemprego, uma vez que foi interrompida a trajetória de queda verificada nos dois anos anteriores. A expansão crescente da PEA e o baixo ritmo de criação de empregos foram os responsáveis pelo aumento da desocupação em 2006. No entanto, a média de rendimentos reais habitualmente recebidos cresceu 4%, atingindo uma variação duas vezes e meia maior que a observada no ano anterior. A inflação bem-comportada, aliada ao crescimento do emprego com carteira, que oferecem rendimentos superiores aos auferidos nos demais contingentes informais, foram os propulsores do crescimento dos rendimentos reais. De fato, a inflação recuou pela quarta vez consecutiva, de modo que a alta de 3,1% do ICPA manteve-se, com folga, abaixo do centro da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (4,5%) e teve a variação mais baixa desde 1998. (IPEA, 2015).

Com o intuito de aumentar ainda mais o dinamismo da economia, o Governo lançou, em janeiro de 2007, o PAC, que constituía um plano de investimentos basicamente em infraestrutura, além de objetivar a melhora da qualidade e o controle da expansão dos gastos públicos, para vigorar nos quatro anos do segundo mandato de Lula, no qual se combinavam projetos do setor público e do setor privado – nacional e estrangeiro. A ideia central era prover ao País uma ampliação da infraestrutura necessária para, pelo menos, diminuir os gargalos conhecidos nas áreas de energia, transportes, habitação e saneamento. A participação prevista do setor público era bem menor que a do setor privado, R\$67 bilhões versus R\$435 bilhões, distribuídos em quatro anos. Esta sociedade público-privada foi importante para consolidar a intenção do Governo em contar com o setor privado como parceiro de um novo ciclo, assim como já ocorreu no processo anterior de industrialização brasileira no século XX (FLIGENSPAN, 2011).

Sendo assim, o sucesso do PAC estava diretamente associado ao compromisso futuro do Governo em assegurar espaço nas contas públicas para elevar o investimento público federal sem comprometer o equilíbrio fiscal de médio e longo prazo, e à capacidade de se lidar com o atual arcabouço institucional e administrativo para implementar projetos considerados prioritários (IPEA, 2015).

Em 2007 a economia brasileira apresentou resultados bastante significativos. O crescimento real do PIB foi de 6,1%, o que se configurava como a maior taxa dos últimos vinte anos. Boa parte desta aceleração da atividade econômica veio do excelente comportamento da demanda interna, refletindo a forte expansão do consumo das famílias e do investimento. No caso do consumo privado, a alta registrada de 6,1% foi possibilitada pelo aumento do emprego, dos salários, do crédito pessoal, do salário-mínimo e de programas, como o Programa Bolsa Família (PBF). Já o crescimento de 13,9% da formação bruta de capital fixo elevou a taxa de investimento para 17,6% do PIB (IPEA, 2015).

O forte crescimento da demanda interna foi um dos responsáveis pelo resultado apresentado pelo investimento em 2007. A elevação do consumo das famílias contribuiu para diminuir o nível de ociosidade da indústria, gerando estímulos ao investimento, a fim de aumentar a capacidade produtiva da economia. Adicionalmente, estas decisões foram favorecidas por um ambiente de estabilidade de preços, que prevaleceu durante boa parte do ano, junto com uma política monetária expansionista. Vale ressaltar, no entanto, que esse segundo fator durou até meados de outubro de 2007, quando, pressionado pelo choque de oferta dos preços dos alimentos, o BCB interrompeu a trajetória de queda da taxa de juros (IPEA, 2015).

Outro fator responsável pelo bom desempenho do investimento em 2007 foi a conjuntura internacional. O crescimento da demanda externa, associado à elevação dos preços das commodities, gerou um forte impulso no setor da indústria voltado para a exportação. Isto, de certa maneira, amenizou a perda de competitividade dessas empresas em função da apreciação cambial. Além disso, este cenário de alta liquidez internacional facilitou a captação de recursos no exterior. Por fim, deve-se destacar também a atuação do BNDES, que exerceu um importante papel no financiamento do setor produtivo, sendo responsável pela concessão de R\$65,78 bilhões em linhas de crédito (IPEA, 2015).

Em que pese a forte expansão dos investimentos, o nível de utilização da capacidade instalada atingiu, no fim de 2007, patamares acima do pico histórico da série, o que poderia

indicar um fator de pressão inflacionária. No entanto, seu efeito foi pouco expressivo e a aceleração de 4,5% do IPCA foi decorrente, sobretudo, da alta dos preços dos alimentos, que subiram 10,8% naquele ano (IPEA, 2015).

O expressivo aumento do nível de atividade dinamizou o mercado de trabalho brasileiro em 2007, com aumento de 7,4% do nível de ocupação. Não obstante a esta melhora quantitativa do emprego, houve também uma melhora qualitativa nas condições do mercado de trabalho, seja pela maior formalização, com aumento de 5,2% na participação dos trabalhadores com carteira assinada, seja pela elevação de 3,2% dos rendimentos reais recebidos. Este cenário que conjugava aumentos de emprego e renda possibilitou uma elevação de 6,3% da massa salarial. Apesar de se manter em patamar bem próximo ao observado no ano anterior (6,4%), deve-se ressaltar que em 2006 o maior responsável pelo aumento de massa salarial foi o crescimento do salário real, enquanto em 2007 o fator preponderante foi o aumento do número de ocupados (IPEA, 2015).

Além da expansão da massa salarial, o consumo das famílias também se beneficiou da maior oferta de crédito disponível na economia. De fato, as operações totais de crédito aumentaram cerca de 4% em proporção do PIB entre 2006 e 2007. Esse aumento foi puxado, principalmente, pelas concessões de crédito pessoal, que cresceram 27,3% em doze meses, com um incremento de 32,2% nas operações de crédito consignado (IPEA, 2015).

Assim como o crédito, as finanças públicas também apresentaram um cenário favorável, graças à manutenção de elevados superávits primários e ao forte crescimento da economia. Consequentemente, a relação entre a dívida líquida do setor público e o PIB caiu de 44,7% em dezembro de 2006 para 42,8% em dezembro de 2007, ao mesmo tempo, em que o déficit nominal como proporção do PIB recuou de 3% em 2006 para 2,3% em 2007 (IPEA, 2015).

Pelo lado externo da economia brasileira, entretanto, sinais de mudança tornavam-se cada vez mais evidentes. O crescimento das importações em ritmo superior ao das exportações reduzia rapidamente o superávit comercial e, ao mesmo tempo, o saldo em conta corrente, que vinha sendo fortemente positivo até meados de 2007, começava a caminhar para território negativo (IPEA, 2015).

O ano de 2008 se iniciou com a economia brasileira crescendo a taxas consideráveis. Nos três primeiros trimestres do ano, o PIB apresentou um crescimento médio

dessazonalizado da ordem de 1,6%, com forte expansão dos investimentos, com taxa média de 4,6%. Esse movimento foi interrompido em setembro, quando a economia mundial foi abalada pelo agravamento da crise financeira. O aumento da aversão global ao risco foi acompanhado pela queda dos preços das commodities e da demanda mundial. No Brasil, os primeiros reflexos da crise se manifestaram por meio da diminuição das linhas de crédito externo e do fluxo de capitais em geral, dificultando as operações de financiamento para as atividades exportadoras. Adicionalmente, o sistema bancário também restringiu suas operações na medida em que os bancos, com receio de não serem capazes de honrar os depósitos dos clientes, assumiram uma posição mais avessa ao risco, reduzindo a concessão de crédito (IPEA, 2015).

Com a eclosão da crise financeira internacional que impactou fortemente o nível de atividade econômica, tanto nos países desenvolvidos, como nos emergentes, a economia brasileira desacelerou fortemente e registrou queda de 3,9% no quarto trimestre de 2008, atingindo o pior desempenho da série histórica do PIB, iniciada em 1996. Com este resultado, o PIB brasileiro registrou expansão de 5,2%, o que, apesar de estar longe de ser considerado ruim, ficou abaixo do esperado (6,5%), caso a economia tivesse repetido, no último trimestre, as mesmas taxas observadas nos três trimestres anteriores. Na verdade, o ambiente econômico interno já dava indícios de que a trajetória de crescimento até então vigente sofreria algum tipo de ajustamento. A este respeito, dois fatores em particular devem ser destacados: os efeitos defasados da política monetária contracionista, iniciada em abril pelo Banco Central do Brasil, e a busca de ajustamento a um nível reprimido da demanda, em vista do acúmulo muito elevado de estoques em vários setores da economia (IPEA, 2015).

Conforme o ajuste se intensificava, teve início o processo de cortes na força de trabalho empregada e a possibilidade de perda do emprego, que, junto com a escassez de crédito, reduziu ainda mais o nível de confiança dos consumidores. Com a perspectiva de um nível de demanda em queda, as expectativas dos empresários também se deterioraram, fazendo com que os projetos de ampliação da capacidade fossem adiados ou até cancelados (IPEA, 2015).

Dessa forma, apesar de apresentar um crescimento médio anual próximo a 5%, o quinquênio 2003-2008 se encerrou com a perspectiva de forte desaceleração da economia brasileira decorrente da crise financeira internacional. Adicionalmente, com o fim da liquidez

no mercado externo, caberia ao governo gerar os estímulos necessários para evitar uma retração ainda maior do nível de atividade nos próximos anos (IPEA, 2015).

De um modo geral, a economia brasileira mostrou resultados bastante favoráveis no período 2004-2008, após atravessar o ano de 2003 sob forte ajuste, a manutenção da política econômica baseado no tripé câmbio flutuante/metras de inflação/metras fiscais fez com que o nível de atividade voltasse a acelerar nos anos subsequentes. Com o ajuste das contas públicas e a desaceleração da inflação, foi se construindo um ambiente propício ao retorno dos investimentos, que ainda contavam com a forte liquidez do mercado internacional (IPEA, 2015).

Como contrapartida da expansão da economia, o mercado de trabalho iniciou um processo de dinamização marcado pelo crescimento da ocupação, sobretudo no mercado formal, pela queda significativa da taxa de desemprego e pela aceleração dos reajustes reais. O aumento dos gastos sociais, via programas de transferência de renda, e as novas formas de concessão de crédito pessoal geraram um cenário no qual a demanda interna passou a desempenhar um papel fundamental para o crescimento do nível de atividade. Em paralelo, os ajustes nos saldos em transações correntes e a melhora nos termos de troca diminuíram a vulnerabilidade da economia brasileira frente aos choques externos. Esta conjunção de fatores positivos fez com que, em 2008, o Brasil obtivesse o grau de investimento de duas das três maiores agências de classificação de riscos (IPEA, 2015).

No entanto, em que pese o bom desenvolvimento da economia durante esse período, várias questões relativas à sustentabilidade de um crescimento de longo prazo mantiveram-se presentes no debate econômico. Nesta perspectiva, o GAC, ao longo deste período, realizou uma série de estudos que procuravam não só identificar possíveis gargalos ao crescimento brasileiro, como também indicavam algumas agendas de discussão. De fato, eram temas recorrentes nas análises do grupo de conjuntura: a necessidade da expansão da taxa de investimento na economia; a implementação de reformas importantes, como a previdenciária e a tributária; e a regulação dos mercados ligados aos setores de infraestrutura (IPEA, 2015).

A discussão na literatura econômica é se a experiência contemporânea do governo Lula faz jus ao desenvolvimentismo. No governo Lula, coexistem duas “convenções”, uma institucionalista restrita de caráter mais ortodoxo, e outra denominada de “neodesenvolvimentista”, ou seja, dois lados conflitantes. A despeito dos sinais da conjuntura, vários autores apontam para as dificuldades de uma retomada mais consistente e robusta sem

que o país enfrente alguns problemas crônicos, como a crise da previdência, a alta carga tributária e o assistencialismo, por exemplo. Estes foram, especialmente, despertados após o fim do regime militar, com a universalização de políticas públicas consagrada pela Constituição de 1988, implementada na década de 1990 e ampliada pelo governo Lula (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013).

O principal fator explicativo do crescimento no período mais recente é a estabilidade econômica, ou seja, o fato de o governo Lula, a despeito do assistencialismo, ter mantido as linhas gerais da política econômica de matriz ortodoxa do governo FHC (metas de inflação, altas taxas de juros, câmbio valorizado, superávit primário). A partir do contexto internacional após a crise de setembro de 2008, o Brasil mantém posição confortável em comparação com outros países. No caso, tudo sugere que as medidas assistencialistas vêm apresentando impacto não desprezível na redução da pobreza e na alteração da distribuição de renda e estas, ao contrário de barrar o crescimento, têm se mostrado como fator propulsor. A queda gradual do coeficiente de Gini entre 1995 e 2006 se deve a uma série de políticas de transferências e também de aumento do salário-mínimo, revertendo uma tendência histórica que, se incrementadas com outras medidas como tributárias, de diminuição das desigualdades raciais, regionais e educacionais, poderiam levar o país a um patamar semelhante a alguns países hoje considerados como de ótimo padrão de distribuição (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013).

Logo, pode-se concluir que o governo Lula, no primeiro momento, não só optou por uma política monetária e fiscal restritiva, como, representou muito mais continuidade que rompimento em relação ao governo anterior. Em termos de política social, optou pelo gradualismo, apostando mais no longo prazo que no brilho fugaz apontado pelos modelos: elevação paulatina do salário-mínimo e dos programas de transferência de renda. A “Era Lula” afasta-se completamente da definição de populismo a partir de interpretações de populismo de Bresser-Pereira (1991, 2006), Diaz-Alejandro (1981), Sachs (1989): a partir da concepção de uma curva de Philips negativamente inclinada de curto prazo, sustenta-se que os governos populistas ignoram as restrições macroeconômicas, como o combate à inflação e ao déficit público, e optam pelo crescimento acelerado a curto prazo, alimentado por políticas ativas de sustentação da demanda agregada, aumento de salários, redução da carga fiscal e juros baixos (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013).

O estudo dos cenários econômicos tanto no período do Plano de Metas (1953 – 1961) quanto no período do PAC (2003 a 2010) é relevante para discriminar as ações e políticas de cada plano desenvolvimentista e os respectivos resultados. A partir disto, no capítulo 4 serão desenvolvidas as experiências brasileiras de planejamento desenvolvimentista, tendo como destaques: O Plano de Metas e o PAC 1.

4 AS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS DE PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTISTA

Neste capítulo, as experiências brasileiras de planejamento desenvolvimentista, respectivamente, Plano de Metas (1956 – 1961) e PAC 1 (2007 – 2010), serão desenvolvidas e apresentadas, as metas, o cenário econômico e os montantes investidos. Também serão apresentados os resultados das respectivas ações priorizadas por cada plano.

4.1 O PLANO DE METAS

Quando da posse de Juscelino Kubitschek, a ideologia do desenvolvimentismo passa a fazer parte da “retórica oficial do governo”. O momento era de auge do pensamento, uma vez que a ideia do planejamento estatal da industrialização integrava de forma ampla a literatura econômica do país e, ademais, estava à frente do pensamento neoliberal, em termos de aceitação. Nessa perspectiva a lógica desenvolvimentista do governo Kubitschek tinha como premissa: “aprofundar a industrialização, planejando-a, ampliando a infraestrutura de bens e serviços básicos, garantindo as importações necessárias e evitando a interrupção do processo de desenvolvimento por políticas contractionistas era, em resumo, a questão que norteava o pensamento econômico do período” (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 406).

O Plano de Metas (PM) era um plano quinquenal criado em prol da industrialização da base produtiva do país, para tanto, estava fundamentado nos diagnósticos e definições da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU) e dos programas CEPAL/BNDE. O Relatório do Grupo Misto CEPAL-BNDE amparou-se na elaboração de projeções relativas ao desempenho de vários setores econômicos e na necessidade de acelerar o crescimento econômico. O ponto chave do relatório foi a definição de áreas prioritárias de investimento e a determinação de pontos de estrangulamento. No início de 1956 foi criado o Conselho de Desenvolvimento, órgão diretamente subordinado à Presidência da República, encarregado de traçar a estratégia de desenvolvimento para o país (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

Ao contrário dos planos anteriores, este foi levado adiante com o total comprometimento do setor público. A atuação pública ficou definida para áreas de obras de natureza básica ou infraestrutural e, também, para facilitar e estimular as atividades e os investimentos privados. Em um plano mais geral, os objetivos eram de elevar, o quanto antes, o padrão de vida do povo, ao máximo compatível com as condições de equilíbrio econômico

e estabilidade social, e também observar as condições no nível interno de emprego, principalmente do capital, e do balanço de pagamentos com o exterior (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 2014).

As circunstâncias que sustentavam o plano eram as mesmas usadas nas projeções do Grupo CEPAL/BNDE: crescimento anual de 2% na renda *per capita*; os preços do café declinariam de 1955 em diante, estabilizando no nível de 1949-52; a receita de exportação de produtos - outros que não café - cresceria à taxa anual de 6,2%; o coeficiente de importação seria reduzido de 14% para 10%; supondo-se uma elasticidade-renda da demanda por importação igual a um, a redução de 4% no coeficiente de importação implicaria substituir 30% do total das importações até 1962; a inflação prevista era de 13,5% ao ano (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990). Além da importância de planejar um Plano de Metas a partir de estudos de técnicos economistas, é importante analisar o cenário socioeconômico brasileiro durante o período, o que pode ser visto a partir dos dados constantes no Quadro 1:

Quadro 1 - Cenário socioeconômico brasileiro quando do Plano de Metas

Especificação	Cenário (1956-1961)
População Total	51.944.397 habitantes (Censo 1950)
População Rural e Urbana	- Rural: 18.775.779 (36,15%) - Urbana: 33.168.618 (63,85%)
Municípios	1.889 municípios
População Ocupada	50,60% em atividades agropecuárias
Cidades	- Até 20 mil habitantes: 1.807 - Mais de 20 a 50 mil hab.: 51 - Mais de 50 a 100 mil hab.: 18 - Mais de 100 a 500 mil hab.: 09 - Mais de 500 mil hab.: 04
Taxa analfabetismo	40% da população com 15 anos ou mais
Mortalidade Infantil	120/mil nascidos vivos
Expectativa de vida	43,3 anos
Distribuição fundiária	- Até 100 Hectares: 85,4% dos estabelecimentos e 16,8% da área; - De 100 a menos de 1.000 hectares: 12,99% dos estabelecimentos e 32,52% da área; - Acima de 1.000 hectares: 1,58% dos estabelecimentos e 50,68% da área.
Distribuição de Renda	Em 1960, os 10% mais ricos acumulavam 39,4 % da renda, enquanto os 50% mais pobres ficavam com 17,6% da renda.
PIB per capita	US\$193,00 (1955)
Índice de Gini	0,535 (1960)

Fonte: Adaptado de ROTTA; REIS (2018, p. 155)

A população era predominantemente urbana, no entanto, 50,6% da população estava ocupada em atividades agropecuárias, ou seja, estava acontecendo um processo de migração da população que mora no campo para a cidade. A expansão das moradias criou uma série de problemas de ordem estrutural e social das cidades e dos centros urbanos maiores, como o aumento do desemprego e a expansão das periferias. A taxa de analfabetismo estava em torno de 40% da população com 15 anos ou mais, isto é, havia a necessidade de investimento em educação.

A metodologia do PM consistiu no levantamento dos pontos de estrangulamento, que retinham o crescimento econômico, não permitindo uma expansão contínua e coordenada dos setores básicos da economia nacional. No setor industrial, esses “pontos” foram localizados nas indústrias de base, principalmente nas áreas de transporte, energia e alimentação. A concepção de *pontos de estrangulamento* deu origem a um outro oposto – *ponto de germinação*, aquele cujos investimentos, pelo seu efeito multiplicador, impulsiona ainda mais a economia, estimulando novas atividades (FURTADO, 1984).

Eliminar os pontos de estrangulamento significaria eliminar a escassez de infraestrutura (estradas, energia elétrica, portos) para dar prosseguimento ao esforço da expansão econômica do país. Já o conceito de ponto de germinação partia do pressuposto de que a oferta de capital de *overhead* provocaria novas atividades produtivas. Este conceito justificou a meta de construção de Brasília e os investimentos no setor de transportes, pois havia a crença de que as necessárias comunicações com a nova capital provocariam a integração e o desenvolvimento do interior do país. O conceito de pontos de estrangulamento externo tinha a ver com o planejamento do processo de substituição de importações, de maneira a não agravar o ponto de estrangulamento representado pela redução da capacidade de importar. A decisão de criar uma indústria automobilística no país, mesmo em curto prazo, significaria uma redução na importação e, conseqüentemente, uma economia nas reservas cambiais, pois as estimativas de importação de veículos revelavam um custo em divisas superior àquela prevista para a implantação da indústria automobilística. O mesmo ocorreu com o trigo e o petróleo (NOLLI, 2013).

O Plano compreendia trinta metas, agrupadas em cinco setores mais a meta-síntese. As informações constantes no Quadro 2 sintetizam as metas de acordo com as prioridades.

Quadro 2 - Metas e prioridades do Plano de Metas

<p>1. Energia: 43,4% dos investimentos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento da capacidade de geração de energia: hidrelétricas e termelétricas; - Desenvolvimento de energia nuclear; - Aumento da capacidade de produção e refino de petróleo;
<p>2. Transportes: 29,6% dos investimentos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ferroviário - reaparelhamento e construção; - Rodoviário - pavimentação e construção; - Serviços portuários e de dragagem; - Marinha mercante; - Transporte aéreo;
<p>3. Alimentação: 3,2% dos investimentos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento da produção de trigo; - Construção de silos, armazéns, matadouros e frigoríficos; - Mecanização da agricultura e produção de fertilizantes;
<p>4. Indústrias de base: 20,4% dos investimentos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implantação, expansão e aumento da capacidade de produção da indústria: siderúrgica, de alumínio, de metais não ferrosos (chumbo, estanho, níquel e cobre), de cimento, de álcalis, de papel e celulose, de borracha, da construção naval, de automóveis, mecânica e de material elétrico; - Exportação de minério de ferro; - Indústria automobilística; - Indústria de construção naval; - Indústria mecânica e de material elétrico pesado;
<p>5. Educação: 3,4% dos investimentos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formação de pessoal técnico; - Orientação da educação para o desenvolvimento;
<p>6. Meta-síntese: Transferência de capital federal (mobilizou o equivalente às outras 30 metas do Plano)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Construção de Brasília; - Definição do projeto piloto; - Definição dos marcos legais; - Transferência da Capital Federal.

Fonte: Adaptado de ROTTA; REIS (2018, p. 157)

A meta principal é relacionada ao setor de energia, concentrando 43,4% do investimento total englobando os objetivos de aumento da capacidade de geração de energia (hidrelétricas e termelétricas), aumento da capacidade de produção e refino do petróleo e avanço nos primeiros passos para o desenvolvimento na exploração de fonte nuclear na produção de calor, eletricidade e radioisótopos aplicáveis à indústria, agricultura e medicina.

Em relação à meta de indústria de base, em 1955, não havia fabricação de veículos automotores no Brasil, as empresas em funcionamento limitavam-se à montagem de veículos, sem que houvesse obrigatoriedade de aumentar a participação de peças nacionais, cuja fabricação se iniciava, então, no país (Plano de Metas, 1968). Apesar destas empresas irem beneficiar acionistas no exterior, representaram estímulo ao desenvolvimento econômico, aumento das oportunidades de emprego e salários. (BRESSER-PEREIRA, 1972).

Ou seja, energia e transportes eram, novamente, as principais áreas de investimento, com cerca de 73% do total de recursos, a cargo quase que integralmente do setor público. Para as indústrias de base previa-se 22,3% da inversão total, a cargo principalmente do setor privado ou do financiamento do mesmo por entidades públicas.

O Plano de Metas inclui a educação como uma das áreas prioritárias, mas com apenas 3,4% dos recursos projetados, e com foco centrado na preparação de mão-de-obra para a indústria. A educação obteve resultados parcialmente satisfatórios visto que houve aumento no número de alunos matriculados em todos os níveis, porém o problema não foi resolvido, pois a tarefa era grande demais para uma única administração e sob responsabilidade do Ministério da Educação, cuja ineficiência explica os poucos resultados da meta (LAFER, 2002).

Outro ponto importante é que o Plano centraliza o foco na construção de estradas, portos e aeroportos devido à estrutura básica do Brasil na década de 1950 que carecia de ampliação de estradas devido às demandas da economia.

A meta-síntese de construção de Brasília transformaria o Brasil em um continente econômico integrado. Calcula-se que as despesas mobilizaram em torno de 2 a 3% do PNB (Produto Nacional Bruto) durante o período (LAFER, 2002).

Comparando a representatividade dos investimentos realizados na proporção com o PIB, tem-se que o Plano de Metas “envolvia um volume de recursos que variava entre 7,6% do PIB em 1958 e cerca de 4,1% em 1961” (DIAS, 1996, p. 50), ampliando consideravelmente a participação do governo e das empresas estatais. Da mesma forma, o PM contribuiu para a elevação da taxa geral de investimento na economia, que passou de 18,4% do PIB, em 1955, para 22,4%, em 1961 (DIAS, 1996, p. 81).

Ao setor público caberia cerca de 50% do desembolso. Os fundos privados contribuiriam com 35% e o restante viria de agências públicas, para os programas públicos e

privados. Os recursos externos não eram detalhados, no entanto, a previsão feita para a capacidade de importar no período esclarece o que era esperado do exterior, a previsão era de um déficit decrescente no balanço de pagamentos, alcançando o equilíbrio em 1961 (CAMPOS, 2007).

Apesar de alguns setores terem apresentado resultados insignificantes, como o carvão mineral e o trigo, outros, todavia, superaram todas as expectativas, como as metas de pavimentação e construção de rodovias; os resultados alcançados na indústria automobilística e na marinha mercante que ultrapassaram as previsões conforme Tabela 1, tanto pela quantidade produzida, como, principalmente, pelos elevados índices de nacionalização alcançados.

Tabela 1 - Indicadores de veículos e automotores: metas, resultados e índice de nacionalização

Veículos automotores	Metas	Resultados	Índice de Nacionalização (junho/62)
Caminhões e ônibus	170.800	154.700	Caminhões: 93% Ônibus: 86,4%
Jipes	66.800	61.300	90,9%
Utilitários	52.600	53.200	94,3%
Automóveis	58.000	52.000	89,3%
Total	347.700	321.200	Média: 92,3%

Fonte: Adaptado de FURTADO (1984)

A política econômica implícita no Plano continha quatro peças básicas: 1) tratamento preferencial para o capital estrangeiro; 2) o financiamento dos gastos públicos e privados através da expansão dos meios de pagamento e do crédito bancário, respectivamente, tendo como consequência fortes pressões inflacionárias; 3) a ampliação da participação do setor público na formação de capital e, 4) o estímulo à iniciativa privada em setores estratégicos (LESSA, 1982). O Plano de Metas foi executado através de um esquema administrativo paralelo ao existente conforme Quadro 3:

Quadro 3 - Esquema administrativo, responsabilidades e recursos para a execução do Plano de Metas

Esquema administrativo
<p>Conselho Nacional de Desenvolvimento: - Formular e executar a política de desenvolvimento do país;</p>
<p>Grupos de trabalho: - Órgãos de assessoria do Conselho - técnicos com experiência de planejamento procedente da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, do grupo BNDE-CEPAL e da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Objetivo: - Estudar e viabilizar projetos já existentes; - Estabelecer metas quantitativas de produção - Elaborar normas reguladoras, visando à mobilização dos recursos necessários à execução do Plano;</p>
<p>Grupos Executivos: - Órgãos instituídos por decreto: - Coordenar as metas que envolvessem o setor privado. Eram compostos de elementos categorizados, procedentes de diferentes órgãos da administração pública interessados, tais como: BNDE, SUMOC, CACEX, Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, Conselho de Política Aduaneira (criado em 1957), ministérios com ação sobre o assunto, órgãos do setor privado e profissionais liberais convidados a participar.</p>
Recursos para a execução do Plano:
<p>- Nova legislação fiscal: fundos financeiros e empréstimos compulsórios; - Captação de investimentos diretos: capital físico e financeiro (Lei 2.145/54²⁸ e Instrução 113 da SUMOC de 1955²⁹); para atrair poupança externa e tecnologia avançada; - Financiamentos (<i>supply credits</i>) - Empréstimos de agências governamentais: - USAID - EXIMBANK e outras; - Internacionais: principalmente BID e Banco Mundial;</p>

Fonte: Adaptado de FURTADO (1984)

O esquema administrativo era dividido em Conselho Nacional de Desenvolvimento, grupos de trabalho, composto pelos órgãos de Assessoria do Conselho, e grupos executivos, organizado pelos órgãos instituídos por decreto, responsáveis por conduzir as metas que envolvessem o setor privado.

²⁸ É extinta a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil S.A. e substituída pela Carteira de Comércio Exterior (CCE). Compete à CCE emitir licenças de exportação e de importação, aos que o requererem e provarem dispor da cobertura cambial; e exercer a fiscalização de preços, medidas, classificações e tipos declarados nas operações de exportação e importação, com o fim de evitar fraudes cambiais.

²⁹ A Instrução nº 113 permitiu a importação de bens de capital à taxa “livre” de câmbio por investidores estrangeiros, caso esses investidores aceitassem, como forma de pagamento, a participação no capital próprio da empresa que importasse o equipamento. Ou seja, permitia a entrada de capitais estrangeiros no país em condições substancialmente mais vantajosas.

Os estímulos às inversões privadas compreendiam vários aspectos. Em primeiro lugar, as reservas de mercado em benefício de bens produzidos no país eram dadas pela política cambial, principalmente pela Reforma de 1957 e pela Lei de Similares. Esta Lei garantia a total exclusão do produto da pauta de importação caso sua produção interna fosse em volume e qualidade suficientes para atender à demanda. Ademais, garantia-se câmbio preferencial para a importação de todo o equipamento destinado a setores prioritários (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

A indústria automobilística e a indústria naval, por exemplo, receberam amplas preferências para importação; um segundo grupo de estímulos à empresa privada referia-se ao crédito provido pelo BNDE³⁰ que, juntamente com o BB, supria recursos de longo prazo a juros baixos e pagamentos sujeitos à carência, o que, na conjuntura inflacionária, significava uma taxa real de juros negativa. Ademais, os déficits de caixa do Tesouro existentes em todo o período funcionavam como um estímulo indireto à ampliação do crédito para o setor privado, vez que o financiamento de tais déficits, por meio de emissões monetárias, possibilitava o crescimento ininterrupto do crédito nominal que era ofertado pelos bancos privados (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

Tinha-se ainda, entre as fontes de despesas governamentais, que iam se ampliando a cada ano, os gastos com o funcionalismo, bem como os subsídios ao setor de energia elétrica e as ajudas financeiras e compensações de déficits às companhias públicas de transportes (em especial de transporte ferroviário, marítimo e aéreo), como forma de contenção de fretes e de tarifas, por serem elementos significativos dos custos da produção industrial e do custo de vida. Havia, ademais, os investimentos em infraestrutura nos setores em que o setor privado não tinha incentivo para agir (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

Além dessas despesas, a proposta do Plano de Metas não considerava de onde partiria o pagamento da construção de Brasília, gastos estes que representaram em torno de 2 a 3% do PIB do período. O financiamento dos gastos decorrentes da política desenvolvimentista de Kubitschek não poderia se dar pela negociação de títulos de dívida pública, devido ao cerceamento legal da taxa de juros, no valor nominal de 12% ao ano, o que, dada a inflação, não tornava atraente a compra de tais títulos, por implicar numa taxa real negativa (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

³⁰O BNDE foi criado com a atribuição, entre outras, de gerir um fundo especial arrecadado pelo setor público, o Fundo de Reaparelhamento Econômico, cujos recursos seriam utilizados na implementação do conjunto de projetos da CMBEU.

Por outro lado, o financiamento não poderia se dar via um aumento de arrecadação de impostos. Uma reforma tributária não era admissível politicamente naquele momento: mesmo que passasse no Congresso, esbarraria nos objetivos dos detentores de grandes rendas individuais, que viriam seu nível de consumo prejudicado e, principalmente, nos objetivos de investimento dos empresários, grupos com poder de barganha suficiente para embargar uma reforma tributária (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

A alternativa remanescente para que não fosse aumentado o déficit governamental seria a redução de gastos: como naquele momento o crescimento do produto era uma prioridade, esta redução teria que se dar no custeio, não atingindo o investimento; todavia, a impossibilidade política de cortar nos gastos de pessoal fazia com que os cortes se dessem no investimento, por meio do atraso nos pagamentos referentes a este, ou sua inscrição em exercícios vindouros (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

O Banco do Brasil tinha superpostas as faces de autoridade monetária e banco comercial, o que significa que não havia controle severo sobre a emissão monetária. Por outro lado, o fato de o BB ser simultaneamente banco comercial e depositário das reservas dos bancos comerciais tornava também sem restrições a expansão da moeda escritural. Apesar de oficialmente a SUMOC poder barrar o inchaço de funções do BB, inibindo o crescimento dos meios de pagamento, as “pressões políticas e de política econômica”, acabavam fazendo com que tal barreira não vigorasse (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

O plano, no entanto, resultou em sérias dificuldades não previsíveis ou controláveis. O que de imediato se percebe na sua elaboração é a total ausência de definição dos mecanismos de financiamento que seriam utilizados para viabilizar um conjunto tão ambicioso de objetivos. Na ausência de um sistema financeiro com dimensão, maturidade e flexibilidade suficientes para captar as poupanças requeridas pelos investimentos propostos, a única solução teria sido a elevação da carga fiscal. Tal solução, supondo possível sua aprovação no Congresso, encontraria fortes resistências pelos empresários, que não estavam dispostos a verem seus programas de investimento comprimidos por impostos mais elevados (CAMPOS, 2007).

O esquema financeiro encontrado para a realização do Plano de Metas – o financiamento inflacionário – gerava através do aumento de lucros (de empresas privadas e públicas), do aumento da tributação nominal e diferencial e, é claro, da emissão de moeda, os recursos necessários à sua consecução. O elevado crescimento do produto, especialmente da

renda urbana, permitia uma transferência de renda na margem, sem que os grupos econômicos perdessem posição absoluta (CAMPOS, 2007).

Todo esse processo forneceu critérios para o estabelecimento de prioridade na substituição de importações e provocou, na elaboração do Programa de Metas, a percepção do conceito de vínculos entre metas, através do qual as potencialidades da demanda derivada permitiriam a identificação do quarto setor do Plano, que era o de indústrias de base. A compreensão desses vínculos, além de iniciar o dinâmico processo “meta-puxa-meta” (a indústria automobilística provocou a programação da indústria de autopeças, de pneus, de borracha, do aço, etc.), teve efeitos de longo alcance porque provocou a percepção da interdependência da economia como um todo, extravasando os limites de interesses e necessidades setoriais (NOLLI, 2013).

Houve razões e condições que levaram JK a optar por uma determinada estratégia, ao verificar que desde a Primeira República, o aumento da competência administrativa pouco havia se alterado, que a política da clientela persistia, que muitos órgãos visavam apenas à preservação do *status quo*, minando a competência administrativa, JK optou pela administração paralela, alternativa mais viável já que uma reforma administrativa global provocaria uma ruptura com o estilo conciliatório tão caro a JK (CAMPOS, 2007).

Os resultados gerais superaram as tendências projetadas e podem ser comparados favoravelmente com o desempenho dos países da América Latina. O objetivo mais geral do planejamento, “acelerar o processo de acumulação, aumentando a produtividade dos investimentos existentes e aplicando novos investimentos nas atividades produtivas”, foi alcançado, pois, entre 1956 e 1961 o crescimento anual médio do PNB foi de 7%, enquanto o crescimento da década anterior (1947-56) havia sido de 5,2% e o crescimento da renda *per capita* foi de 3,8%, contra a média de 2,8% do período anterior (LAFER, 2002).

A questão é: porque foram apresentados números de crescimento econômico positivo em um momento de condições desfavoráveis. A resposta é a política econômica do governo neste período. O governo JK se transformou em cinco anos, pela primeira vez no Brasil, em um instrumento efetivo do desenvolvimento industrial brasileiro. Três fatos explicam esta ação positiva:

1) A eleição pelas mesmas forças políticas que desde 30 estavam no poder. Forças que muitas vezes contraditórias, podiam ser definidas como nacionalistas, industrialistas e intervencionistas moderadas;

2) A personalidade otimista de Juscelino Kubitschek e a visão de oportunidade do momento histórico no qual o país se encontrava, delineou duas linhas líderes: a industrialização forçada e a confiança nas potencialidades do país e do seu povo;

3) O desenvolvimento econômico brasileiro entre 56 e 61 foi possível porque o Presidente reunia-se com um grupo de técnicos e economistas (muitos formados no exterior e com a influência do pensamento econômico da CEPAL), participantes da Fundação Getúlio Vargas, da SUMOC, do Banco do Brasil e do Ministério da Fazenda. Além da capacidade técnica da equipe, eles também portavam um sistema de contabilidade nacional. (BRESSER-PEREIRA, 1972).

Outra causa importante para o desenvolvimento industrial brasileiro nesse período é o grande fluxo de capitais estrangeiros. O Governo Federal incentivou a entrada de capitais estrangeiros diretos, seja através da Instrução 113 da SUMOC, seja através dos grandes incentivos cambiais, tarifários, fiscais e creditícios que o Governo Federal proporcionou para a instalação da indústria automobilística, da indústria naval, da mecânica pesada, etc.; (BRESSER-PEREIRA, 1972).

O resultado da construção de Brasília foi um grave impacto de 12,2% em 1958, a inflação alcançou 38,1% em 1961. O déficit do governo federal, de 80,8% em 1958 foi para 137,5% em 1961. Estes números foram ocasionados pela impossibilidade de uma reforma fiscal e contemporizando um ambiente em que as elites e as massas obtinham vitórias ilusórias – aumento de preços e de salário – evitando, assim, um conflito aberto. Deste modo, apesar de JK desejar desenvolvimento com estabilidade, foi forçado a aceitar desenvolvimento com inflação (CAMPOS, 2007). Pode-se analisar na Tabela 2 o aumento de inflação no período entre 1955 e 1961:

Tabela 2 - Comportamento da inflação no período 1955/61: IGP-DI (% a.a.)

Ano	Inflação
1955	12,15
1956	24,57
1957	6,95
1958	24,38
1959	39,44
1960	30,46
1961	47,79

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do IPEAdata

Nas suposições básicas, o Plano de Metas se valeu de projeções apresentadas no relatório do Grupo Misto CEPAL-BNDE, e entre estas havia uma perspectiva de inflação de 13,5% ao ano para o período de 1957 a 1961. Contudo, a inflação média nesse período foi de 26,5%, portanto bem maior que a projetada (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990).

O Plano de Metas assumiu, desde sua elaboração, uma postura de indiferença em relação às questões da inflação, bem como aos aspectos problemáticos de cunhos fiscal, monetário e de balanço de pagamentos do país. Com o decorrer do Plano, tal postura seria reafirmada com a colocação da solução destes problemas em segundo plano, bem como a subordinação destas questões aos objetivos chaves da industrialização (LESSA, 1982).

A distribuição de renda também era outro problema não abordado pelo Plano de Metas - ocupavam posição de reduzido destaque às inversões e gastos sociais. Apenas em 1959 ganha conteúdo o propósito de dinamização das antigas regiões primário-exportadoras com a constituição da SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (LESSA, 1982).

A partir destes objetivos de grande transformação na estrutura brasileira, as considerações sobre equilíbrio de preços, situação da balança de pagamentos e comportamento “sadio” do setor monetário, fiscal e cambial ficaram em segundo plano e a serviço da industrialização. A questão é porque este foi o esquema escolhido pelo Brasil ao

invés de estabilidade econômica, assim como escolhido por outros países latino-americanos? (LESSA, 1982)

Como fator subjetivo, havia conscientização do problema econômico brasileiro em termos de desenvolvimento industrial – sob a bandeira do “nacionalismo”. Por outro lado, no rol dos fatores objetivos, a solução da industrialização interessava ao mundo empresarial. O esquema de financiamento expansionista, proposto pelo Plano, abria possibilidades financeiras atraentes às empresas privadas nacionais e estrangeiras. Outro importante fator objetivo é que, uma vez que o sistema brasileiro já havia atingido um grau de diversificação industrial – seja devido ao grau de diversificação industrial, seja em função do espaço econômico – a economia brasileira poderia escapar do dilema estabilidade ou desenvolvimento ao contrário dos outros países do continente (LESSA, 1982).

Em relação ao primeiro conjunto de metas (energia-transporte), o Plano de Metas foi uma ampliação e consolidação de programas iniciados na primeira metade da década; estudos apontaram que havia sido uma industrialização desordenada com pontos de estrangulamento: desequilíbrio entre o parque industrial privado e o sistema de transporte e de geração de energia. Quando os desequilíbrios estruturais foram constatados críticos, foi imposta uma redistribuição de recursos a favor do setor público, iniciada com a criação do BNDE, o Fundo de Reaparelhamento Econômico, em 1952, e do regime de sobretaxas cambiais estabelecido pela Instrução 70 em 1953 (LESSA, 1982).

Um segundo conjunto de metas dizia respeito à instalação de um setor produtor de equipamentos, setor este que não se tratava de objetivos “obrigados” pela evolução anterior da economia, em contraste com as metas anteriores, cuja realização, porque indispensável ao funcionamento da economia, seria efetivada sob quaisquer títulos. Claro que a substituição de importações de bens de capital, a par das inegáveis vantagens a longo prazo, alterou no período do Plano a dinâmica da economia. Porém, não era “necessária” para a correção do desequilíbrio do setor externo, uma vez que no período de realização do Plano atuou como fator de pressão adicional sobre a procura de importações, apenas contornável pela adoção de uma política extremamente liberal em relação à atração de capitais do exterior. Contudo, apesar de não ser neste sentido “necessária”, a adoção destas metas foi, sem dúvida, induzida pela evolução anterior (LESSA, 1982).

Se a consecução dos primeiros objetivos era vital para o sistema econômico, e se a adoção dos segundos encontrava apoio no próprio processo anterior, já a meta especial de

construção da nova capital (Brasília) foi formulada num plano de decisão autônoma do Governo. A partir deste plano que envolvia tão vigoroso esforço de investimento e postulava profundas medidas na distribuição setorial e institucional das poupanças, o Governo não elaborou, em simultâneo, um plano de financiamento, preferindo procurar a solução ao longo da execução do programa. A formulação de um esquema de financiamento poderia induzir resistências por parte da área privada, que já havia demonstrado não estar disposta a aceitar cortes nos programas em expansão (LESSA, 1982).

Neste período de cinco anos se consolidou o desenvolvimento industrial brasileiro antes de mais nada por que, depois do extraordinário surto industrial ocorrido nele, as oposições e as dúvidas de caráter fundamentalmente ideológico quanto às possibilidades de industrialização do Brasil desapareceram. Mas, além deste motivo, localizado na área dos valores sociais, para a consolidação do desenvolvimento industrial brasileiro, existem outras razões de ordem mais objetiva, ou pelo menos mais quantificáveis. A mais importante delas, além da taxa média de crescimento industrial, que nesse período atingiu 11% ao ano, e da instalação da indústria automobilística, foi o grande desenvolvimento da indústria de bens de capital (BRESSER-PEREIRA, 1972).

O Brasil que já atingia um relativo grau de autossuficiência global, dado seu baixo coeficiente de importações (relação das importações sobre o PIB), que em 60 era de apenas 5,7%, começa neste período a tornar-se independente em um setor fundamental: o da produção de equipamentos. Segundo estudo realizado pela CEPAL, o desenvolvimento da indústria de máquinas-ferramentas nesse período foi extraordinário, atingindo a taxa de 14,7% ao ano entre 55 e 61. O desenvolvimento recente dessa indústria era ainda ilustrado pelo fato de que 55% das unidades produzidas tinham menos de dez anos (estudo de 62). Por outro lado, a participação das importações na oferta de equipamentos, que em 49 era de 52,7% baixou para 32,8% em 58. Em outras palavras, 67,2% da oferta em cruzeiros de equipamentos para a industrialização do país, em 1958, era feita pela indústria nacional (BRESSER-PEREIRA, 1972).

O Plano de Metas alterou significativamente a base produtora brasileira com índices e resultados significativos. Estes resultados alteraram a estrutura social e urbana a longo prazo. No item 4.2 será apresentado o Programa De Aceleração do Crescimento (PAC 1) entre o período 2007-2010 do governo Lula.

4.2 PROGRAMA DE ACELERAMENTO DO CRESCIMENTO (PAC)

A euforia da estabilização com algum crescimento econômico dos primeiros anos, que garantiu a base para a reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi dando lugar à estagnação econômica, à deterioração do mercado de trabalho e ao aprofundamento dos passivos fiscal e externo. Assistia-se à crise da teoria neoliberal ao redor do mundo, mas, principalmente, na América Latina a partir da década de 1990. Aspectos dessa crise manifestam-se no crescimento das taxas de desemprego, na ampliação das desigualdades sociais e regionais, na concentração de renda e nas baixas taxas de crescimento econômico. “A incapacidade do Consenso de Washington em fundamentar políticas econômicas capazes de engendrar processos de desenvolvimento mais duradouros” (CARNEIRO, 2012, p.767).

É nesse contexto socioeconômico que ocorreu a coalizão de centro-esquerda de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), que venceu as eleições com 61,3% dos votos válidos em 2003. A postura dominante no primeiro mandato do presidente Lula evidenciava a hegemonia no núcleo central do governo, de forma especial, à frente dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, de um grupo identificado com as orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI), centradas no controle fiscal e na visão gerencialista do Estado (ABREU, 2014). Em um primeiro momento, o governo Lula não demonstrou uma agenda de prioridades para melhorar as condições de vida da classe trabalhadora: houve a continuação de uma política de arrocho salarial; pouca ação para conter o desemprego; autorizou a reforma da previdência do governo FHC e a flexibilização do mercado de trabalho; e, fez poucos avanços na política agrária e agrícola (BOITO, 2005; MARQUES; MENDES, 2005).

Desta forma, as críticas provenientes das bases sociais de sustentação do governo, os resultados oscilantes da economia e as dúvidas em torno de um projeto de longo prazo fortaleceram o grupo não hegemônico no núcleo central do governo, ligado à Casa Civil e aos ministérios executores, que entendia ser impossível cumprir as determinações do FMI e levar adiante as políticas restritivas. Pois acreditava-se que estas acabariam por comprometer a proposta de desenvolvimento com inclusão social que havia sido o principal mote da campanha contra a coalizão identificada com as políticas de recorte neoliberal.

Este novo grupo se torna hegemônico via os investimentos públicos, especialmente em infraestrutura, como essenciais para o aumento da produtividade estrutural do sistema econômico, a fim de proporcionar crescimento no longo prazo. Somente esta retomada do investimento público, aliada às políticas de inovação tecnológica, valorização do salário

mínimo e transferência de renda seriam capazes de viabilizar uma proposta de desenvolvimento no longo prazo, articulando crescimento econômico e inclusão social, como constante no Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, em 2002 e no Plano Plurianual 2004 a 2007 (ABREU, 2014; BASTOS, 2012; BIELSCHOWSKY, 2011). O Quadro 4 apresenta o contexto socioeconômico da implantação do PAC, entre 2007 e 2016:

Quadro 4 - Contexto socioeconômico brasileiro no momento de implantação do PAC

Característica	PAC (2007-2016)
População Total	169.799.170 (Censo 2000)
População Rural e Urbana	- Rural: 31.845.889 (18,75%) - Urb.: 137.953.959 (81,25%)
Municípios	5.507 municípios
População Ocupada	20,45% em atividades agropecuárias
Cidades	- Até 20 mil hab.: 4.847 - Mais de 20 a 50 mil hab.: 414 - Mais de 50 a 100 mil hab.: 131 - Mais de 100 a 500 mil hab.: 82 - Mais de 500 mil hab.: 33
Taxa analfabetismo	13,63% da população de 15 anos ou mais
Mortalidade Infantil	32,2/mil nascidos vivos
Expectativa de vida	68,6 anos
Distribuição fundiária	- Até 100 Hectares: 85,2% dos estabelecimentos e 20% da área; - De 100 a menos de 1000 hectares: 13,2% dos est. e 36,2% da área; - Acima de 1000 hectares: 1,7% dos estabelecimentos e 43,7% da área
Distribuição de Renda	Em 2005, os 10% mais ricos concentram 45% da renda, enquanto os 50% mais pobres tem apenas 14,2% da renda.
PIB <i>per capita</i>	US\$ 5.860,00 (2006)
Índice de Gini	0,552 (2007)

Fonte: Adaptado de ROTTA; REIS (2018, p. 155)

A população brasileira era composta por 81,25% na área urbana contra 18,75% na área rural e apenas 20,45% da população estava ocupada em atividades agropecuárias. A taxa de analfabetismo era de 13,63% da população de 15 anos ou mais, bem abaixo do índice entre

1956 e 1962. A expectativa de vida é cerca de 68,6 anos, evidenciando um aumento da necessidade de investimentos na saúde e na infraestrutura urbana.

Os primeiros passos para a formulação do PAC foram dados no final do primeiro mandato do presidente Lula, mas foi a partir de seu segundo mandato que o programa se tornou realidade e passou a ser apresentado como referência de desenvolvimento para o país. O PAC, foi criado pelo Decreto nº 6.025/2007 com os objetivos de: acelerar o ritmo de crescimento da economia brasileira, aumentar o emprego e a renda, diminuir as desigualdades sociais e regionais e manter os fundamentos macroeconômicos (inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas) (BRASIL, 2008).

O PAC é consolidado em um país marcadamente urbano, diferentemente de outros projetos econômicos, e se configurou como um programa de desenvolvimento econômico e social com suporte de planejamento estratégico, na gestão articulada das ações interministeriais, no fortalecimento da regulação, na gestão de instrumentos financeiros, na parceria entre o setor público e o investidor privado e na articulação entre os entes da federação. Seus programas, projetos e ações estão organizados a partir de três eixos: infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana (BRASIL, 2008).

Concebido para o quadriênio 2007-2010 (PAC 1), ele foi reordenado para o período 2011-2014 (PAC 2) e para 2015-2018 (PAC 3). O Programa foi coordenado no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), possuindo uma estrutura de gestão que envolveu todos os ministérios implicados, bem como as empresas públicas, respondendo diretamente à Presidência da República, no que toca às ações de governo, e ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, no tocante às relações com a sociedade civil (ROTTA; REIS, 2019).

A ideia central do PAC é social-desenvolvimentista: redistribuição de renda é a marca mais importante das propostas de desenvolvimento, representando uma inversão de prioridade em relação ao que é posto pelo velho e pelo novo-desenvolvimentismo - que afirmam a centralidade no desenvolvimento das forças produtivas. A ampliação e generalização do consumo de massas, fundado na redistribuição de renda é apontada como “fator dinâmico primordial” da proposta social-desenvolvimentista (CARNEIRO, 2012, p. 774). “[...] Bielschowsky (2001) postula, na verdade, o que denomina de círculo virtuoso do crescimento a ser obtido por meio de aumento de salários/ampliação de consumo

popular/investimentos/aumento de produtividade/aumento de salários” (CARNEIRO, 2012, p. 774).

Quando se visualizam os eixos agregadores, as áreas prioritárias, os programas e os projetos podem se identificar, com clareza, a proposta de desenvolvimento que transpassa o PAC. A partir da ideia de um Estado indutor, que se utiliza das estruturas públicas de planejamento e busca articulação com a sociedade civil e o mercado, busca-se viabilizar as condições para construir a viabilidade e a legitimidade das ações propostas. O PAC procurou articular múltiplas demandas, em uma matriz intersetorial, com vistas a regular e orientar o processo de desenvolvimento, com prioridade a projetos de médio e longo prazos (ROTTA; REIS, 2019).

Foram definidos três grandes eixos para a orientação dos investimentos (Quadro 5): infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana. As áreas, os programas e projetos para os dois primeiros apontam para a constituição da infraestrutura necessária ao desenvolvimento da estrutura produtiva do país e que precisam da atuação direta do Estado, tanto pelos custos envolvidos, quanto pela sua “maturação” no médio e longo prazo (MOLO, 2016). Para estes dois eixos foram orientados 44,17% dos recursos do PAC (BRASIL, 2010; 2014; 2016). O eixo de Infraestrutura Social e Urbana desponta como a grande prioridade do PAC ao receber 55,83% dos recursos a serem aplicados em 32.178 empreendimentos previstos até dezembro de 2016.

A forma como o PAC foi sendo construído, a partir da demanda dos Ministérios e da sociedade, explicitou que um dos maiores entraves ao desenvolvimento se situava na carência de infraestrutura social e urbana. Enfrentar este problema tornou-se prioridade, especialmente pela mobilização da própria sociedade ao apresentar suas demandas. Outro aspecto essencial, sem dúvidas, foi a opção social-desenvolvimentista que o orientou, ao definir o social como “o eixo do desenvolvimento”. Porém, é necessário deixar claro que a lógica geral da orientação dos investimentos nesta área foi direcionada para a ativação dos processos produtivos, especialmente via construção civil, e para a incorporação dos indivíduos ao processo de consumo, via financiamentos habitacionais (BRASIL, 2010; 2014; 2016). O PAC compreendia três eixos de prioridade conforme Quadro 5: Infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana.

Quadro 5 - Metas e Prioridades do PAC

1. Infraestrutura logística: 10,25% dos investimentos
<ul style="list-style-type: none"> - Rodovias: construção, manutenção, conservação, adequação, ampliação, sinalização, concessões; - Ferrovias: expansão da malha, modernização e implantação de novos sistemas; - Portos: recuperação, implantação, ampliação, adequação, dragagem, manutenção, modernização, terminais de cargas e passageiros, ligações, acessos, logística; - Hidrovias: terminais, dragagem, eclusas, proteção e adequação de pontes, ampliações, manutenções, sinalizações; - Aeroportos: programa para aeroportos comerciais e de carga e para a aviação regional; - Equipamentos para estradas vicinais: máquinas para estados e municípios.
2. Infraestrutura energética: 33,91% dos investimentos
<ul style="list-style-type: none"> - Geração de energia elétrica: aumento da capacidade e diversificação da matriz, realização de leilões de energia e estudos de viabilidade; - Transmissão de energia elétrica: construção, manutenção, interligação, revitalização e modernização de linhas de transmissão e de subestações - Petróleo e Gás Natural: ampliação da capacidade de produção, construção de Plataformas, exploração do Pré-sal; - Refino e Petroquímica: construção de novas refinarias e petroquímicas, modernização e ampliação de existentes; - Fertilizantes e Gás Natural: construção, expansão e adequação de gasodutos; construção, ampliação, modernização de unidades de Fertilizantes Nitrogenados; - Indústria Naval: construção de Estaleiros, Plataformas de Petróleo e sondas; expansão e modernização da frota; - Combustíveis Renováveis: criação de um sistema logístico de etanol, articulando produção, distribuição e consumo.
3. Infraestrutura Social e Urbana: 55,83% dos investimentos
<ul style="list-style-type: none"> - Eixo Cidade Melhor: saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana, pavimentação, cidades históricas e cidades digitais; - Eixo Comunidade Cidadã: construção de Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento, Creches e Pré-Escolas, Quadras Esportivas nas Escolas, Centros Integrados de Esporte Unificado, Centros de Iniciação ao Esporte e Postos de Polícia Comunitária; - Eixo Minha Casa Minha Vida: programa Minha Casa Minha Vida, urbanização de assentamentos precários, financiamento habitacional; - Eixo Água e Luz para Todos: programa Luz para Todos, água em áreas urbanas, recursos hídricos;

Fonte: Adaptado de ROTTA; REIS (2018, p. 157)

A Infraestrutura Social e Urbana mobiliza a maior parte dos recursos efetivamente aplicados, 55,83% (Quadro 5), vindo, na sequência, a Infraestrutura Energética (33,91%) e a Infraestrutura Logística (10,25%). Porém, uma análise mais detalhada dos dados evidencia

que grande parte dos recursos aplicados nesta área são decorrentes de financiamentos habitacionais, nos quais, em sua grande maioria, os custos são bancados pelo próprio tomador do empréstimo. Ou seja, há uma incorporação ao mercado de consumo, mas por conta do próprio consumidor com aval e garantia do Estado (ROTTA; REIS, 2018).

O Eixo Social e Urbano é o que apresenta o maior número de projetos associados ao PAC, em decorrência dos tipos Saneamento, com 7.757 projetos, e Habitação, tanto de Interesse Social, com 3.713 projetos, quanto de Interesse de Mercado. Praticamente a totalidade dos investimentos realizados em Saneamento e Habitação de Interesse Social é executada de forma descentralizada pelos entes subnacionais ou organizações não governamentais, por intermédio de convênios e termos de compromissos, cabendo à União, no entanto, prover a maior parte dos recursos (TCU, 2010). Assim, pode-se concluir que, a partir da iniciativa do PAC, o governo brasileiro recolocou o Estado como agente decisivo na agenda do desenvolvimento, estabelecendo, com o mercado, um conjunto de relações híbridas e complexas que ainda carecem de maiores estudos e análises (ROTTA; REIS, 2018).

Percebe-se que os momentos históricos em termos de desenvolvimento socioeconômico do país são bem distintos: na década de 1950, o Brasil constituía sua estrutura básica nesta área, enquanto na década de 2000 já havia uma estrutura constituída que mais carecia de manutenção do que de ampliação para atender às demandas provenientes da economia e dos serviços sociais. Desta forma, o PAC apresenta a infraestrutura social e urbana como uma de suas grandes prioridades, mobilizando 55,83% dos recursos e apresentando um conjunto expressivo de programas e projetos na tentativa de responder aos desafios do processo de urbanização e de extensão dos serviços ao meio rural (ROTTA; REIS, 2018).

A segunda parte do PAC está ligada à adoção de medidas de melhoria institucional, como desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário, remoção de obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos, estímulo ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento e medidas fiscais de longo prazo (TCU, 2010). Além da promessa de estimular os setores produtivos, o PAC busca levar benefícios sociais para todas as regiões do país.

As metas propostas pelo PAC envolvem uma expansão significativa da taxa de investimento, cujo investimento tem sido feito em grande parte pelo setor produtivo privado (empresas, fundos de investimento do mercado financeiro, fundos de pensão, empreiteiras)

em parceria com o setor público (BNDES, 2008). O aspecto do PAC que chama a atenção é trazer a novidade das concessões à iniciativa privada, evidenciando a emergência de uma nova compreensão do Estado alinhado ao ideário liberal e do seu papel na dinâmica de desenvolvimento (ROTTA; REIS, 2019).

Em cada um dos eixos agregadores definiram-se áreas prioritárias de planejamento, orientação do investimento e um conjunto de ações definidas pelos ministérios, demandadas pelas demais instâncias da federação, pela sociedade e pelo mercado. Em muitas dessas ações, as responsabilidades eram compartilhadas pelos diferentes agentes envolvidos, ou até mesmo transferidas à iniciativa privada, o que tornou o programa complexo em termos de acompanhamento e avaliação (ROTTA; REIS, 2019).

Observa-se que nos Eixos de Infraestrutura Logística e Infraestrutura Energética predomina a tendência de recuperar e potencializar a base já existente, além de complementá-la com novos projetos que pudessem dar conta da demanda necessária à nova realidade do processo produtivo, dos deslocamentos internos e dos espaços urbanos. É de ressaltar que o PAC representa uma contra tendência ao que se vinha praticando no país na década de 1990, durante a qual estas áreas estavam sendo transferidas predominantemente para a iniciativa privada. Isso não significa que o PAC prescindir da iniciativa privada - pelo contrário, pois a lógica da parceria público-privada é recorrente - mas sim que o Estado é posto como organizador, planejador, coordenador, regulador, articulador e até mesmo como um dos investidores (ROTTA; REIS, 2019).

No que diz respeito à Infraestrutura Social e Urbana, percebe-se que a maioria absoluta dos programas, projetos e ações são orientadas para a constituição de estruturas ainda não existentes. O montante das obras dá conta de necessidades, tanto no meio rural quanto no urbano, que estavam represadas há muitas décadas. No lugar da parceria público-privada, a maior parte das ações aponta para parcerias com outros entes da federação, especialmente municípios, e com cidadãos contratantes de financiamento para projetos habitacionais. Todavia, é nítido o protagonismo do Estado nesta área através dos investimentos diretos do Tesouro ou das empresas estatais e de economia mista (ROTTA; REIS, 2019).

Os fundamentos econômicos dos objetivos do PAC estão baseados na estabilidade monetária, na responsabilidade fiscal e na baixa vulnerabilidade externa, adequando-se às medidas propostas no final da década de 1980 pelo Consenso de Washington. Nesse contexto,

as propostas neoliberais se fortalecem, apesar de não gerarem o crescimento econômico almejado (MARCH, 2010).

A seleção de obras é feita em três esferas: municipal, estadual e federal, ou seja, tanto o município quanto o Estado submetem propostas de obras a serem financiadas pelo PAC, cujas aprovações são analisadas pelo Comitê de Gestão do PAC (CGPAC) - composto pelos ministros da Casa Civil, do Planejamento e da Fazenda. O Comitê de Gestão trabalha em parceria com consultorias contratadas, que orientam a análise dos projetos. Além disso, os Estados e municípios são importantes no processo de contratação da mão de obra a ser utilizada - especialmente concentrada nas famílias que estão na linha da pobreza - e de fiscalização das contratações dos trabalhadores, o que evita aliciamentos e desrespeito às leis trabalhistas (CBIC, 2016).

Os investimentos do setor público - somando-se investimentos estatais, Orçamento Geral da União/Fiscal e seguridade e as contrapartidas aos Estados e municípios - resultaram em R\$235,7 bilhões. Já os financiamentos à pessoa física representaram os recursos de financiamentos em habitação, dos quais 463,6 mil unidades habitacionais, correspondentes a R\$28,4 bilhões, são referentes ao Programa de Habitação Minha Casa Minha Vida.

Os investimentos em habitação, com destaque para o Programa Minha Casa Minha Vida, além dos retornos positivos em juros, tarifas, tributos para o Governo e índices de valorização imobiliária para a Caixa Econômica Federal (CEF), tornam a construção das casas um instrumento vigoroso de incentivo à produção, seguindo o argumento de geração de emprego e renda previsto no plano de Governo do PT (Partido dos Trabalhadores) em 2002 (CBIC, 2016). O setor de habitação indica que quase 238 mil casas foram entregues, sendo 92 mil unidades para as famílias de 0 a 3 salários-mínimos, 139 mil para famílias de 3 a 6 salários-mínimos e 7 mil para famílias de 7 a 10 salários mínimos. O mercado da construção atingiu 11,3 milhões de empregos em 2010, representando 14% do total de ocupados na economia. Entre 2005 e 2010, a geração de emprego no setor cresceu num ritmo de 5% ao ano (TCU, 2010).

A Tabela 3 consolida as informações sobre as unidades habitacionais contratadas e o valor financiado por faixa de renda no âmbito do PMCMV até 2010. A meta para a faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos foi ultrapassada em 143% (TCU, 2010).

Tabela 3 - Unidades habitacionais contratadas no PMCMV – 31 de Dezembro de 2010

Público Alvo	Total		Meta	%
	Unidades Contratadas	Valor Financiado		
0 a 3 SM	571.332	23.708.569	400.000	143%
3 a 6 SM	287.165	20.309.665	400.000	72%
6 a 10 SM	145.760	9.009.518	400.000	73%
Total	1.004.257	53.027.752	1.000.00	100,4%

Fonte: Adaptado a partir de dados do TCU (2010)

O PAC se constituiu como referência de uma proposta desenvolvimentista com centralidade nas carências de cunho social do Brasil. Como resultados, a capacidade média de investimentos da economia brasileira se manteve nos patamares mais altos já registrados na história, na faixa de 18,4% entre 2007 e 2014; os investimentos em infraestrutura cresceram 171,1% no mesmo período; foram gerados mais de 20 milhões de postos de trabalho e mais de 12 milhões de empregos; houve expressivo aumento do rendimento médio real e da massa de rendimentos da população em geral; houve diminuição expressiva da dívida líquida no setor público, de 60,4% do PIB em 2002 para 36,1% do PIB em 2014; as reservas internacionais cresceram, passando de 37,8 bilhões de dólares em 2002 para 375,8 bilhões em 2014; entre outros (BRASIL, 2010; 2014; 2016).

Os resultados econômicos e sociais alcançados pelo PAC não o livram das contradições e das críticas recorrentes, quer pelo mesmo não ter representado uma ruptura com os fundamentos macroeconômicos de recortes teóricos neoliberais, quer por seus programas e propostas terem ficado aquém dos resultados esperados (RODRIGUES; SALVADOR, 2011). Houve aumento da renda dos trabalhadores, mas não no mesmo ritmo do aumento da renda do capital, não ocorrendo o rompimento com o padrão de acumulação sob a hegemonia do capital financeiro. Houve também aumentos nos gastos nas áreas sociais, mas em uma proporção muito menor do que o pagamento dos juros e amortizações das dívidas (CASTELO, 2013).

Os itens 4.1 e 4.2 do presente capítulo evidenciam os principais projetos postos em ação nos respectivos contextos econômicos. Ambos projetos econômicos apresentaram resultados positivos tanto para corroborar a base produtiva industrial como para intensificar o

acesso da população à moradia e ao sistema energético, social e urbano de qualidade. O item 4.3 destaca o comparativo entre os principais momentos desenvolvimentistas.

4.3 UM COMPARATIVO ENTRE OS PRINCIPAIS MOMENTOS

Para realizar um comparativo entre o Plano de Metas e o PAC, consideram-se sete categorias de análise: a) contexto histórico, b) bases de sustentação ideológica, política e social, c) áreas prioritárias, programas e projetos, d) montantes financeiros, e) concepções de planejamento, f) instrumentos de política econômica utilizados e g) avaliações realizadas pela literatura especializada. Para cada uma dessas categorias, selecionou-se documentos e referências bibliográficas, construindo gráficos de informações que viabilizassem a análise comparativa.

A partir da concepção de que o desenvolvimentismo não é apenas “um fenômeno da esfera do pensamento”, mas acima de tudo um “conjunto de práticas históricas de política econômica”, faz-se necessário compreender os elementos do contexto que fazem emergir determinadas proposições. Os elementos do contexto histórico socioeconômico brasileiro apontam para a existência de algumas diferenças expressivas entre o cenário de meados da década de 1950 e de meados da de 2000, com destaque para o crescimento econômico, a ampliação do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, o aumento da expectativa média de vida, o processo de urbanização, industrialização e crescimento das cidades e a diminuição dos indicadores de analfabetismo e de mortalidade infantil. Por outro lado, observa-se que alguns problemas que deram origem para a retomada do desenvolvimento não estão superados. Nestas continuidades, destaca-se a questão da desigualdade social, a partir da concentração da renda e da propriedade da terra (FONSECA, 2014).

Analisando as duas experiências desenvolvimentistas, percebe-se que ambas possuem como referências teóricas comuns: o keynesianismo, o estruturalismo cepalino e a compreensão do Estado Social. Estas matrizes identificam como o núcleo comum às experiências de desenvolvimentismo uma estratégia tendo como objeto a nação e seu futuro. Para possibilitar o projeto, é imprescindível a intervenção consciente e determinada do Estado com o propósito de viabilizar a industrialização como o caminho para acelerar o crescimento econômico, a difusão do progresso técnico e o capitalismo como sistema econômico (FONSECA, 2014).

Sendo assim, fica possível afirmar que o governo JK representa o momento final de um processo que havia se iniciado em 1930, com a Era Vargas e com as bases iniciais de construção da proposta desenvolvimentista no Brasil. Consolida-se o processo de transformação das bases econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas necessárias para a implantação do capitalismo industrial brasileiro. Transformações que retêm, simultaneamente, as características gerais de todo e qualquer desenvolvimento capitalista, bem como aquelas específicas, próprias de um capitalismo que se constituiu na etapa monopolista estatal do capitalismo mundial e que tem como ponto de partida um passado colonial (DRAIBE, 1985).

A partir da década de 1980, com o enfraquecimento do pensamento keynesiano e o fortalecimento do neoliberal, o projeto de industrialização é abandonado, pois é julgado “desnecessário” para o crescimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2016). As formulações de políticas econômicas e sociais implantadas com base no ideário neoliberal, nas mais diversas partes do mundo, tornam-se amplamente visíveis a partir do final da década de 1990 com os comandos de ordem de desnacionalização, privatização e desregulamentação. Aspectos da crise do ideário neoliberal manifestam-se no crescimento das taxas de desemprego, na ampliação das desigualdades sociais e regionais, na concentração de renda e nas baixas taxas de crescimento econômico. (CARNEIRO, 2012; FONSECA, 2014). No caso do Brasil, a partir das críticas ao ideário neoliberal e das “novas coalizões políticas” que se formam, emergem duas vertentes de pensamento identificadas com o ideário desenvolvimentista: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo, conforme visto anteriormente nesta dissertação.

No segundo governo Lula, a conjugação de distribuição de renda e expansão do investimento foi viabilizada pelas ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelos financiamentos via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil (BIELSCHOWSKY, 2011). Com a expansão da capacidade de consumo, a população acessa a bens mais modernos, favorecendo a modernidade das empresas e a propagação das novas tecnologias como um “círculo virtuoso” (BIELSCHOWSKY, 2011).

No que concerne às diferenças mais expressivas em relação às bases ideológicas, constata-se que o Plano de Metas esteve ancorado na Teoria da Modernização, gerando uma verdadeira “ideologia do desenvolvimento” (CARDOSO, 1977); enquanto o PAC estabeleceu

“o social como o eixo do desenvolvimento” residindo numa inversão de prioridade em relação ao posto pelo velho desenvolvimentismo, no qual a centralidade residia no desenvolvimento das forças produtivas (CARNEIRO, 2012).

Em relação às bases de sustentação política e social, observam-se muito mais semelhanças do que diferenças. No caso da sustentação política, as duas propostas estão alicerçadas em governos de centro-esquerda que conseguem construir uma base de sustentação política, a partir de acordos de convivência e interesse, que persistem enquanto as partes envolvidas identificam resultados positivos em termos econômicos, sociais e eleitorais. Os principais opositores, nos dois casos, são as forças políticas mais identificadas com o ideário liberal, especialmente por identificar, na ação mais incisiva do Estado, um entrave ao livre mercado e à livre concorrência (ROTTA; REIS, 2019).

No caso das bases sociais, as duas propostas são legitimadas pelo apoio de grande parte das organizações sindicais da classe trabalhadora, dos movimentos sociais progressistas, das instituições religiosas cristãs e de expressivos segmentos das camadas médias e do empresariado nacional, identificados com uma atuação mais incisiva do Estado, tanto no incentivo aos processos produtivos quanto no enfrentamento das diversas manifestações da questão social (ROTTA; REIS, 2019).

A definição das áreas prioritárias, dos programas e dos projetos sinaliza, com clareza, as opções definidas pelo Estado em termos de orientação dos investimentos e deixa evidente a proposta de desenvolvimento apresentada. Percebe-se que tanto o Plano de Metas quanto o PAC priorizam as áreas de energia e de transporte por considerá-las grandes entraves ao desenvolvimento. Os programas e projetos nestas áreas apontam para a constituição da infraestrutura necessária ao desenvolvimento da estrutura produtiva do país, que necessita ação incisiva do Estado para a sua viabilização, tanto pelos custos envolvidos quanto pela sua “maturação” a longo prazo (MOLO, 2016).

Ressalta-se que o PAC apresenta a Infraestrutura Social e Urbana para superar os desafios do processo de urbanização e de extensão dos serviços ao meio rural; enquanto o Plano de Metas apenas inclui a educação como uma das áreas prioritárias, embora com apenas 3,4% dos recursos projetados e com foco centrado na preparação de mão-de-obra para a indústria. O Plano de Metas traz priorizações de incentivo ao desenvolvimento da indústria de base da alimentação, o que não se percebe no PAC. A construção de uma nova capital federal,

incluída no Plano de Metas, constitui um projeto sem similitude ou base de comparação com o PAC (ROTTA; REIS, 2018).

Enquanto o Plano de Metas concentra-se nas hidrelétricas, termelétricas e estabelece os primeiros passos para o programa nuclear, o PAC já incorpora as novidades trazidas pela energia eólica e de matriz fotovoltaica, o que é plenamente compreensível, em razão das novas descobertas de fontes energéticas renováveis e sustentáveis. Nos casos dos combustíveis, o PAC, mesmo ainda centrado nos combustíveis fósseis (petróleo e gás), propõe avançar na área dos renováveis, especialmente o etanol. Pode-se dizer que os dois planos estão sintonizados com as tendências tecnológicas de seus respectivos contextos sócio-históricos, evidenciando a perspectiva já destacada de uma ação do Estado no sentido de responder às demandas do setor produtivo (ROTTA; REIS, 2018).

Sobre a área de transportes, no Plano de Metas, ou infraestrutura logística, no PAC, pode-se dizer que o foco também se mantém muito próximo, abrangendo os transportes rodoviário, ferroviário, aéreo, naval e fluvial. Porém, algumas diferenças importantes são perceptíveis. A primeira delas é no percentual de recursos executados nesta área, na proporção com o montante geral: o Plano de Metas destinou 29,6% dos investimentos, enquanto o PAC, apenas 10,25%. Outro diferencial importante é que o Plano de Metas foca na construção de estradas, portos e aeroportos; enquanto o PAC centra-se em questões de conservação, ampliação e provisão de equipamentos (ROTTA; REIS, 2018).

A análise dos montantes financeiros que envolvem o Plano de Metas e o PAC foi realizada tendo presentes os valores executados na respectiva comparação proporcionais com o PIB. Em termos de montantes financeiros, o PAC mobilizou valores 25 vezes maiores do que o Plano de Metas, ou seja, teve maior capacidade de inflexão nas diferentes áreas definidas como prioridades, sendo perceptível no quantitativo de empreendimentos que envolve, mais de 40 mil, contra pouco mais de 300 do Plano de Metas (BRASIL, 1958; 2016).

Com relação a representatividade dos investimentos realizados na proporção com o PIB, tem-se que o Plano de Metas envolvia um volume de recursos em torno de 7,6% do PIB em 1958 e aproximadamente 4,1% em 1961 (DIAS, 1996), ampliando consideravelmente a participação do governo e das empresas estatais. Da mesma forma, o Plano de Metas contribuiu para a elevação da taxa geral de investimento na economia, que aumentou de 18,4% do PIB, em 1955, para 22,4%, em 1961 (DIAS, 1996).

Por sua vez, o PAC também amplia a taxa de investimentos na relação com o PIB, tanto do setor público, que passa de 1,6%, em 2006, para 2,9%, em 2009, quanto de forma geral, passando de uma média de 16,6%, entre 1995 e 2006, para uma média de 18,4%, entre 2007 e 2014. Percebe-se que, mesmo envolvendo valores 25 vezes maiores que o Plano de Metas, o PAC não apresenta o mesmo desempenho em termos de ampliação das taxas de investimento (ROTTA; REIS, 2018).

Conforme as concepções de planejamento dominantes em cada plano descritas no Quadro 6, percebe-se diferenças significativas. Os dois planos trabalham com a ideia de um Estado indutor que se utiliza das estruturas públicas de planejamento e busca articulação com a sociedade civil e o mercado. O grande diferencial entre eles é que o Plano de Metas trabalha com a ideia de um Estado que concebe o projeto e o controla no sentido de imprimir uma lógica e garantir sua efetividade, focado em uma matriz setorial, predominando projetos de curto e médio prazos; já o PAC trabalha com a ideia de um Estado que busca articular múltiplas demandas em uma matriz intersetorial com vistas a regular e orientar o processo de desenvolvimento, com predominância de projetos de médio e longo prazos (ROTTA; REIS, 2018).

Quadro 6 - Concepções de planejamento (Plano de Metas x PAC)

Plano de Metas	PAC
<ul style="list-style-type: none"> - Planejamento governamental como estratégia de desenvolvimento; - Plano concebido a partir de grupos técnicos de trabalho e coordenado de forma centralizada; - O planejamento possui foco orçamentário, setorial, primando pela racionalidade técnica (que detém conhecimento sobre a realidade e é capaz de antecipar os cenários e controlar as atividades programadas) sobre a política, centrado em projetos econômicos e desenvolvimentistas; - Predomina cultura de planejamento de curto e médio prazos; - Burocracia ou grupo técnico recrutado por mérito para formular e/ou executar o projeto; - Em termos de administração pública, cria mecanismos e estratégias capazes de assegurar o funcionamento das empresas estatais e constitui uma estrutura de administração paralela capaz de dar agilidade e integração nas decisões e medidas a serem tomadas. - A execução do Plano de Metas tem como núcleo básico do mecanismo planejador e gerencial a associação concretizada entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Conselho de Desenvolvimento, articulando governo e mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado atua através do planejamento com vistas a articular, orientar e regular o processo de desenvolvimento; - Plano vai sendo construído a partir da articulação de programas e projetos governamentais e demandas da sociedade civil e do mercado; - Predomina uma visão ampla de planejamento público, intersetorial, mais articulada (entre as diferentes esferas da federação, ministérios, secretarias, diretorias, órgãos e empresas públicas) e dinâmica, técnico-política, capaz de reconhecer a complexidade e a diversidade da realidade e a multicausalidade dos problemas, a fim de propor soluções com participação dos atores envolvidos, alicerçada em uma visão estratégica capaz de orientar as ações, monitorar, avaliar e reprogramar, caso necessário; - Predomina uma cultura de planejamento de médio e longo prazos; - Criação de um Comitê Gestor do PAC, composto por integrantes dos ministérios envolvidos e uma secretaria executiva, com coordenação da Casa Civil da Presidência e do Ministério do Planejamento; - Articulação entre as ações do programa, as empresas públicas estatais, as instituições de crédito e fomento (públicas e privadas) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Fonte: Adaptado de ROTTA; REIS (2018)

Quando se detém na observação analítica dos referenciais que fundamentam os instrumentos de política econômica utilizados, percebe-se que tanto o Plano de Metas quanto o PAC são formulados em momentos de “rompimento” com as orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI). Em contextos e situações políticas e socioeconômicas

diferenciadas, as equipes de governo que definiam as diretrizes de política econômica passam a adotar posições que divergiam das orientações do FMI, focadas, historicamente, na estabilidade, no ajuste fiscal, no combate à inflação e na contenção do gasto público (LESSA, 1982; ABREU, 2014).

O Quadro 7 apresenta as orientações para a política econômica do Plano de Metas e do PAC. Os projetos expõem similaridades e conflitos de acordo com a demanda da sociedade dos respectivos períodos.

Quadro 7 - Orientação para a política econômica: Plano de Metas x PAC

Plano de Metas	PAC
<ul style="list-style-type: none"> - Até o início da década de 1950 era corrente o uso apenas da política cambial como o principal instrumento de política econômica. O Plano de Metas amplia esse escopo; - Ação do Estado no sentido de fornecer subsídios fiscais, tarifários e creditícios para impulsionar o desenvolvimento; - Favorecimento à entrada do capital estrangeiro, inclusive com garantias dos Bancos Públicos; - Utilização de Banco de desenvolvimento ou instituição de fomento; - Ampliação da participação direta do setor público na formação interna de capital, via mecanismo fiscal e inflacionário; - Canalização de recursos privados para as áreas consideradas estratégicas do Plano (energia, transportes e indústrias de base), facilitando o acesso ao crédito e concedendo subsídios; - Utilização do recurso inflacionário em limites operacionais; - Medidas institucionais de gestão e planejamento estratégico visando a coordenar e articular as ações: burocracia pública, grupos de trabalho, grupos executivos, empresas estatais, BNDE e Conselho de Desenvolvimento - Admissão do déficit público e da indisciplina fiscal e monetária como estratégias de incentivo ao desenvolvimento; - Estratégias de coação, coerção e cooptação, com base em legislações (trabalhista, previdenciária e sindical) e sindicatos profissionais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento, a fim de ampliar o volume e o acesso ao crédito, sobretudo do crédito habitacional e do crédito de longo prazo para investimentos em infraestrutura; - Melhora do ambiente de negócios e de investimento, através de medidas que removam os entraves legais e institucionais ao desenvolvimento; - Medidas de desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; - Medidas fiscais de longo prazo que evidenciam o compromisso do Estado brasileiro com a estabilidade econômica e a sustentabilidade fiscal de longo prazo: - Controle da inflação: sistema de metas; - Controle da taxa de juros; - Compromisso com o câmbio flutuante e a manutenção de uma situação de credor externo líquido, com reservas internacionais acima da dívida externa; - Medidas de fortalecimento das empresas estatais; - Medidas institucionais de gestão e de planejamento estratégico: planos e programas estratégicos nas várias áreas de domínio do PAC e no âmbito das estruturas de governo, visando à gestão articulada das ações interministeriais: CGPAC, Salas de Situação e Comitês Ministeriais; - Fortalecimento da regulação: melhoria do modelo de licitação das Concessões de Rodovias, criação de marcos civis; - Instrumentos financeiros: redução dos spreads do BNDES, da TJLP, dos juros dos financiamentos para Habitação e Saneamento e melhoria das condições gerais de financiamento de infraestrutura; - Parcerias entre o setor público e o investidor privado: Concessões Rodoviárias, Marinha Mercante, Ferrovias e Setor Energético; - Articulação entre os entes federativos: parceria União, Estados e Municípios em Saneamento e Habitação; - Aperfeiçoamento do sistema tributário: medidas de desoneração tributária; melhoria do Sistema Tributário: Secretaria da Receita Federal do Brasil, implantação do Sistema Público de Escrituração Digital e Nota Fiscal Eletrônica e Reforma Tributária; - Política de Valorização do Salário Mínimo; - Programas de Transferência e de distribuição de Renda;

Fonte: Adaptado de ROTTA; REIS (2018)

Percebe-se que o Plano de Metas e o PAC possuem um núcleo comum de orientação da política econômica, centrado na atuação direta e indireta do Estado: legislação, planejamento, controle, fiscalização, regulação, mecanismos fiscais, tributários, creditícios e de financiamento, programas e projetos sociais, entre outros, articulada com as forças do

mercado. O Plano de Metas contou com mecanismos e instrumentos claramente direcionados ao desenvolvimento da indústria, no sentido de constituir infraestrutura básica, enquanto o PAC foi direcionado para atender às demandas de consumo, ou à própria incorporação da maioria da população ao mercado, com condições de acesso e capacidade de compra. Além dessa diferença básica, no PAC estão presentes medidas de fomento ao crédito e ao financiamento; desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; fortalecimento das empresas estatais; gestão e planejamento ampliando as articulações internas do governo e entre os entes da federação; melhoria do ambiente de negócios e investimentos; fortalecimento da regulação; incentivo às parcerias público-privadas; valorização do salário mínimo; e programas de transferência e distribuição de renda (ROTTA; REIS, 2018).

O resultado integral do Plano de Metas é tido por todos os estudiosos como extraordinários, ainda que em muitas das metas os resultados tenham sido parciais ou mal sucedidos (BIELSCHOWSKY, 1996). Através da ação direta e/ou indireta do Estado e da articulação do mesmo com o capital nacional e internacional, criou-se a infraestrutura econômica para a implantação e o fortalecimento da indústria nos mais variados ramos (RABELO, 2003). Além das questões de infraestrutura, o Plano avança para a produção de bens intermediários e de capital, ampliando o já existente ou criando novas capacidades de produção.

O Plano de Metas foi regido por uma lógica setorial de planejamento, por mais que apresentasse ações articuladas e intercomplementares entre alguns setores, não conseguiu avançar para um planejamento global de desenvolvimento a longo prazo (LESSA, 1982). O Plano deparou-se com dificuldades de organização institucional e do Estado: ausência de instrumentos públicos de crédito de longo prazo; dificuldades de coordenação do instrumental por parte do Estado; ausência de um sistema central de planificação e orçamento público e uma máquina pública administrativa não articulada (LESSA, 1982);

As dificuldades em realizar uma ampla reforma tributária fragilizaram as condições do Estado em financiar as ações previstas, fazendo-o optar pela via da inflação, preservando os detentores do capital e penalizando, em detrimento, os assalariados (LESSA, 1982);

O Plano teve uma “montagem empírica de instrumentos” que foram se constituindo ao longo da execução do mesmo, mas não foram previamente montados como ferramentas de planejamento. O desenvolvimentismo cumpriu o objetivo através do Plano de Metas: integrou

definitivamente a economia brasileira ao movimento de internacionalização do capitalismo (LESSA, 1982).

Por outro lado, os efeitos do PAC sobre a economia e a sociedade brasileira foram imensos: a capacidade média de investimentos da economia brasileira se manteve, entre 2007 e 2014, nos patamares mais altos já registrados na história, na faixa de 18,4%; os investimentos em infraestrutura cresceram, no período, 171,1%; foram gerados mais de 20 milhões de postos de trabalho e mais de 12 milhões de empregos; houve expressivo aumento do rendimento médio real e da massa de rendimentos da população em geral; houve diminuição expressiva da dívida líquida no setor público, de 60,4% do PIB, em 2002, para 36,1% do PIB, em 2014; e as reservas internacionais cresceram, passando de 37,8 bilhões de dólares, em 2002, para 375,8 bilhões, em 2014 (BRASIL, 2010; 2014; 2016).

O PAC representou a hegemonia da vertente social-desenvolvimentista, a partir do segundo mandato do presidente Lula, no núcleo central do governo e nas principais instituições públicas responsáveis pelo planejamento e pela execução das políticas públicas (BASTOS, 2012).

Os resultados, em termos de indicadores econômicos e sociais, experimentados pelo país, especialmente durante a vigência do PAC 1 e 2, estão diretamente associados à proposta de políticas públicas implantadas pelo governo brasileiro (CALIXTRE; BIANCARELI; CINTRA, 2014). A construção de portos, aeroportos, rodovias, hidrovias e ferrovias impulsionou o desenvolvimento, promovendo novas integrações regionais e mais acesso de pessoas e produtos aos grandes centros e ao mercado externo (BRASIL, 2015). O Plano foi fundamental para que o Brasil enfrentasse a crise mundial de 2008/9 (medidas anticíclicas) sem sofrer as consequências mais drásticas (BRASIL, 2010).

O PAC evidenciou a capacidade de projetos estruturantes se conectarem com outras políticas públicas e outras dimensões setoriais e territoriais do desenvolvimento nacional; a centralidade do Estado e do investimento público para a dinamização da economia brasileira e para a transformação da sua estrutura produtiva; e a possibilidade de romper com o *status quo* da gestão pública tradicional, na qual predominava uma visão burocrática e gerencial (CARDOSO JUNIOR; NAVARRO, 2016).

O PAC representou uma nova forma de conceber e executar o Orçamento Público, pois o mesmo assumiu o papel de instrumento da ação pública na concretização do

investimento em infraestrutura. As mudanças na gestão orçamentária foram implantadas para dar agilidade à execução do orçamento. Essa nova postura está correlacionada com a perspectiva de um Estado ativo, que se organiza para fomentar o desenvolvimento (ABREU, 2014). O PAC surgiu como uma promessa de retorno do Estado como indutor do crescimento econômico de forma planejada, porém, apesar da propaganda desenvolvimentista, apresentou-se como um programa pontual, com recursos limitados, com execução orçamentária bem abaixo do previsto, com baixa efetividade como multiplicador de investimentos privados na economia, servindo para a manutenção da política econômica vigente que privilegia o capital (RODRIGUES; SALVADOR, 2011).

As desonerações tributárias e as medidas institucionais adotadas no âmbito do PAC acabaram contribuindo para a apropriação indireta de recursos do fundo público que seriam remetidos ao financiamento de políticas sociais, especialmente a educação e a seguridade social; não rompeu com as políticas de recorte neoliberal no enfrentamento da questão social (RODRIGUES; SALVADOR, 2011).

Não houve rompimento com o padrão de acumulação capitalista sob a hegemonia do capital financeiro. Pode ter ocorrido aumento da renda dos trabalhadores, mas o capital ganhou muito mais. Os gastos nas áreas sociais também tiveram aumentos, mas em uma proporção muito menor do que o pagamento dos juros e amortizações da dívida. O ajuste fiscal garante altas taxas de rentabilidade ao capital. A política tributária incide predominantemente sobre o consumo e não sobre a renda. O aumento das rendas do trabalho não seguiu o ritmo do aumento das rendas do capital (CASTELO, 2013).

As avaliações denotam que ambos os planos representaram uma resposta do Estado, em sua articulação de forças hegemônicas, aos desafios apresentados pelo contexto histórico, no sentido de enfrentar “gargalos” ao desenvolvimento e/ou processos de crise, que exigiam ações mais incisivas. Estas ações estiveram alinhadas com as ideias básicas que compõem a proposta desenvolvimentista, tendo o Plano de Metas se constituído com a centralidade no desenvolvimento da indústria e o PAC nas demandas de consumo apresentadas pelo mercado; o Plano de Metas focado na “ideologia da modernização” (CARDOSO, 1977) e o PAC no plano “social como eixo do desenvolvimento” (CARNEIRO, 2012).

Referente à análise dos resultados alcançados, os principais objetivos de cada um dos planos foram atingidos, especialmente os relacionados à dinâmica econômica do desenvolvimento. O Plano de Metas contribuiu, decisivamente, para a transformação

estrutural da economia brasileira, tanto nos aspectos de sua dinâmica interna, quanto na integração à economia internacional (RABELO, 2003). O PAC se constituiu em um programa de desenvolvimento econômico e social em resposta à crise global do capitalismo, apoiado no planejamento estratégico, na gestão articulada das ações interministeriais, no fortalecimento da regulação, na gestão de instrumentos financeiros, na parceria entre o setor público e o investidor privado e na articulação entre os entes da federação (BRASIL, 2010; 2014; 2016).

Em relação aos principais problemas enfrentados para a implementação dos projetos, o Plano de Metas, por seguir uma lógica de planejamento técnico determinada *ex ante*, permitiu ao Estado maior controle e direção do processo. Todavia, enfrentou dificuldades de coordenação instrumental, da ausência de um sistema central de planificação e orçamento, da existência de uma máquina pública não articulada e de implantação de medidas de financiamento que implicassem reformas estruturais do sistema tributário vigente (LESSA, 1982).

No que concerne ao PAC, o trabalho foi realizado a partir da concepção de um Estado articulador das múltiplas demandas procedentes do setor produtivo e dos movimentos sociais, em uma matriz múltipla e intersetorial (JANNUZZI, 2010). Também enfrentou dificuldades em termos de organização da máquina pública e do sistema federativo, de coordenação dos múltiplos interesses em jogo, de fiscalização e controle dos investimentos e de avançar na direção de mudanças mais profundas na lógica tributária, fiscal, orçamentária, de destinação dos recursos públicos e de distribuição de renda (ROTTA; REIS, 2018).

Tanto o nascimento quanto a retomada do ideário desenvolvimentista e das suas experiências concretas de formulação de política econômica e social no Brasil estão ligados a processos de crise do capitalismo, propondo soluções que apontam para um projeto nacional de desenvolvimento, com protagonismo do Estado e assentado na expansão do mercado interno, na ampliação da capacidade de consumo da população, na indústria como fator de propagação do progresso técnico e na integração com a economia internacional, porém sem romper com a lógica de reprodução do capital (ROTTA; REIS, 2018).

Para além das semelhanças e diferenças, o Plano de Metas e o PAC constituem tentativas de o Estado brasileiro, enquanto condensação de relações sociais e perpassado por interesses de classe, com base no ideário desenvolvimentista, construir respostas a contextos históricos específicos e a problemas que são recorrentes (heterogeneidade estrutural, desigualdades sociais e regionais, dependência e subdesenvolvimento), em uma sociedade

que não consegue realizar transformações estruturais para além da lógica de reprodução do capital e dos interesses das elites dominantes e dirigentes (ROTTA; REIS, 2018).

Neste capítulo foram analisados os projetos desenvolvimentistas Plano de Metas e PAC 1. Os projetos apresentaram particularidades singulares, mas também características semelhantes como, por exemplo, a ação direta do Estado. Em virtude da apresentação dos conceitos teóricos de desenvolvimento e de desenvolvimentismo apresentados no capítulo 2, a conjuntura econômica nos períodos desenvolvimentistas no capítulo 3 e as respectivas experiências brasileiras no capítulo 4, na sequência como capítulo 5 desenvolvem-se as considerações finais desta dissertação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta dissertação, primeiramente, foi realizado o estudo das ideias desenvolvimentistas segmentadas em três esferas: desenvolvimentista do setor privado, desenvolvimentista nacionalista e desenvolvimentista “não nacionalista”. A similaridade entre estas três correntes era o projeto de industrialização para formar um capitalismo industrial moderno e a necessidade de superar o atraso e a pobreza brasileiros.

Em linhas gerais, o debate desenvolvimentista no Brasil tem início no decorrer dos anos 1930 e toma corpo nos anos 1940. A tônica central do debate teve como meta a industrialização do país, que seria o caminho para a superação do subdesenvolvimento econômico e social, e, com isto, a superação das desigualdades sociais, cuja expressão máxima residia na forma de pobreza. A primeira iniciativa concreta de implantação foi por meio do Plano de Metas no governo do Presidente JK, cuja máxima era “crescer 50 anos em 5”. A segunda iniciativa começa suas discussões e debates no bojo da busca de superação das adversidades econômicas dos anos 1990: altas taxas de desemprego, concentração de renda e baixas taxas de crescimento econômico, situações que resultaram em aumento de desigualdades sociais. Este cenário de debates e discussões dá espaço a uma nova etapa desenvolvimentista, agora na versão do estabelecimento de duas correntes: a social-desenvolvimentista e a novo-desenvolvimentista. A materialização da corrente social-desenvolvimentista se dá na implantação do PAC no governo Lula.

Tanto o nascimento, com o Plano de Metas, quanto a retomada, com o PAC, da teoria desenvolvimentista no Brasil propõem soluções que apontam para a necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento através do protagonismo do Estado. A primeira experiência foi estruturada na indústria como fator de propagação do progresso técnico e na integração com a economia internacional. A segunda prática desenvolvimentista teve o princípio de direcionamento do montante de investimento para projetos sociais, mas sem deixar de lado o fortalecimento das condições para o crescimento industrial, o que se percebe na busca da expansão do mercado interno e na ampliação da capacidade de consumo da população.

O Plano de Metas e o conjunto de medidas adotadas pelo governo JK para implementá-lo geraram uma transformação estrutural da economia brasileira, consolidando a inserção do País no cenário das economias capitalistas a partir de uma proposta de

desenvolvimento subordinada e dependente do mercado internacional, que atendia aos interesses do capital daquele contexto histórico.

Através do PAC, o governo brasileiro recolocou o Estado na agenda do desenvolvimento, após mais de uma década de vigência de políticas neoliberais. Apesar disto, a articulação foi feita sem romper com o núcleo da formulação de políticas econômicas de teor neoliberal. Assim, para além dos tradicionais instrumentos e estratégias do desenvolvimentismo clássico, o PAC buscou articular a expansão do investimento, a ampliação do consumo de massa e a redistribuição de renda.

Assim, objetivando a resposta ao problema de pesquisa “*sob quais condicionantes se edificaram os avanços de desenvolvimento econômico e social a partir da implantação de projetos de desenvolvimentismo no Brasil?*”, após este estudo é possível aferir que o Plano de Metas e o PAC foram tentativas do Estado brasileiro, com base no ideário desenvolvimentista, de construir respostas a contextos históricos específicos e a problemas recorrentes brasileiros: dessemelhança estrutural, desigualdades sociais e regionais, dependência externa e subdesenvolvimento. O Plano de Metas buscou realizar as metas pré-estabelecidas: inserção da indústria na sociedade brasileira, ampliando empregos e renda para a sociedade; interligação entre municípios, cidades e capitais para suprimento de mercadorias e matérias-primas no mercado interno, diminuindo a dependência externa; inserção da população no consumo e no acesso ao crédito para, inclusive, conquistar a casa própria. Por sua vez, o discurso oficial do governo na implantação do PAC sinalizava o investimento da maior parte dos recursos nos projetos sociais, no entanto, se constatou que o maior montante dos investimentos foi orientado para infraestrutura energética e logística, o que na prática fortaleceu o crescimento industrial.

Por fim, destaca-se que os projetos desenvolvimentistas, por mais robustos que tenham sido, não conseguiram realizar transformações estruturais permanentes a longo prazo e, portanto, não foram eficazes para a alteração da rota do desenvolvimento econômico e social do país, que continuou e continua a ostentar a máxima de país do futuro.

Ao finalizar esta dissertação, tem-se a convicção de não ter esgotado este tema tão caro à sociedade brasileira e deixa-se a sugestão de mais pesquisas que aprofundem e gerem propostas mais eficientes que venham a definitivamente mudar a trajetória socioeconômica do país.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do Progresso**: Dois Séculos de Política Econômica no Brasil. Rio de Janeiro: LTC, 2014.

BASTOS, Pedro Paulo Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, 2012.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. O desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo et. al. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa**: palestras. Rio de Janeiro: Caixa Econômica Federal, 2011, p. 15-22.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. BNDES. Relatório Anual BNDES, 2008. Rio de Janeiro: BNDES, 2008. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/927/4/RA2008_final_BD.pdf. Acesso em: 05 fev. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Balanco PAC**: 1 ano : O crescimento passa por aqui. Brasília: 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.pre.economia.gov.br/handle/777/346>. Acesso em: 05 fev. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **11º Balanço completo do PAC**: 4 anos : 2007 a 2010. Brasília: 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.pre.economia.gov.br/handle/777/354>. Acesso em: 05 fev. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **PAC 2**: A gente faz um Brasil de oportunidades balanço : 4 anos : 11º balanço : 2011 a 2014 4 anos - 2011-2014. Brasília: 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.pre.economia.gov.br/handle/777/366>. Acesso em: 05 fev. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **PAC**: 4º Balanço 2015-2018. Brasília: 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.pre.economia.gov.br/handle/777/373>. Acesso em: 05 fev. 2022.

BRASIL. Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek: estado do plano de desenvolvimento econômico em 30 de junho de 1958. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1958.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1972.

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

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A. M. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO - CBIC. **PAC: Avaliação do Potencial de Impacto Econômico**. Brasília: CBIC, 2016. Disponível em: https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/PAC_Avaliacao_do_Potencial_de_Impacto_Economico_2016.pdf. Acesso em: 05 fev. 2022.

CAMPOS, Márcia A. F. **A Política Econômica do Governo Kubitschek (1956-1961): o discurso em ação**. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) - Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS. Porto Alegre, 224p., 2007.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; NAVARRO, Cláudio Alexandre. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Texto para discussão. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6590/1/td_2174.pdf. Acesso em: 05 fev. 2022

CARNEIRO, Ricardo de M. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012.

CARDOSO, M. L. **Ideologia do desenvolvimento - Brasil: JK-JQ**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

CASTELO, R. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 119-138, jan./jun. 2013.

DIAS, José Luciano de M. O BNDES e o Plano de Metas – 1956/61. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. BNDES. **O BNDES e o plano de metas**. Rio de Janeiro: BNDES, 1996, p. 31-153. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2381/3/O%20BNDES%20e%20o%20Plano%20de%20Metas-final_P.pdf. Acesso em: 05 fev. 2022.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930- 1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FLIGENSPAN, Flávio Benevett. **Plano Real: da estabilidade à necessidade de crescer**. 2. versão. Porto Alegre: UFRGS, mai. 2011. Apostila.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 29-78.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, ago./dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-63512013000200006>. Acesso em: 05 fev. 2022.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Quando A Virtude é o Problema: A Atualidade de Celso Furtado. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Niterói, v. 59, Edição Especial, mai./jun. 2021.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. SP: Ed. Companhia Editora Nacional, 2005.

FURTADO, Milton Braga. **Síntese da Economia Brasileira**. 3 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1984.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Coleção Documentos Brasileiros. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.

IPEADATA. Disponível em: ipeadata.gov.br/. Acesso em: 05 fev. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Economia Brasileira no Período 1987-2013**: Relatos e Interpretações da Análise de Conjuntura no IPEA. Fernando José da S. P. Ribeiro (Org.). Brasília: IPEA, 2015.

JANNUZZI, Paulo M. Indicadores no planejamento público. In: BAENINGER, Rosana (Org.). **População e cidades**: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. p. 163-186.

LAFER, Celso. JK e o Programa de Metas (1956-1961: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LESSA, Carlos. Quinze anos de política econômica. 3. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LEWIS, W. Arthur. A Teoria do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Zahar, 1960.

MARCH, Claudia. **PAC**: uma orientação neoliberal para as políticas sociais – gestão dos direitos ou dos negócios do social? / **Plan for Growth Acceleration (PAC)**: a neoliberal orientation to social policies – rights or business management of the social?. Brasília: SER Social, 2010.

MERCADANTE OLIVA, Aloizio. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia - UNICAMP. Campinas, 2010.

MOLO, M. de L. R. Desenvolvimentismos, inclusão social e papel do Estado. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 131-143, jul./dez. 2016.

NOLLI, Joana D'Arc M. **O Processo de Planejamento e o Sistema Político Brasileiro nos Anos de JK**. [S.I]: ANPUH, 2013.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento: 1956/1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana: 1889/1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura Brasil, 1963.

RABELO, R. F. Plano de Metas e consolidação do capitalismo industrial no Brasil. **E & G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 2 e 3, n. 4 e 5, p. 44-55, dez. 2002/jul. 2003.

RODRIGUES, T. A.; SALVADOR, E. As implicações do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) nas políticas sociais. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.

ROTTA, Edeimar; REIS, Carlos Nelson. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): retomada do protagonismo do Estado na definição da política de desenvolvimento? In: SOUZA, Karoline Coelho de Andrade e (Org.). **Utopias e distopias da Ciência Política** [recurso eletrônico]. Ponta Grossa: Atena, 2019.

ROTTA, Edeimar; REIS, Carlos Nelson. As Práticas do Desenvolvimentismo Brasileiro: Plano de Metas e Programa de Aceleração do Crescimento. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 151-166, jan./jul. 2018.

SCHUMPETER, J. Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz F. de; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4(108), p. 507-524, out./dez. 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república** - Exercício de 2010. Brasília: TCU, 2007.

Disponível em:

https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2010/CG%202010%20Relat%C3%B3rio.pdf#page=176. Acesso em: 05 fev. 2022.

VIANNA, Sérgio. Duas Tentativas de Estabilização, 1951-1954. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

VILLELA, André Arruda; GIAMBIAGI, Fabio; BARROS DE CASTRO, Lavinia; HERMANN, Jennifer. **Economia Brasileira e Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.