

Número Especial sobre Desenvolvimento no Século XXI

## A ECONOMIA BRASILEIRA NO NOVO MILÊNIO: CONTINUIDADE E MUDANÇAS NAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO<sup>1</sup>

*Carlos Aguiar de Medeiros<sup>a</sup>*

<sup>a</sup>Professor Associado do Instituto de Economia da UFRJ e pesquisador do CNPq.

*Artigo recebido em 15/09/2016 e aceito em 17/10/2017.*

**RESUMO:** Este texto disputa a proposição de que a crise atual da economia brasileira resultou da política desenvolvimentista que teria sido adotado na segunda metade da década do novo milênio. Com base em experiência nacionais do pós-guerra e nas transformações internacionais contemporâneas, argumenta-se que as estratégias desenvolvimentistas basearam-se num tripé formado por uma macroeconomia expansiva, por uma ativa política industrial e pela proteção da indústria nacional; com o neoliberalismo dos anos 1990 esse tripé foi desmontado na economia brasileira e após algumas iniciativas dos governos tomadas na primeira década visando à sua recomposição parcial, essa estratégia foi novamente desmontada na segunda década.

**PALAVRAS-CHAVE:** desenvolvimentismo; política econômica; investimento público; política industrial.

**CLASSIFICAÇÃO JEL:** O23; O24; O25; O33; O54.

---

<sup>1</sup> O autor agradece os comentários de Franklin Serrano.  
Correspondência para: Carlos Aguiar de Medeiros  
Contato: [carlosaguiarde@gmail.com](mailto:carlosaguiarde@gmail.com)

# BRAZILIAN ECONOMY IN THE NEW CENTURY: CONTINUITY AND CHANGES IN DEVELOPMENTAL STRATEGIES

**ABSTRACT:** This paper disputes the proposition that attributes the current Brazilian economic crisis to the developmentalism adopted in the second decade of the new millennium. Based on post war nationals' experiences and on international evolution, I argue that the neoliberalism that ruled in Brazil along the 1990s dismantled the tripod formed by expansionist macroeconomics, industrial policy and manufacture protection. This set that distinguish all developmentalism strategy was partially recovered by the new governments along the first decade but it was discontinued over again in the second decade.

**KEYWORDS:** developmentalism; economic policy; public investment; industrial policy.

## 1. INTRODUÇÃO

Independentemente da abordagem ideológica ou teórica diversos intérpretes da economia brasileira atual afirmam que houve no primeiro mandato de Dilma Rousseff a retomada de uma estratégia desenvolvimentista que acabou revelando-se inócua ou contraproducente, levando o país à crise de 2015. Economistas neoclássicos e heterodoxos divergem sobre o que deu errado no “experimento desenvolvimentista”. Na visão ortodoxa (SAMUEL PESSOA, 2014) não houve qualquer novidade nessa evolução: o desenvolvimentismo sempre dá errado porque distorce a alocação ótima de recursos definida pelo mercado; para as demais perspectivas formadas por economistas e outros analistas sociais, o projeto social desenvolvimentista malogrou por distintas razões. Para os novo-desenvolvimentistas (BRESSER PEREIRA, 2016) não houve propriamente desenvolvimentismo, pois, a despeito de intenções o governo não pode implementar uma política macroeconômica que sustentasse uma taxa de câmbio adequada para a indústria – a principal política desenvolvimentista segundo esta perspectiva –, o populismo cambial teria levado, como consequência, à crise atual.

As demais interpretações atribuem o fracasso da estratégia à ausência de mobilização popular e às resistências dos grupos de interesses formado por um amplo espectro que vai do rentismo à indústria, da classe média até os grupos mais próximos aos interesses do trabalho (SINGER, 2015) ou ainda porque essa estratégia teria perdido apoio da grande burguesia interna (BOITO e SAAD, 2016).

Para os que no campo heterodoxo consideram ter havido uma retomada do desenvolvimentismo, ainda que qualificado de social, como por Biancarelli e Rossi (2014), Bastos (2012), Singer (2015), e Boito e Saad Filho (2016); ou, no campo ortodoxo, por Pessoa (2014), este é inferido por iniciativas como o PAC introduzido em 2007, o Plano Brasil Maior (2011), a contenção das tarifas elétricas, o esforço (malgrado) de redução (temporária) da taxa de juros e a desoneração fiscal ao setor produtivo a partir de 2012.

O desenvolvimentismo e a política industrial são aqui reduzidos a uma coleção de intervenções do Estado na economia visando aumentar num momento de desaceleração do crescimento a lucratividade do setor industrial através de incentivos fiscais ou financeiros à indústria. Singer (2015) compara explicitamente as políticas praticadas pelo governo Dilma bem como a reação das classes dominantes com as que teriam ocorrido no final do governo Geisel, o último general desenvolvimentista.

Argumenta-se neste ensaio que se considerarmos o desenvolvimentismo como uma estratégia formada por um conjunto articulado de políticas e de instituições voltadas à industrialização, modernização tecnológica e à aceleração do crescimento, dificilmente o período 2011-2014 poderia ser descrito como desenvolvimentista. Em que pese a existência de ações voltadas à elevação da rentabilidade do setor privado,

as políticas seguidas nesse período descontinuaram o breve ensaio desenvolvimentista iniciado em 2006.

Além desta introdução, este artigo é composto por quatro seções. Discutem-se na seção 2, as características mais gerais das estratégias desenvolvimentistas do pós-guerra; na seção 3, o auge e o declínio do desenvolvimentismo brasileiro são discutidos; na seção 4 discutem-se as transformações do novo milênio e a seção 5 conclui o texto.

## 2. O DESENVOLVIMENTISMO DO PÓS-GUERRA

O que distingue o desenvolvimentismo tal como se afirmou em algumas poucas economias do pós-guerra (as que Alice Amsden denominou de resto, mas que não passam de 12 países)<sup>2</sup>, e prossegue hoje em poucos países, naqueles que, como a China e a Índia, crescem e mudam sua estrutura a uma velocidade superior à média, é uma combinação articulada de políticas macroexpansivas, política industrial e proteção à indústria doméstica. Esse tripé é uma construção do Estado, do Estado Desenvolvimentista.

Do ponto de vista institucional, esse Estado não se confunde com a existência de organizações como burocracias e empresas, mas a subordinação destas a uma racionalidade estratégica, dirigida a fins específicos (CHIBBER, 2003). A sua implantação e persistência ao longo do tempo depende do poder deste em organizar os interesses das classes dominantes, e obter legitimidade política, coesão e disciplina dos demais<sup>3</sup>.

O Estado Desenvolvimentista formado no pós-guerra foi tal como o Estado do Bem-Estar Social<sup>4</sup>, fruto da Guerra Fria, e consistiu de uma coalizão de poder voltada à promoção da industrialização e à aceleração do crescimento. Embora constitua uma expressão dos grupos econômicos privados que se afirmam com a industrialização, obtiveram devido a circunstâncias políticas especiais geradas no contexto da Guerra Fria relativa autonomia em face do jogo dos interesses e pressões de outras frações das classes dominantes ligadas à terra, ao comércio e aos bancos. O seu sucesso se expressou na capacidade de indução e coordenação dos investimentos em áreas estratégicas do pós-guerra – automóveis, química, energia, petroquímica, eletrônica –, visando à

---

<sup>2</sup> China, Índia, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia, Taiwan, Tailândia, na Ásia; Argentina, Brasil, Chile e México na América Latina; e Turquia.

<sup>3</sup> Essa relação de poder inclui não apenas a relação do Estado com as classes sociais internas, mas com os demais Estados nacionais, em particular, com os EUA e com as instituições multilaterais influenciadas por esse Estado.

<sup>4</sup> A social democracia, isto é, uma particular relação entre a regulação pública e os mercados, incluía uma vasta área de ação em que a provisão estatal era percebida como socialmente necessária para a universalização do consumo de bens e serviços que o mercado não poderia prover ou poderia prover de forma seletiva, mais cara e ineficiente do ponto de vista social.

expansão tanto da demanda doméstica quanto das exportações através de múltiplos instrumentos de indução e de compulsão das empresas privadas.

Em todo lugar, o tripé desenvolvimentista formado pela criação de rendas de proteção às indústrias locais<sup>5</sup>, pela política industrial e tecnológica (indução e criação de capacidade produtiva em novos setores e atividades) e por políticas macroeconômicas expansivas<sup>6</sup> formava o arsenal desenvolvimentista independentemente da maior ou menor importância dos mercados internos e externos e da base de recursos naturais ou tamanho da população, fatores estruturais que distinguiram as diferentes vias de industrialização. O planejamento, centrado em agências poderosas e centralizadas, provia os “pontos focais” em que a política industrial se movia. As estratégias desenvolvimentistas exitosas combinaram assim uma macroeconomia expansionista com políticas industriais voltadas à proteção e à promoção de novas capacitações tecnológicas.

Embora este tripé desenvolvimentista contivesse múltiplos instrumentos, dois deles possuíam particular importância: a criação de empresas estatais em áreas estratégicas da indústria pesada e na infraestrutura e o banco público de desenvolvimento. Essas organizações, agindo em linha com a agência piloto de planejamento, formavam os *commanding heights* da economia. A síntese desse tripé era o investimento público, particularmente o investimento em infraestrutura, talvez, isoladamente, a melhor medida do Estado Desenvolvimentista devido ao seu efeito sobre a política industrial através da demanda para a indústria doméstica (particularmente sobre o setor de máquinas e equipamentos) e sobre a produtividade do conjunto da economia. O investimento do governo (em geral financiado por bancos públicos e empresas estatais) constituiu, em todo lugar, um importante indutor do investimento privado, sobretudo nas áreas com maiores externalidades, e criou a principal base científica e tecnológica para a modernização industrial<sup>7</sup>.

No Sudeste Asiático, o Estado Desenvolvimentista exerceu historicamente sua liderança sobre os investimentos privados através de políticas de indução e coerção,

---

<sup>5</sup> O protecionismo, tal como formulado por John Stuart Mill (tarifas, subsídios favoráveis à indústria nascente), sempre esteve presente na história do capitalismo, alternando-se com o liberalismo (ou combinando com este em muitas formas), independentemente do grau de desenvolvimento. Peter Ho (2013) convincentemente argumenta que embora a política industrial defendida por Alexander Hamilton e Friederich List incluísse o protecionismo, de forma alguma se resumia a este, mas incluía um amplo conjunto de esforços direcionados para mudar a estrutura produtiva e criar novas capacitações tecnológicas.

<sup>6</sup> A macroeconomia expansiva ocorre quando a política fiscal e monetária é voltada para o crescimento da demanda agregada doméstica. Nas economias em que a demanda externa constitui a principal fonte de demanda para o setor industrial (como em diversas economias asiáticas), as políticas cambiais e tarifárias formam parte essencial dessa macroeconomia expansiva.

<sup>7</sup> Em recente estudo empírico sobre 57 países entre 1970-2000, Isaksson (2010) observou que o crescimento do capital público não apenas explica o crescimento de longo prazo da indústria, mas também de sua taxa de crescimento.

monitorando o desempenho das exportações (que, no caso da Coreia e de Taiwan, consistia na principal fonte de demanda agregada) e as metas de investimento do setor privado, formado basicamente por empresas nacionais. Nessa versão, a coordenação da política industrial possuiu tanta importância quanto a de investimentos do governo (e das empresas estatais) sobre o volume e a composição de investimentos.

Nas economias em que o mercado interno possuía maior protagonismo e era maior a participação das empresas transnacionais (ETN) na estrutura industrial, como no Brasil e no México, a ação de indução principal do Estado para a evolução das capacitações tecnológicas da indústria doméstica se exerceu através do investimento público<sup>8</sup>. É por isso que o investimento público pode ser considerado a medida, mais geral do desenvolvimentismo do pós-guerra.

### 3. AUGÉ E DECLÍNIO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL

O Estado Desenvolvimentista brasileiro que liderou o processo de transformação estrutural da economia entre 1950 e 1980<sup>9</sup> promoveu uma macroeconomia expansiva ampliando o mercado interno (ainda que depois de 1964 tenha sido economicamente concentradora) e baseou-se na formação de capital público na indústria pesada e infraestrutura econômica e tecnológica e na garantia de rendas ao setor industrial mediante proteção ao mercado interno e subsídios às exportações. A força do Estado Desenvolvimentista brasileiro e da sua política industrial esteve assentada nas empresas estatais e no controle sobre o sistema financeiro. As empresas estatais – no petróleo, setor elétrico, comunicações, aço – e os bancos públicos formavam, com o Ministério do Planejamento, os *commanding heights* dessa estrutura de acumulação. A provisão pelo governo de fundos setoriais voltados à infraestrutura fora do orçamento geral do Governo viabilizava fontes adicionais e maior estabilidade para o investimento em infraestrutura, base essencial da industrialização e urbanização do país. Tendo em vista a base de recursos naturais no Brasil, o controle sobre a indústria de extração e em

---

<sup>8</sup> Fugiria ao escopo deste texto examinar as diferentes variantes do Estado Desenvolvimentista no pós-guerra. Dimensões geopolíticas, estruturais e de poder em relação às classes dominantes tradicionais foram muito distintas. Nas economias dinâmicas da Ásia, as rendas derivadas da terra e do dinheiro e da tecnologia estrangeira foram subordinadas e apropriadas pelo Estado e postas a serviço da acumulação industrial; na América Latina, o poder das classes tradicionais e a maior subordinação ao capital estrangeiro limitou o alcance desse Estado, que ainda assim afirmou-se, ainda que de forma menos coesa.

<sup>9</sup> Política e institucionalmente muito mais fragmentado do que no Sudeste Asiático (KOHLI, 2004) e em meio à grande miséria e exclusão das massas rurais, levando a uma grande concentração da renda e da riqueza.

particular a da energia assumiu particular importância tanto para os investimentos quanto indiretamente para o financiamento do governo.

A outra perna do tripé desenvolvimentista, o da política industrial e tecnológica, era também uma decorrência dessa estrutura estatal. Com efeito, e ao contrário da via asiática, no Brasil as empresas privadas, quer nacionais, quer estrangeiras, pouco investiram em inovações. Ainda assim, ao final dos anos 1970, comparativamente a outros países em desenvolvimento, o país havia criado um razoável parque científico tecnológico com recursos públicos e investimentos das empresas estatais<sup>10</sup>.

Este Estado e sua base de sustentação política entraram em crise nos anos 1980, e sua racionalidade estratégica foi desmontada ao longo dos anos 1990, quando se afirmou uma nova estrutura de relações econômicas e coalizão de poder (MEDEIROS, 2010). Embora a racionalidade estratégica desenvolvimentista tenha sido desmontada, diversas organizações desse Estado, como empresas, bancos e hierarquias, sobreviveram à privatização, abertura e desregulação neoliberal.

A particularidade brasileira foi que a crise do Estado Desenvolvimentista e da dívida externa dos anos 1980 ocorreu simultaneamente com a democratização, com a ascensão dos “novos atores” e com a adoção de uma nova Constituição, introduzindo uma avançada carta social com novos direitos. A explosão inflacionária da década acirrou os conflitos distributivos congelados no período anterior. No Brasil, como na Coreia do Sul, o desenvolvimentismo foi liderado por Estados autoritários suprimindo os conflitos distributivos que se afirmaram plenamente nos processos de democratização.

Nos anos 1990, a questão da estabilidade macroeconômica, da distribuição da renda e não a da acumulação tornou-se o principal eixo para a conquista do poder político, agora através do voto popular. Entretanto os *commanding heights* já não estavam mais no Ministério do Planejamento, nas empresas estatais e Bancos Públicos, encontravam-se no FMI, BIRD, no Banco Central e nos bancos privados detentores de títulos estatizados da dívida externa.

Com a liberalização, privatização e desnacionalização e com a criação de novos instrumentos financeiros, as fronteiras entre as estratégias de valorização do capital produtivo e financeiro tornaram-se cada vez mais porosas, e os interesses entre essas órbitas de capital ficaram fundidas. Essas transformações e mudanças ocorridas na riqueza privada desfizeram ou reduziram o comprometimento com o desenvolvimento

---

<sup>10</sup> No período foram criados o Fundo Nacional de Tecnologia (BNDE), a FINEP, que, ao lado do CNPq e da CAPES, ampliou os recursos para tecnologia e novos centros de pesquisa como a Embrapa, o Centro de Tecnologia Mineral (CETEN), o Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o Instituto de Energia Atômica (IEA), o Instituto de Tecnologia de Alimentos, o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (CPQD) da Telebras, o Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL Eletrobras) e o da CENPES da Petrobras.

assentado na proteção ao mercado interno e liderança pelo Estado através dos investimentos públicos.

A subordinação do crescimento econômico à estabilidade monetária, a abertura comercial e financeira e a ausência de políticas industriais distinguiram esse novo regime de acumulação. Neste, os investimentos públicos em infraestrutura transformaram-se em mecanismo de ajuste macroeconômico subordinado às restrições fiscais<sup>11</sup>.

Se o tripé do Estado Desenvolvimentista era formado pela macroeconomia expansiva, proteção e política industrial (em que o investimento público assumia um papel central articulando a macro e a micro), o novo tripé que vai se afirmar no final da década resumia-se à macroeconomia não expansiva baseado em metas de inflação, *superavit* primário e câmbio flutuante.

Ao longo dos anos 1990, os novos *commanding heights* – uma aliança econômica e financeira entre o *big business* local e o capital estrangeiro tanto no setor industrial quanto em serviços com as instituições de Washington – não ampliaram o investimento privado ou público (nova capacidade produtiva), com a exceção parcial do setor de telecomunicações, mas foram importantes para os investimentos em fusões e aquisições e ampliação da participação do capital estrangeiro (MACHADO, 2002).

Como resultado dessa evolução, a economia brasileira perdia importantes elos nos segmentos mais importantes das novas tecnologias<sup>12</sup>.

A privatização no Brasil, embora tenha sido muito ampla (MEDEIROS, 2009), preservou, ao contrário do que se passou no México e na Argentina, importantes empresas e bancos nas mãos do governo – a Petrobras, as usinas hidrelétricas, o Banco do Brasil, o BNDES, e na área de serviços afirmou-se um importante setor sob o comando do estado na saúde (o SUS). Entretanto, o Estado perdia capacidade de coordenação e as empresas públicas já não mais se subordinavam a uma lógica desenvolvimentista.

Aqui o exemplo mais notável de desmontagem de um sistema estatal integrado e eficiente foi o da Eletrobras. A privatização da distribuição e a criação de um mercado atacadista especulativo de energia ao lado da redução dos investimentos em expansão

---

<sup>11</sup> Com efeito, a eliminação da conta movimento do BB, e com a Constituição de 1988, dos impostos específicos para energia, transporte e telecomunicações ao lado da transferência de responsabilidade de investimentos para estados subnacionais, gerou, particularmente após a Lei de Responsabilidade Fiscal de 1999, uma rigidez inédita do orçamento, amarrando os investimentos públicos, que caíram substancialmente ao longo da década seguinte. O investimento em infraestrutura passou 5% do PIB em 1981-1985 para 2% na entrada do novo milênio (FMI, 2015).

<sup>12</sup> A mais emblemática descontinuidade tecnológica talvez tenha sido a política sobre a informática. Para uma análise desta evolução, ver Tigre (1990). Outro exemplo notável foi o que se passou com os equipamentos de telecomunicação após a privatização da Telebras. A despeito de suas importantes realizações tecnológicas geradas por seu centro de pesquisa, o CPQD, o setor de telecomunicações após a privatização não investiu na expansão deste ou outro centro de pesquisa e tornou-se cada mais dependente de tecnologia importada.

resultaram em perda da sinergia de um sistema que funcionava em rede e sucessivas crises e elevação do custo da energia ocorreram na década posterior comprometendo a produtividade sistêmica.

As transformações nas estratégias de desenvolvimento e a crise dos Estados Desenvolvimentistas foi um fenômeno geral ao longo dos anos 1990, uma década marcada por forte ascensão do neoliberalismo (MEDEIROS, 2010). Entretanto, como observou Alice Amsden (2001), os países seguiram distintos caminhos. A estratégia “integracionista” baseada na abertura irrestrita e na compra de tecnologia como mecanismo principal de modernização tecnológica predominou na América Latina e no Brasil dos anos 1990, ainda que de forma menos radical do que a seguida no México ou na Argentina. Uma estratégia independente e desenvolvimentista tal como se afirmou amplamente na China e ao menos parcialmente na Índia incluiria, no caso brasileiro, a recuperação da capacidade do Estado em investir em infraestrutura, retomar o controle e o planejamento sobre as empresas estatais (EE), particularmente em energia, ampliar o parque científico e tecnológico e relançar uma política industrial baseada na inovação. Essa estratégia deveria agora se dar num contexto político democrático e, portanto, diferente do desenvolvimentismo socialmente retrógrado dos militares abrindo maior espaço para outras prioridades: a da distribuição da renda, dos investimentos em saúde, educação e das transferências sociais. Naturalmente que a introdução dessas novas demandas e prioridades torna o desenvolvimentismo e o crescimento econômico mais complexo e socialmente conflitivo, requerendo novos mecanismos de coesão social.

#### **4. O NOVO MILÊNIO: DA REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE EXTERNA AO DESENVOLVIMENTISMO AO NEOLIBERALISMO**

O contexto externo do novo milênio foi indiscutivelmente marcado pela ascensão da China como centro manufatureiro mundial, pela substancial mudança de preços relativos, pela expansão do comércio de bens intermediários integradas em cadeias de valor lideradas pelas empresas transnacionais (ETN) e pelo aprofundamento da liberalização financeira.

Do ponto de vista político e ideológico, algumas transformações se destacaram. A introdução entre as economias desenvolvidas de políticas industriais mais ativas, a começar nos EUA, centrada na inovação, sempre associada à questão da segurança e da energia (WADE, 2015; MAZZUCATO, 2013), e a ampliação dos acordos bilaterais e multilaterais de investimento liderados pelos EUA visando a reduzir a proteção aos mercados internos e ampliar o controle sobre os direitos de propriedade intelectual. Entre os países periféricos destacaram-se a retomada de um “nacionalismo de recursos na-

turais” nos países ricos em energia e minérios e a introdução de maior controle sobre os fluxos financeiros e maior distanciamento dos compromissos com a cartilha macroeconômica do Consenso de Washington. Após a grande crise de 2008, a economia mundial cresce a taxas mais reduzidas e cai a razão de comércio. Acirraram-se as disputas comerciais e afirmaram-se entre países em desenvolvimento diversas políticas industriais e de proteção contra a competitividade chinesa (GALLAGHER e THRASHER, 2015).

Nesse contexto mais geral, a principal transformação para a economia brasileira após o período de muito baixo crescimento entre 1998 e 2003 foi a redução substancial da vulnerabilidade e restrição externa ao crescimento (SERRANO e SUMMA, 2012). O novo governo liderado pelo PT expressava uma nova coalizão de interesses, particularmente os construídos pela Carta Social de 1988, mas, ao mesmo tempo, defendia a manutenção do tripé neoliberal construído nos anos 1990. A nova coalizão de poder (que incluía alianças com os partidos tradicionais e de base oligárquica) tinha como compromisso a elevação do salário mínimo e das transferências sociais, mas essencialmente mantinha as prioridades macroeconômicas e a subordinação do Estado ao orçamento equilibrado exigido pelas ideias e interesses dos grupos dominantes (nacional ou internacional, produtiva ou financeira).

Sob o novo governo, as reformas liberalizantes da década anterior não prosseguiram, mas tampouco foram criados novos mecanismos substitutos de coordenação e de política industrial e tecnológica necessários ao enfrentamento dos novos desafios. Estes incluíam o aumento da produtividade sistêmica (qualidade da infraestrutura), ampliação dos investimentos nos setores de maior densidade tecnológica e relações interindustriais, expansão do sistema de P&D, diversificação das exportações para produtos e atividades com maior valor adicionado e substituição de importações. Esses desafios produtivos não foram enfrentados<sup>13</sup>. Adicionalmente, as empresas estatais, em particular no setor elétrico, não reverteram os mecanismos privatizantes criados na década anterior. Com efeito, as empresas estatais cujo controle majoritário perma-

---

<sup>13</sup> Os novos-desenvolvimentistas consideram ter havido ao longo da última década um processo de desindustrialização e primarização das exportações decorrente da valorização da taxa de câmbio (BRESSER-PEREIRA, 2016). Há uma longa controvérsia sobre a primeira proposição e a sua medida. Afinal, sendo o país um grande produtor de *commodities*, a mudança de preços relativos forçosamente altera a composição do produto e o das exportações, e o crescimento das importações foi uma tendência geral na economia mundial, tendo em vista a expansão do comércio de bens intermediários liderada pelas empresas transnacionais e a forte queda dos preços industriais procedentes da China (FREITAS, SERRANO e MEDEIROS, 2015). Não haveria espaço para uma discussão aqui sobre essa controvérsia. De acordo com as evidências discutidas em Squeff (2015) e Brito (2015), teria havido no período uma rigidez estrutural da indústria, e como se argumenta mais à frente, parte das evidências sobre desindustrialização decorre da desaceleração da taxa de investimento e conseqüente redução do setor de máquinas e equipamentos. Entretanto deve-se considerar que essa rigidez tornou a indústria brasileira relativamente mais distante da fronteira tecnológica, que está em permanente deslocamento. Para uma discussão dessas dimensões, ver Hiratuka e Sarti (2015).

neceu nas mãos do governo sofreram importantes modificações. A crescente adoção de critérios de mercado, a ampliação da participação do setor privado nas ações das empresas estatais num contexto marcado pela redução do planejamento e a adoção dos padrões e critérios de rentabilidade introduziram uma lógica privada nessas empresas, ainda que o controle majoritário permanecesse no governo<sup>14</sup>.

Entretanto, ainda que de forma parcial, na segunda metade da primeira década do novo milênio, o governo teve uma atuação mais próxima do desenvolvimentismo, pelo menos até 2010. Com efeito, nesses anos, ainda que formalmente adotando o tripé neoliberal, houve um maior relaxamento macroeconômico, exclusão dos gastos da Petrobras e da Eletrobras das metas fiscais e a introdução de um programa de expansão de investimentos públicos com o PAC lançado em 2007. As políticas anticíclicas introduzidas em 2009 em reação à grande crise internacional corroboraram essa direção. Com a economia em expansão, a taxa de investimento cresceu fortemente nesse período (DOS SANTOS *et al.*, 2016), e foi puxada pelos blocos de investimento da Petrobras e da Vale do Rio Doce sobre suas cadeias produtivas e pela expansão do crédito e do consumo das famílias. A despeito do forte crescimento das importações, a produção e o emprego da indústria de transformação cresceram e, do mesmo modo, as exportações industriais. Nas relações externas, as prioridades na construção da Unasul e do bloco dos BRICS (FIORI, 2013) denotava uma ação de expansão do comércio regional e entre países em desenvolvimento, ampliando a cooperação nos investimentos de infraestrutura e tecnologia distintos dos acordos de livre comércio.

Essa estratégia é descontinuada em 2011, com a mudança da política econômica (SERRANO e SUMMA, 2012; SERRANO e MELIN, 2015), no ano em que a descoberta do pré-sal aumentou dramaticamente as reservas da Petrobras. A mudança na política econômica consistia na redução dos gastos públicos e do crédito ao consumo (eufemisticamente descritas como macro prudenciais) em troca de maior espaço para os investimentos privados e exportações que supostamente adviriam de uma redução da taxa de juros, menores impostos e desvalorização da taxa de câmbio. Como resultado dessa mudança implementada erráticamente nos anos seguintes, os investimentos privados caíram seguidamente e a macroeconomia expansiva, a primeira perna do tripé desenvolvimentista, foi interrompida<sup>15</sup>. A desaceleração do crescimento da

---

<sup>14</sup> Afirmou-se importante conflito de critérios e estratégias. Particularmente importante e revelador das alianças construídas foi a manutenção da estrutura mercantil e privatizada do setor elétrico. A estratégia seguida não alterou e reduziu o desequilíbrio gerado pela falta de investimentos em expansão das usinas hidroelétricas, ampliando o recurso às caras termoeletricas e virtual “apagão” em 2014 (SAUER, 2015).

<sup>15</sup> Como observam Serrano e Suma (2012), a queda dos investimentos resulta em redução da produção de bens de capital (e da sua importação), levando à consequência de uma queda relativa do produto industrial, como a que ocorreu no período. A desvalorização da taxa de câmbio ao longo do governo Dilma não teve qualquer impacto sobre os investimentos industriais.

demanda doméstica num momento marcado por baixo crescimento da economia mundial e queda dos preços das *commodities* interrompeu o regime de crescimento pré-existente.

Essa mudança na política macroeconômica atingiu especialmente os investimentos públicos e das estatais, componentes essenciais da segunda perna do tripé, o da política industrial (SERRANO e SUMMA, 2012; DOS SANTOS *et al.*, 2016). Depois de atingir a 3% do PIB entre 2007-2010 (proporção, não custa lembrar, de quase a metade do que existia no início dos 1980), os investimentos públicos caem para 2% em 2011 (GARCIA-ESCRIBANO *et al.*, 2015) e nos dois anos posteriores passaram por um leve crescimento. As carências em infraestrutura econômica passaram a notabilizar o país em relação a outros países em desenvolvimento (não apenas em contraste com os asiáticos) e vão se afirmar em 2013 como um grande vetor catalisador das insatisfações e frustrações políticas do período. Os demais componentes da política industrial, a rigor, não saíram do papel<sup>16</sup>. Ao longo desses anos, a missão essencial do BNDES foi fomentar “campeões nacionais” em atividades em linha com as vantagens comparativas e não como nas experiências vitoriosas de industrialização tardia, em desafio a essas vantagens em particular nas áreas centrais da tecnologia de informação e comunicação, farmacêutica e biotecnologia, indústrias-chave para a atualização tecnológica. O setor privado permaneceu, como sempre, relutante em investir em inovações, particularmente num momento de forte penetração das importações. As iniciativas desenvolvimentistas internacionais também perdiam fôlego em função da política fiscal contracionista e crescente oposição ideológica da mídia, economistas e consultores privados<sup>17</sup>. Depois de um ano de redução da taxa de juros, já em 2012, a taxa de juros eleva-se de forma substancial.

Do tripé desenvolvimentista, formado pela macroeconomia expansiva, proteção ao setor industrial e política industrial, apenas o protecionismo, sob a forma de renúncias fiscais e corte tarifas, afirmou-se a partir de 2013. Esses benefícios aumentaram as margens de lucro das empresas e, com o aumento dos juros em 2013, as rendas financeiras elevaram a riqueza dos detentores da dívida do governo. Os investimentos continuaram em queda. Essas políticas suscitaram crescente ceticismo e posteriormente franca oposição política das grandes empresas e de seus economistas. A decisão

---

<sup>16</sup> Em 2011 é anunciado o Plano Brasil Maior, com a intenção de fomentar capacitações tecnológicas em áreas estratégicas.

<sup>17</sup> Robert Wade (2015) observou que poucos países em desenvolvimento poderiam, tendo em vista as pressões dos EUA e dos organismos multilaterais, reeditar uma versão forte da política industrial, ou independente, na expressão de Alice Amsden. O Brasil, tal como a China e a Índia, tem no tamanho do seu mercado interno um grande ativo, o que politicamente o habilitaria a construir essa via. Entretanto, seja pela composição dos interesses dos principais grupos dominantes, seja pela ideologia, essa estratégia não foi assumida.

do governo em atenção às pressões dos bancos foi aprofundar em 2015 os cortes das despesas públicas, levando a uma forte queda no PIB<sup>18</sup>.

De forma isolada, ainda que contraditória, a Petrobras afirmou-se como o principal e quase único vetor de investimento estatal e de compras governamentais com impacto sobre o setor naval e demais provedores de sua cadeia produtiva. Com a queda do preço do petróleo, com as denúncias de corrupção e dos processos judiciais que se avolumaram a partir de 2013, a redução dos investimentos da Petrobras – responsável por quase 80% dos investimentos públicos – selou o fim desse período.

Tendo em vista as amplas reservas externas ao longo do período é pouco consistente atribuir essa evolução às transformações internacionais e às restrições externas – os clássicos condicionantes centrais para as rupturas econômicas brasileiras. Razões internas e de poder entre grupos e classes sociais parecem explicar mais a descontinuidade e a mudança abrupta na política fiscal em 2015. Mas o confronto político principal não parece ter se dado entre as diferentes frações de capital entre a fração rentista vitoriosa sobre a produtiva (como argumenta Singer (2015), ou como argumentam Boito e Saad Filho (2016), entre capitais nacionais (burguesia interna) e capitais internacionais); essas distintas órbitas de acumulação e mecanismos de extração do excedente estavam desde os anos 1990 profundamente imbricadas e, a despeito de tensões sobre políticas específicas, estiveram do mesmo lado, reagindo à elevação da parcela dos salários na renda (SARAMAGO, 2016) e fazendo da redução do custo do trabalho, redução dos impostos e da reforma trabalhista uma base comum de interesses. A crescente militância sindical estimulada pelo alto nível de emprego num momento em que a economia desacelerava levou a crescente descontentamento dos empresários e crescente conflito de classes e constituía um entrave à estratégia empresarial<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Esta análise é bastante distante da proposta por André Singer, que considerou que, com as intervenções do governo Dilma, como as desonerações, tarifas, regras de conteúdo local e expansão dos financiamentos do BNDES, “o ensaio desenvolvimentista chegava ao auge” (SINGER, 2015, p. 11). Admite, entretanto, que em 2014 o ensaio que teria sido iniciado em 2011 é interrompido: “[a]o reagir à onda de protestos, Dilma propôs a responsabilidade fiscal como o primeiro dos cinco pactos que deveriam reunificar a nação e, no final de julho de 2013, promoveu um corte de 10 bilhões de reais no orçamento de 2013, em resposta, sobretudo, ao mercado financeiro, que o acusa [ao governo] de leniência com a inflação”. No começo de 2014, o gasto público foi outra vez cortado, abandonando-se o projeto de lei que reduzia as dívidas de estados e municípios” (SINGER, 2015, p. 56). Em 2015, o “cavalo de pau” da política fiscal o liquida de vez.

<sup>19</sup> “O número de paralisações, que já vinha subindo desde 2008, atingiu quase 87 mil horas paradas em 2012, o maior índice desde 1997, e continuou a crescer” (SINGER, 2015, p. 22). O acirramento do conflito distributivo decorrente do crescimento dos salários acima da produtividade e do ativismo sindical trouxe, seguramente, descontentamento das classes empresariais, aumentando o criticismo ao governo (tal como no clássico ensaio de Kalecki de 1943), entretanto dificilmente essa circunstância está na origem da redução ocorrida dos investimentos (e menos ainda na de uma greve de investimentos, Rugitsky (2015)). Kalecki observava que os capitalistas não investem como classe, mas buscam subordinar as decisões do

## 5. CONCLUSÃO

A base do desenvolvimentismo foi uma articulação liderada pelo Estado de uma macroeconomia expansiva, da proteção à indústria doméstica e da política científica e tecnológica. Essa articulação se afirmou no país em condições de alta heterogeneidade e autoritarismo político. Esse Estado entra em crise nos anos 1980, quando as grandes empresas se rebelaram contra o Estado interventor, e a crise da dívida externa foi o pretexto para as reformas que, nos anos 1990, desarticularam a racionalidade estratégica desse Estado e transferiram ativos e rendas para o setor privado. A novidade iniciada nos governos do PT não foi o desenvolvimentismo, mas a extensão e aplicação da Carta Social de 1988. Ainda assim, na segunda metade da década, afirmou-se uma estratégia desenvolvimentista que, entretanto, foi descontinuada em 2011. A crise iniciada em 2015, entendida pelo conjunto da classe capitalista como de natureza fiscal, constituiu um pretexto e grande oportunidade para rever a carta social de 1988, relutantemente tolerada por esta, e condicionar a recuperação dos investimentos públicos à diminuição dos gastos correntes e à privatização, parcialmente interrompida. Uma nova estratégia “integracionista” e um novo *rent-seeking* e oportunidades de ganhos especulativos entraram no radar dos capitalistas, mas aqui, como em todo lugar, tais estratégias privadas não resultam nem em um maior crescimento e menos ainda em evolução tecnológica e produtiva, pois estas requerem estratégias de desenvolvimento que, como aqui se argumentou, necessitam de uma macroeconomia expansiva e de uma política industrial e de promoção da indústria nacional em atividades intensivas em tecnologia.

## 6. REFERÊNCIAS

- AMSDEN, A. *The rise of the rest: challenges to the west from late-industrializing economies*. New York: Oxford University Press, 2001.
- BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, v. 21, dez. 2012.
- BIANCARELLI, A.; ROSSI, P. A política macroeconômica em uma estratégia social-desenvolvimentista. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 4, n. 1, p. 21-38, 2014.

---

governo aos seus interesses e ao seu “estado de confiança”, que incluem naturalmente impostos e salários baixos (inferiores à produtividade). Apesar da desaceleração do crescimento, os salários reais não caíram até 2015; o grande ajuste distributivo e o colapso do investimento ocorreram em 2015, decorrentes da política fiscal contracionista e, no caso do investimento, da crise da Petrobras. Para uma discussão desse aspecto, ver Serrano e Suma (2015).

- BOITO, A.; SAAD-FILGO, A. State, state institutions, and political power in Brazil. *Latin American Perspectives*, Issue 30, v. 20, 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflecting on new developmentalism and classical developmentalism. *Review of Keynesian Economics*, 2016.
- BRITO, J. *Transformações produtivas, desempenho e dinamismo da indústria brasileira no período 1996-2013: uma análise dos dados da PIA-IBGE à luz do debate sobre desindustrialização*, 2015. Mimeo.
- SANTOS, C. H. *et. al.* Revisitando a dinâmica trimestral do Investimento no Brasil: 1996-2012. *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 1, 2016.
- CHIBBER, V. *Locked in place*. New York: Princeton University Press, 2003.
- FIORI, J. L. *Estado e desenvolvimento na América Latina*. Brasília: CEPAL, 2013.
- FREITAS, F.; SERRANO, F.; MEDEIROS, C. *The decoupling of economic growth of the developing countries in the last decade*. 2015. Mimeo.
- GALLAGHER, K. P.; THRASHER, R. D. *Defending development sovereignty: the case for industrial policy and financial regulation in the trading regime, in rethinking development strategies after the financial crisis*. Geneva and Nova York: UNCTAD, 2015.
- GARCIA-ESCRIBANO, M.; GOES, C.; KARPOWICZ, I. Filling the gap: infrastructure investment in Brazil. *IMF Working Paper*, n. 15/180, 2015.
- HIRATUKA, C.; SARTI, F. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil: uma contribuição ao debate. *Texto para Discussão*, Instituto de Economia, UNICAMP, n. 255, 2015.
- HO, P. Does Mill's case for infant industry protection capture Hamilton's and List's arguments for promoting industrial development? *Review of Political Economy*, v. 25, n. 4, 2013.
- ISAKSSON, A. Public capital, infrastructure and industrial development. Viena: UNIDO, Research and Statistics Branch, WP 15/2009, 2010.
- KALECKI, M. Political aspects of full employment. *Political Quarterly*, v. 14, n. 4, 1943.
- KOHLI, A. *State-directed development*. London: Cambridge University Press, 2004.
- MACHADO, G. V. *A burguesia brasileira e a incorporação da agenda liberal dos anos 90*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- MAZZUCATO, M. *The entrepreneurial state, debunking public vs. private sector myths*. Londres e Nova York: Anthem Press, 2013.
- MEDEIROS, C. A. The auction of Latin America. *New Left Review*, v. 55, jan./fev. 2009.
- MEDEIROS, C. A. Auge e declínio dos estados desenvolvimentistas. *Novos Desafios*, CGEE, Parcerias Estratégicas, v. 15, 2010.
- PESSOA, S. Deu errado o ensaio desenvolvimentista. *Estado de São Paulo*, 06/04/2016.
- ROSSI, P. Regime macroeconômico e projeto social-desenvolvimentista. *Texto para Discussão*, IPEA, Brasília, n. 2029, jan. 2015.

- ROSSI, P.; BIANCARELLI, A. Do industrialismo ao financismo. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, São Paulo, n. 13, p. 14-17, 2015.
- RUGITSKY, F. “Do ensaio desenvolvimentista a austeridade: uma leitura kaleckiana”. In: BELLUZZO, L. G. de M.; BASTOS, P. P. Z. (Orgs.). *Austeridade para quem?* São Paulo: Carta Maior, Friederich Stiftung, 2015.
- SARAMAGO, H. A. *Trajatória da parcela dos salários na renda do Brasil: análise de decomposição a partir do salário real e da produtividade (1990-2013)*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- SAUER, I. A gênese e a permanência da crise do setor elétrico no Brasil. *Revista USP*, n. 104, 2015.
- SERRANO, F.; MELIN, L. E. *Aspectos políticos do desemprego: a guinada neoliberal do Brasil*. 2015. Mimeo.
- SERRANO, F.; SUMA, R. *Aggregate demand and the slowdown of Brazilian economic growth from 2001-2014*. New York: Center for Economic and Policy Research, 2015.
- SERRANO, F.; SUMMA, R. Distribution and cost-push inflation in Brazil under inflation targeting, 1999-2014. *Centro Sraffa Working Paper*, 15 dez. 2015b.
- SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas. *Novos Estudos*, n. 102, 2015.
- SQUEFF, G. “Rigidez produtiva e importações no Brasil: 1995-2009”. In: SQUEFF, G. *Dinâmica macrossetorial brasileira*. Brasília: IPEA, 2015.
- WADE, R. “The role of industrial policy in developing countries”. In: CALCAGNO, et al. (Eds.). *Rethinking development strategies after the financial crisis*. Geneva/New York: United Nations, UNCTAD, 2015.