

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ALEXANDRE DE QUEIROZ STEIN

**DESENVOLVIMENTISMO NO PRIMEIRO GOVERNO DILMA:
INTENCIONALIDADE, CAPACIDADES POLÍTICAS E FINANCEIRIZAÇÃO**

Porto Alegre

2016

ALEXANDRE DE QUEIROZ STEIN

**DESENVOLVIMENTISMO NO PRIMEIRO GOVERNO DILMA:
INTENCIONALIDADE, CAPACIDADES POLÍTICAS E FINANCEIRIZAÇÃO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra
Fonseca

Porto Alegre

2016

ALEXANDRE DE QUEIROZ STEIN

**DESENVOLVIMENTISMO NO PRIMEIRO GOVERNO DILMA:
INTENCIONALIDADE, CAPACIDADES POLÍTICAS E FINANCEIRIZAÇÃO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Ivan Colangelo Salomão

UFRGS

Prof. Dr. Marcelo Milan

UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os trabalhadores brasileiros que, mesmo sob as mais duras penas das injustiças do dia a dia, contribuíram e viabilizaram minha formação na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, instituição da qual me orgulho de ter participado.

Através do professor Pedro Fonseca, que sempre mostrou grande disposição e empenho na orientação desse trabalho, e cujas contribuições foram da maior importância, agradeço a todos os grandes professores que tive na Faculdade de Ciências Econômicas. Sem dúvida suas contribuições me transformaram totalmente. Um agradecimento especial devo à professora e amiga Rosa Chieza que nos anos que trabalhamos juntos me ensinou o que de mais importante aprendi: de nada adianta ter um diploma de economista se não for para lutar pelo mundo melhor que se acredita.

Também sou muito grato à Equilíbrio Assessoria Econômica que, cumprindo sua razão de existir, fez total diferença em minha formação profissional e acadêmica, e que, além disso, me trouxe pessoas inesquecíveis. À todos os colegas que estiveram junto comigo nessa caminhada, em especial ao Moises, à Luciana, à Roberta, ao Gustavo, ao Fábio, ao Vítor e ao Morlin, cujos laços criados ultrapassaram os muros da Universidade. Muito obrigado também à “gurizada” e à Carol, que sempre estiveram do meu lado nesse anos de faculdade. Vocês são, e sempre serão, a minha segunda família. Estendo meus agradecimentos também a todas aquelas pessoas que tem a consciência que fizeram a diferença para mim nesse período de faculdade, e cujos nomes, infelizmente, não caberiam aqui.

Jamais poderia deixar de agradecer à Isadora, que inundou o último ano de minha vida com um amor incomparável e toda sua doçura, os quais foram fundamentais em diversos momentos desse período. Da mesma forma, às minhas avós, Teresinha e Nelcy, cujo exemplo de vida, amor e sabedoria jamais terei igual.

Por último, e mais importante, ao meu irmão Guilherme, com quem debati a maior parte das ideias presentes nesse trabalho, e aos meus pais, Mauro e Tania. Tudo que tenho nessa vida devo a vocês três, muito obrigado!

“[...]se não há espaço para o socialismo democrático, o exercício da política, quando esta não é mera crítica, mas construção social, tem que pensar em um capitalismo melhor, menos injusto e mais eficiente.”

(Luiz Carlos Bresser-Pereira)

RESUMO

O trabalho busca avaliar se o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) pode ser considerado como desenvolvimentista. Para tal, tomou-se como referencial teórico o conceito de desenvolvimentismo proposto por Fonseca (2015). Primeiro é apresentada uma revisão do debate sobre o retorno ao desenvolvimentismo no governo Lula. Posteriormente, visando identificar a intencionalidade do governo Dilma, analisa-se o Plano Plurianual 2012-2015 da União e a execução da política industrial, o Plano Brasil Maior. As conclusões apontam que, apesar dos planos iniciais do governo apresentarem um caráter muito próximo ao desenvolvimentismo, a atuação do governo no período foi muito mais anticíclica e corretiva do que propriamente voltado à transformação da base industrial no longo prazo, de forma que não pode ser identificado como desenvolvimentista. No último capítulo são levantadas duas hipóteses para explicar o descolamento entre os planos do governo e aquilo que foi executado. A primeira aborda como a deficiência nas capacidades políticas do governo dificultou a formação de uma coalizão entre as classes sociais que legitimasse a adoção de uma estratégia nacional de desenvolvimento. A segunda hipótese traz um questionamento sobre quais as possibilidades da existência de um Estado desenvolvimentista em uma economia financeirizada, apresentando uma proposta de adaptação do modelo de Epstein (2001) para o caso brasileiro.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo. Projeto nacional. Indústria. Governo Dilma. Governo Lula.

ABSTRACT

The paper aims to analyze if the Dilma Rousseff's first mandate (2011-2014) can be considered as developmentalist. For that, it was taken as reference the concept proposed by Fonseca (2015). First it is presented a review of the debate about the return of the developmentalism in Lula's government. After, aiming to identify the intentionality of Dilma's government, it is analyzed the Federal Long Term Plan (2012-2015) and the execution of the industrial policy, the "Plano Brasil Maior". The conclusions point that the government acting was more countercyclical and corrective than properly aimed to the long term transformation of the industrial basis, so that cannot be considered as developmentalist, despite the developmentalist character of the government's initial plans. In the last chapter, there are raised two hypothesis to explain the detachment of the government's plan and what was executed. The first one approaches how the deficiency in the government's political capacities had diffculted the formation of a coalition between the social classes to legitimate the adoption of a national development strategy. The second hypothesis brings a question about the possibilities of existence of a developmentalist state in a financialized economy, presenting a proposal to adapt the model of Epstein (2001) to the Brazilian case.

Keywords: Developmentalism. National project. Industry. Dilma's government. Lula's government.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. O DEBATE SOBRE O RETORNO AO DESENVOLVIMENTISMO	13
2.1 A discussão atual	13
2.2 A controvérsia sobre o desenvolvimentismo no governo Lula	16
2.3 O conceito de desenvolvimentismo	30
3. GOVERNO DILMA DESENVOLVIMENTISTA?	33
3.1 As intenções no planejamento	34
3.1.1 <i>Projeto nacional</i>	35
3.1.2 <i>Intervencionismo</i>	38
3.1.3 <i>Industrialização</i>	42
3.2 Plano Brasil Maior e o abandono das intenções desenvolvimentistas	46
3.2.1 <i>Esforço corretivo e anticíclico</i>	47
3.2.2 <i>PBM e os esforços de transformação</i>	54
3.3 Outras evidências e conclusões sobre o período 2011-2014	56
4. AS HIPÓTESES SOBRE O ABANDONO	63
4.1 A hipótese da perda de capacidades políticas	63
4.1.1 <i>Estratégia nacional de desenvolvimento, desenvolvimentismo e pacto social</i>	64
4.1.2 <i>Os anos 2000 e a tentativa de uma nova coalizão</i>	67
4.1.3 <i>Dilma Rousseff e a fragilização do diálogo</i>	78
4.3 A hipótese da Financeirização	83
4.3.1 <i>Financeirização e desaceleração da acumulação de capital</i>	84
4.3.2 <i>O modelo de Epstein</i>	87
4.3.3 <i>O modelo de Epstein no Brasil e o desenvolvimentismo</i>	91
5. CONCLUSÃO	95
REFERÊNCIAS	99

1. INTRODUÇÃO

O movimento *Rethinking Economics*¹ tem atuado na busca de pluralismo metodológico, teórico e disciplinar no ensino dos cursos de economia, principalmente na Europa. A iniciativa dos estudantes obteve muita força em função do ambiente conformado durante e após a crise mundial que iniciou em 2008, em que os debates a respeito do que estava ocorrendo pouco contribuía para o entendimento da realidade daquele momento. O estreitamento teórico que ocorreu no ensino da economia nos últimos anos estaria impedindo o desenvolvimento da capacidade dos estudantes de buscar soluções para os principais problemas do século XXI. A referida crise apenas deixou evidente os males desse processo.

A percepção desse grupo de estudantes é justamente que a economia ensinada nas principais instituições europeias é viesada por um apreço pela matemática e pela forma neoclássica de pensar o mundo. As explicações das teorias convencionais para aquele fenômeno não mostravam-se satisfatórias. Eram poucas as respostas que traziam, naquele momento, os modelos novo-keynesianos de equilíbrio, baseados na rigidez de preços e salários, que dominaram a teoria de ciclos nos 20 anos anteriores à crise, e que reduziram o espaço das demais vertentes teóricas capazes de explicar os movimentos macroeconômicos da economia. Os economistas viram-se restritos a um processo que eles mesmos produziram: a perda de categorias teóricas importantes para a solução de diferentes problemas.

Tal percepção não é restrita somente a estudantes. Desde 2008 surgiram iniciativas, como o *Institute for New Economic Thinking*, que visa propósitos muito semelhantes e conta com o apoio de nomes como Paul Volcker e George Soros, ou mesmo o Core-Econ, que tem por objetivo estender o ensino de uma economia plural, que incorpore as demais ciências sociais, a todos aqueles que tiverem interesse.²

É dentro dessa perspectiva, de que a perda de categorias teóricas importantes pode ser danosa ao desenvolvimento das ciências, e, conseqüentemente, da vida humana, que se busca aqui debater a questão do **desenvolvimentismo**. Sendo uma categoria teórica como muitas outras, tal conceito surge da necessidade humana de compreender e dar sentido ao mundo, processo no qual a linguagem apresenta-se como fundamental. Os conceitos que utilizamos naturalmente em nosso dia a dia são importantes para a formação das ideias que expressamos, porque são carregados de sentido histórico, passíveis portanto de teorização, como aborda

¹ Para ver mais a respeito de tal movimento, pode-se acessar <http://rethinkecon.co.uk/>.

² Para ver a respeito: <http://www.core-econ.org/> e <https://ineteconomics.org/>.

Koselleck (1992, p. 136) *“todo conceito não é apenas efetivo enquanto fenômeno linguístico, ele é também indicativo de algo que se situa para além da língua”*. Na tentativa de trazer maior rigor ao uso do conceito de desenvolvimentismo, compreender melhor a dimensão histórica atrelada a esse conceito e contribuir para um debate que vem ocorrendo atualmente, buscamos responder à seguinte pergunta: **é possível considerar o governo Dilma Rousseff I como desenvolvimentista?**

A análise de governos voltada a identificá-los como inseridos, ou próximos, em determinadas linhas de pensamento econômico é algo recorrente no estudo da economia. Mais do que uma simples taxonomia, a classificação atribuída a um governo como “neoliberal”, “desenvolvimentista”, “ortodoxo”, “keynesiano”, “trabalhista”, “fascista”, “nacionalista” e etc. tem por finalidade situar o debate e caracterizar os governos, na busca de compreender quais as ideologias econômicas, e/ou políticas, subjacentes às ações governamentais bem como qual a lógica de ação dos governos.

Essa discussão é de fundamental importância quando se busca realizar análises de história econômica. Antes de mais nada, tais caracterizações representam uma base comparativa para a discussão a respeito dos acontecimentos. Por exemplo, ao discutir se o Governo Vargas foi desenvolvimentista ou não, está tentando compreender se havia certa lógica presente na política econômica realizada por ele. Busca-se entender quais as intenções de tal governo, desvendando qual a visão econômica subjacente às ações tomadas. Nesse sentido, tais análises têm propósitos muito semelhantes ao estudo da história de um modo geral, que é visualizar como ocorreram os fatos históricos, analisá-los a partir de determinados parâmetros para verificar tanto as implicações atuais do fato quanto absorver as lições de tais acontecimentos.

Além disso, recorrer a um marco teórico é importante para compreender a realidade e atuar sobre ela, para modificá-la ou conservá-la a partir dessa compreensão. Seguindo ideia de que os acontecimentos acabam por tomar sentido a partir da interpretação dos agentes, tem-se uma forma interessante de analisar o mundo: entender o que é real tomando-se como ponto de partida a visão de seus interlocutores. É por essas vias que se dá a reconstrução da história, pois é a partir da percepção dos fatos pelos observadores que se consolidam interpretações que, possivelmente, serão assimiladas por uma grande maioria como sendo o sentido mais apropriado a ser atribuído a tais acontecimentos. Assim, a construção das ideias políticas predominantes se dá essencialmente pela interpretação que se atribui à história.

É dentro dessa lógica que a análise das políticas econômicas e sua associação com categorias de análise, como é o desenvolvimentismo, fazem-se importantes. Os discursos sobre a aceitação ou rejeição em torno das políticas desenvolvimentistas é construído, ou pelo menos espera-se que seja, a partir da interpretação das experiências históricas identificadas com tal ideologia econômica³. Na economia, assim como em outras diversas situações em que se pratica categorização teórica, a atribuição de taxonomias ou conceituações, sem o cuidado de realizar o devido trabalho científico para investigar a pertinência de tal, pode contribuir simplesmente para a criação de percepções negativas que levam a diversas formas de desrespeito, ou de “não-reconhecimento”, daquilo que é diferente.

Feres Jr. (2005) exemplifica bem a importância do estudo dos conceitos. O autor demonstra como a ideia de “*Latin America*”, foi construída, nos Estados Unidos, contrastando a auto imagem do norte americano, de forma que em um lado estava o americano branco, anglo-saxão, protestante e “desenvolvido” e do outro um “*coletivo de gente escura*” (FERES Jr., 2005, p. 46). O uso de tal conceito implica na reprodução de uma visão pejorativa sobre as populações de imigrantes que vivem nos Estados Unidos, bem como sobre os países da América Latina de uma forma geral, constituindo privações efetivas às liberdades dessas populações. Mais que isso, tal uso legitimou, em alguma medida, uma série de intervenções políticas realizadas na América Latina pelos norte-americanos no século XX. O trabalho de Feres Jr. constitui um importante demonstrativo de como os conceitos importam, pois deixa claro como uma categoria desenvolvida na dimensão “das ideias”, acabar por ter grande influência sobre as ações tomadas no mundo “concreto”.

Nessa linha, fica nítida a importância das reflexões sobre o conceito de desenvolvimentismo e sua correta empregabilidade, bem como percebe-se as motivações para grande parte dos estudos na área de história do pensamento econômico. Inspirado em Hegel, Fonseca (2010) traz uma interessante passagem que elucida um dos motivos para realizar estudos como o desenvolvido neste trabalho:

“Deve-se a Hegel o entendimento de que a crítica do pensamento sobre o real é caminho possível para reconstruir o próprio real. Ou seja, a análise crítica das

³ Como será possível perceber ao longo do texto, o desenvolvimentismo aparece algumas vezes como categoria teórica e outras vezes como ideologia, dependendo do autor em questão e dos objetivos do mesmo. Essa aparente confusão entre as caracterizações do desenvolvimentismo ocorre devido à sua natureza, pois o desenvolvimentismo aparece historicamente de diversas maneiras, sendo tanto fenômeno do mundo do pensamento, em que assume as formas de discurso político (ideologia) ou escola de pensamento econômico (podendo ser enxergado como uma categoria teórica), quanto um fenômeno do mundo concreto, materializando-se nas políticas econômicas. O desenvolvimentismo, então, é tanto ideologia, quanto categoria teórica ou prática de política econômica (FONSECA, 2015).

percepções, das teorias e do discurso sobre determinado objeto, como movimentos do pensamento, pode tornar-se ponto de partida metodológico para sua apreensão; como devir, seu permanente movimento abre caminho para tanto, embora não assegure nenhum resultado.” (FONSECA, 2010, p. 20)

As avaliações sobre determinado período histórico condicionam, em alguma medida, as escolhas e ações a serem tomadas no período presente. Busca-se clarear a lógica das decisões tomadas no pretérito, de tal forma que tanto os erros cometidos, quanto os acertos, não sejam atribuídos a certas ideias e ideologias de uma forma distorcida. É preciso ter clareza sobre os acontecimentos da história para que, no futuro, as decisões que serão tomadas tenham uma base de conhecimento histórico sustentável. É nessa perspectiva que se dá importância ao entendimento sobre qual ideologia econômica subjacente ao governo.

Como referido, portanto, o objetivo principal do presente estudo é verificar se o primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014) pode ser considerado um governo desenvolvimentista, a partir da definição de desenvolvimentismo apontada por Fonseca (2015). A hipótese que iremos perseguir é que **o governo Dilma não pode ser considerado como desenvolvimentista**. Para tal, o trabalho divide-se em três capítulos, além da introdução e conclusão.

No capítulo 2, apresenta-se o debate atual, cujo objeto é o desenvolvimentismo no primeiro governo Dilma. Após, realiza-se uma revisão da literatura que debateu a existência de desenvolvimentismo nos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva, com o intuito de dar atenção aos diferentes conceitos de desenvolvimentismo utilizados pelos autores nesses trabalhos. Na última seção do capítulo apresentamos o conceito de desenvolvimentismo que optamos por utilizar como referencial teórico para este trabalho.

No capítulo 3 é realizada uma análise, que se divide em três partes, e busca responder ao questionamento central do trabalho. A primeira parte gira em torno do Plano Plurianual 2012-2015 (Plano Mais Brasil), visando compreender a intencionalidade presente no planejamento de governo. A segunda foca na execução da política industrial do período, o Plano Brasil Maior, e quer verificar se suas medidas são condizentes com a atuação de um governo desenvolvimentista. A terceira concentra-se em outros aspectos que reforcem a análise realizada em torno da política industrial.

No capítulo 4, tomados os resultados das seções anteriores, que apontam para uma resposta negativa à presença do desenvolvimentismo, realiza-se uma pergunta secundária: por qual motivo o planejamento inicial do governo, que remetia a um projeto desenvolvimentista,

não foi realizado? Longe de esgotar o tema, ou trazer alguma resposta definitiva, o capítulo pretende apresentar duas hipóteses plausíveis para responder a tal pergunta.

2. O DEBATE SOBRE O RETORNO AO DESENVOLVIMENTISMO

Há uma série de apontamentos entre os economistas, e também na mídia, de que o primeiro governo de Dilma Rousseff seria desenvolvimentista. Alguns economistas afirmam claramente que o governo Dilma cotejou um “ensaio nacional-desenvolvimentista” (PESSÔA, 2014) e que os problemas econômicos enfrentados no período deviam-se justamente à adoção de políticas baseadas em tal ideologia. Além disso, mesmo por parte do Governo, na figura do Ministro da Fazenda Guido Mantega, encontra-se claramente a afirmação do governo como desenvolvimentista⁴.

Apesar desses apontamentos por parte de alguns economistas, e mesmo indicações do governo, de que haveria um alinhamento a um projeto desenvolvimentista, não se pode tomar por verdadeira tal taxonomia sem uma reflexão mais aprofundada. Faz-se mister quando se nota que tais opiniões em muitos casos carecem de maior rigor teórico. Deve-se procurar quais aspectos do governo o levam a ser associado com demais governos desenvolvimentistas que existiram, verificando qual a intencionalidade do governo revelada pelo caráter de suas ações. É necessária a comparação dos fatos históricos do período com os conceitos mais consolidados sobre desenvolvimentismo.

Neste capítulo, buscamos então: (i) expor a incipiente produção existente sobre o desenvolvimentismo no governo Dilma; (ii) apontar os pontos centrais que os autores participantes do debate em relação ao governo anterior se valeram para fazer suas análises, compreendendo assim as metodologias utilizadas; e, por fim, (iii) apresentar o conceito de desenvolvimentismo proposto por Fonseca (2015), o qual será utilizado para a nossa avaliação do governo Dilma mais à frente, justificando sua escolha com base nas posições já analisadas.

2.1 A discussão atual

Devemos perceber que, no debate atual, pode-se visualizar uma divisão clara de opiniões. Por um lado, os economistas alinhados às vertentes econômicas que são tidas como mais ortodoxas irão generalizar uma argumentação de que os problemas econômicos atuais são fruto essencialmente de políticas econômicas desenvolvimentistas praticadas durante o governo Dilma I. Como resumo de tal visão do governo, argumentam que se pode observar o que foi chamado de “Nova Matriz Econômica”.

⁴ MANTEGA (2014).

Talvez o mais eloquente representante dessa abordagem seja Samuel Pessôa. Para ele, tais políticas podem ser descritas como parte de um “ensaio nacional desenvolvimentista”⁵, e começaram a ser implementadas lentamente a partir da entrada de Guido Mantega no Ministério da Fazenda, em 2006, tomando força no Governo Dilma. Aponta que o governo estaria interferindo diretamente na alocação de capital, intervindo de forma desorganizada no ambiente microeconômico através de questões como a tributação de importações, concessão de crédito, formas de regulação do setor privado, agindo muitas vezes de forma a beneficiar certos setores. Além disso, pela adoção de teorias heterodoxas sobre a inflação estaria reduzindo a autonomia do Banco Central, e optando por políticas econômicas altamente discricionárias.

Percebe-se que a alcunha de “nacional-desenvolvimentista” é utilizada por ele de forma relativamente descolada de precisão conceitual, pois se baseia despreocupadamente na aproximação que realiza entre o governo Dilma com as políticas dos anos 1970, principalmente com o governo Geisel. Questões como a concessão de crédito em excesso para os bancos públicos, controle de preços de combustíveis e energia, desonerações tributária direcionadas bem como a deterioração fiscal são os principais pontos abordados.⁶

Dentro da heterodoxia, por sua vez, haverá tanto o contraponto à visão que aponta para o desenvolvimentismo, quando a concordância, mas sempre a partir de outra ótica. Uma série de economistas irá argumentar que as políticas econômicas do período foram de um cunho totalmente distinto do que se conhece por desenvolvimentismo.

Oreiro (2015) é um interlocutor de que o governo Dilma não pode ser caracterizado como desenvolvimentista. Sua argumentação será em resposta aos apontamentos realizados pelos economistas liberais e em defesa do novo-desenvolvimentismo, ao qual identifica-se o autor. Aponta que tal conexão das políticas realizadas e o desenvolvimentismo dá-se porque,

⁵ É interessante notar que tal apontamento de Pessôa, do governo enquanto nacional-desenvolvimentista, é modificado a partir de meados de 2015, devido precisamente às críticas recebidas de economistas estudiosos na área. Deve-se ressaltar que Samuel Pessôa apresenta-se como um interlocutor dessa visão, porém as linhas gerais que fundamentam sua atribuição dos erros a políticas típicas do estado desenvolvimentista será presente dentro da abordagem *mainstream* a respeito do assunto, como também acusa Oreiro (2015), além disso, Pessôa mantém atribuindo a realização de tais políticas a um “*saudosismo e uma avaliação de que o período nacional-desenvolvimentista foi um grande sucesso*” (Pessôa, 2015).

⁶ Vale destacar que Pessôa (2014; 2015) também aborda os problemas enfrentados como fruto das escolhas sociais realizadas a partir da constituição de 1988, que exigem um crescimento constante dos gastos sociais para sua realização. Essa questão, porém, não está relacionada com sua posição sobre o desenvolvimentismo no governo. Vale destacar que uma percepção semelhante sobre as escolhas de 1988 podem ser evidenciadas tanto na fala de Pessôa quanto no trabalho de Herrlein Jr. (2011), sobre a opção da ter um padrão de desenvolvimento baseado na atuação estatal, via gastos sociais. Suas posições a respeito disso, porém, encontram-se em perspectivas diametralmente opostas.

na ótica dos liberais, este é conceituado sem a mínima precisão, colocando em uma mesma taxonomia, de forma errônea, todas as perspectivas contrárias às suas, de forma que o “[...] *“desenvolvimentismo” seria constituído pela “nova matriz macroeconômica”, pelo modelo keynesiano de curto-prazo, pelo estatismo, pela teoria do crescimento puxado pela demanda agregada [...]”*. Uma visão honesta para a questão, a seu ver, deveria levar em conta que muitos economistas, estudiosos do desenvolvimentismo, colocaram-se contrários às políticas econômicas realizadas em tal período, bem como a inexistência de uma homogeneidade de opiniões acerca do conceito de desenvolvimentismo.

Para demonstrar a contrariedade de alguns economistas heterodoxos em relação à classificação do governo Dilma como desenvolvimentista, pode-se remeter a um dos poucos trabalhos já publicados especificamente sobre o tema até o momento, desenvolvido por Ferrari Filho e Resende (2015). Partem de um receituário de políticas econômicas que seriam caracterizadoras da sua concepção de desenvolvimentismo. Em seu argumento fica implícito que, sem tal perfil de políticas, não se pode considerar um governo como sendo desenvolvimentista. Assim, para haver desenvolvimentismo exigem que sejam realizadas: i) política fiscal contracíclica, mas com respeito ao equilíbrio fiscal intertemporal; ii) política monetária não somente estabilizadora, mas também dinamizadora da atividade econômica; iii) taxa de câmbio voltada ao estímulo da competitividade dos produtos; iv) crescimento dos salários compatível com crescimento da produtividade; e v) políticas de distribuição de renda para estimular consumo, produção e emprego, além de evitar concentração de renda (FERRARI FILHO; RESENDE, 2015, p. 38).

O ponto principal dos autores é de que *“na prática, a política econômica e as ações das AE [autoridades econômicas] entre 2011 e 2014 foram mais voluntaristas e populistas do que desenvolvimentistas”* (FERRARI FILHO; RESENDE, 2015, p. 38). Isso porque, segundo eles, se pode identificar no período que as políticas monetária e fiscal foram altamente voláteis, as taxas de juros do crédito ao consumidor foram reduzidas de forma “voluntariosa”, os incentivos fiscais e de crédito foram distribuídos segundo critério de “persuasão” junto às instâncias federais, a maioria das medidas econômicas visou estimular o consumo e não o investimento e houve o uso de medidas extemporâneas, como o controle de preços sobre energia e combustíveis (FERRARI FILHO; RESENDE, 2015, p. 38).

Algumas posições heterodoxas aceitam a versão de que o governo de Dilma Rousseff pode ser tido como desenvolvimentista, porém em uma perspectiva totalmente diferente daquela que argumentam os economistas ortodoxos. Aqui, pode-se apontar o trabalho de

Moreira (2015), que utiliza o conceito de desenvolvimentismo elaborado por Fonseca (2013)⁷, que será o mesmo que utilizaremos posteriormente para a nossa análise.

Sua conclusão principal será de que o chamado social-desenvolvimentismo caracterizado nos governos Lula II (2007-2010) e Dilma (2011-2014) pode ser compreendido como uma retomada, em vários aspectos, do projeto nacional-desenvolvimentista que se visualiza nos governos de Getúlio Vargas (1951-1954) e João Goulart (1961-1964). Compreende-se que a conexão entre os dois projetos dá-se principalmente pela presença da ideologia trabalhista nos quatro períodos em questão. A ideologia trabalhista é compreendida como a expressão política da ideologia econômica dos períodos, qual seja, o desenvolvimentismo. Para esse autor, “*o nacional-desenvolvimentismo, levando-se em conta um contexto histórico diferente, se transmutou no chamado social-desenvolvimentismo retomando o projeto trabalhista*” (MOREIRA, 2015, p.3).

Por último, destacamos o trabalho de Fernandes (2015) que, assim como o presente texto, propõe-se a verificar o desenvolvimentismo no governo Dilma a partir do conceito de Fonseca (2015)⁸. Sua análise, focada nos indicadores apresentados no período, na política industrial (Plano Brasil Maior) e no Plano de Aceleração do Crescimento chega à constatação de que o Governo Dilma não preenche os requisitos necessários para ser caracterizado como desenvolvimentista. Sua argumentação principal é de que os esforços do governo foram de cunho muito mais reativo e anticíclico do que propriamente desenvolvimentistas.

Como já foi dito, os trabalhos sobre o governo Dilma I ainda são limitados na literatura, portanto iremos nos valer dos trabalhos referentes ao período do governo anterior. Consideramos que tal opção é de extrema valia, pois reforça-se a compreensão sobre os motivos dessa discussão em relação ao governo Dilma quando percebe-se que ele é praticamente a continuação da problemática que surge a partir do governo Lula em 2003.

2.2 A controvérsia sobre o desenvolvimentismo no governo Lula

Não é necessário ir muito longe na produção acadêmica brasileira para se encontrar o debate em torno do retorno ao desenvolvimentismo no Brasil. Ainda são atuais os

⁷ O conceito utilizado por Moreira (2015) é exatamente o mesmo que utilizaremos, porém tomamos por base a versão de Fonseca (2015) e não Fonseca (2013). Vale destacar que o trabalho de Moreira é muito mais próximo ao que chamamos no referencial teórico de método II (ver p. 27), pois mesmo que apresente a sua noção de desenvolvimento, não realiza o debate se os critérios para enquadrar o governo como desenvolvimentista são preenchidos, mas sim destaca os pontos que evidenciam uma aproximação do governo ao conceito.

⁸ Os critérios utilizados por Fernandes (2015) são os mesmos que abordamos em nosso referencial teórico, na seção 2.3 deste trabalho.

questionamentos aos governos de Luíz Inácio Lula da Silva, principalmente em relação ao seu segundo mandato, entre 2007 e 2010. As discussões sobre o desenvolvimentismo no Governo de Dilma Rousseff são presentes no dia a dia de universidades, fóruns, palestras, congressos etc. Entretanto, a produção publicada sobre tal tema ainda é relativamente escassa. Na revisão bibliográfica que será realizada aqui, portanto, iremos nos valer da produção do período recente, baseando-nos justamente na discussão ocorrida sobre o tema em relação aos governos anteriores. Tal opção se deu pela completude do debate ocorrido, de forma que, olhando as diferentes perspectivas e os referenciais teóricos utilizados, poderemos entender os instrumentos de análise e os pontos cruciais na ocasião. Tal opção é válida por uma série de motivos.

O primeiro deles é que há um ponto essencialmente comum em qualquer debate sobre a identificação de um governo como desenvolvimentista, pois os questionamentos sobre a natureza das políticas econômicas, e sobre a existência de uma ideologia econômica congruente à atuação estatal, pressupõem um problema básico: o que é desenvolvimentismo? A conceituação dessa categoria de análise é o ponto chave, pois tal debate busca verificar se é possível enquadrar fatos do mundo real (política econômica realizada, comportamento das variáveis macroeconômicas, intencionalidade revelada e etc.) na categoria teórica que é o desenvolvimentismo. Assim, olhando o debate do período anterior, é possível identificar quais as diferentes concepções ou conceituações de desenvolvimentismo (ou estado desenvolvimentista) adotada pelos autores, bem como ver a forma como estes realizaram sua leitura dos fenômenos do mundo real, enquadrando-os na perspectiva teórica. Tal discussão, para nossa análise posterior será de fundamental valia, pois compõe o processo de escolha do conceito de desenvolvimentismo que será utilizado neste trabalho.

O segundo ponto é que o debate em relação ao governo Lula é muito semelhante ao que está ocorrendo sobre o primeiro governo Dilma no que tange às posições adotadas pelas diferentes vertentes de pensamento econômico, o que ficará mais claro posteriormente.

A partir de 2003, ascende ao poder um governo identificado mais à esquerda do espectro político, com propostas que apresentam faces diferentes daquelas trazidas pelos governos anteriores, no sentido que há uma preferência maior por uma atuação mais presente do Estado, principalmente em relação às questões sociais. Abre-se espaço crescente para os questionamentos sobre qual deve ser o papel do Estado, tanto em termos sociais como econômicos. Como diz Bresser-Pereira, no início desse governo

“Ao invés de se falar do “fim da era Vargas” (um bordão do Pacto Liberal-Dependente de 1991) começou-se a falar em uma era Vargas renovada, na qual o Estado voltava a ter um papel indutor na economia, a estratégia nacional de desenvolvimento passava a ser desenvolvimentista, e se buscava de forma deliberada um grande entendimento entre as frações de classe progressistas do país.” (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 22)

A partir da ótica da economia política, compreende-se que, passados 20 anos dos últimos governos tidos como desenvolvimentistas, a mudança que ocorre nas convenções de desenvolvimento, com a abertura de espaço para a “convenção neodesenvolvimentista”, como aborda Erber (2011), faz com que floresça o debate sobre o retorno da dominância de uma ideologia desenvolvimentista na atuação governamental. Seria possível que os governos do Presidente Lula representassem uma retomada do Estado desenvolvimentista no Brasil? Seria uma inflexão na ideologia dominante sobre qual o papel do Estado para o desenvolvimento econômico?

Tais questionamentos acabaram por ganhar muita força devido a alguns contrastes que podem ser encontrados com o período anterior, em que se considera haver predomínio da ideologia neoliberal, cujo pensamento aponta, de forma sintética e generalizada, para um Estado voltado às funções clássicas que, na economia, se expressa por seu resguardo à solução de falhas de mercado, busca da estabilização econômica e de boas condições institucionais para a atuação privada. Pode-se dizer que nos governos de Fernando Henrique Cardoso as prioridades estavam centradas na busca de “*sólidos fundamentos macroeconômicos*” (FONSECA *et al*, 2013, p. 405), através do controle inflacionário, reforma do Estado e abertura financeira, em um cenário de crescimento de aumento do desemprego e baixo crescimento econômico.

Já nos governos Lula, principalmente a partir do segundo mandato, pode-se identificar a priorização das demandas sociais, bem como os incentivos ao crescimento econômico. A atuação estatal na economia girou em torno, principalmente, dos incentivos ao consumo, através da política salarial e das políticas sociais, e a utilização de incentivos à economia. Além disso, destaca-se a retomada do planejamento econômico e dos investimentos públicos, principalmente em infraestrutura, através de diversos meios, como a elaboração de programas, caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), fortalecimento das empresas estatais, com destaque para a Petrobras, e da recuperação de diversas capacidades estatais, que pode ser evidenciada, por exemplo, no fortalecimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Essa atuação, aliada ao cenário de volta do

crescimento do econômico, redução do desemprego e aumento do rendimento médio real, justifica a volta do debate sobre o desenvolvimentismo no Brasil.

Sobre o período Lula, de forma semelhante ao que se percebe atualmente, a discussão é realizada por três posições em relação ao tema. A primeira, que é a menos interessante para nossos estudos é aquela assumida pelos ortodoxos⁹, que afirmam a retomada do desenvolvimentismo no Brasil, ao

“lamentar o abandono da ortodoxia pelos ímpetus redistributivistas que o governo manifestaria, [...] admitem tendências desenvolvimentistas do governo Lula e as interpretam como uma forma de populismo [...]” (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013, p. 405).

As outras duas, que tomam maior espaço no debate e são o foco no nosso trabalho, aparecem sob a voz de diferentes autores mais heterodoxos. Alguns desses são afirmativos em relação ao retorno ao desenvolvimentismo, e geralmente consideram suas novas formas de expressão, como o “social-desenvolvimentismo” ou o “novo-desenvolvimentismo”. Outros autores, entretanto, são céticos quando a retomada em questão e defendem que os governos Lula não podem ser visualizados como uma volta ao estado desenvolvimentista.

Entre os autores que assumem essa última posição, Gonçalves (2012) será talvez um dos mais ferrenhos críticos ao governo a partir de uma perspectiva heterodoxa, classificando as políticas desenvolvimentistas como o que ele denomina de “Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas”. O autor conceitua o Nacional-Desenvolvimentismo (ND) como:

“[...] o projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio: industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo. [...] Na perspectiva de economia política, o ND significa deslocar o poder econômico e político na direção da burguesia industrial em detrimento dos grandes proprietários de terras e recursos naturais.” (GONÇALVES, 2012, p. 6).

Para além disso, ressalta que em relação à política econômica o ND é caracterizado pelo planejamento econômico, política comercial protecionista, política industrial ativa que incentive o setor privado no setor da indústria de transformação, investimento estatal nos

⁹ Dois pontos a serem ressaltados. O primeiro é que a argumentação ortodoxa sobre o assunto é aqui relegada a segundo plano, pois não constitui o corpo principal da literatura sobre o assunto. Segundo, é que a discussão sobre o que é ortodoxia e/ou heterodoxia é grande. Não estamos, neste trabalho, preocupados com tal tema, de forma que o termo está sendo usado de uma forma ampla, para designar aqueles autores que geralmente valem-se de um instrumental mais próximo ao Neoclássico, caracterizado geralmente pelos pressupostos de agente racional otimizador, informação perfeita e a noção de equilíbrio, e com modelos baseados no método hipotético-dedutivo, bem como no individualismo metodológico.

setores de base, preferência pelo capital nacional em relação ao estrangeiro e primazia da política de crescimento em relação à política de estabilização (GONÇALVES, 2012, p. 6 e 7).

Gonçalves estrutura então sua análise em oito partes, que consegue abarcar as principais questões levantadas a partir da sua conceituação, permitindo chegar à conclusão de que no Governo Lula ocorre a “*inversão de sinais*” (p. 24) nas características do ND. Isso, porque se pode constatar no período houve:

“desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização; perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural [...]; maior concentração de capital; e crescente dominação financeira, que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação.” (GONÇALVES, 2012, p. 23)

Fonseca, Cunha e Bichara (2013) argumentam, também, que não se pode enquadrar os governos Lula como permeados pela ideologia desenvolvimentista na sua atuação econômica, porém admitem que há indícios para que existam divergências sobre o assunto, adotando assim uma posição intermediária, que, seguindo uma linha parecida com a de Morais e Saad-Filho (2011), evita as classificações *a priori* das políticas realizadas, tanto enquanto governo desenvolvimentista, quanto governo neoliberal.

A conceituação dos autores utilizada para examinar as experiências desenvolvimentistas parte da ideia de existência de um “núcleo duro” comum a diferentes experiências históricas. Como iremos ver, tal definição é muito semelhante a que iremos utilizar para nosso trabalho, divergindo, porém, no aspecto do nacionalismo, que iremos substituir pela ideia de um projeto nacional, o que irá restringir um pouco mais a noção utilizada por eles. No seu trabalho, porém, tal núcleo:

“[...] abrange a defesa: (a) da industrialização; (b) do intervencionismo pró-crescimento; e (c) do nacionalismo, embora este deva ser entendido em um sentido muito amplo, que vai desde a simples retórica ufanista conservadora até propostas radicais de rompimento.” (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013, p. 411)

Além disso, na definição dos autores, outros dois pontos são fundamentais. O primeiro é que para haver desenvolvimentismo deve existir, necessariamente, intenção deliberada de superação da condição de subdesenvolvimento. O segundo é que no desenvolvimentismo existe um padrão para a condução da política econômica que possibilita identificar:

“[...]um projeto de longo prazo centrado na industrialização e na modernização do setor primário, implementado com auxílio de medidas governamentais voltadas a

incentivar a substituição de importações e a diversificação da produção primária, com prioridade ao mercado interno." (FONSECA *et al*, 2013, p. 411)

Partem dessa conceituação para argumentar que, apesar do bom desempenho das variáveis macroeconômicas e das mudanças sociais ocorridas, no Governo Lula não pode se considerar que houve uma retomada do desenvolvimentismo como principal ideologia econômica. Segundo eles, isso se deve principalmente pela falta de construção de um projeto nacional “*com coerência interna entre fins, meios e instrumentos*”, e que guarde um consenso sobre o papel da política econômica como indutora de investimentos em áreas prioritárias. Esse consenso, por sua vez, necessita de um pacto político capaz de dar sustentação ao projeto. Dessa forma, finalizam apontando que, apesar de ter havido avanços nessa direção, ainda não se pode entender como algo consolidado. (FONSECA *et al*, 2013, p. 423 e 424).

Morais e Saad-Filho (2011) irão discutir a inflexão ocorrida no governo Lula a partir de 2006, e como abre-se espaço para alguns traços de desenvolvimentismo. Sua principal hipótese é que de no período se pode identificar política econômica com traços “híbridos”, pois há características de orientação novo-desenvolvimentista, voltada ao crescimento e à melhor inserção do país no cenário mundial, bem como a permanência das políticas macroeconômicas neoliberais expressas pelo tripé macroeconômico, cujo objetivo maior é claramente a estabilidade macroeconômica.

Baseando-se em Barbosa e Souza (2010), os autores defendem que a inflexão na política econômica a partir de 2006 ocorreu em função da divergência interna no governo, dada pela contradição entre a “visão liberal” e a “visão desenvolvimentista”, e que a atuação a partir de então pode ser resumida em três linhas gerais:

“[1] adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; [2] a aceleração do desenvolvimento social por intermédio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e [3] o aumento no investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo” (BARBOSA e SOUZA, 2010, pp. 69-70 apud MORAIS e SAAD-FILHO, 2011, p. 517).

Para nossos propósitos, é muito importante observar que os autores não utilizaram uma definição específica de desenvolvimentismo enquanto uma categoria de análise bem definida, mas apontaram traços mais gerais em relação ao novo-desenvolvimentismo.

Segundo os autores, algumas medidas que apontam para o desenvolvimentismo são: a flexibilização da meta de superávit primário pela consideração apenas das despesas correntes,

e não de capital, abrindo espaços para os investimentos públicos; a utilização de mais de um instrumento para controle inflacionário, além da taxa de juros, valendo-se do uso de desonerações tributárias para minimizar choques; o uso da expansão de crédito e das desonerações de forma seletiva, e não horizontal; a busca por equilíbrio das contas externas; e a busca por estabilidade macroeconômica e não estabilidade monetária estritamente. De uma forma geral, os autores dizem que pode ser identificado um crescimento do ativismo estatal na economia, fomentando a produção através de financiamentos e investimentos públicos, expandindo mercados de consumo de massa pelas políticas de crédito, de rendas e salarial, e apoio à formação de grandes empresas para pudessem competir internacionalmente. E mesmo que nem todas as medidas sejam diretamente relacionadas ao receituário novo-desenvolvimentista, como é o caso do consumo de massas, é possível identificar suas feições no conjunto (MORAIS e SAAD-FILHO, 2010, pp. 517-520).

Na outra ponta da discussão entre os heterodoxos, finalmente, estarão aqueles que indicaram a existência de um estado desenvolvimentista nos governos Lula, em uma perspectiva nitidamente otimista.

A primeira defesa nesse sentido será proveniente dos economistas alinhados com o governo, como por exemplo Mercadante (2010), que irá apontar que um certo “*novo desenvolvimentismo*”¹⁰ do governo Lula consistiria “*na elevação do social à condição de eixo estruturante do crescimento econômico, por meio da ampliação do mercado de consumo de massa, com políticas de renda e inclusão social*” (MERCADANTE, 2010, p. 31). Segundo ele, essa elevação do consumo de massa, realizado através da distribuição de renda iria reverter-se em aumento da produtividade, permitindo a disputa em nível mundial, alavancando as exportações e provocando maior crescimento. Aqui ele estava apontando para o que alguns autores, tais como Bastos (2012) e Mollo e Amado (2015), por exemplo, chamam de social-desenvolvimentismo. Como iremos detalhar um pouco mais a seguir, ao visualizar a abordagem de Bastos (2012), a análise realizada por esses autores não apresenta uma definição de desenvolvimentismo que quer-se testar, como foi o caso dos trabalhos de Ferrari Filho e Resende (2015) ou Gonçalves (2012), por exemplo. Definiu-se um novo tipo de desenvolvimentismo a partir das políticas realizadas.

¹⁰ Não deve-se confundir a adjetivação de “novo” atribuída aqui ao desenvolvimentismo descrito por Mercadante (2010) com o adjetivo “Novo” utilizado para descrever o subtipo de desenvolvimentismo defendido pela corrente específica que surge nos anos 2000, cujo principal mentor é Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Novy (2009), apesar de reconhecer os entraves de política econômica trazidos pela ligação com o setor financeiro, bem como a internalização de diversas disputas políticas pelo governo, a queda na indústria e ainda a manutenção das políticas macroeconômicas nos anos 1990, irá defender que foi tomada uma orientação desenvolvimentista, principalmente a partir de 2006, e que esse seria um momento histórico, pois pela primeira vez estaria formada uma *“oportunidade real de se superarem 500 anos de dependência”* (NOVY, 2009, p. 7). Segundo ele, *“o Estado sob Lula fortaleceu seu papel como planejador, coordenador e força impulsionadora da política de desenvolvimento”* (NOVY, 2009, p. 6). Destaca como pontos que indicam isso: a atuação dos bancos públicos, o PAC (na área de infraestrutura e transportes), os ganhos dos servidores públicos e aumentos dos investimentos, ampliação da demanda via mercado interno, elevação do salário mínimo, a maior autonomia nas relações exteriores. É interessante destacar que o autor ressalta a disputa entre crescimento e política ambiental no período.

Bastos (2012) posiciona-se favorável à existência de desenvolvimentismo no governo Lula, trazendo as abordagens das ditas novas versões do desenvolvimentismo: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo. Sua análise torna-se relevante para nossos propósitos, pois além de esclarecer pontos teóricos importantes das teorias, permitindo uma maior compreensão da aproximação e distanciamento entre as diferentes visões de desenvolvimentismo, investiga também as possibilidades políticas da implementação dessas teorias na economia brasileira da época, expressando alguns dos principais pontos de apoio para que se afirme o governo Lula como desenvolvimentista. Seu trabalho acaba assumindo uma forma mais descritiva, quando tratando da maneira que o desenvolvimentismo se expressou, e não tão investigativa, no sentido de questionar *“se houve desenvolvimentismo ou não”*. Seu foco é mostrar os entremeios políticos em que o debate ocorreu.

Ele indica claramente que dois grupos distintos têm influenciado o debate sobre desenvolvimento no Brasil, bem como nos programas de governo, desde a *“falência da experiência neoliberal com Fernando Henrique Cardoso”* (BASTOS, 2012, p. 784). Sua argumentação é que tiveram espaço, durante o governo Lula, políticas social-desenvolvimentistas, voltadas para a promoção do mercado interno de consumo de massas, e que essas foram hegemônicas a partir do segundo mandato, dado o ativismo estatal na distribuição de renda e na realização de investimentos, trazendo de volta a importância do planejamento econômico estatal.

O que devemos destacar aqui é que a análise feita pelo autor não traz uma definição de desenvolvimentismo *a priori*, mas aceita a afirmação pela literatura de que as categorias em questão, como o “social-desenvolvimentismo”, são realmente desenvolvimentismos. Sua preocupação, então, não é apontar quais pontos da economia naquele período podem ser enquadradas em algum conceito de desenvolvimentismo, mas de que forma o chamado social-desenvolvimentismo aconteceu.

O social-desenvolvimentismo, ou *desenvolvimentismo distributivo orientado pelo estado*, é tido pelo autor como muito mais próximo às antigas formas de desenvolvimentismo, principalmente pela sua ênfase no crescimento do mercado interno de consumo de massas como motor do desenvolvimento econômico. Além disso, é de suma importância o destaque que o Estado assume na distribuição de renda e nos investimentos. Ou seja, dá-se ênfase ao papel destacado e necessário do investimento para alterar a estrutura produtiva, para assim lograr o desenvolvimento econômico.

Dado que nosso objetivo é entender os diferentes parâmetros que os autores desse debate utilizaram para classificar o governo como desenvolvimentista, a análise de Bastos (2012) nos traz a contribuição de que uma forma de realizar essa avaliação é tomar as teorias, que são intituladas como desenvolvimentistas pela literatura, e, a partir delas, buscar identificar sua presença nas políticas econômicas. Por exemplo, em momento algum questiona se o social-desenvolvimentismo pode ser enquadrado “realmente” como desenvolvimentismo (exigindo que certas condições, baseadas em parâmetros histórico, sejam satisfeitas para tal), apenas aponta para as evidências permitem identificar sua presença no período em questão.

Uma das abordagens mais interessantes é a de Herrlein Jr. (2011), indicando que a formação de um estado desenvolvimentista no Brasil está acontecendo atualmente, porém de uma forma muito distinta da convencional, pois se trata de um processo “*lento*”, sem forma autoritária ou corporativista, embasado em uma “democracia de massas”, em que o Estado possui uma base social mais ampla. Tal caracterização contrasta com o estado desenvolvimentista identificado no período 1930-1980 no Brasil, que se caracterizou por diversos rompimentos abruptos, períodos autoritários, e um descolamento dos interesses da grande massa da população. Com base nisso, traz a seguinte hipótese:

“Atualmente no Brasil está em curso um processo de construção de um Estado democrático para o desenvolvimento, pois: (a) o Estado já atua de forma incipiente cumprindo funções (sócio)econômicas características de um Estado desenvolvimentista; (b) o enraizamento do Estado nacional está se transformando,

no sentido de um alargamento de sua base social e de um maior controle da sociedade sobre o Estado.” (HERRLEIN JR., 2011, p. 4)

O trabalho de Herrlein Jr. realmente se torna importante para nossa discussão, na medida em que se propõe a debater com maior profundidade que os demais a ideia de um estado desenvolvimentista. Apesar de aceitar a caracterização de Fonseca (2004) – que compreende este como um estado que fornece apoio consciente à industrialização, utiliza-se de intervenção estatal visando ao crescimento econômico e apresenta uma ideia de nacionalismo – o autor busca atualizar a ideia de desenvolvimentismo e, de uma forma propositiva, analisar a questão a partir dessa ótica.

De certa forma, Herrlein Jr. busca nesse trabalho questionar se as noções de desenvolvimento, que integravam o estado desenvolvimentista que se identificou no Brasil em período anterior, ainda fazem sentido no período atual. Seu ponto de partida é que tal noção de desenvolvimentismo “*restrito*” não é de fato suficiente para que se logre alcançar um estágio superior de desenvolvimento, quando sob uma ótica do desenvolvimento como liberdade, dado que na história do desenvolvimentismo brasileiro pode-se identificar períodos em que teve lugar a crescente desigualdade social, aumento da pobreza e melhorias pífiás em indicadores de qualidade de vida, não sendo assim um desenvolvimento “real”. O autor traz a ideia de que é necessário haver um “*sentido normativo explícito*”, que responda “qual” desenvolvimento aquela sociedade em questão busca, de tal forma que este sirva à “*emancipação humana, expansão à liberdade, no sentido da extensão dos direitos e ampliação das capacidades humanas*” (HERRLEIN JR., 2011, p. 8). Percebe-se claramente que ele busca agregar a noção de desenvolvimento baseada nas ideias de Amartya Sen, conjugando isso com a noção de desenvolvimentismo, buscando, assim, renová-la. Diga-se de passagem que Herrlein Jr. é sem dúvida o autor que melhor se enquadra à observação de Diniz (2013, p. 10), de que para responder adequadamente aos desafios encontrados na interpretação das novas formas que assume o estado desenvolvimentista atualmente, deve-se tratar o tema de forma multidisciplinar, considerando a moderna teoria do desenvolvimento, bem como os papéis das instituições e da política,

Esse desenvolvimentismo “atualizado”, teria que ir além dos temas clássicos que são preocupação dos economistas, não os abandonando, mas tendo-os apenas como meios. Essa nova concepção de desenvolvimento, para o Brasil, deveria estar enraizada na sociedade “*tendo como eixo o atendimento de necessidades humanas básicas de saúde, educação, cultura, informação, participação e segurança social*” (HERRLEIN JR., 2011, p. 10). Dessa

forma, tem-se que o desenvolvimento estaria intimamente conectado com a construção de uma “*sociedade nacional integrada*” e seria o “*resultado de uma construção nacional de base ampla*” (HERRLEIN JR., 2011, p. 10). Pode-se expressar, portanto, sua noção de desenvolvimentismo “ampliado” pela seguinte passagem:

“O **desenvolvimentismo** e o **Estado desenvolvimentista** aparecem aqui como uma ideologia mobilizadora e uma força prática realizadora dotadas de critérios normativos que permitem direcionar o crescimento econômico com distribuição de renda, respeitando a sustentabilidade ambiental e cumprindo com metas de desenvolvimento humano. Tais critérios normativos precisam ser socialmente construídos e legitimados, através de discussão e debates públicos, configurando um processo de **desenvolvimentismo deliberativo**” (EVANS, 2003 *apud* HERRLEIN JR. 2011, p. 10).

É sob esse aspecto que o autor traz a abordagem que o estabelecimento da Constituição de 1988 proveu as bases para o início do processo de construção de um estado desenvolvimentista no sentido ampliado, através da institucionalização da vontade pública nacional de se ter os direitos básicos ali presentes. Compreendendo o período de 1995 a 2008, a argumentação principal será que lentamente foi se avançando na direção da construção desse estado, com uma aceleração do processo durante os governos Lula. Nesses, foram constatados avanços nas políticas industrial, educacional, social, de rendas, de distribuição, de energia, de transportes e no crescimento econômico. Controlou-se a inflação, reduziu-se o endividamento externo, retomou-se os investimentos públicos, não se constatou problemas fiscais graves, a política anticíclica em meio à crise foi exitosa, além de que reduziu-se o nível de desemprego. Mais que isso, avançou-se na questão agrária e na criação de um ambiente institucional favorável para tal estado desenvolvimentista, bem como alterou-se o quadro de política externa em busca de maior protagonismo no cenário internacional. Deve-se destacar, porém, que para o autor, apesar de este estado desenvolvimentista já ser atuante, e estar avançando a consolidação de uma base social para um projeto nacional de desenvolvimento, sua formação ainda não está completa (HERRLEIN JR., 2011).

A opção que fizemos por revisar a bibliografia desenvolvida para nossa mesma problemática em relação ao período anterior, desde o princípio teve dois objetivos centrais. O primeiro era a visualização dos pontos específicos utilizados na argumentação dos autores, tanto na aceitação quanto na refutação do governo como desenvolvimentista. Essa preocupação estava relacionada mais ao conteúdo da análise, ou o que poderíamos dizer ser o “corpo” das investigações, e de forma geral alcançou seus objetivos.

Foi possível perceber que aquelas posições que apontavam o governo Lula como desenvolvimentista estavam baseadas na maior intervenção estatal que ocorreu no período, independente do seu formato. Os principais pontos de apoio para isso, de uma forma geral, são: os programas de distribuição de renda condicionada (programa Bolsa Família); a política de valorização do salário mínimo; os gastos em infraestrutura e o retorno ao planejamento estatal, com destaque especial ao Programa de Aceleração de Crescimento (PAC); a atuação anticíclica durante a crise de 2008; o fortalecimento das empresas estatais, com destaque para a Petrobras; a redução do endividamento externo; uma maior preferência pelo crescimento econômico, a despeito da manutenção do tripé macroeconômico; a maior coordenação entre estado e mercado, por instituições como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; bem como a elaboração da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Isso tudo, conjugado à volta de taxas de crescimento econômico relativamente altas e redução do desemprego, embasam a análise pró-desenvolvimentismo.

Os autores que davam ênfase à impossibilidade de apontar os governos em questão como desenvolvimentistas, entre os quais se destaca, sem dúvida Gonçalves (2012), trouxeram argumentos distintos, cujos principais pontos resumem-se em: desindustrialização contínua; reprimarização da pauta exportadora; perda de competitividade internacional; falta de priorização nos investimentos; não existência de um pacto político conciso em torno da ideologia desenvolvimentista; não existência de um projeto nacional industrializante de longo prazo; e principalmente a incompatibilidade entre políticas macroeconômicas e o objetivo industrializante, dado que as primeiras mantiveram-se alinhadas à proposta dos anos 1990.

O segundo ponto crucial que elencamos era desenvolver a percepção a respeito dos métodos de análise utilizados pelos diferentes autores. Tal tarefa, estaria ligada ao que podemos dizer ser a “imagem” da análise, dado que se refere não aos pontos específicos estudados, mas sim aos métodos utilizados. De forma geral, e correndo o risco de estarmos realizando demasiada generalização, pode-se identificar duas formas diferentes de analisar o problema, dentro das perspectivas apresentadas pelos autores heterodoxos.

A primeira é aquela que seguem Ferrari e Resende (2015), Gonçalves (2012), Fonseca, Cunha e Bichara (2013) e Fernandes (2015). Tais autores optam por *conceituar previamente o desenvolvimentismo*, encontrando *uma série de características que são necessárias e suficientes* para que se possa enquadrar as práticas econômicas dos governos à teoria desenvolvimentista. Dentro desse formato de análise, haverá variações sobre quais são os

critérios que devem ser adotados. Enquanto Ferrari Filho e Resende (2015) prendem-se mais às práticas de política econômica, restringindo-se a elementos mais estritos da atuação estatal, principalmente em termos de condução das políticas macroeconômicas, os outros autores tomam definições de desenvolvimentismo que englobam características amplas. Essa opção por parâmetros mais gerais, como por exemplo a industrialização, ou a existência de intervencionismo estatal, dá ênfase maior ao aspecto de intencionalidade e aos objetivos gerais do governo, no sentido que o ponto mais importante não é exatamente *como* foi feito, mas o *porque* foi feito, de forma que não é tão relevante, por exemplo, se foi adotada uma política monetária restritiva ou se o governo teve mais gastos correntes do que de capital. Nessa visão, importa mais se a priorização do governo foi de fato voltada ao desenvolvimento industrial, por exemplo. Apenas para localização posterior, chamaremos a abordagem desses autores, que definem um conceito prévio e bem definido, de *método I*.

O segundo formato que foi percebido em trabalhos como Moraes e Saad-Filho (2011), Novy (2009), Bastos (2012) e Mercadante (2010) é a não definição *ex ante* de desenvolvimentismo, com conceitos precisos baseados em uma experiência histórica e critérios bem definidos de análise. Diferente do primeiro grupo, não buscam realizar um “teste” se a atuação estatal se enquadra ou não em um determinado conceito de desenvolvimentismo¹¹. O que buscam é mostrar como tais ações realizadas podem ser entendidas como desenvolvimentistas, pois guardam algumas semelhanças relativamente genéricas com períodos anteriores. Essa forma, denominaremos *método II*.

Herrlein Jr. (2011) será o autor que trará uma avaliação diferente daquela utilizada pelos outros dois blocos. Identificamos que há uma diferença no seu método, pois o autor utiliza uma definição precisa de desenvolvimentismo, assim como os autores do método I, porém parte do seu trabalho é justamente a reflexão sobre o conceito em si, buscando expandi-lo e definir aquela que para ele seria uma forma mais adequada do conceito no período atual. Seu trabalho assim, assume um caráter altamente propositivo. É de suma importância compreender que além de conceituar e ainda agregar novas visões teóricas sobre o desenvolvimento que não estavam presentes no “velho” desenvolvimentismo, o autor também traz uma série de imperativos provenientes do “mundo real”, principalmente ao adicionar a noção fundamental de democracia. Percebe-se a inovação realizada por este na medida em

¹¹ Não se deve confundir, porém, a não definição de um conceito *a priori* com inexistência de conceito. A realização de um debate sobre a ligação entre teoria e prática não pode acontecer sem a existência de definições conceituais, mesmo que essas se deem de forma implícita. No caso em questão, por exemplo, julgamos que é intrínseco a todos os autores do segundo bloco um ponto crucial que define subjetivamente o conceito, que é a intervenção pró-crescimento do estado na economia visando alcançar o desenvolvimento econômico.

que a visualização dos conceitos de desenvolvimentismo já “consolidados” dificilmente irão apontar para a necessidade de democracia. É dentro dessa perspectiva que ele irá defender a existência de um estado desenvolvimentista no Brasil.

Dado isso, para os nossos objetivos, o método de Herrlein Jr. não é o mais apropriado. Tanto pela certa idiosincrasia que tal método traz ao buscar o tipo ideal de desenvolvimentismo, quanto pela extensão do conceito que nos parece comprometer a precisão da resposta à problemática crucial da pesquisa, pois não realiza o exercício que aqui é de nosso interesse, qual seja, compreender se as políticas econômicas do último governo podem ser fielmente identificadas com aquelas típicas dos estados desenvolvimentistas encontrados em décadas anteriores, tanto no Brasil, como em outros países da América Latina.

Nossa opção será a utilização do método I. Iremos tomar um conceito de desenvolvimentismo previamente estabelecido, que abarque uma série de características bem definidas que, ao serem identificadas no período em questão, são consideradas condições necessárias e suficientes para que tal governo seja enquadrado como desenvolvimentista. O método I nos fornece um instrumento que permitirá maior precisão, dado que estabelece parâmetros mais bem definidos. A escolha desse método se deu porque, a nosso ver, o método II abre espaço muito maior para arbitrariedade, que acaba por reduzir o rigor científico da análise, sendo o estudo permeado por mais aspectos valorativos ou subjetivos que o método I.¹²

Como último ponto referente à nossa opção metodológica, devemos destacar que o método II de análise deve ser utilizado com muito cuidado. Caso contrário pode-se cair no mesmo erro cometido geralmente pelos economistas mais ortodoxos que, ao trabalhar o conceito de desenvolvimentismo, acabam falhando na precisão conceitual. Isso ocorre ao abarcarem, na mesma categoria teórica, fenômenos que não guardam a similitude necessária para tal, nem em termos de prática de política econômica, quanto mais em seu entendimento teórico.

¹² Não se deve confundir o fato do método I ter maior rigor científico com a inexistência de subjetividade ou ideologia. A grande diferença é que a exposição prévia, de um conceito bem definido, deixa clara a concepção que o autor está utilizando, e isso é tomado como pressuposto da análise. Parte da nossa opção por esse método se dá porque o trabalho é exploratório e está longe de esgotar o debate em questão, de forma que assim conseguimos restringir seu escopo aos objetivos propostos. Buscamos com isso evitar questionamentos secundários que poderiam invalidar a análise. O método II aparece muito fragilizado e, conseqüentemente, suas análises comprometidas, pois duras críticas podem ser direcionadas aos conceitos implícitos utilizados, uma vez que esses não estão bem definidos. A rigor, percebe-se que não se sabe o que os autores que utilizam o método II consideram como desenvolvimentismo.

2.3 O conceito de desenvolvimentismo

Nossa revisão bibliográfica foi um importante instrumento para a opção tomada em relação ao referencial de análise. Iremos utilizar o conceito de desenvolvimentismo de Fonseca (2015). Tal decisão deve-se a uma série de fatores.

O primeiro deles, e mais importante, é que o trabalho por ele realizado é um dos mais completos voltados ao tema de precisar conceitualmente o que é desenvolvimentismo. Seu método para construir o conceito dialoga diretamente com o propósito do trabalho, pois considera o desenvolvimentismo como um fenômeno tanto do *mundo material* como do *mundo do pensamento* (FONSECA, 2015, p. 8). A partir disso, seu esforço deu-se na direção de buscar a congruência entre aquilo que os autores especialistas no tema visualizam como desenvolvimentismo, tendo por objetivo identificar um “núcleo duro” entre as diferentes abordagens. Isso, porém, não bastou, tanto que, após desenvolvido o conceito a partir da compreensão dos autores, Fonseca testa sua compatibilidade com as experiências históricas tidas como exemplos de desenvolvimentismos.

Esse exercício duplo de desenvolvimento teórico e teste empírico para a definição conceitual permite a formulação de uma categoria que se encontre em certo equilíbrio nos quesitos de intensão e extensão, na medida que tem um poder explicativo alto, abrangendo as principais experiências desenvolvimentistas, e consegue ter aderência junto às diferentes visões teóricas, situando-se em um cenário intermediário entre os comuns erros a que estão sujeitos todos os conceitos, de aceitação de falsos-positivos e rejeição de falsos-negativos. Mais que isso, permite que tal conceituação se constitua enquanto um novo instrumento de análise eficaz, uma vez que não está restrito historicamente, pois corresponde ao que pode ser identificado em mais de 35 diferentes experiências desenvolvimentistas. Consideramos que a influência hegeliana que se pode evidenciar, de olhar o mundo real pela perspectiva dos atores que o compõe é um grande diferencial de seu trabalho, pois a persistência em combinar o trabalho teórico e empírico permite a navegação entre as distintas perspectivas do desenvolvimentismo “nos dois mundos”.

Em segundo lugar está o fato de encontramos referências a este conceito em trabalhos estudados na nossa revisão bibliográfica, como Moreira (2015) e Fernandes (2015).

Como terceiro ponto, destacamos a completude teórica do trabalho, em que está presente uma ampla discussão conceitual, em que traz as diferentes visões sobre o tema,

considerando os trabalhos Bielschowsky (1988), Schneider (1999), Johnson (1982; 1999), Wade (1990), Herrlein Jr. (2012), Evans (1992), Chang (1999), Amsden (2001) e Bresser-Pereira (2006;2010).

O seu núcleo duro (*core*), para definir o desenvolvimentismo, será composto por três características fundamentais:

I. A existência de um projeto deliberado ou estratégia tendo como objeto a nação e seu futuro. Esta pode ser associada, com certa licenciosidade, a projeto nacional, desde que não se entenda por isso repulsa ao capital estrangeiro nem rompimento com a ordem internacional, mas simplesmente a nação como epicentro e destinatária do projeto.

II. A intervenção consciente e determinada do Estado com o propósito de viabilizar o projeto, o que supõe atores aptos e capazes para executá-lo no aparelho do Estado e com respaldo social e político de segmentos e classes no conjunto da sociedade.

III. A industrialização, como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para o setor primário.”

(FONSECA, 2015, p. 21)

Além disso, é de fundamental importância destacar que há dois fatores fundamentais que são pressupostos na conceituação: **intencionalidade e capitalismo**. Intencionalidade no sentido que não se pode considerar o desenvolvimentismo como algo que ocorre acidentalmente. Se há desenvolvimento econômico de forma não intencional, não é desenvolvimentismo. Da mesma maneira que é um fenômeno essencialmente circunscrito às sociedades capitalistas (FONSECA, 2015, p. 21).

Existe ainda uma série de outros atributos que são também frequentemente encontrados tanto na literatura quanto nas experiências históricas, tais como planejamento econômico, reforma agrária, formação de um corpo burocrático consistentes, redistribuição de renda e criação de instituições de fomento. Esses atributos, não compõem o *core* do conceito, porém não são excludentes a ele. Ou seja, pode haver desenvolvimentismo com ou sem distribuição de renda, com ou sem reforma agrária, e assim por diante. Esses atributos são importantes para definir diferentes subtipos de desenvolvimentismo. O atributo *capital estrangeiro* é fundamental para diferenciar o nacional-desenvolvimentismo, dos governos Vargas, e o desenvolvimentismo dependente-associado, dos governos de Juscelino Kubitschek, Geisel e Médici, por exemplo (FONSECA, 2015, pp. 44-46).

A partir desse *core*, portanto, define o conceito de desenvolvimentismo da seguinte maneira:

“Entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.” (FONSECA, 2015, p. 40).

Assim, revisar o debate sobre desenvolvimentismo nos governos Lula e Dilma foi de grande valia, pois cumpriu os objetivos principais de situar o debate em questão, arrolar suas principais problemáticas e permitir uma percepção das diferentes formas que podem ser utilizadas para realizar o debate em questão. Obtivemos uma visão relativamente ampla tanto sobre o “corpo” do debate como sobre sua “imagem”, falando de forma abrangente.

Apesar de as referências sobre o período do primeiro governo Dilma Rousseff serem incipientes, trabalhos consultados foram de grande valia. Ajudaram-nos a optar pela escolha da metodologia a ser utilizada, bem como qual conceituação de desenvolvimentismo iremos nos apoiar.

3. GOVERNO DILMA DESENVOLVIMENTISTA?

Esse capítulo é dividido em três partes. Na seção 3.1, discutimos se existia a consciência, por parte do governo, da necessidade de executar um projeto desenvolvimentista visando superar as condições de subdesenvolvimento. Busca-se verificar se tal intenção pode ser identificada nos planos iniciais do governo, independentemente de como isso se deu na prática.

O principal documento utilizado para essa análise foi o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 do Governo Federal, intitulado Plano Mais Brasil. Este é, sem dúvida, o instrumento de planejamento mais completo desenvolvido, uma vez que traz a visão de futuro para o país aos olhos do governo. Além disso apresenta a descrição do cenário econômico, social e ambiental, os desafios que devem ser enfrentados, o modelo de planejamento utilizado e, mais importante para nossos propósitos, os meios para que se alcance o futuro desejado (dimensão tática: políticas e programas). Sendo esse o documento que mostra as intenções iniciais do governo para os próximos três anos de mandato e para o primeiro ano do mandato posterior, é fonte ideal de informação para mapear a intencionalidade e a visão de desenvolvimento subjacente.

A segunda parte deste capítulo (seção 3.2) versa sobre o que foi realizado. Avaliar o que realmente foi feito é fundamental para saber se os planos iniciais eram somente retóricos, ou se é possível constatar a real intencionalidade de realizar um projeto desenvolvimentista. Dessa forma, tal seção destina-se a analisar como se deu a efetivação do Plano Brasil Maior (PBM), que é a política industrial do Governo Dilma. A execução desse plano é objeto nesse estudo em função de sua centralidade em todo o planejamento do governo para a indústria nacional. Como poderá ser verificado, no papel, o PBM era o responsável quase que exclusivo pela recuperação da indústria brasileira, sendo, dessa forma, fundamental para a execução de um projeto desenvolvimentista no Brasil.

Por fim, a seção 3.3 reúne as principais conclusões dos pontos anteriores e, somando outros argumentos importantes, traz os resultados gerais do trabalho sobre a caracterização do governo Dilma Rousseff como desenvolvimentista.

Devemos destacar que em todo o capítulo tem-se por base a definição que adotamos de desenvolvimentismo, buscando identificar os três elementos que compõe o núcleo do conceito: projeto nacional, intervencionismo e industrialização. Mais que isso, procura-se

identificar em que medida houve uma congruência entre esses três quesitos nas políticas voltadas à indústria no período.

3.1 As intenções no planejamento

Defesa da industrialização, intervenção estatal e nacionalismo¹³. Tais características típicas do desenvolvimentismo apareceram, individualmente, em diversos momentos históricos. As nações mercantilistas nos séculos XVI e XVII eram essencialmente intervencionistas. Na França do século XVII, a defesa de Jean Baptiste Colbert é em prol da criação de uma forte indústria de bens de luxo para modificar a pauta exportadora francesa. O nacionalismo é característica que, apesar de acentuada no século XX, é característica integrante dos estados nação, desde sua criação – vide nossa primeira geração de romancistas, que viam no nacionalismo ufanista uma perspectiva de criação de uma identidade nacional em um Brasil recém independente. Esses são apenas alguns exemplos entre diversos outros.

Pode-se, então, falar em desenvolvimentismo nessas experiências históricas? É possível apontar que tais características, comuns ao fenômeno, eram presentes, mas dificilmente pode-se dizer que houve desenvolvimentismo tal como concebemos atualmente em nossa literatura, pois esse é atrelado historicamente ao século XX. Nesse período que, pela primeira vez, é possível perceber características essenciais do desenvolvimentismo presentes de forma simultânea, permeando a ação governamental, e, mais importante, concebidas como um “conjunto comum de ideias concatenado e estruturado” (FONSECA, 2004, p. 227). Portanto, um mero nacionalismo simbólico não quer dizer nada. É preciso a articulação entre as três ideias, de forma que se tenha a intenção clara de executar um projeto de longo prazo que, através do incentivo à indústria, logrará alcançar um novo patamar de desenvolvimento para o nação. O objetivo maior deve ser, portanto, a busca de um futuro desejável para o país.

Assim, como pré-requisito para identificar o fenômeno em questão, estabelece-se que é necessário consciência e intencionalidade nas ações governamentais tomadas. “*Sem uma política consciente e deliberada não se pode falar em desenvolvimentismo*” (FONSECA,

¹³ Nos referimos aqui ao nacionalismo pois este é um dos elementos presentes na gênese do desenvolvimentismo, como apresenta Fonseca (2004). No entanto, no conceito de desenvolvimentismo que estamos utilizando como referencial, a expressão nacionalismo não é a mais adequada, pois geralmente é associada a uma ideia superioridade nacional, repulsa ao que é estrangeiro e protecionismo, o que não é uma característica do desenvolvimentismo. Por esse motivo, utilizamos ao longo do texto a ideia de projeto nacional, em vez de nacionalismo, pois a característica integrante do *core* do conceito refere-se à um objetivo claro de buscar o desenvolvimento no longo prazo, em que a nação ocupa um papel fundamental, mas que não significa que haverá protecionismo. O governo Juscelino Kubitschek é exemplo típico de projeto de nação, desenvolvimentista, em que o capital estrangeiro tinha papel importante.

2004, p. 227). É condição, portanto, que o objetivo de promover o desenvolvimento econômico do país, através da industrialização induzida pelo Estado, esteja presente no ideário dos gestores em questão¹⁴.

Assim, buscamos mapear a existência de intencionalidade nos planos de governo.

3.1.1 Projeto nacional

O Plano Mais Brasil traz consigo claramente uma ideia de projeto nacional. Nele, é possível encontrar percepções fundamentais que caracterizam a existência desse projeto, como a “consciência do atraso” em relação aos países desenvolvidos e a ideia de um futuro desejável. Mais que isso, deve-se destacar que o projeto de nação expressa no plano tem um alinhamento perceptível com o desenvolvimentismo. Isso é relevante, pois a rigor todo governo tem uma visão de futuro desejável para o país, assim como todo governo é intervencionista. Um governo liberal, ou mesmo socialista, deseja também a superação das condições de pobreza, fim do analfabetismo, crescimento da renda per capita, melhores condições sociais e etc.

O projeto que é apresentado no Plano, porém, deixa evidente a visão de que o Estado deve ser o agente indutor do processo de desenvolvimento, através de políticas públicas que modifiquem a estrutura do país, tanto nas questões sociais (redução da desigualdade de renda, redução da pobreza, melhoria dos índices de educação, saúde, saneamento básico etc.), quanto nas questões produtivas (maior desenvolvimento de tecnologia, aumento dos investimentos em P&D, aumento dos investimentos públicos, desenvolvimento de setores estratégicos para o aumento da competitividade, aumento dos gastos com infraestrutura e etc), sendo que as primeiras são predominantes no texto em relação às últimas.

É pela atuação estatal, portanto, que irá se romper com a condição de subdesenvolvimento, sendo central no projeto a ideia de “nação”. A presença desses aspectos permite inferir que o atributo de projeto nacional, tal qual visualizada pelo nosso referencial teórico, está presente no PPA federal.

¹⁴ As três seções seguintes (3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3) dedicam-se a analisar os três atributos principais do conceito (indústria, projeto nacional e intervencionismo). Entretanto, deve-se notar que, em cada uma dessas seções, todos os atributos aparecem simultaneamente, pois o objetivo é mostrar como esses requisitos estão presentes de forma concatenada, interligada, nos planos do governo. É justamente essa concepção, que relaciona os três elementos de forma indissociável, se faz condição necessária para identificar a consciência em relação ao desenvolvimentismo.

O trecho transcrito abaixo apresenta a priorização dada pelo projeto de governo ao crescimento dos investimentos, do produto e da produtividade, a despeito da manutenção do regime de metas de inflação:

“[...] o principal determinante para o crescimento econômico ao longo do período do PPA 2012-2015 reside na trajetória de expansão dos investimentos. Neste sentido, a ampliação resultante da capacidade instalada, associada à expansão do emprego e, principalmente, à exploração dos elevados ganhos de produtividade ainda presentes, fará com que ocorra uma elevação do potencial de crescimento da economia brasileira para taxas superiores a 5% aa. Essa ampliação do investimento permitirá a combinação da aceleração do crescimento com a manutenção das taxas de inflação dentro das metas definidas pelo CMN.” (BRASIL, 2011, p. 28)

Como forte evidência de que existia a intenção de implementar um projeto nacional de desenvolvimento, em que a transformação da estrutura produtiva era requisito, remete-se aos 11 Macrodesafios estabelecidos pelo Plano, que são tidos como os pontos fundamentais de orientação das ações do governo para o período 2012-2015. São eles:

- 1) **Projeto Nacional de Desenvolvimento:** dar seguimento ao Projeto Nacional de Desenvolvimento apoiado na redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
- 2) Erradicação da Pobreza Extrema: superar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais;
- 3) Ciência, Tecnologia e Inovação: **consolidar a ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro;**
- 4) Conhecimento, Educação e Cultura: propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
- 5) Saúde, Previdência e Assistência Social: promover o acesso universal à saúde, à previdência e à assistência social, assegurando equidade e qualidade de vida;
- 6) Cidadania: fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos;
- 7) **Infraestrutura: expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração do Território Nacional e do país com a América do Sul;**
- 8) Democracia e Participação Social: fortalecer a democracia e estimular a participação da sociedade, ampliando a transparência da ação pública;
- 9) Integridade e Soberania Nacional: **preservar os poderes constitucionais, a integridade territorial e a soberania nacional,** participando ativamente da promoção e defesa dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento no mundo;
- 10) Segurança Pública: promover a segurança e integridade dos cidadãos, através do combate à violência e do desenvolvimento de uma cultura de paz;

11) Gestão Pública: aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Estado, valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

(BRASIL, 2011, p. 77, grifos nossos)

Os pontos 1, 3 e 7 são aqueles que mais chamam atenção para nossos propósitos, mostrando como o projeto proposto tem clara relação com a visão desenvolvimentista. O primeiro desafio aponta diretamente para a existência de um projeto deliberado de promover o desenvolvimento do país.

Ao discorrer mais profundamente sobre o primeiro Macrodesafio, o texto destaca que nos últimos anos o Brasil já vem desenvolvendo um modelo distinto, baseado na ampliação do consumo de massas, fortalecimento do mercado interno, distribuição de renda, ampliação dos investimentos e redução da vulnerabilidade externa. Tal modelo garantiu as bases para que se continue **ampliando a participação no mercado mundial e reduzindo as diferenças sociais e regionais internas do país**. (BRASIL, 2011, p. 78).

Destacam que para tal projeto, a articulação entre os diferentes setores do governo e a execução de amplas políticas públicas e grandes planos foram fundamentais. Exemplos citados são a política de valorização do salário mínimo, o Programa Bolsa Família, o Plano de Desenvolvimento da Educação, o PAC, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e os Territórios da Cidadania. Percebe-se que o Estado já estava assumindo um papel protagonista na superação do estágio de (sub)desenvolvimento vigente. O Plano Mais Brasil propõe a continuidade de tal projeto, dando prosseguimento às políticas públicas, bem como seu aprofundamento.

É dado um lugar especial a três grandes políticas públicas a serem realizadas nos próximos anos, quais sejam, o Plano Brasil Sem Miséria, PAC 2 e o Plano Brasil Maior. Se atentarmos que, no centro do projeto de governo, estão três planos que têm como objetivo acabar com a miséria, desenvolver a infraestrutura do país e promover a industrialização, através da coordenação estatal, compreende-se que o projeto nacional de desenvolvimento em questão é alinhado com a perspectiva desenvolvimentista, pelo menos no papel. (BRASIL, 2011, pp. 78-79).

Outros trechos do Plano são boas evidências. Ao início do texto, diz-se que um dos principais desafios a serem enfrentados pelo PPA, segundo o documento, é utilizar as potencialidades do país (base industrial diversificada, produção agropecuária competitiva e recursos energéticos e naturais abundantes) para *“alcançar um patamar de desenvolvimento centrado no progresso técnico e redução das desigualdades”* (BRASIL, 2011, p. 22). Na

apresentação do modelo de planejamento utilizado, enfatiza-se claramente que “*a decisão de iniciar um novo ciclo de desenvolvimento no Brasil, no qual o Estado desempenha um papel indutor importante, resgatou o planejamento governamental[...]*” (BRASIL, 2011, p. 113). Posteriormente, afirma-se que há um desafio na construção de mecanismos de controle e participação social “*que sejam capazes de dar maior consistência ao projeto de desenvolvimento nacional*” (BRASIL, 2011, p. 125).

Como se pode perceber, são claras as passagens encontradas no texto que atestam a consciência da condição de subdesenvolvimento e a necessidade de atuação estatal para superar tal condição. Caracteriza-se, portanto, a ideia de um projeto nacional de desenvolvimento.

3.1.2 Intervencionismo

A análise do PPA mostra a posição do governo em implementar um projeto que tenha por base o Estado conduzindo a economia. No plano, fica explícita a compreensão daqueles que desenvolveram o documento de que o mercado não provê isoladamente as condições necessárias para superar as condições de subdesenvolvimento do país, nomeadamente a superação das desigualdades sociais e a redução da miséria.

Já na apresentação do documento, destaca-se que as políticas públicas têm sido importantes para impulsionar o desenvolvimento. Aborda-se que “*a recuperação da capacidade do Estado de planejar e agir*” (BRASIL, 2011, p. 11) seria característica comum entre as políticas públicas atuais. Na parte que apresenta a visão de futuro, é apontada a crise do pensamento neoliberal dos anos 1990, seguida daquela que talvez seja a passagem que aponta com maior clareza a necessidade de atuação por parte do Estado:

“As forças de mercado impulsionam e dinamizam o desenvolvimento, **mas o papel orientador da “mão visível” do Estado é fundamental**, apontando o futuro desejado e a conjugação dos diversos meios e recursos de governo, setor privado e sociedade.” (BRASIL, 2011, p. 17, grifos nossos)

É destacado que se pretende seguir o modelo de desenvolvimento praticados nos dois governos anteriores e ainda aprofundá-lo. O grande desafio “*é a continuidade ao padrão de desenvolvimento vigente*” (p. 20), bem como seu aprofundamento. Segundo o próprio texto, o modelo anterior é marcado pela intervenção estatal, de forma que os bons resultados em termos de crescimento da economia, expansão dos investimentos e crescimento da produtividade foram resultado das políticas públicas de transferência de renda, valorização do

salário mínimo, estímulo à criação de empregos e expansão do crédito. Além disso, destaca-se que o aumento da taxa de investimentos foi impulsionado pelo PAC, através de melhorias na infraestrutura do país. Dessa forma, fica explícito que a intenção do projeto a ser executado é um intervencionismo voltado para a aceleração das taxas de crescimento e investimento. Esse tipo de intervencionismo mostra claro alinhamento com as características de um governo desenvolvimentista (BRASIL, 2011, pp. 19-20).

Além disso, são inúmeros os momentos nos texto em que se aponta que o Estado estará atuando diretamente para reduzir a pobreza e as desigualdades, através das políticas que já vinham sendo executadas, e com planos novos, tendo como principal política o Plano Brasil Sem Miséria. Aposta-se nessas políticas para manter o crescimento do mercado de consumo de massas e com isso garantir um forte crescimento econômico.

Alguns trechos apontam a necessidade de aumento das fontes privadas de financiamento para projetos de longo prazo. Reforçam, porém, a importância da atuação dos bancos públicos (BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), garantindo que o crescimento que esses tiveram nos últimos anos, como provedores de crédito, será mantida.

Um dos momentos em que o plano deixa mais claro seu viés intervencionista, alinhado com o desenvolvimentismo, é quando expressa nítida preocupação em expandir as taxas de investimento na economia para dar sustentação ao crescimento econômico. Aborda-se claramente que apenas um crescimento baseado no consumo não é suficiente para manter o ciclo. Os investimentos em infraestruturas são tidos como fundamentais, para superar os gargalos que podem inviabilizar a sustentação do crescimento no setor produtivo. Destacam a necessidade de atuação nas áreas de transporte ferroviário, rodoviário, portos, energia, aeroportos e armazenagem. Para solucionar essa questão, prevê-se atuação direta do governo federal, através da continuidade do PAC, sendo lançada sua segunda fase, o PAC II. (BRASIL, 2011, p. 23)

Também pensando na expansão do investimento, destaca-se como importante a contribuição que a exploração dos campos de petróleo do pré-sal irá realizar. Esperam que tais atividades sejam capazes de fomentar toda uma cadeia produtiva de conteúdo nacional, sendo parte dos recursos de sua exploração destinados para “*educação, ciência e tecnologia, saúde, meio ambiente e combate à pobreza.*” (BRASIL, 2011, p. 23)

Outra visão interessante que permite apontar para um intervencionismo alinhado com uma visão mais próxima ao desenvolvimentismo é que, ao falar sobre o acirramento da

competição internacional, destaca-se a necessidade de geração de novas tecnologias e aumentos dos gastos em P&D, principalmente nas áreas de tecnologia da informação, nanotecnologia e biotecnologia. Dado que esse é o meio para concorrer internacionalmente e reduzir o hiato entre o Brasil e as nações desenvolvidas, aponta-se como sendo de fundamental importância a criação de um Sistema Nacional de Inovação com grande capacidade de articulação entre diversos agentes, como universidades, empresas e financiadores. (BRASIL, 2011, p. 24)

Nota-se que o governo não aposta somente na espontaneidade do mercado para competir internacionalmente e reduzir o hiato com os países desenvolvidos, através do uso da abundância de recursos naturais e vantagens comparativas já existentes. Justamente pelo contrário, em vez de apenas reforçar a necessidade de melhores condições para negócios, liberdade econômica, *rule of law* e redução da tributação para agregar competitividade, a visão é de que a atuação governamental como fomentador de novas tecnologias é absolutamente fundamental, dado que é pelo progresso técnico e pela geração de tecnologia que se agrega mais competitividade internacional. Assim, nota-se um caráter próximo ao arcabouço neoschumpeteriano, em que a inovação e mesmo um sistema nacional de inovação são pontos fundamentais de uma estratégia de desenvolvimento. É possível perceber que há plena consciência do “atraso” do Brasil em relação aos desenvolvidos nessa questão.

As assertivas a respeito das inovações e do sistema nacional de inovação são importantes para compreender com qual viés se dá o intervencionismo nos planos de governo. Aproximando à discussão que realiza Gadelha (2001), podemos notar que ao utilizar a ideia de um sistema nacional de inovação e do papel que o Estado tem no apoio às firmas para geração das inovações, remete-se a um arcabouço teórico que não concebe o ambiente econômico como “*algo genérico ou homogêneo, tal como implícito nas visões hegemônicas sobre o papel do Estado nos fundamentos da atividade econômica.*” (GADELHA, 2001, p. 155). Não se está considerando a economia como um ambiente em que as justificativas para a ação pública giram em torno da existência das falhas de mercado. Pelo contrário, percebe-se que a concepção é de uma realidade complexa, em que o estado tem um papel fundamental na promoção do desenvolvimento econômico.

Ainda deve-se destacar que o intervencionismo estatal pode ser constatado ao olhar a sessão “PPA em Grandes Números”. Aqui, é apresentado o crescimento dos gastos do governo programados para os 4 anos. Nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, a previsão de gastos era de R\$ 2,5 trilhões e R\$ 3,9 trilhões respectivamente, ao passo que no Plano Mais Brasil

prevê-se um incremento de 38%, alcançando-se a marca de R\$ 5,4 trilhões de dispêndios. Desses recursos, previa-se que R\$ 4,5 trilhões seriam aplicados em programas temáticos (o restante é voltado para programas de Gestão, Manutenção e Serviços do Estado), sendo 57% na área social, 26% em infraestrutura, 15% em desenvolvimento produtivo e ambiental e 2% em “especiais”. (BRASIL, 2011, pp. 102-104)

O projeto desenvolvido para a parte de infraestrutura relembra claramente a atuação de um estado desenvolvimentista, por dois motivos: o objetivo da realização desses investimentos e a sua magnitude. Dentre diversos objetivos, é explícita a intenção de melhorar a produtividade e a competitividade do sistema econômico, bem como gerar “*efeitos multiplicadores e dinamizadores nos demais setores, induzindo a outros investimentos*” (BRASIL, 2011, pp. 89-90). Para mostrar as diversas áreas de atuação bem como o porte dos investimentos planejados em infraestrutura, relacionam abaixo os principais investimentos previstos pelo PPA:

- atingir a produção de 3,1 milhões de barris de petróleo por dia;
- construir 2 milhões de casas com o Minha Casa Minha Vida;
- dobrar a capacidade de transporte marítimo e hidroviário de petróleo, de derivados, de GLP e de biocombustíveis;
- incluir 495 mil domicílios rurais com energia elétrica pelo Luz para Todos.
- investir R\$ 18,0 bilhões em empreendimentos de mobilidade urbana nas grandes cidades e implantar e requalificar sistemas de mobilidade urbana pactuados para as cidades-sede da Copa do Mundo
- construir e adequar 14,7 mil km de rodovias;
- construir 4,5 mil km de ferrovias;
- dragar e melhorar o acesso aquaviário em 17 portos;
- adequar a navegabilidade da Hidrovia do Rio Tietê;
- adequar a infraestrutura aeroportuária de modo a duplicar a capacidade de movimentação anual de passageiros, alcançando 305 milhões.
- regularizar a oferta de água para os sistemas de abastecimento de 297 municípios, por meio da construção de barragens, canais e sistemas adutores, com destaque para o Projeto de Integração do Rio São Francisco.
- chegar a 40 milhões de domicílios com internet banda larga por meio do Programa Nacional de Banda Larga;
- contratar R\$ 9,0 bilhões para apoio à execução de intervenções de drenagem urbana sustentável nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a enchentes e inundações.

(BRASIL, 2011, pp. 106-107)

De forma congruente à ideia de realizar um projeto nacional de desenvolvimento com o objetivo de superar o patamar vigente de desenvolvimento, é possível concluir que o plano traz uma visão nítida de que o Estado deve ser o agente indutor do desenvolvimento. Não desconsiderando, entretanto, o importante papel do mercado nesse processo, tem-se indícios fortes de que, nesse projeto, está presente o quesito “intervencionismo”.

3.1.3 Industrialização

Ao analisar o PPA, percebe-se que há um viés industrialista. A questão não está próxima de ser o assunto central do plano de governo, porém não se encontra um vácuo a respeito. O que se verifica é uma posição bem definida, em que a indústria é vista como um setor importante para o aumento da produtividade e das condições de concorrer no mercado internacional, principalmente devido ao cenário adverso do período.

“[...] destaca-se a importância da política industrial – Plano Brasil Maior - para fortalecer as cadeias produtivas e fomentar a inovação tecnológica como forma de agregar valor aos produtos exportados e elevar a participação do país nos mercados mundiais mais dinâmicos”. (BRASIL, 2011, p. 21)

No Plano, o cenário vislumbrado para a indústria de transformação nos próximos anos não é favorável, por isso mesmo será necessário reforçar os incentivos à indústria que já estavam sendo concedidos à época, principalmente em relação à inovação tecnológica e qualificação da mão de obra. O Plano Brasil Maior (PBM), que é a política industrial do governo, ocupa um papel central no Plano Mais Brasil, pois como já foi dito, é uma das três grandes políticas públicas pretendidas.

Em diversos momentos, quando o documento aborda a necessidade de incentivar a indústria e o desenvolvimento tecnológico, remete ao PBM como sua salvaguarda. Quando tratando ainda do macrodesafio 1, que versa sobre o projeto de desenvolvimento, refere-se diretamente ao PBM. Na passagem abaixo pode-se evidenciar tanto a importância dada à política industrial, quanto o viés pró-crescimento, via investimentos e inovação tecnológica dos planos do governo.

“O envolvimento conjunto do Estado, da sociedade e do setor privado será central para se atingirem os objetivos relacionados a este macrodesafio. O Plano Brasil Maior (PBM) é um esforço do Governo Federal neste sentido. Com o Plano pretende-se integrar as ações governamentais de política industrial, tecnológica e de comércio exterior, **com os objetivos de acelerar o crescimento do investimento produtivo e do esforço tecnológico e de inovação das empresas nacionais** e,

ainda, aumentar a competitividade dos bens e serviços produzidos no país.” (BRASIL, 2011, p. 79, grifos nossos)

Como demonstrativo da intencionalidade do governo em atuar sobre o desempenho industrial, na seção do PPA em Grandes Números são estabelecidas algumas metas. Fica explícita a intenção do governo de acelerar investimentos, estabilizar a participação da indústria na produção nacional, bem como promover o crescimento da participação da indústria de alta e média-alta tecnologia no país.

- ampliar o investimento de 18,4 para 22,4% do PIB;
- ampliar o valor agregado da indústria nacional de 44,3 para 45,3%;
- elevar de 30,1 para 31,5% a participação da indústria de alta e média-alta tecnologia no total da indústria;
- elevar a participação da indústria nacional nos mercados de energia de 64 para 66%.

(BRASIL, 2011, p. 108)

Olhando para o projeto como todo, destaca-se um macrodesafio (número 3) que mostra como o projeto de desenvolvimento do Governo Dilma tem por base a Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Quando discorrendo sobre tal, reforça-se que a ligação direta entre atividades de CT&I e desenvolvimento econômico tem motivado cada vez mais a incorporação desse tema nas agendas de políticas públicas do Brasil. A retomada das políticas industriais ativas são tidas como um elemento importante para o fomento das atividades de CT&I, bem como a retomada de maior capacidade de investimento do Estado. (BRASIL, 2011, p. 80)

Além disso, a necessidade de incorporação de tecnologia e a guinada da pauta exportadora em direção a produtos intensivos em conhecimento e tecnologia é abordado fortemente quando são discutidas as políticas de desenvolvimento produtivo:

O desenvolvimento econômico dos países está cada vez mais assentado na inovação e no desenvolvimento científico e tecnológico. Por isso, o Governo Federal inseriu as políticas de ciência, tecnologia e inovação (C,T&I) no centro da estratégia de desenvolvimento sustentável do país.

A ampliação das taxas de investimento e de inovação no país criou as condições para que a economia brasileira ingressasse numa rota de crescimento sustentado. No entanto, a continuidade desse processo está condicionada a:

- i) a redução da defasagem tecnológica brasileira em relação à fronteira tecnológica mundial;
- ii) a melhoria de nossa inserção internacional, ampliando a participação de produtos mais intensivos em conhecimento na nossa pauta de exportações;

iii) a continuidade do processo de inclusão social e de redução da desigualdade e da pobreza; e

iv) a sustentabilidade ambiental do processo de desenvolvimento.

(BRASIL, 2011, p. 226)

Em nosso entendimento, o destaque que se dá ao aspecto da inovação tecnológica para promoção do desenvolvimento da nação remete fortemente ao desenvolvimentismo. Faz sentido quando se percebe que, na concepção desenvolvimentista, a industrialização ocupava um papel fundamental, pois permitiria a mudança estrutural necessária para romper a condição de subdesenvolvimento. A ideia subjacente é que essa condição era perpetuada, em grande parte, devido à forma com que o progresso técnico era propagado de maneira desigual entre as economias centrais-industrializadas e as economias periféricas agrário-exportadoras. Enquanto nas primeiras a indústria gerava inovações tecnológicas constantes que permitia o crescimento da produtividade e maior competitividade internacional ao longo do tempo, nas últimas o progresso técnico sempre dependia da incorporação tardia da tecnologia desenvolvida nos primeiros. A capacidade da indústria em gerar o progresso técnico adequado para evitar a deterioração dos termos-de-troca, bem como outros fatores, como maior elasticidade-renda da demanda dos bens industrializados, levavam à necessidade de industrializar para desenvolver.

Assim, privilegiar o desenvolvimento tecnológico para promover o desenvolvimento econômico e agregar competitividade internacional, melhorando as condições da inserção do país no cenário internacional é uma visão altamente alinhada com o desenvolvimentismo. Ao associar a política industrial e a inovação tecnológica, através do PBM, nota-se que há, no planejamento proposto pelo governo, **a busca de uma mudança estrutural na economia brasileira**, uma vez que a referida política industrial é central nesse projeto. Percebe-se a associação direta entre a questão tecnológica e o desenvolvimento econômico. Serve de exemplo o texto presente na seção dedicada à dimensão tática das questões desenvolvimento produtivo no país para os quatro anos de governo. É enfatizada claramente a visão de que existe a necessidade de mudanças estruturais no parque produtivo para que, conjuntamente com a elevação dos níveis de investimento, seja sustentável o desenvolvimento econômico.

“Apesar da taxa de investimento ser condição indispensável para sustentar uma alta taxa de crescimento, existem outras condições que contribuem decisivamente com que os efeitos desses investimentos sobre a economia sejam mais efetivos. **O Brasil para se desenvolver deverá aliar o aumento da taxa de investimento a mudanças estruturais no seu parque produtivo e ao incremento no uso de conhecimento na produção. Pode-se afirmar que os processos de desenvolvimento são, do ponto de vista produtivo, um afastamento progressivo**

das vantagens comparativas naturais em direção a atividades mais intensivas em tecnologia e em uso de conhecimento. Coerentemente, políticas de desenvolvimento econômico precisam ser capazes de ao mesmo tempo aumentar o investimento produtivo e direcioná-lo para atividades tecnologicamente mais intensivas e capazes de gerar acumulação de conhecimento.

Os desafios de aumentar a taxa de investimento, **promover mudança estrutural do parque produtivo** e incrementar o uso de conhecimento na produção defrontam-se com ameaças como a apreciação cambial, o acirramento da concorrência internacional, a carência de infraestrutura física e humana e o progresso tecnológico relativamente lento na indústria de transformação.” (BRASIL, 2011, p. 224, grifos nossos)

Destaca-se, após, que o incentivo a algumas indústrias específicas são de suma importância para que se alcance essa mudança estrutural necessária. São citados o complexo produtivo-industrial da saúde, a cadeia produtiva da indústria de defesa e aeroespacial, a frota mercante e o parque nacional de estaleiros. Além disso, refere-se à necessidade de implantação de indústrias competitivas de componentes e equipamentos eletrônicos, que terão reflexos positivos sobre todo o setor de tecnologia da informação e de comunicação. Fala-se na necessidade de fortalecer o setor produtor de bens de capital, investir nos setores de metrologia, normalização e regulamentação técnica. Aborda-se ainda a necessidade de fortalecer Arranjos Produtivos Locais, promover a internacionalização de 30 indústrias de transformação até 2015, ampliar a capacidade da indústria petroquímica nacional e desenvolver tecnologias transversais nas áreas de biotecnologia e nanotecnologia. (BRASIL, 2011, pp. 225-227)

Essa visão voltada ao desenvolvimento produtivo, através da indústria de alta tecnologia e do desenvolvimento tecnológico é de extrema importância para a caracterização do projeto desenvolvimentista. Destaca-se isso porque, considerando a atual estrutura produtiva brasileira, somente os investimentos em infraestrutura previstos pelo PAC não são suficientes para gerar novas mudanças estruturais necessárias que permitam a melhoria da competitividade internacional do país em relação aos países centrais.

Em outras palavras, atualmente, os investimentos em infraestrutura, apesar de necessários, dificilmente constituem políticas desenvolvimentistas *per se*. Embora cumpram o importante papel de elevar o nível de investimentos da economia e reduzir os custos de produção, é relevante perceber que o complexo industrial brasileiro é relativamente completo desde o final da década de 1970. É muito pouco provável que a melhoria da infraestrutura nacional por si só seja suficiente para incentivar a produção de alta tecnologia que permita, no longo prazo, o país alcançar outro patamar de desenvolvimento. Em períodos anteriores, tal tipo de investimento pode ter sido decisivo, pois se tratava de criar as condições mínimas para

a operação das indústrias. Com um caráter essencialmente urbano, essas indústrias encontravam dificuldades em um país rural e sem estruturas básicas como a energética, de saneamento básico, de mobilidade urbana, transportes rodoviários, hidroviários, marítimos, ferroviários e aéreos entre outros. Portanto, os investimentos em infraestrutura, por si só, eram peça chave para o processo de industrialização, pois naquela altura tinham grande capacidade de modificar não somente “como se produzia” (ou a que custo), mas também “o que se produzia”, operando na criação de novos tipos de vantagens comparativas. Os investimentos em infraestrutura, hoje, é provável serem mais efetivos no incentivo aos antigos segmentos industriais já instalados do que propriamente à criação de novos segmentos industriais. Necessita-se assim, um projeto específico voltado ao desenvolvimento de novas indústrias, ou novos setores industriais. O entendimento, portanto, é que medidas horizontais, apesar necessárias, não são suficientes.

3.2 Plano Brasil Maior e o abandono das intenções desenvolvimentistas

Em nosso referencial teórico, cada um dos três atributos do conceito é uma condição necessária para caracterizar o desenvolvimentismo. Dessa forma, basta que um dos elementos não esteja presente para que se possa descartar a caracterização tal caracterização. Deve-se, portanto, estabelecer um ponto de partida para a análise.

Em nosso caso, a centralidade que o Plano Brasil Maior exerce no projeto de desenvolvimento proposto no Plano Plurianual 2012-2015 é inquestionável, sendo o ponto de partida ideal para nossos objetivos. Como verificamos antes, tal política é a principal aposta do governo para promoção da indústria no país. Dessa forma, com o intuito de verificar se o projeto em questão foi realmente efetivado, devemos olhar atentamente para a execução da política industrial, pois caso tal política não se enquadre na perspectiva desenvolvimentista, pode-se descartar a presença do quesito “indústria” e, conseqüentemente, refutar a presença do desenvolvimentismo.

Apesar do foco ser o atributo “indústria”, sempre levaremos em conta se essa questão insere-se na perspectiva desenvolvimentista, no sentido que deve ser congruente com um projeto nacional de transformação da estrutura produtiva no longo prazo, ou seja, não basta incentivar qualquer indústria, deve haver uma perspectiva de desenvolvimento. Não iremos

nos estender na caracterização dos objetivos iniciais do PBM, pois nosso intuito é analisar quais foram as medidas realmente executadas¹⁵.

3.2.1 Esforço corretivo e anticíclico

Poucos são os trabalhos sobre os resultados do Plano Brasil Maior ou sua forma de execução, devido ao breve período de tempo transcorrido desde 2014. Aqueles em que podemos nos apoiar, porém, apontam resultados frustrantes para os entusiastas da retomada do desenvolvimentismo no Brasil. Isso se deve, principalmente pelo caráter que o principal plano de industrialização (ou fortalecimento da indústria) do governo Dilma apresentou na sua execução. Apesar de, em seu planejamento, estar preocupado com a promoção de uma mudança estrutural de vigor no Brasil, na sua aplicação, o Plano Brasil Maior apresentou um caráter distinto.

O trabalho de Schapiro (2013) traz aquela que talvez seja a pergunta fundamental para analisarmos a política industrial do Governo Dilma com vistas à identificação do desenvolvimentismo:

“Se de fato há um novo tipo de ativismo estatal, o que se pergunta é **se este protagonismo tem proporcionado uma intervenção potencialmente transformadora da estrutura industrial existente**. Em outros termos, a questão é se este protagonismo tem proporcionado uma intervenção eficaz para a construção de uma trajetória de desenvolvimento consistente, não só no curto, mas também no longo prazo.” (SCHAPIRO, 2013, p. 8)

Ou seja, não basta saber que há intencionalidade no discurso, ou no papel, de provocar uma mudança estrutural na indústria. Bem como não basta realizar uma política industrial que tenha por objetivo apenas realizar ajustes marginais. Tal política, para ser desenvolvimentista, deve ser executada de uma forma que, seguindo a proposição do autor, sejam “*potencialmente transformadora da estrutura industrial existente*”, pois somente assim é possível afirmar que o atributo essencial de “projeto nacional” (que visa a superação consciente do atraso da nação no longo prazo) está presente. Somente assim que se pode afirmar a existência da intencionalidade. Independentemente de quais sejam os resultados alcançados pela política industrial, é necessário que as medidas implementadas expressem a clara intenção de provocar as transformações necessárias para promover o desenvolvimento econômico. É preciso que as medidas sejam desenhadas visando essas mudanças.

¹⁵ Para uma visão mais geral do desenho inicial conferido ao PBM, vale a leitura de Fernandes (2015) e Schapiro (2013), bem como acesso ao site oficial da política industrial na internet em <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/125>.

Na visão de Schapiro (2013), a política industrial assume várias formas, de acordo com as diferentes abordagens de economia política que alimentam sua formulação, podendo elas serem ou não transformadoras da estrutura econômico do país. Para contrastar essas formas, destaca duas delas, frutos de diferentes correntes de pensamento econômico.

A primeira é o que ele chama de abordagem das falhas de mercado, que parte de um *approach* mais neoclássico de economia, em que a hipótese de eficiência do mercado é central. Nessa visão, o mercado é proeminente no desenvolvimento econômico, tendendo ao equilíbrio, com a exceção dos casos em que as falhas de mercado são presentes. Dessa forma, a política industrial, enquanto política pública, tem como principal função mitigar tais falhas que impedem o bom funcionamento da economia, abrindo espaço para que os agentes exerçam seus objetivos de maximização, aproveitando-se das vantagens comparativas que possuem. (SCHAPIRO, 2013, pp. 13-14)

Assim, uma política industrial que seja desenvolvida nessa perspectiva tem como principal característica a predominância de políticas horizontais, que visam melhorar o ambiente de negócios, trazendo mais eficiência a todos os setores industriais indiscriminadamente. Não existe a preocupação em gerar novas vantagens comparativas ou potencializar algumas vantagens em detrimento de outras. Há por princípio a atuação equânime do estado. Melhorias no sistema tributário, facilitação para abertura e fechamento de empresas, busca por maior concorrência no ambiente de mercado, instituições mais confiáveis, entre outras medidas, são exemplos clássicos dessa perspectiva. (SCHAPIRO, 2013, p. 15)

Como se pode notar, não há a busca de uma mudança estrutural. Há a concepção de que uma vez que as condições para o mercado atuar sejam as ideais, haverá o desenvolvimento econômico. É exatamente o contrário disso que traz a outra abordagem de política industrial discutida pelo autor. A chamada visão “estruturalista-evolucionista” não concebe o mercado de forma estática, em equilíbrio, com vantagens comparativas bem definidas. Tal abordagem olha para um mercado dinâmico, em que a constante inovação tecnológica é fundamental para manter a competitividade e a promoção do desenvolvimento econômico. Há uma dinâmica de “*path dependence*” nos paradigmas tecnológicos, de forma que a especialização produtiva dos países em paradigmas tecnológicos mais suscetíveis à inovação, irá determinar o rumo do desenvolvimento da tecnologia no país. (SCHAPIRO, 2013, pp. 15-16)

Sendo o desenvolvimento tecnológico essencial para o desenvolvimento, a política industrial, sob essa visão, tem a função de realocar os recursos, visando à geração de novas

vantagens comparativas. Deve-se promover setores com maior capacidade de inovação e geração de progresso técnico. A política industrial assume então uma “*eficiência do tipo schumpeteriana – voltada à construção de vantagens comparativas dinâmicas e não à valorização das vantagens existentes*” (SCHAPIRO, 2013, p. 16). A mudança estrutural é, portanto, necessária, principalmente nas economias que não dispõem de um sistema produtivo voltado ao desenvolvimento tecnológico, como é o caso dos países subdesenvolvidos, ou em desenvolvimento.

Tal distinção é útil à análise do Plano Brasil Maior, dentro de nossos propósitos. Retomando nosso referencial, devemos analisar se as políticas executadas foram feitas por meio da intervenção estatal, voltadas à indústria, e que tragam consigo uma visão clara de mudança, de superação das condições atuais da nação no longo prazo. Considerando isso, é difícil que uma política do tipo “corretiva”, tal como descrita, possa se enquadrar em um projeto desenvolvimentista. A política corretiva, mesmo que beneficiando a indústria, não enseja um de projeto nacional de longo prazo. É necessário que haja a busca pela alteração estrutural da economia, rompendo com as condições de reprodução do subdesenvolvimento no longo prazo. A internalização da geração de progresso técnico é essencial para tal, de forma que a perspectiva *schumpeteriana* de política industrial cabe em nosso referencial teórico.

No papel, o PBM apresentou um viés voltado à transformação do sistema produtivo brasileiro através de um reforço vigoroso à competitividade da indústria pela incorporação de tecnologia. Uma posição muito mais próxima à abordagem estruturalista-evolucionista. Na prática, entretanto, as medidas executadas são muito mais alinhadas com a abordagem corretiva – “Ricardiana” – das falhas de mercado (SCHAPIRO, 2013).

Tabela 1 - Classificação e Distribuição das medidas do PBM

	Fiscais e Tarifárias	Financeiras	Institucionais	Total	Total (%)
Tradicional	3	2	1	6	8
<i>Commodities</i>	3	4	1	8	10
Duráveis	9	3	1	13	16
Difusores de Progresso Tecnológico	4	7	1	12	15
Horizontais (sem destinação específica)	8	12	21	41	51
Total	27	28	25	80	100

Fonte: BRASIL (2012a) *apud* SCHAPIRO (2013, p. 30)

Nota: Entre as 69 medidas do PBM, há algumas que beneficiam mais de um setor. Nesta tabela, as medidas são contabilizadas pelos setores que atendem e por essa razão o número total de medidas contabilizadas é de 80 e não de 69. Os percentuais são calculados com referência a 80 medidas.

Tal constatação é possível perceber ao visualizar o caráter das 69 medidas avaliadas¹⁶. Dessas, 51% são horizontais e visam beneficiar todos os setores industriais. Além disso, 8% estão voltadas para os setores tradicionais da indústria¹⁷, cujo conteúdo tecnológico é menor (como vestuário e têxtil) e competem por qualidade. O segmento de *commodities*, que compete essencialmente por preços, é beneficiado por 10% dos instrumentos. Aos bens duráveis, segmento que incorpora indústria automobilística, por exemplo, são destinadas 16% das medidas. E, por fim, o setor difusor de progresso técnico, cuja principal competição é baseada em inovações, e é o setor com maior potencial para geração de novas tecnologias, é beneficiado por 15% das medidas do PBM. (SCHAPIRO, 2013, pp. 29-30)

Complementarmente à análise do caráter dos programas, a visualização dos recursos destinados para cada tipo de política também é interessante. Uma das diretrizes do programa foi a redução dos custos dos fatores de produção e o aumento da oferta de crédito para investimentos.

Nessa área, uma característica que chama atenção é a quantidade de setores que se beneficiaram de isenções sobre a folha de pagamento. Com a previsão inicial de beneficiar 15 setores econômicos, as isenções alcançaram um total de 56 setores no ano de 2013. Essa expansão aponta que houve uma forte perda de foco estratégico na política, não existindo a eleição de algumas áreas prioritárias. Outro indicativo que demonstra o caráter corretivo da política foi a MP 651, que tornou permanente as desonerações nesses setores. (BRASIL, 2014, p. 17)

Para se ter ideia do grau de generalidade do PBM, em termos de foco da política industrial, os setores desonerados são responsáveis pela geração de 13,2 milhões de empregos, ou 27% dos vínculos empregatícios formais do país e atingiram mais de 76.749 empresas contribuintes. Pelas informações do Ministério da Fazenda, essas desonerações chegaram a R\$ 42 bilhões entre 2011 e 2014. (BRASIL, 2014, p. 17)

¹⁶ Schapiro (2013) utiliza por base o conjunto de instrumentos do PBM apresentados em outubro de 2012, em Brasil (2012).

¹⁷ Sobre a classificação das indústrias, Schapiro (2013, p. 29) traz a seguinte nota: “De acordo com Kupfer (1998): i) o setor tradicional é composto pelas indústrias de “produtos manufaturados de menor conteúdo tecnológico, destinados geralmente ao consumo final (...) como, por exemplo, as indústrias de alimentos, têxtil e vestuário, móveis etc.”; ii) o setor *commodities* “reúne as indústrias de processo contínuo que elaboram produtos homogêneos em grande tonelagem, geralmente intensivos em recursos naturais e energético (...), tais como: “insumos metálicos, química básica, celulose e papel (...)”; iii) o setor duráveis “inclui as indústrias de montagem em larga escala, sendo formado pelos setores do complexo automobilístico e os eletro-eletrônicos de consumo”; e iv) o setor difusores de progresso técnico “reúne os setores fornecedores de tecnologia para o restante da indústria. É formado pelas indústrias de bens de capital eletromecânicos e microeletrônicos”.

Outras medidas de desoneração nessa área foram voltadas para os investimentos. Também sem discriminação de setores, a lei nº 12.546, agilizou a apropriação de créditos do PIS-Pasep/Cofins sobre empresas que adquirissem bens de capital. A mesma lei também reduziu o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para bens de capital, materiais de construção, caminhões e veículos comerciais leves (BRASIL, 2014, p. 21). É interessante notar que, como muitas outras medidas, a redução de IPI teve um papel muito mais anticíclico do que realmente atuar em função da industrialização. Foi nessa direção que se deu a maioria das medidas transversais para sustentação do investimento: evitar o aprofundamento dos efeitos da crise mundial.

É nesse esforço anticíclico que será assentada a base para a atuação das políticas econômicas do governo, em detrimento da escolha de setores prioritários. A título de exemplo, o BNDES, no período 2011-2014, desembolsou R\$ 465,907 bilhões em crédito para os mais diversos setores que estavam incluídos no PBM. Desse montante, R\$ 207,6 bilhões estavam atrelados diretamente ao Novo Programa de Sustentação do Investimento, cujo objetivo central e explícito era a manutenção do nível de atividade econômica do país, tanto que sua primeira versão havia sido elaborada no ano de 2009 em meio aos piores momentos da crise mundial. (BRASIL, 2014, pp. 22-23)

Mesmo ao analisar a parte do Plano que apresenta as realizações na área de desenvolvimento das cadeias produtivas, muitas são as medidas sem foco estratégico e anticíclicas apresentadas. Pode-se apontar, por exemplo, o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga (REPUBL), que beneficia qualquer setor que invista no desenvolvimento de redes de internet através de desonerações.

Indo além, olhando para o eixo do PBM voltado ao comércio exterior, observa-se que o estabelecimento do Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra) também se constituiu em uma medida reativa. O Regime, que é baseado em compensações tributárias, foi editado em 2011, tinha previsão de término em 2012, porém foi sendo renovado até 2014, provendo benefícios a produtores de mais de 9 mil itens listados na Nomenclatura Comum do Mercosul. É uma medida que, como tantas outras, apresenta mais efeitos de curto prazo do que propriamente uma mudança necessária para a concretização de um projeto de longo prazo. (BRASIL, 2014, p. 47)

O papel muito mais anticíclico do que transformador da política industrial brasileira é atestado na avaliação do PBM realizada pelos seus próprios gestores, como transparece a seguir.

“é possível afirmar que **o grande mérito da política industrial** foi, *lato sensu*, **contribuir para o esforço anticíclico do governo** e impedir uma recessão no Brasil, garantindo o crescimento do emprego de qualidade e da renda da população brasileira.” (BRASIL, 2014, p. 63, grifos nossos)

De Toni (2015), que é outro autor que aborda as limitações do PBM enquanto transformador da atividade produtiva:

“Na prática o PBM demonstrou ser, como a PDP, mais uma política anticíclica de curto prazo para manutenção da demanda do que uma política industrial capaz de induzir mudanças estruturais no padrão de organização industrial ou alterar a inserção nacional nas cadeias globais de valor.” (DE TONI, 2015, p. 10)

Almeida (2009), ao avaliar as políticas industriais pretéritas (PITCE e PDP)¹⁸, versa sobre algumas contradições, paradoxos, que são encontrados na execução destas. Ao que parece, o PBM enquadra-se nitidamente no que ele chama de “*primeiro paradoxo da política industrial*”, posto que em vez de incentivar a criação de novas vantagens comparativas, concentrando esforços nos setores de alta tecnologia, a política realizada beneficia a consolidação das vantagens de indústrias já existentes, cuja produção é predominantemente de baixa ou média-baixa tecnologia. Um dos efeitos dessa contradição acaba por ser a consolidação da atual pauta de exportações brasileira em que os déficits nos setores de média-alta e alta tecnologia são recorrentes. Este ponto, mais uma vez, vai na contramão do planejamento apresentado pelo Plano Mais Brasil. Assim, da mesma forma que nas políticas pretéritas, a realização de um projeto nacional de desenvolvimento baseado na indústria fica comprometido, pois se instaura a contradição entre:

[...]a indústria que se quer ter (mais intensiva em tecnologia) versus a indústria que se tem (mais competitiva em produtos de baixa e média-baixa intensidade tecnológica). Assim, a real política industrial termina sendo uma política diversificada, com possibilidade maior de sucesso no fortalecimento da atual estrutura produtiva do que na modificação na direção de setores mais intensivos em tecnologia. (ALMEIDA, 2009, p. 7)

Como último ponto, é necessário destacar que a grande maioria dos incentivos que foram concedidos, além de serem voltados à indústrias já existentes, no esforço de combater os efeitos da crise, não apresentaram exigências de contrapartida¹⁹. Nenhum mecanismo de controle de performance que condicionasse a obtenção de benefícios ao desenvolvimento de novas tecnologias, metas de produtividade, exportações ou qualquer outra foi desenvolvido.

¹⁸ A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) vigorou entre 2004 e 2008, ao passo que a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) vigorou entre 2008 e 2010.

¹⁹ Exceção a isso foi o programa Inovar-Auto, que será tratado na próxima seção.

O que se percebe é que as características que eram apresentadas inicialmente nos planos de governo, pensando em uma mudança mais profunda na estrutura produtiva, são abandonadas. Uma vez que são adotados majoritariamente instrumentos de desoneração tributária, percebe-se uma grande alteração na concepção dos incentivos à indústria que está ocorrendo. Quando deixa de se utilizar uma série de tipos de incentivos a setores específicos bem definidos, bem como em uma melhora sistêmica e *de longo prazo* no ambiente econômico das empresas, está-se abrindo mão de uma visão mais transformadora de política industrial. O que Gadelha (2001) chama de uma visão sistêmica e estrutural não pode ser encontrada na aplicação prática da política industrial.

É abandonada a chamada visão sistêmica, que concebe o ambiente econômico de uma forma complexa, tomado por interdependências simultâneas dos mais variados tipos entre empresas, cadeias produtivas inteiras e infraestruturas, em que o papel do estado não se restringe a simplesmente corrigir falhas de mercado ou atuar de forma contracíclica. Abandona-se também o reconhecimento das diferentes particularidades que guarda a estrutura produtiva do país, principalmente com relação ao seu papel na geração do progresso tecnológico. (GADELHA, 2001).

Os incentivos através de desonerações tributárias indiscriminadas, sem exigência de instrumentos de controle de *performance*, dificilmente podem ser apontadas como instrumentos de política industrial que ensejam uma visão de futuro transformadora da realidade econômica. Tais instrumentos atestam a adoção de uma visão homogênea de firma que toma decisões de uma forma isolada, em que busca, principalmente, maximizar lucros e reduzir custos. Assim, as medidas de política industrial acabaram por ser limitadas. Pode-se compreender melhor a lógica da predominância de desonerações quando se pensa na visão neoclássica de firma, em que as desonerações representam redução de custos, elevando assim a quantidade produzida. Nem mesmo a perspectiva anticíclica keynesiana pode ser visualizada, pois a maior parte dos incentivos deu-se pelo lado da oferta, e não pelos incentivos à demanda efetiva. De nenhuma forma tais instrumentos se enquadram em políticas voltadas ao longo prazo, guardando a perseguição de um projeto nacional de desenvolvimento.

Assim, os instrumentos utilizados visaram sustentar os níveis de atividade econômica, pela manutenção da rentabilidade dos investimentos. Essa abordagem é condizente com o cenário de recrudescimento dos efeitos da crise mundial que diversas vezes foi atestado pelo

discurso do governo. A política industrial tomou um caráter antes corretivo, ou anticíclico, que transformador.

3.2.2 PBM e os esforços de transformação

Sem dúvida o PBM constituiu majoritariamente um esforço econômico anticíclico em detrimento de ações voltadas para setores estratégicos com grande potencial transformador. Apesar disso, deve-se mostrar que algumas medidas alinhadas com o desenvolvimentismo foram tomadas, havendo pontos de aproximação com a chamada abordagem estruturalista-evolucionista.

São cinco os outros pontos que merecem destaque aqui: i) o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (PADIS); ii) o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, denominado Inovar-Auto; iii) criação da Agência Brasileira Gestora de Fundos (ABGF); iv) Planos de Estímulo à inovação; e v) Regime Ex-tarifário para bens de capital, informática e telecomunicações.

O PADIS, originalmente desenvolvido no segundo governo Lula, foi estendido no PBM. Sua principal característica é a redução a 0% dos tributos federais para a indústria de semicondutores, bem como para indústrias fornecedoras dessa, até janeiro de 2022. Essa é, provavelmente, uma das medidas mais voltadas para o ingresso do Brasil em indústrias de alta tecnologia (BRASIL, 2014, p. 30)

O Programa Inovar-Auto, por sua vez, é o mais completo entre os programas de desenvolvimento das cadeias produtivas apresentado. Como grande mérito, esse programa condiciona os incentivos à indústria automobilística ao incremento nos gastos em P&D, Engenharia, Tecnologia Industrial Básica e Capacitação de fornecedores. Além disso, são definidas metas de eficiência energética que devem ser alcançadas por essas indústrias, tanto no consumo de energia de suas fábricas, quanto na eficiência dos automóveis produzidos. Contando com um sistema de acompanhamento, o programa fornece créditos presumidos do IPI para as empresas que cumprirem os requisitos estabelecidos (BRASIL, 2014, pp. 27-29; BRASIL, 2012b). O desenho desse programa é uma exceção entre as ações voltadas à indústria.

Deve-se ressaltar, porém, que o Inovar-Auto levanta uma série de questionamentos. Isso porque, ao mesmo tempo em que apresenta um arranjo muito interessante voltado para o

desenvolvimento de tecnologia, pode-se questionar até que ponto a modernização de uma indústria antiga tem capacidade para gerar o desenvolvimento econômico, no sentido de uma maior competitividade internacional do país, ou melhor dizendo, em termos do desenvolvimento de novas vantagens comparativas. As limitações desse programa também são destacadas por De Toni (2015, pp. 10-11):

“Mesmo o projeto “InovarAuto” (Decreto 7.819/2012) que estabeleceu um mecanismo de incentivo fiscal condicionado ao aumento da eficiência energética, dispêndio de 0,5% em P&D e nacionalização progressiva de 65%, – o arranjo institucional mais avançado do PBM – teve efeitos limitados.”

Deve-se destacar também a criação da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF). Essa iniciativa enquadra-se na visualização de um projeto nacional de longo prazo voltado à indústria porque visa conceder garantia contra riscos, através de fundos *“dedicados a garantir operações de comércio exterior ou projetos de infraestrutura de grande vulto”*. Dos dois fundos operados pela ABGF, um deles é voltado diretamente *“para cobertura de riscos relacionados a projetos de infraestrutura, construção naval, construção civil, PPPs e realização de grandes eventos esportivos”*. (BRASIL, 2014, p. 48)

Talvez as mais importantes de todas as medidas desenvolvidas pelo PBM são Planos de Estímulo à Inovação Empresarial (Inova Empresa). O caráter mais vertical desse instrumento, voltado diretamente para o desenvolvimento de indústrias fundamentais para o avanço tecnológico e industrial do país é que chama atenção.

Tais planos voltaram-se especificamente para os setores de petróleo e gás, complexo industrial da saúde, energia, bioetanol, telecomunicações, aeronáutico e defesa e meio ambiente. Essa verticalidade, visando essencialmente à mudança tecnológica de peso, dá a esse instrumento um caráter altamente alinhado com a perspectiva desenvolvimentista. Nele identifica-se que existe claramente um projeto nacional de longo prazo voltado para a mudança no sistema produtivo através dos incentivos à indústria concedidos pelo governo. A título de exemplo, transcreve-se as inovações que são trazidas:

“[O Inova Empresa] inaugura um novo modelo de fomento ao desenvolvimento tecnológico no país, que apresenta, simultaneamente, cinco atributos fundamentais para o desenvolvimento de novas tecnologias: (i) foco nos setores e empresas aceleradoras e em tecnologias críticas; (ii) sinergia com programas de inovação baseados em projetos integrados envolvendo empresas e instituições de pesquisa; (iii) acessibilidade por meio da “porta única” de entrada, integrando em um só edital vários instrumentos (crédito, subvenção, não-reembolsável e participação de capital), (iv) capilaridade, com descentralização institucional do agente financeiro

para micro e pequenas empresas; (v) escala, uma vez que representa mais de 0,7% do PIB, condição crítica para seus efeitos tecnológicos.” (BRASIL, 2014, p. 35)

Dos recursos destinados até agosto de 2014, destaca-se que R\$ 8,7 bilhões foram para a área aeronáutica e de defesa, R\$ 7,1 bilhões para a área de energia, R\$ 4,3 bilhões para Sustentabilidade e R\$ 3,1 bilhões para a área de Bioetanol. O que chama atenção, porém é que o total de recursos do Inova Empresa entre 2013 e 2014 é de R\$ 32,9 bilhões na forma de crédito, subvenções, não reembolsáveis e renda variável. Apesar do interessante modelo transformador que assumiu o programa, quando comparamos esses valores com o total de recursos disponibilizados horizontalmente para a sustentação do nível de atividade econômica, que, como vimos, ultrapassaram, pelo menos, 250 bilhões de reais (via PSI e desonerações da folha), percebemos que o programa em questão está distante de ser a regra, mas sim a exceção.

O quinto e último ponto que podemos relacionar, aparentemente, com um projeto desenvolvimentista é o Regime Ex-Tarifário para bens de capital, informática e telecomunicações. Tal associação é pertinente pois o regime visa o *“incentivo ao investimento e à inovação por meio da redução seletiva e temporária do imposto de importação”* (BRASIL, 2014, p. 50). Distanciando-se totalmente de uma ação anticíclica, tal incentivo só foi concedido à importação de produtos sem similar nacional, mostrando que a preocupação era voltada realmente para inovação tecnológica.²⁰

3.3 Outras evidências e conclusões sobre o período 2011-2014

Como argumentamos nos pontos anteriores, o governo apresentava, no planejamento inicial, a intenção de realizar um projeto que visava promover grandes mudanças no país para propiciar o desenvolvimento econômico. Era possível identificar os três elementos necessários para a caracterização de um projeto desenvolvimentista.

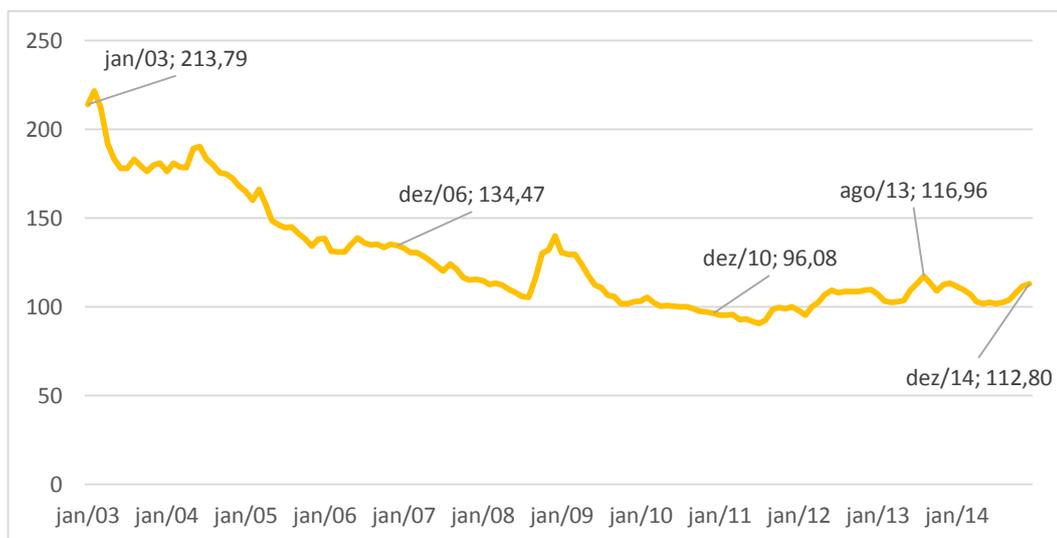
Quando se parte para a implementação, porém, a atuação do governo é muito diferente daquela planejada. Os quesitos “industrialização” e “projeto nacional” aparecem extremamente fragilizados, de forma que os planos iniciais são frustrados ao longo do mandato. Entretanto, para consolidar a nossa análise em torno da existência de um projeto desenvolvimentista, vale a pena ponderar o comportamento de alguns indicadores no período, bem como o comportamento da política macroeconômica,

²⁰ Em Brasil (2014, pp. 51-52) é possível perceber que mais de 46 milhões de dólares em importações se beneficiaram de tal medida, sendo componente de destaque o setor de Eletroeletrônicos, que apresentou o maior valor em importações beneficiado pela medida.

Como foi possível visualizar, o desenvolvimento industrial, no Governo Dilma I, estava totalmente atrelado à consecução do Plano Brasil Maior e esse, por sua vez, apresentou um comportamento totalmente errático, alternando entre medidas de cunho corretivo e anticíclico, sendo marginais as políticas voltadas para transformação da estrutura produtiva industrial.

Pode-se assertar que a proposta de realizar um projeto desenvolvimentista, tal qual planejado no início do governo, **deu-se em um plano muito mais retórico do que factual, pois a intencionalidade nas medidas do governo não é clara.** Isso toma força quando consideramos o comportamento da política cambial no período, que operou constantemente com um câmbio valorizado. A manutenção de uma política industrial na contramão da política cambial mostra a incongruência de objetivos. Segundo os próprios gestores do PBM, até 2011, a apreciação cambial havia gerado uma perda de competitividade para a indústria brasileira na casa de 30% desde 2008, sendo esse o principal desafio a ser superado pela nova política industrial. Apesar disso, o governo pouco fez para solucionar essa questão, de forma que em julho de 2014 o real encontrava-se ainda 24% valorizado em relação do dólar de dezembro de 2008 (BRASIL, 2014, pp. 62-63). Luiz Carlos Bresser-Pereira é aquele que mais veementemente destaca os desafios que a política cambial representou à indústria, tanto nos governos Lula como no governo Dilma, dizendo que “*esta brutal sobreapreciação cambial inviabilizou a indústria brasileira, e acelerou uma desindustrialização que vem ocorrendo desde os anos 1980*” (Bresser-Pereira, 2013, p. 24).

Gráfico 1 – Câmbio Real Efetivo – INPC – Exportações – Manufaturados – Índice (média 2010 = 100)



Fonte: IPEADATA. Elaboração Própria.

O gráfico 1, apresenta o comportamento do câmbio real efetivo das exportações de manufaturas, ou seja, tem-se uma medida direta da variação da competitividade das exportações de manufatura com respeito ao câmbio. Sendo a base do índice a média de 2010, percebe-se que houve uma valorização de pelo menos 100% no câmbio entre 2003 e 2010. No governo Dilma, como argumentamos, não se realizou o movimento necessário para recuperar a competitividade sob essa ótica. A desvalorização cambial ocorrida alcançou o ponto máximo nos quatro anos de governo em agosto de 2013, mantendo-se, porém, muito distante do necessário para retomar a competitividade industrial.

Da mesma forma, apesar de maior dubiedade, a política monetária também não apresenta uma preferência clara pelo incentivo à indústria. No período em questão, o Banco Central mantém a preferência pelo controle inflacionário através do Regime de Metas para Inflação. Não é trivial a discussão sobre até que ponto houve uma flexibilização do tripé macroeconômico, uma vez que a tentativa de redução da taxa SELIC, saindo de 12,50% a.a. em julho de 2011 para 7,25% a.a. em outubro de 2012, é abandonada, de forma que em dezembro de 2014 já se encontra no patamar de 11,75% (BRASIL, 2016a). Ou seja, para a dúvida se a redução da taxa de juros foi motivada pelo aprofundamento da crise internacional, visando à manutenção do emprego e da renda, ou se foi motivada por uma mudança nos objetivos do governo, visando incentivar a indústria. Caso a última opção seja aquela condizente com a realidade, deve-se notar que uma redução temporária na taxa de juros pouco representa como incentivo real à indústria.

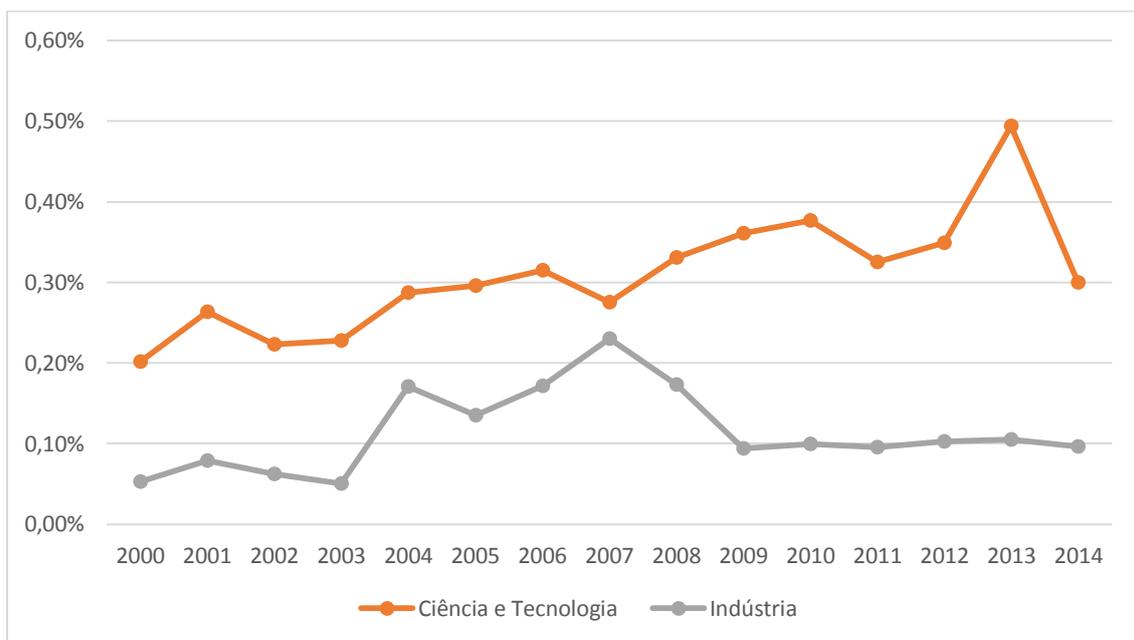
Em termos fiscais, a análise do PBM já nos propiciou uma visualização do comportamento dos gastos do governo em relação à indústria. Vale conferir, entretanto, alguns indicativos que a execução orçamentária da união nos permite. A partir da classificação funcional²¹, o gráfico 2 apresenta discriminadamente os gastos voltados à indústria e à ciência e tecnologia. Como se pode perceber, em relação à indústria, entre 2011 e 2014 seguiu-se a média percebida desde os anos 2000, com destinação de aproximadamente 0,1% das despesas da União para tal área. A rubrica de ciência e tecnologia, por sua vez, apresenta um comportamento mais errático, ensaiando um crescimento em 2012 e 2013, porém, terminando o ano de 2014 com menor espaço no orçamento do que possuía em 2008. Esses dados, apesar de não apresentarem crescimento em termos absolutos, bem como não

²¹ Para mais detalhes da classificação das despesas públicas, consultar Passos e Castro (2009) e Brasil (1999).

representarem o total de desembolsos para determinada área²², permitem concluir que quanto maior o percentual do orçamento destinado a essas áreas, menor o espaço para outras questões, de forma que constitui um forte instrumento para analisar as prioridades da atuação estatal, como aponta Ferreira (2007).

Considerando que no ano de 2014, 7,89% da execução orçamentária foi destinada ao pagamento de juros da dívida pública, percebe-se quão pequena é a importância de gastos ligados à transformação do setor industrial no Brasil. Nos anos analisados, a maior soma possível dos gastos com “indústria” e “ciência e tecnologia”, no ano de 2013, não alcança 0,6% do total de gastos do orçamento²³. Esse constitui mais um indício de que, na prática, qualquer tentativa de realizar uma mudança efetiva na base industrial foi errática ou residual.

Gráfico 2 – Execução Orçamentária da União – Classificação Funcional - % da execução orçamentária



Fonte: BRASIL (2016b). Elaboração própria.

Independentemente da vontade do corpo técnico do governo em relação a um projeto desenvolvimentista ou quaisquer planos que o governo Dilma tenha realizado para a defesa indústria, um fato sobressai: os instrumentos voltados para a indústria foram insuficientes e a

²² As medidas permitidas pela execução orçamentária da União não representam os valores exatos destinados para cada área, pois somente contabilizam o espaço que tal despesa representa no orçamento. Os gastos tributários com desonerações, por exemplo, não são contabilizados. De qualquer forma, tal instrumento permite, em alguma medida, avaliar prioridades orçamentárias.

²³ O cálculo foi realizado pelo próprio autor, a partir dos dados de Brasil (2016b). No total da execução orçamentária foram considerados os valores destinados ao refinanciamento da dívida pública federal, seguindo a metodologia proposta por Ferreira (2007).

desindustrialização se aprofundou nos quatro anos de governo em questão. Tomando dados do trabalho de Fernandes (2015), pode-se perceber que a indústria teve um crescimento médio de 1,2% ao ano nos quatro anos de governo, ficando abaixo do crescimento dos demais setores e da média do PIB, que foi de 2,1%. A indústria reduziu sua participação no valor adicionado de 27,2%, em 2011 para 23,4% em 2014, sendo que tal movimento foi puxado pela indústria de transformação, cuja participação caiu de 13,9% para 10,9%. A produção industrial, calculada pela Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física do IBGE mostra crescimento de 0,4% e 2,1% em 2011 e 2013, respectivamente, e quedas de 2,3% e 3,2% nos anos de 2012 e 2014, resultando em uma média negativa de 0,75% para os 4 anos. Por último, olhando para os diferentes segmentos industriais, poucos deles apresentaram variação média nos 4 anos significativamente positiva. Destacam-se os setores de “produtos derivados do petróleo e biocombustíveis” (taxa média de 3,5%), “perfumaria, sabões, detergentes e produtos de limpeza e higiene pessoal” (taxa média de 2,8%) e “outros equipamentos de transporte” (taxa média de 4,5%). Os demais setores, em sua maioria, apresentaram fortes quedas de produção, o que possivelmente justifica a adoção de medidas predominantemente anticíclicas do governo.

Pode-se concluir, de uma forma geral, que o governo esteve muito distante de pôr em prática medidas que indicassem a intenção de realizar um processo de *catching up* como o que caracterizou o período desenvolvimentista anterior no Brasil. No período entre 1955 e 1980 o país realizou tamanha transformação em sua base industrial que a composição da indústria, ao final do processo, era semelhante à composição da indústria dos países centrais, acompanhando o desenvolvimento do paradigma tecnoeconômico, em que os setores automobilísticos (representando o paradigma metal-mecânico-químico) se destacava. Desde o início do que os autores chamam de nova onda longa de desenvolvimento, em que o paradigma da microeletrônica torna-se central, o Brasil está em um processo de *falling behind*, pois cada vez mais a estrutura industrial se distancia daquela existente nos países desenvolvidos e que caracteriza o centro dinâmico dessas economias e, conseqüentemente, do mundo como um todo. Desde os anos 1980 o que se verifica é uma contínua reespecialização da economia brasileira nos setores intensivos em recursos naturais, indo na contramão tanto dos países desenvolvidos, quanto dos demais países em desenvolvimento (ARENDE; FONSECA, 2012).

Durante o governo Dilma não são realizadas políticas na direção da internalização desses setores responsáveis pela nova onda de desenvolvimento, não sendo possível afirmar a

intencionalidade do governo em transformar a estrutura industrial brasileira para se adequar ao padrão internacional de tecnologia vigente. Os poucos incentivos à indústria foram destinados majoritariamente às mesmas indústrias do paradigma anterior, de forma que ficou em segundo plano a criação de novas vantagens comparativas dinâmicas, visando a incorporação de uma indústria que criasse uma trajetória de desenvolvimento tecnológico no longo prazo. Sem buscar adequar-se às novas tecnologias que determinam o desenvolvimento econômico em nível mundial, dificilmente pode-se falar em desenvolvimentismo, pois mantem-se a posição periférica do país em relação ao restante do mundo, em que as diversas restrições ao crescimento econômico do país são mantidas.

É possível concluir, portanto, que havia uma ideia inicial de realizar um governo em que se executasse um **projeto nacional, voltado à transformação da indústria, através do protagonismo do estado**. Esse projeto, porém, **não foi executado da forma planejada**. Apesar de algumas iniciativas voltadas à realização de mudanças na área industrial, a atuação do governo dirigiu-se, predominantemente para postergar os efeitos da crise mundial, em uma perspectiva essencialmente de curto prazo. Os objetivos de longo prazo deram lugar às desonerações tributárias que visavam a manutenção da lucratividade dos empreendimentos e do nível de investimentos. O Plano Brasil Maior, tido como a salvaguarda do projeto industrializante, como foi possível visualizar, tornou-se, juntamente com o PAC 2, muito mais um instrumento de sustentação do nível de atividade econômica, do que um potencial transformador da estrutura produtiva. Nossos resultados são condizentes com o trabalho de Fernandes (2015), que parte do mesmo referencial teórico. E apesar de referenciais distintos, a conclusão de um governo que não se pode enquadrar como desenvolvimentista é a mesma que o trabalho de Ferrari Filho e Resende (2015) e Oreiro (2015).

A título de resumo, pode-se aferir sobre a indústria no governo Dilma Rousseff I, que:

I) as medidas em benefício da indústria, quando existiram, foram de cunho francamente anticíclico, não ensejando um projeto de longo prazo;

II) uma grande parte das ações foram horizontais, e outra parte considerável não apresentou um foco estratégico claro em setores que pudessem transformar a estrutura industrial brasileira por meio da criação de novas vantagens comparativas e adaptação ao paradigma tecnoeconômico vigente no mundo. O PBM caiu no paradoxo de política industrial de Almeida (2009), pois o que foi realizado mais beneficiou os setores existentes do que propriamente a criação de novas indústrias em um movimento transformador;

III) as medidas desenvolvidas que apresentaram características mais próximas a um projeto desenvolvimentista foram frágeis e relativamente insuficientes para realmente transformar a estrutura produtiva do país.

Concluimos, portanto, que, apesar de existentes, poucos são os elementos que apontam para a caracterização do primeiro governo de Dilma Rousseff como desenvolvimentista, pois os atributos que constituem condições necessárias para tal, quais sejam, industrialização e projeto nacional de desenvolvimento, não estão integralmente presentes, apesar do alto nível de intervencionismo na economia. Verificou-se que os planos iniciais não foram executados como projetado, deixando um vácuo nas políticas voltadas às transformações na base industrial do país. Sem formar um corpo articulado, a presença isolada dos três elementos não permite afirmar a presença de um governo desenvolvimentista.

4. AS HIPÓTESES SOBRE O ABANDONO

Como constatamos, há fortes indícios de que não se pode caracterizar o Governo Dilma I como desenvolvimentista. Também verificamos que, inicialmente, o projeto de governo tinha um alinhamento muito próximo à ideologia em questão. Dessa forma, paira um segundo questionamento: por qual motivo a atuação do governo não foi desenvolvimentista, como apontava o projeto inicial de governo?

Sem dúvida, a elaboração de uma resposta para tal questão consiste em um exercício complexo de reflexão e pesquisa. Assim, o capítulo presente visa, tão somente, apresentar algumas hipóteses plausíveis para serem tomadas como guia a essa elaboração. Distante de testar as hipóteses levantadas, ou mesmo esgotar as possibilidades de resposta ao problema, iremos abordar duas diferentes perspectivas.

A primeira, que iremos trabalhar mais extensamente, diz respeito à falta de formação de uma ampla coalização de classes que provesse sustentação para a implementação do projeto desenvolvimentista. A segunda, que será apresentada a título de reflexão, questiona as possibilidades da execução de políticas desenvolvimentistas em uma economia financeirizada.

4.1 A hipótese da perda de capacidades políticas

Não são poucas as análises econômicas que esquecem de uma questão básica, intrínseca à condução da política econômica: as ações de um governo não dependem exclusivamente da vontade do gestor. Como esclarecem Teixeira e Pinto (2012), as questões políticas são fator condicionante da condução de um governo, de forma que não se pode dissociar as análises econômicas *stricto sensu* das discussões sobre as relações de poder. Sendo o Estado um lócus das disputas entre as diferentes classes sociais, principalmente entre as diferentes frações da classe capitalista, percebe-se que tais divergências são cruciais na definição das políticas públicas. O erro, fruto da dissociação entre economia e política, é que se toma como pressuposto a onipotência do governante para realizar política econômica de acordo, única e exclusivamente, com sua vontade política ou de seus eleitores. Seguindo a mesma concepção de Fábio Erber (2011, p. 32), partimos do pressuposto que “*a economia é ontologicamente política*”.

É nesse sentido que, nesta seção, iremos levantar a hipótese de que a falta de uma ampla coalizão política entre as classes é fator fundamental para explicar incongruência entre

aquilo que foi executado e os planos iniciais de governo, cujo caráter desenvolvimentista era perceptível. Mais do que uma simples opção da Presidente da República, buscamos mostrar que existem outros fatores importantes a serem considerados.

4.1.1 Estratégia nacional de desenvolvimento, desenvolvimentismo e pacto social

Primeiramente devemos entender porque a não existência de um pacto político entre as classes interfere na implementação de um projeto desenvolvimentista. Nesse sentido, a visão de Luiz Carlos Bresser-Pereira aparece como uma importante contribuição ao debate sobre desenvolvimentismo no governo Dilma.

Nossa abordagem parte da ideia de que uma estratégia nacional de desenvolvimento é um pressuposto para que ocorra o desenvolvimento econômico, seguindo a percepção de Bresser-Pereira (2006). Tal estratégia não deve ser confundida com o simples planejamento econômico, pois é um acordo mais amplo, que engloba a sociedade como um todo²⁴. Segundo o autor:

“Uma estratégia nacional de desenvolvimento [...] é sempre uma ação efetivamente concertada de uma nação; é uma instituição através da qual a nação orienta a ação dos agentes econômicos nacionais e reduz sua incerteza; é um acordo informal e relativamente frouxo entre as classes e que não impede os conflitos internos, mas que supõe ação coletiva ou cooperação em relação aos competidores externos; [...] uma estratégia nacional de desenvolvimento é uma instituição fundamental de um estado-nação porque estabelece pautas para a ação dos empresários, de trabalhadores, das classes médias profissionais, e, dentro desta, da própria burocracia do estado.”

“Uma estratégia nacional de desenvolvimento é o resultado de um processo coletivo de tomada de decisão. É, portanto, uma forma de administração da economia nacional, de buscas alternativas que possam conduzi-la na direção do desenvolvimento.” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 216)

As estratégias nacionais de desenvolvimento aparecem em diversos momentos ao longo da história, tanto em países centrais como periféricos, e assumem diferentes formas. Nos países centrais, apesar de não ser identificado o fenômeno do subdesenvolvimento, estratégias nacionais foram necessárias em diversos momentos. Por exemplo, para formar os estados-nação e promover a acumulação primitiva de capital, no período pré-capitalista, teve-se que realizar mudanças institucionais amplas em toda a sociedade, tais como alargar as fronteiras

²⁴ Apesar da ideia de Bresser referir-se à uma concertação mais ampla, com toda a sociedade, é possível perceber que a definição apresentada é condizente com o requisito de projeto nacional requerido por Fonseca (2015) para a identificação do desenvolvimentismo. Tanto a ideia de estratégia nacional de desenvolvimento, como atributo projeto nacional tratam de um futuro desejável para o país no longo prazo, que engloba a noção de desenvolvimento econômico.

nacionais e garantir a ordem e a segurança. Na segunda revolução industrial, a estratégia protecionista à indústria, através do estado, foi de fundamental importância. No século XX, com o capitalismo consolidado, a implementação da educação pública, os investimentos estatais em progresso técnico e mesmo a garantia de direitos fundamentais são componentes das estratégias nacionais de desenvolvimento de diferentes países. (BRESSER-PEREIRA, 2006)

Nos países periféricos, entretanto, dificilmente é possível encontrar estratégias nacionais de desenvolvimento antes dos anos 1930. É a partir desse período que se identificam as primeiras estratégias, cujo principal objetivo gira em torno da promoção da industrialização através da atuação estatal para, assim, superar o subdesenvolvimento. Essas foram o que Bresser-Pereira (2006, p. 224) chama de estratégias nacional-desenvolvimentistas, que serão verificadas na América Latina e, posteriormente, nos países do leste asiático. Tal constatação é de fundamental importância para nós, pois percebemos que a existência de um estado desenvolvimentista insere-se na perspectiva das estratégias nacionais de desenvolvimento. O estado intervir na economia para, através da promoção do setor industrial, concretizar um projeto cujo fim é a superação da condição de subdesenvolvimento, é uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Como qualquer outra estratégia, portanto, aplicam-se as características e restrições apontadas por Bresser-Pereira (2006). Dentre elas, destacamos a característica das estratégias nacionais de desenvolvimento mais importante para a compreensão da hipótese aqui levantada: *a necessidade de administração constante das tensões geradas pelos distintos interesses de classe*. Tais tensões giram, principalmente, em torno da apropriação do excedente produtivo do país, pela distribuição da renda entre lucros, juros, salários e ordenados. Como aborda o autor, o Estado não é somente um instrumento de representação dos interesses da classe burguesa, de forma que cabe aos governantes estabelecer o “*delicado equilíbrio*” das questões distributivas e do crescimento econômico, através da mediação dos conflitos latentes. Essa mediação, a promoção de um acordo estável entre as diferentes posições políticas e de classe, é peça essencial para que haja uma estratégia nacional de desenvolvimento, como fica bem exemplificado em suas próprias palavras:

“Capitalistas, classe média profissional e trabalhadores, ricos e pobres, direita e esquerda, conservadores e progressistas estão em permanente conflito, embora a cooperação entre eles seja também essencial para o desenvolvimento do país, porque, para que possa haver uma estratégia nacional de desenvolvimento, é essencial um grande acordo entre as classes em sua competição internacional.” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 214)

“O grande desafio dos governos democráticos, na formulação de estratégias nacionais de desenvolvimento, é o de encontrar o equilíbrio nessa tensão social básica. Sabemos que não existe o ponto ótimo, a justa medida, entre essas duas forças, mas sabemos também que elas podem ser, de alguma forma, administradas.” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 215)

Admitindo o exposto acima, há uma fundamentação para a percepção de que sem uma ampla coalização de classes não é possível implementar um projeto desenvolvimentista. Isso ocorre porque, como trabalham Teixeira e Pinto (2012, p. 920)²⁵, o Estado é permeável aos diferentes interesses de classe, e não simplesmente um corpo monolítico. Deve-se considerar sempre que sua atuação se dá balizada por dois aspectos fundamentais que se confrontam, que são a autonomia da administração central em relação aos seus objetivos e sua subordinação aos interesses de classe que exercem pressão política. Em um ambiente de acirramento dos conflitos, sem a devida mediação, é provável ter-se como resultado políticas públicas fragmentadas, com um caráter, no mínimo, ambíguo, em que dificilmente será clara qual a visão de futuro desejável para o país. Com políticas públicas contraditórias e sem uma perspectiva de longo prazo, a caracterização de um governo como desenvolvimentista, assim, fica também ambígua.

Além disso, é plausível que, mesmo que sejam executadas medidas alinhadas com uma proposta desenvolvimentista e transformadora, essas serão de insucesso, pois como diz Bresser-Pereira (2013, p. 21): “*Uma política desenvolvimentista só alcança êxito quando uma coalizão de classes envolvendo empresários industriais, trabalhadores e burocracia pública fazem um acordo social*”.

Apesar de sua discussão ser focada em um “Estado” desenvolvimentista *embedded* na sociedade, a autora Eli Diniz (2013) traz uma abordagem semelhante, válida quando se discute a construção de uma agenda desenvolvimentista, ou políticas desenvolvimentistas. Ela diz que:

“Finalmente, se é necessário preservar uma burocracia autônoma e de teor meritocrático para assegurar o alcance das metas de longo prazo, bem como a execução das políticas desenvolvimentistas, **não menos relevante é a construção de sólidas conexões com os atores privados estratégicos e demais segmentos da sociedade civil de forma a garantir o respaldo social e político necessários para alcançar os objetivos almejados.** Em outros termos, o Estado deve capacitar-se a ter uma agenda compartilhada, já que esta não é fruto do acaso, expressando, ao contrário, uma construção política.” (DINIZ, 2013, p. 14)

É nesse sentido de formar uma ampla concertação social, em torno da formação de um estado desenvolvimentista, que Diniz (2013) discute a importância de aspectos como

²⁵ Teixeira e Pinto (2012) se baseiam em Poulantzas (1977).

democracia, governança, *accountability e responsiveness*. Para os propósitos desse capítulo cabe destacar a importância que a autora dá à questão da governança. Para ela, tal aspecto é fundamental, pois entende o termo como referente aos diferentes formatos que pode assumir a gestão pública no que tange à capacidade dessa de promover o diálogo com a sociedade e assim formar agendas públicas que tenham respaldo político, permitindo a consecução das metas escolhidas através da discussão pública. A governança refere-se a uma dimensão participativa do governo, que busca lidar com a pluralidade, principalmente política, existente em uma sociedade. O esforço por maior governança se materializa na expansão e aperfeiçoamento dos meios para administrar a multiplicidade das disputas entre interesses. Busca-se “*viabilizar a inserção do Estado na sociedade, sem enfraquecer a autoridade estatal e seus meios de coordenação e de execução das políticas*” (DINIZ, 2013, pp. 17-18).

Como é possível notar, os aspectos ressaltados referem-se diretamente à dimensão política do desenvolvimentismo, que é intrínseca ao conceito em que nos baseamos. Deve-se perceber que um projeto nacional de longo prazo visando um futuro desejável para o país representa essencialmente uma opção política. Não há razões para crer que as indicações apresentadas pelo sistema de preços de mercado farão a economia convergir para os objetivos desse projeto nacional. Assim, a intervenção estatal para alcançar o futuro desejável, necessariamente altera o sistema de preços de seu rumo “natural”. Tais modificações tendem a gerar novas tensões em termos distributivos, criando novas dificuldades para a realização do projeto. A dimensão política do desenvolvimentismo, portanto, é crucial para compreender esse fenômeno.

Por último, consideramos importante frisar que dois foram os pontos que buscamos dar destaque nesta seção: i) um amplo acordo político e a concertação social em torno de um projeto são fundamentais para existência do desenvolvimentismo; e ii) a governança é tida como um ponto muito importante para que se estabeleça a referida coalizão.

4.1.2 Os anos 2000 e a tentativa de uma nova coalizão

Tomados os pontos apresentados acima, buscamos entender como se deu a relação entre os diferentes interesses de classes, tanto durante a década passada quanto no governo Dilma I. Como já foi exposto no capítulo 2, a partir da ascensão de Lula ao poder em 2003, novas discussões emergiram no cenário nacional e, a partir de 2006, estas voltaram-se à questão do retorno ao desenvolvimentismo. Como também já foi dito, tal questionamento não é por acaso, mas motivado por uma guinada do governo em direção a políticas mais

intervencionistas, e a tomada de um discurso que frisa a busca da promoção do desenvolvimento econômico por vias dessa intervenção.

O que se pode perceber é que tal mudança na forma de conduzir o governo não se deu somente em função da vontade do presidente na época, mas é fruto do novo ambiente político que se conformava no período. Nossa abordagem é de que a partir do primeiro governo Lula, começou-se a se caminhar na direção da formação de um novo pacto social que permitiria a implementação de um projeto mais próximo ao desenvolvimentismo, mas que tal pacto não se consolidou como esperado. O que se pode evidenciar, ao contrário, é um acirramento gradual das disputas de classe durante o governo Dilma, levando a dificuldades cada vez maiores na introdução de políticas transformadoras.

Para perceber isso, a leitura do trabalho de Erber (2011) é de grande valia. Segundo esse autor, desde o início, o governo Lula deixou claro que “mudança” era o ponto fundamental para o Brasil, sendo um “projeto nacional de desenvolvimento” ponto integrante desse discurso, bem como a afirmação de que a realização dessa mudança seria de forma lenta e gradual, indicando que não haveria um rompimento abrupto com o *status quo* vigente. Assim, buscar-se-ia o crescimento econômico, através do aumento dos investimentos, focando no mercado interno, nas melhorias de infraestrutura e na capacidade tecnológica. Tudo isso, deveria ser feito, entretanto, sem deixar de lado a “*administração responsável das finanças públicas*”. O que chama atenção é que para isso seria necessário, nas palavras do próprio presidente, um novo “pacto social” (ERBER, 2011, p. 37).

Esse discurso já abria espaço para a consolidação de uma nova convenção de desenvolvimento²⁶. A busca de um amplo pacto social, condizente com o presidencialismo de coalizão que opera no Brasil, seria fator importante para o direcionamento do governo no sentido de buscar políticas mais transformadoras da estrutura econômica e social. O que é possível perceber, portanto, é coexistência de duas diferentes convenções de desenvolvimento durante o governo Lula. (ERBER, 2011).

Ao mesmo tempo em que se pode encontrar a existência da chamada convenção “institucionalista restrita”, também se percebe a convenção “neo-desenvolvimentista”. A primeira é marcada pela visão de um mundo competitivo e meritocrático, em que o mercado tem primazia em termos de eficiência sobre outras formas de organização, e seu “*cerne*

²⁶ Para uma descrição mais detalhada sobre convenções de desenvolvimento, ver Erber (2011). Como uma definição rápida, podemos dizer que uma convenção de desenvolvimento “*trata das transformações estruturais que devem ser introduzidas na sociedade, estabelecendo o que há de “errado” no presente, fruto do passado, qual o futuro desejável, quais estruturas devem ser mudadas e as agendas de mudança, positiva e negativa.*” (ERBER, 2011, p. 33)

analítico é neoclássico, enriquecido pelos aportes da Nova Economia Institucional” (ERBER, 2011, p. 38). Como principal motor do desenvolvimento estão a inovação tecnológica e institucional. Tal convenção, segundo este mesmo autor, representa uma continuação das políticas adotadas nos anos 1990, em que se destaca a manutenção do regime de metas de inflação, sendo esta a prioridade maior da política macroeconômica.

A coexistência do que se pode chamar de convenção “neo-desenvolvimentista” é a grande novidade nos anos 2000. Essa nos permite apontar o esforço do governo Lula no sentido de formar uma nova coalizão de classes que propiciasse embasamento político a um governo desenvolvimentista. Como argumenta o autor, essa convenção foi tomando maior espaço à medida que o governo foi avançando. De forma semelhante a alguns autores que apresentamos na revisão bibliográfica, para Erber existem certos marcos que indicam a trajetória do governo nesse sentido, tais como a mudança da equipe do Ministério da Fazenda, a execução do PAC e das políticas industriais (PITCE e PDP).

É importante destacar que a convenção desenvolvimentista pressupõe uma sociedade cooperativa, em que o pacto social ocupa um importante papel. Cinco são os pilares apontados que caracterizam essa convenção: i) investimentos e infraestrutura; ii) investimento residencial incentivado pelo crédito; iii) incentivo ao consumo e aos investimento em capital fixo e inovação, gerando ciclos virtuosos de crescimento; iv) investimentos em inovações através de incentivos creditícios e fiscais; e v) política externa independente com priorização do países em desenvolvimento e subdesenvolvidos (ERBER, 2011, p. 46).

Entre essas duas convenções, existiam algumas condições que facilitavam a coexistência e possibilitavam a mediação política entre elas. A primeira é a percepção de que “os pobres” são aqueles mais atingidos pelos efeitos danosos da inflação. Isso leva ao controle inflacionário como elemento essencial da política econômica. A segunda, é que o considerável sucesso das políticas sociais se deu a um custo relativamente baixo, não exigindo taxas de crescimento exorbitantes para sua manutenção. Apesar de coexistirem, entretanto, a convenção institucionalista restrita ainda era hegemônica, pois sob sua influência que foram determinadas as políticas macroeconômicas do período. Não menos importante é ressaltar que as políticas da convenção neo-desenvolvimentista não afetaram os interesses da convenção institucionalista restrita no período Lula, sendo importante fator para sua convivência mútua (ERBER, 2011, p. 52).

Bresser-Pereira e Eli Diniz (2009) serão outros dois autores que irão apontar uma série de mudanças ocorridas nas tensões entre as classes sociais nos anos 2000. Para eles, um dos principais fatores que se modifica no período é a posição dos empresários em relação à

política macroeconômica. Sua argumentação parte da constatação de que as políticas adotadas nos anos 1990, mais próximas a princípios liberais, são reflexo da coalizão de classes que se forma a partir de 1991, em que predominam amplamente os interesses dos setores rentistas, do setor bancário-financeiro e dos interesses estrangeiros. Em tal período, tem-se a perda de uma estratégia nacional de desenvolvimento e muitos empresários industriais acabam por apoiar as medidas liberalizantes, mesmo que na contramão de seus interesses diretos. As posições liberais desses empresários são nítidas na atuação da FIESP no período²⁷. Os autores destacam que esses anos foram interessantes para os empresários em ascensão relacionados aos grandes conglomerados internacionais, principalmente aqueles que participaram do processo de privatização dos grandes serviços públicos, de forma que a visão de futuro para o país para eles “*implicaria o aprofundamento do modelo de mercado, com maior inserção externa e uma articulação intensa com o capital internacional*” (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009, p. 88).

Havia, porém, uma parte dos empresários industriais brasileiros que não compactuou com tal perspectiva. Esses aglomeravam-se em torno do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), que acabou por representar uma posição industrial com viés mais nacionalista (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009).

A fraca resposta das reformas neoliberais em termos de crescimento e fortalecimento da indústria, juntamente com uma série de outros fatores, acabou por desgastar a força desse modelo na América Latina, de tal forma que, no final dessa década e no início da seguinte, uma série de candidatos de esquerda e centro esquerda são eleitos, tais como Hugo Chavez na Venezuela, Lula no Brasil e Nestor Kirchner na Argentina. Como destacam os autores, usando a expressão de Celso Furtado, tais governo tinham em comum a preocupação em “*trazer para dentro do país as decisões fundamentais*” (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009, p. 91). É importante observar isso, pois as mudanças políticas precederam os movimentos que ocorreram no comportamento dos empresários.

Nessa conjuntura de transição política, os empresários mais nacionalistas ganham espaço. O IEDI passa a ser importante fator para a mudança das posições empresariais em direção à uma política econômica mais identificada com a indústria nacional. Sua agenda para o desenvolvimento industrial no Brasil passa a ganhar consistência²⁸, e sua crítica é expandida

²⁷ Como exemplo da apropriação da agenda liberal pela Fiesp, os autores citam o documento “Livre para crescer, proposta para um Brasil Moderno”, que foi elaborado por esta federação.

²⁸ Documento chave para o estabelecimento de uma nova agenda industrial, segundo Bresser-Pereira e Eli Diniz é a “Agenda para um projeto de desenvolvimento industrial”, desenvolvido pelo Instituto em questão.

para além da política industrial propriamente dita, passando a focar também na política macroeconômica, tendo como alvos a alta taxa de juros e o câmbio sobreapreciado (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009).

A mudança no comportamento da classe empresarial será percebida de forma nítida quando se verificam dois acontecimentos importantes: a eleição de Lula, em 2002, e a mudança no comando da Fiesp, que une tal entidade aos empresários diretores do IEDI (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009, p. 91).

Nesse ponto, começa a ser percebida a movimentação em direção a uma nova coalizão de classes. Uma parte significativa dos empresários passa não somente a apoiar o governo, mas também a ter maior influência sobre suas ações, como destaca o trecho a seguir²⁹:

“[...]o retorno dos empresários industriais à política — a um papel mais expressivo na interlocução com o governo em torno da definição das políticas econômicas do país — ganhou um novo impulso com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência do país no final de 2003. [...]quando se tornou claro que o novo presidente não adotaria algumas políticas radicais que seu partido defendera no passado, como, por exemplo, o descumprimento de acordos internacionais, o não pagamento da dívida externa, ao mesmo tempo em que revelava um interesse muito maior do que o governo anterior por uma ativa política industrial e de defesa da empresa nacional, os empresários industriais passaram a apoiar o governo. E — mais do que isto — na medida em que voltavam a ser ouvidos, tornaram-se mais motivados em participar do debate nacional. A criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e o convite a um número substancial de empresários para integrar o novo órgão deram-lhes e ao Ministério do Desenvolvimento e do Comércio Exterior (importante instância de negociação com os interesses empresariais) um papel mais relevante do que vinham tendo desde o colapso do Plano Cruzado e da coalizão democrático desenvolvimentista que presidiu à transição democrática.” (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009, pp. 94-95)

Assim, percebe-se que os empresários industriais passam a ocupar um papel mais importante na formulação das políticas governamentais. Apesar de não ser possível identificar claramente uma nova coalizão, pode-se afirmar que há uma movimentação nesse sentido. A visão desses autores é condizente com a abordagem de Fábio Erber de que a partir de Lula passam a coexistir duas visões de desenvolvimento, e que, a medida que se avança para o segundo mandato, a visão desenvolvimentista vai ganhando cada vez mais força, como fica claro na seguinte passagem:

[...]desde a eleição de Lula para a presidência da República, em 2002, vivemos um período de transição de uma ordem centrada no mercado para um modelo econômico com maior coordenação pelo Estado. Se há linhas de continuidade, predominam os pontos de descontinuidade. A manutenção da política macroeconômica do governo anterior indica que a coalizão financeira e internacional continua influente, mas desde a substituição do ministro da fazenda

²⁹ Claramente os autores – Bresser-Pereira e Diniz (2009) – cometeram um equívoco na redação do trecho reproduzido aqui, pois referem-se à eleição presidencial que ocorreu em 2002 e não em 2003.

Antonio Palocci por Guido Mantega tivemos um reforço das idéias novo-desenvolvimentistas. Este fato se acentuou, no segundo governo Lula com a escolha de Luciano Coutinho para a presidência do BNDES. Provavelmente por essa razão alguns empresários relacionaram sua maior participação política com a eleição de 2002.” (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009, pp. 99)

Outros trabalhos como Diniz (2013), Bresser-Pereira (2013) e Santos (2014) vão apontar no mesmo sentido do que foi exposto até aqui, de que os empresários passam a assumir maior importância dentro do governo, e isso abre espaço para a formulação de políticas cada vez mais próximas à perspectiva desenvolvimentista³⁰. Entretanto, **é unânime entre os autores que, apesar do movimento, tal coalização de classes nunca esteve clara, e que durante todo o período o setor financeiro foi hegemônico, determinando, em linhas gerais, a política macroeconômica.** Sem dúvidas, esse “equilíbrio instável” entre os diferentes interesses de classe justifica, em parte, as contradições do governo Lula, pois ao mesmo tempo em que permite a realização de medidas sociais e intervencionistas por parte do governo, conduzindo a economia para acelerar o crescimento, também permite compreender a manutenção de políticas herdadas da década anterior.

Se visualizarmos da perspectiva apresentada na seção anterior, o que podemos perceber é que o governo Lula estava conseguindo realizar adequadamente a justa mediação das tensões sociais existentes. Ao compatibilizar as diferentes demandas e administrar os conflitos, caminha-se na direção de reunir as condições necessárias para a formulação de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento.

A hipótese que queremos apresentar aqui é que, no governo Dilma, essa necessária mediação entre as tensões não ocorre da forma que deveria e acaba por comprometer a construção do pacto entre as classes sociais que seria necessário para a formulação de uma estratégia nacional de desenvolvimento nítida. Sem a existência de uma estratégia clara, não é possível falar em desenvolvimentismo, pois não se visualiza uma um projeto nacional de longo prazo voltado para a indústria. Para compreender a hipótese, devemos entender melhor como se deu essa mediação no governo Lula. Devemos olhar, portanto, para o aspecto da governança no sentido que Diniz (2013) atribuiu a ela, ou seja, para a capacidade do governo de gerar a concertação necessária em torno de um projeto. Como no governo Lula esse aspecto foi intensamente fortalecido pelas instâncias participativas, devemos nos ater a isso.

³⁰ É preciso realizar a observação de que a classe empresarial como um todo nunca esteve totalmente unida, integrando o governo. O que se verifica claramente é a aproximação entre alguns dos principais empresários industriais do país e o governo. Tal aproximação com certeza tem um efeito muito importante para o pacto político necessário à implementação de um projeto desenvolvimentista, mas dificilmente pode-se argumentar que havia coalizão formada em que a classe industrial apresentava apoio institucional amplo ao governo. É possível que essa debilidade esteja relacionada com a histórica deficiência da classe empresarial brasileira, que abordam Bresser-Pereira e Diniz (2009, p. 89), em aglutinar seus interesses de forma institucionalizada

Araújo (2013) ressalta que, desde sua campanha, Lula trouxe a ideia de que pretendia fazer um governo com maior respaldo da sociedade, através da ampliação dos espaços de consulta. Como afirma na Carta ao Povo Brasileiro, quando versa sobre o modelo de desenvolvimento a ser construído:

“o novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. **Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país**, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. (LULA DA SILVA, 2002, grifos nossos)

Tal proposição não foi somente uma retórica eleitoral. Como bem apresenta Diniz (2013, p. 18), entre 2003 e 2010 diversas instâncias de participação foram criadas, como conselhos comunitários, fóruns de participação, conselhos de participação social nos ministérios e conferências nacionais de políticas públicas. Pires e Vaz (2012, p. 7) afirmam que o governo do período tinha como proposta “a participação social como método de gestão” e deixam claro o crescimento e consolidação das interfaces socioestatais a partir de 2002. Entre as principais iniciativas de cunho participativo no governo Lula estão a criação da Secretaria Nacional da Articulação Social e inclusão da participação social na elaboração dos Planos Plurianuais (2004-2007 e 2008-2011). Além disso, nesse período foram criados 14 novos conselhos nacionais e foram convocadas 74 conferências (SANTOS, 2014).

Entretanto, o que sem dúvida ganhou amplo destaque no período foram as instâncias participativas de grande representatividade, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), pois tiveram importância na definição das políticas de desenvolvimento.

O CDES, em especial, assumiu papel de destaque dentro do governo Lula, pois, ligado diretamente à Presidência da República e, posteriormente, à Secretaria de Relações Institucionais, teve importante participação na discussão de amplas pautas nacionais, não ficando restrito somente a questões setoriais específicas. Considerado uma inovação na forma de relação entre Estado e sociedade, o CDES era formado de uma maneira plural, contando com 90 conselheiros da sociedade civil, representantes de empresários, trabalhadores, intelectuais e outras personalidades. Soma-se ainda os integrantes do governo e chega-se a um fórum de discussões com grande permeabilidade aos diferentes interesses de classe do país. Dotado de uma secretaria com orçamento e pessoal próprio para sua operação (a Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES), tal conselho teve funcionamento constante e efetivo durante os dois mandatos do primeiro governo do Partido dos Trabalhadores, em que operaram reuniões de pleno, com todos os conselheiros, e uma

série de Grupos Temáticos (GTs) específicos, reunindo conselheiros para tratar de temas pontuais. Além disso, o conselho contava ainda com um comitê gestor, responsável pelo encaminhamento das atividades e um “Observatório da Equidade”, que realizava pesquisa e monitoramento para subsidiar os debates do conselho (ARAÚJO, 2013; QUEIROZ-STEIN, 2016; SANTOS, 2014). Sua composição e suas finalidades permitiram que esse espaço de discussão tivesse grande capacidade de fomentar a concertação social necessária em torno e um projeto de desenvolvimento:

“A inovação do CDES pode ser observada na sua abrangência em termos de composição e na sua função, pois não se restringe a políticas específicas ou setoriais, mas **discute os caminhos do desenvolvimento econômico e social e a construção de um novo pacto social**, em busca de uma sociedade mais justa e igualitária [...], sendo um órgão consultivo ligado diretamente à Presidência da República no governo Lula.” (ARAÚJO, 2013, p. 114, grifos nossos)

Reflexo disso é que dentro de seu período de funcionamento, houve a formação de um GT para a discussão específica do desenvolvimento econômico, intitulado “Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento”. Dentro desse grupo que foi elaborada a Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), posteriormente discutida por todos os conselheiros e lançada em 2005. Essa agenda foi apresentada como fruto de um consenso no conselho, envolveu um longo trabalho de 26 reuniões, e traz consigo uma visão de futuro para o país, que serviria para dar norte à atuação governamental na direção do desenvolvimento econômico. Ela acabou por ter influência direta em uma série de políticas públicas realizadas, entre as quais está o Programa de Aceleração do Crescimento (ARAÚJO, 2013; SANTOS, 2014). Ademais, foram desenvolvidos outros dois documentos voltados ao desenvolvimento, quais sejam, os Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (EED/2006), e a Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC/2010).

“O GT Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento do CDES integrou, na discussão do conceito consensual de desenvolvimento do governo Lula, diferentes setores da sociedade, muitas vezes com interesses antagônicos, numa perspectiva de planejamento do futuro do país. A despeito das posições diversas dos conselheiros acerca de determinados temas, dos conflitos entre empresários e trabalhadores, ou mesmo entre empresários de diferentes ramos, a busca por uma base consensual sobre os rumos do país foi concretizada no interior do CDES através das Cartas de Concertação e da própria Agenda Nacional para o Desenvolvimento (AND)”³¹ (ARAÚJO, 2013, p. 121).

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial também foi criado com o mesmo intuito de construir espaços institucionalizados de relação entre governo e sociedade civil,

³¹ As Cartas de Concertação são seis documentos produzidos entre 2003 e 2004 que mostram como foram construídos os consensos sobre os principais temas nacionais no interior do Conselho.

sendo que a proposta de sua criação parte de um conselheiro do CDES, ligado à Confederação Nacional da Indústria. Diferentemente do “Conselhão”, o CNDI tinha como objeto específico as questões do setor industrial. Sua composição também contava com empresários, trabalhadores e governo, e sua presidência é exercida pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Seu funcionamento formal se deu entre o 2004 e 2007, e o seu objetivo principal foi subsidiar a política industrial (PITCE), ao lado da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. Nesse conselho destaca-se o papel do ministro do MDIC, Luiz Fernando Furlan, que, sem ter ligações partidárias, e provindo do meio empresarial, teve importante papel de articulador e conciliador, tornando a atuação desse conselho consistente. Em seu período de atuação, muitas são as influências desse conselho sobre a política industrial, de forma que se pode apontar questões específicas da política industrial que passaram pelas discussões do CNDI, como a Lei do Bem, desonerações para cesta básica e construção civil, a estratégia em tecnologia da informação e comunicação e etc. (ARAÚJO, 2013).

Apesar de diversos problemas enfrentados, como a desarticulação do CNDI no mesmo período em que se inicia a crise mundial, pode-se dizer que esses dois conselhos tiveram importante papel na condução da política econômica e, notadamente, na condução da política industrial. Representam a grande inovação institucional promovida pelo governo Lula no sentido de criar os canais de comunicação adequados para formação de uma coalização que, mais que viabilizar o projeto do governo, iria participar da construção desse projeto.

Queiroz-Stein (2016) discute de que forma o CDES e o CNDI influenciaram na formulação das políticas industriais do governo Lula (PITCE e PDP). Em sua análise elucida que tanto o CDES, como o CNDI, tiveram importante papel na construção de capacidades estatais³² durante o período, mais especificamente, essas instâncias remetem diretamente ao aumento das *capacidades políticas* do governo. Essas últimas podem ser entendidas da seguinte maneira:

³² Segundo Queiroz-Stein (2016, p. 21) “o conceito de capacidade estatal foi desenvolvido para explicar por que alguns Estados possuem maior eficácia e eficiência em prover bens públicos, impulsionar e direcionar o desenvolvimento socioeconômico ou alcançar objetivos determinados em políticas públicas específicas”, porém, esse conceito “abarca múltiplas dimensões, em função de ter incorporado concepções teóricas diversas na tentativa de melhor precisá-lo. É uma noção inacabada, uma —criatura desajeitada (clumsy creature), um campo a ser definido”. Dessa forma, dada a sua difícil conceituação, aqui utiliza-se tal conceito muito mais como uma noção ampla, que compreende a capacidade do estado de implementar políticas públicas de forma efetiva. Pressupõe-se, portanto, que quanto maior a capacidade estatal, *ceteris paribus*, maior a probabilidade do estado conseguir colocar em prática suas intenções bem como maior é a probabilidade de sucesso das políticas adotadas.

“O conceito de capacidades políticas diz respeito à necessidade de, em contextos democráticos, para se formular objetivos relativamente consensuais e viabilizar a implementação de determinadas políticas, coordenar interesses de modo a mitigar conflitos, canalizar informações necessárias à formulação, formular visões de futuro compartilhadas, construir bases de legitimidade para as políticas e atuar de maneira responsiva aos interesses da sociedade.” (QUEIROZ-STEIN, 2016, p. 22)

Tais conselhos atuaram como instituições importantes ao promoverem a interlocução entre capitalistas de diversos segmentos, trabalhadores e governo, conformando *espaços institucionalizados para formar concertação social* e criar bases de legitimidade para a política econômica que estava sendo desenvolvida. Ocorria um processo de intermediação entre os diferentes interesses, e esses espaços de fato funcionaram bem em diversos períodos, *ampliando as capacidades políticas do Estado*. O conselho que teve maior destaque e importância no período em questão foi o CDES (QUEIROZ-STEIN, 2016).

“[...] pode-se afirmar que os resultados alcançados por esse conselho [o CDES], no referido período, **advêm de ter se conseguido criar um espaço em que os interesses eram coordenados e ocorriam trocas informacionais entre setores representativos da sociedade**, sendo que, aos poucos, principalmente a partir de 2006, as propostas do conselho foram incorporadas a diversas políticas públicas.” (QUEIROZ-STEIN, 2016, p. 141)

Deve-se destacar que esses espaços propiciam a concertação necessária para a formulação de um projeto de desenvolvimento de longo prazo. Compreende-se melhor isso quando se percebe que tanto empresários, quanto trabalhadores e governo são colocados frente a frente, em um mesmo espaço, com o objetivo claro de cooperação. A postura fechada, de confronto, é mitigada. Os agentes das diferentes instâncias veem-se obrigados a fazer concessões em prol da construção de um futuro desejável comum (QUEIROZ-STEIN, 2016).

Percebe-se, dessa forma, que sem esses espaços de diálogo e cooperação, em um ambiente democrático, fica inviabilizada a execução de qualquer projeto nacional de longo prazo, ou dito outra forma, é muito difícil realizar a coalizão necessária entre as classes sociais para formular uma estratégia nacional de desenvolvimento clara. Tais instituições, portanto, são essenciais para se pensar na construção de um projeto desenvolvimentista.

O trabalho de Santos (2014) é importante para nossa compreensão, pois sumariza a relação que enxergamos entre a operação dos conselhos e o caminho para formação de uma pacto social. Investigando propriamente a relação entre o CDES e o desenvolvimentismo, a autora aponta que esse conselho foi de fundamental importância para as posições mais próximas ao desenvolvimentismo que houve no governo. Aceitando a proposição de que as políticas intervencionistas para aceleração do crescimento no governo Lula foram desenvolvimentistas, tal como defendido por alguns autores que apresentamos no capítulo 2,

seu trabalho mostra a correspondência entre o conteúdo da “Carta ao Povo Brasileiro” e da Agenda Nacional de Desenvolvimento, de forma que a primeira resume o programa de governo proposto pelo Presidente, e a segunda *“revela o esforço dialógico entre o governo eleito e a sociedade civil no intuito de definir diretrizes para a atuação do Estado numa perspectiva desenvolvimentista de médio e longo prazos”* (SANTOS, 2014, p. 151). Argumenta que há convergência nos pontos de ampliação do mercado interno, melhoria das capacidades estatais, viabilização da reforma agrária e tributária, redução das desigualdades e promoção da justiça e segurança pública (SANTOS, 2014, p. 151). Sua perspectiva é muito semelhante à nossa, pois identifica no CDES uma ferramenta de conciliação das classes sociais que permite maior aproximação de um projeto de desenvolvimento de longo prazo:

“Tendo em vista que a alteração no conteúdo das políticas envolve um campo de disputas e de correlação de forças, a AND **foi o primeiro passo rumo à pactuação social sobre as políticas desenvolvimentistas**, envolvendo setores estratégicos como o empresariado e os trabalhadores. (SANTOS, 2014, p. 151, grifos nossos)

A ampliação, ao longo do segundo mandato do governo Lula, das políticas intervencionistas que levaram ao debate sobre o retorno do desenvolvimentismo foi possível pela concertação social que houve nesse conselho. Esse caminho em direção a políticas mais transformadoras vai se acentuando com o passar do tempo, de forma que em 2010, o lançamento da Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento, visa ampliar e consolidar o modelo que foi adotado nos anos anteriores. Tal agenda manteve a mesma visão de futuro que a anterior e propôs, como dois eixos principais para promover o desenvolvimento, a consolidação da expansão do emprego e da renda, fortalecendo o mercado interno, e uma maior inserção brasileira na economia internacional. Além disso, tal agenda revela uma preferência pelo aprofundamento das melhorias sociais, que representa seu caráter mais alinhados com medidas transformadoras do que havia na AND (SANTOS, 2014).

O que se percebe, portanto, é que o mandato de Lula é encerrado com uma perspectiva de ampliação da agenda de transformações na economia brasileira. O crescimento econômico na casa de 7,6% do PIB no ano de 2010 confirmava o otimismo em relação às políticas econômicas que vinham sendo adotadas. A eleição de uma candidata sem experiência precedente em cargos eletivos para a posição mais importante do país pode ser tomada como reflexo de tal otimismo. Os economistas mais alinhados à heterodoxia, na sua grande maioria, apostavam no aprofundamento do modelo em curso. Tal agenda aparecia como cada vez mais legítima, e os instrumentos de participação da sociedade eram tidos como pontos fundamentais para isso. Essas perspectivas favoráveis ao aprofundamento de um modelo que

remetia cada vez mais ao desenvolvimentismo explicam, em grande parte, o conteúdo presente no Plano Plurianual 2012-2015. Compreende-se porque havia uma intenção ao início do governo em realizar um projeto mais alinhado com o desenvolvimentismo, e que até o final do governo Lula, a despeito das disputas entre as classes, estava sendo realizado um trabalho para promover um pacto nacional.

4.1.3 Dilma Rousseff e a fragilização do diálogo

Juntamente com o avanço das políticas voltadas à aceleração do crescimento no governo Lula, muitos movimentos entre classe ocorrem. Como mostramos, cada vez mais os empresários ligados ao setor produtivo vão ganhando espaço dentro do governo e duas visões de desenvolvimento passam a conviver conjuntamente, sendo uma predominantemente ligada ao setor financeiro e outra ao setor produtivo da economia. Tais disputas, entretanto, vão sendo administradas de diversas formas e vários fatores permitem sua convivência.

A narrativa de Teixeira e Pinto (2012, p. 920), que concebe o Estado como um *locus* em que se processam “*as lutas políticas de grupos, de facções e de frações de classe*”, nos permite compreender melhor o comportamento das classes sociais e o acirramento das disputas com o passar do tempo. Os autores utilizam o conceito de “bloco no poder³³”, para abordar que ao longo do governo Lula, e mais intensamente no governo Dilma, as disputas entre as frações da classe capitalista vão se acirrando, apesar do setor financeiro manter-se hegemônico dentro do bloco³⁴.

A variável chave para a análise é a taxa de juros. Para os autores, a permanência da fração bancário-financeira como hegemônica no bloco no poder explica a manutenção da política macroeconômica do governo FHC, principalmente no primeiro mandato de Lula. O regime de metas para inflação, juntamente com a política fiscal voltada à obtenção de superávits primários, foram os garantidores dos ganhos financeiros. É a política monetária que

³³ Teixeira e Pinto (2012, p. 918) definem o conceito de “bloco no poder”, com base em Poulantzas (1977), da seguinte maneira: “*uma unidade contraditória entre distintas classes e/ou frações de classes sob a hegemonia em seu interior de uma dessas frações ou classes, em suas relações com o Estado capitalista*”. E afirmam que “*nesse sentido, o conceito de bloco no poder recobre o campo das práticas políticas de classe, refletindo o conjunto das instâncias, mediações e níveis da luta de classe em uma determina conjuntura*”.

³⁴ É importante destacar que no tipo de análise apresentada por esses autores é deixado claro que existe uma defasagem entre os movimentos ocorridos na disputa de classes e os movimentos realizados pelos partidos políticos. Nesse sentido, indica que muitas vezes a ciência política cai em um grande erro pois analisa somente as formações sociais e assim “*reduz as relações de classe às relações entre partidos, e as relações entre partidos às relações de classe*” (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 919). Assim, o bloco no poder, apesar de não representar os movimentos dos partidos políticos, é tido como um instrumento que permite compreender a relação entre as classes e os partidos políticos, bem como a relação entre as classes e os detentores do aparelho do estado.

ocupa o papel fundamental, pois através do mecanismo de indexação dos títulos públicos à taxa SELIC se garante que o combate da inflação, via taxa de juros, tenha como resultado concomitante a alta rentabilidade dos investimentos do setor bancário financeiro.

Mesmo que tal política macroeconômica tenha permanecido durante todo o período 2003-2010, a flexibilização que se pode notar a partir de 2006 teve correlação direta com mudanças no interior do bloco no poder. O crescimento econômico robusto, verificado a partir de então, fruto tanto do cenário externo, como da dinâmica interna de consumo e investimento, acaba por fortalecer os segmentos nacionais do comércio e da indústria. Esses começam a ter maior influência sobre os centros de poder do Estado brasileiro, estabelecendo a contradição latente com o setor bancário-financeiro (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Tal conflito tem como expressão mais nítida a dubiedade das políticas econômicas: ao mesmo tempo em que se incentiva o investimento produtivo através da criação de um mercado de consumo de massas, expansão do crédito, investimentos em infraestrutura e etc., também se garante uma taxa de juros elevada que remunera os investimentos não produtivos, atrai capitais externos e garante um câmbio sobrevalorizado. Juros altos e câmbio valorizado têm como consequências tanto o desvio de recursos dos investimentos produtivos para os investimentos financeiros, quanto o desincentivo à indústria exportadora.

A crise de 2008 é tida como um primeiro passo para o acirramento dos conflitos dentro do bloco no poder, pois as políticas anticíclicas adotadas acabaram por fortalecer mais ainda as frações de classe da indústria nacional. A redução do superávit primário e da taxa de juros para combater a crise são expressões disso. Começa-se, nesse período, a surgir as primeiras fissuras na hegemonia do setor bancário-financeiro do bloco no poder (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

O governo Dilma é o palco em que tais fissuras tomarão maiores proporções e as contradições entre os interesses das diferentes frações de classe fica mais evidente. Isso fica compreensível a partir da redução abrupta da taxa SELIC que vai de 12,50% a.a. em julho de 2011 para 7,25% a.a. em outubro de 2012. Ao mesmo tempo, o governo aposta na redução do *spread* bancário dos bancos públicos para forçar uma redução generalizada por parte do restante do setor bancário, bem como passa a conceder desonerações tributárias generalizadas para o setor produtivo. A hegemonia do setor financeiro é colocada em cheque pelo crescimento do poder das demais frações de classe, ao mesmo tempo que nenhuma outra fração consegue consolidar uma nova hegemonia dentro do bloco no poder (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

“As mudanças nas relações entre o sistema financeiro e o Estado brasileiro (política monetária menos ortodoxa com redução mais rápida da Selic, redução dos juros dos bancos públicos etc.) ficaram mais claras no governo Dilma e expressam a ruptura da hegemonia do segmento bancário-financeiro no bloco no poder. Isso não significa dizer que o segmento irá deixar de obter elevadas taxas de lucro, mas que (i) ele já não tem a capacidade alcançar seus objetivos por cima dos outros interesses dos demais segmentos do bloco no poder e fora dele e que (ii) tem menor influência na condução do padrão de acumulação brasileiro.

Nenhuma fração, no entanto, conseguiu ainda se consolidar como hegemônica no bloco de poder, pois a trajetória futura do padrão de crescimento brasileiro não está clara.” (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 934)

Essa visão de que a disputa dentro do bloco no poder estava relativamente acomodada durante o governo Lula condiz com a perspectiva apresentada por Erber (2011) da convivência de duas diferentes convenções de desenvolvimento, e com a ideia de que haviam mecanismos de coordenação que contribuíam para a concertação entre os diferentes interesses que apresentamos na seção anterior. O acirramento das disputas no governo Dilma, em meio ao recrudescimento da crise mundial, principalmente na Europa em 2012, e o fim do superciclo das *commodities*, condiz com a assertiva de Fábio Erber de que uma das condições que contribuíam para a convivência das distintas convenções de desenvolvimento foram os ganhos propiciados pelo setor externo. Além disso, Teixeira e Pinto (2012) apontam que o modelo de expansão do mercado interno e de distribuição de renda via políticas sociais passa a encontrar seus limites no governo Dilma, devido ao crescimento sem proeminência da indústria nacional, o que compromete os efeitos multiplicadores de tais políticas. Dessa forma, a outra condição apontada por Erber (2011) (para a estabilidade entre as duas convenções de desenvolvimento), relacionada com o baixo custo e alta eficácia das políticas sociais, também deixa de operar no período.

É com esse cenário político crescentemente conflituoso que irá se deparar Dilma Rousseff. Diante disso, levantamos nossa hipótese, de que em vez do necessário fortalecimento das capacidades políticas do governo, visando à promoção de concertação social, *ocorreu uma diminuição dessas capacidades políticas, dificultando a implementação de um projeto desenvolvimentista que se almejava.*

Essa hipótese tem como base principal o trabalho de Queiroz-Stein (2016), que mostra como durante o governo Dilma as capacidades políticas foram reduzidas, em comparação ao período anterior. Os grandes conselhos que foram de suma importância durante o governo Lula, para criar os consensos necessários sobre o desenvolvimento econômico e social, pararam de operar. Dessa forma, a trajetória, que, mesmo tortuosa, estava na direção da adoção de medidas sociais cada vez mais amplas e medidas econômicas cada vez mais

próximas ao desenvolvimentismo, sofreu uma grave desaceleração, cedendo ao ímpeto da deterioração externa e dos interesses individuais de alguns setores específicos.

E CDES, que foi fundamental para a concertação social em torno das medidas mais próximas ao desenvolvimentismo, perde importância no governo Dilma:

“[...]pode-se afirmar que no primeiro governo de Dilma Rousseff o CDES deixou de ser um espaço importante para a interlocução entre governo, empresários, trabalhadores e demais representantes da sociedade civil. O maior sinal disso é justamente a diminuição significativa do número de reuniões de plenif[...]. Em 2011, 2013 e 2014, ocorreram duas reuniões ordinárias por ano, sendo que em 2012, o CDES só se reuniu uma vez. Outro indicativo de que ocorre uma perda de importância desse espaço no conjunto da articulação política do governo é que ele troca duas vezes de vínculo institucional, o que pode ser visto como uma dificuldade governamental em definir qual seria o lugar estratégico do “conselhão”. Em 2011, deixa a Secretaria de Relações Institucionais e passa a ser responsabilidade da Secretaria de Assuntos Estratégicos. Em 2013, o CDES passa a ser parte da Casa Civil da Presidência da República. O resultado é que o CDES se afasta do núcleo político do governo e ocorre um esvaziamento de sua pauta, de modo que as políticas estratégicas deixam de ter nesse conselho um *locus* privilegiado de discussão.” (QUEIROZ-STEIN, 2016, p. 89)

Olhando diretamente para a questão da indústria, é interessante notar que Queiroz-Stein (2016) dá destaque ao fato de que as capacidades políticas construídas através do CNDI e do CDES foram fundamentais no governo Lula para que se pudesse criar consensos em torno da temática “política industrial”, indo além do tema desenvolvimento econômico de forma geral. A redução das capacidades políticas no governo Dilma é sensível nesse tema, pois segundo ele, para além da redução da importância do CDES, “*entre 2011 e 2014 há indícios de que o conselho [CDES] se afastou da temática da política industrial*” (QUEIROZ-STEIN, 2016, p. 88). Os efeitos da retirada desse tema da pauta de discussões, principalmente no CDES, também são apontados por Schapiro (2013, p. 33).

É importante compreender que o Plano Brasil Maior dependia fortemente da construção dessas capacidades políticas para sua realização. Isso é evidenciado pois na estrutura do PBM está prevista tanto a atuação do CNDI, que havia sido desativado desde 2007, bem como dos chamados “Conselhos de Competitividade do PBM”.

A reativação do CNDI, entretanto, não ocorre de fato, pois foram realizadas apenas duas reuniões durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff³⁵, de forma que “*é possível concluir que se houve uma tentativa de reestruturar a atuação do CNDI durante a vigência do PBM, foi muito pouco efetiva*” (QUEIROZ-STEIN, 2016, p. 115).

³⁵ Segundo Queiroz-Stein (2016), é possível que tenha havido uma terceira reunião em 10/04/2013, porém não existe ata oficial de tal encontro e seu único registro é encontrado em uma reportagem de jornal.

Já os Conselhos de Competitividade do PBM também não chegaram próximo de cumprir o papel atribuído a eles. Tais conselhos foram 19 espaços de representação tripartite cujo objetivo era a promoção da discussão sobre setores específicos contemplados no PBM, visando desenvolver agendas setoriais³⁶. Da mesma forma que outros conselhos, buscavam constituir um espaço de interlocução entre o governo e a sociedade civil, porém em torno de temas mais específicos da política industrial. Esperava-se com isso realizar o mesmo trabalho de concertação e legitimação das políticas a serem implementadas, proporcionando o crescimento das capacidades políticas. Seu funcionamento, porém, não foi ideal, e tais conselho estiveram longe de constituir capacidades políticas necessárias para criar a concertação em torno da política industrial proposta. Inicialmente, cada Conselho deveria se reunir 4 vezes ao ano, totalizando 16 reuniões ao final do mandato em questão. Na prática, porém, o número máximo foi de sete reuniões, em apenas cinco conselhos. Os outros 14 conselhos se reuniram seis vezes ou menos, de forma que sua atuação foi muito pouco efetiva na construção das bases políticas do governo. Devido a isso, sobre os Conselho de Competitividade, resume que “*a tentativa de estruturar esses espaços não foi capaz de dar novo fôlego às capacidades políticas que haviam sido perdidas*” (QUEIROZ-STEIN, 2016, p. 142).

Assim, percebe-se que de uma forma geral as principais instâncias de diálogo com a sociedade civil, principalmente para o tema da política industrial, foram desvalorizadas no período. Contribuindo para formar o quadro de progressiva neutralização do projeto de desenvolvimento do governo Dilma, deve-se perceber que a estrutura de representação empresarial do Brasil sempre apresentou diversos problemas. Seu corporativismo fragmentado é historicamente responsável por dificuldades na representação institucional e política de tal classe (SCHAPIRO, 2013; BRESSER-PEREIRA e DINIZ, 2009). Somando o fim dos espaços de diálogo (queda das capacidades políticas), com tais problemas de representação, compreende-se a enorme dificuldade que o governo encontrou em torno da promoção de um pacto social que permitisse a implementação de um projeto de desenvolvimentista. Pode-se ainda deixar o questionamento a respeito de como a desvalorização dos espaços de discussão institucionalizados acabou por fortalecer os vínculos pessoais dos agentes, o típico relacionamento informal entre Estado e empresariado que abordam Bresser-Pereira e Diniz (2009), e o quanto desse relacionamento justifica a adoção

³⁶ Para ver mais a respeito dos Conselhos de Competitividade do PBM, consultar Queiroz Stein (2016, p. 121).

de medidas de pura desoneração tributária sem maiores exigências de contrapartida, que dominaram a política industrial de Dilma.

No cenário de crescente conflito entre os diversos interesses das frações da classe capitalista e deterioração da economia, **quando era necessário o fortalecimento e a ampliação dos espaços de diálogo, o que ocorre é justamente o contrário: a diminuição da interação com os atores sociais de interesse.** Dado esse quadro, é difícil sustentar que o governo tenha conseguido alcançar o equilíbrio necessário entre as tensões sociais para promover a concertação em torno de uma estratégia nacional de desenvolvimento. A execução do Plano Brasil Maior, que foi caracterizado pela dominância de políticas anticíclicas voltadas ao curto prazo, em detrimento de um projeto de transformação de longo prazo, é um forte indício de que fragilização das discussões em torno da política industrial não permitiram ao governo formar um consenso em torno do que se pretendia executar, comprometendo a realização dos seus planos desenvolvimentistas.

Consideramos plausível, portanto, a hipótese de que a queda das capacidades políticas do governo, prejudicando o que Eli Diniz denominou de governança, inviabilizou a formação de um pacto social que permitisse a formação de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento e, conseqüentemente, a realização de um governo de cunho desenvolvimentista. Tal hipótese tem respaldo nas reflexões de Bresser-Pereira (2013), Diniz (2013) e Fonseca, Cunha e Bichara (2013), em que apesar de indícios na direção de um novo pacto social, este nunca esteve totalmente claro. Mais ainda, consideramos que tal hipótese é condizente com a análise realizada sobre a ausência do desenvolvimentismo no governo Dilma, em que o comportamento da política industrial atesta que os quesitos projeto nacional e industrialização não estão presentes de forma clara e integrada.

4.3 A hipótese da Financeirização

Nesta última seção iremos apresentar um questionamento que, ao nosso ver, deveria estar mais presente nas discussões a respeito da formação de um novo Estado desenvolvimentista: é possível haver desenvolvimentismo numa economia financeirizada? Tal questionamento é fundamental pois o chamado processo de financeirização, que se intensifica a partir dos anos 1970 e se consolida nos anos 1980, coincide justamente com o momento de derrocada dos Estados desenvolvimentistas, principalmente na América Latina.

Os anos 1970, no mundo, são marcados pelo fim do acordo de Breton Woods e da chamada *Golden Age* do capitalismo nos países centrais, bem como o início de um processo de redução das interferências estatais na economia. É difícil dizer qual a relação de tais mudanças com o processo de financeirização da economia mundial, em termos de causalidade. Não é difícil reconhecer, porém, que há uma interligação direta entre o início do que se denominou “neoliberalismo” e o começo do período marcado pelo que Paulani (2009) se refere como “regime de acumulação com dominância da valorização financeira”. Será que há, também, uma relação entre esses acontecimentos e o fim do desenvolvimentismo?

Caso haja uma resposta positiva a tal questão, pode-se considerar este um possível caminho para explicar por qual motivo é difícil enxergar um projeto claramente desenvolvimentista na maioria dos recentes governos de centro-esquerda da América Latina, especialmente no Brasil. Nosso intuito não é responder tal questão, mas apenas apresentar uma reflexão a respeito da possibilidade da existência do desenvolvimentismo nesse ambiente. Para tanto, iremos primeiro abordar rapidamente o que é o processo de financeirização e quais suas principais consequências e, posteriormente, apresentaremos um modelo interessante para se pensar a relação desse fenômeno com o desenvolvimentismo.

4.3.1 Financeirização e desaceleração da acumulação de capital

Como já abordamos, a execução de um projeto desenvolvimentista carece de uma forte aliança de classes. Sendo a industrialização parte essencial disso, a classe industrial ocupa um papel proeminente nesse pacto. A economia como um todo deve se orientar para o benefício da produção industrial, pois essa é tida como o caminho essencial para o rompimento com as condições de atraso do país e o alcance de um futuro desejável, devido, principalmente, ao alto potencial de geração de progresso tecnológico contido nesse tipo de produção. O interesse da classe industrial em dar suporte a esse projeto faz-se fundamental.

Desde o final dos anos 1970, entretanto, a economia passou por uma série de mudanças em seu funcionamento e, como abordam Sweezy (1994) e Foster (2007), o tema da financeirização passou a ser crucial para compreender essas transformações. Tais transformações irão, inevitavelmente, ter efeitos sobre a indústria.

A financeirização do capitalismo pode ser compreendida como “*the shift in gravity of economic activity from production (and even from much of the growing service sector) to*

finance” (FOSTER, 2007, p. 1)³⁷. Em uma visão semelhante, porém mais ampla, Epstein (2001, p. 3) refere-se à financeirização como o crescimento da importância e influência dos mercados financeiros, das motivações financeiras e das elites financeiras na condução da economia e nas instituições existentes, tanto em nível nacional quanto internacional.

Esse processo, que leva à proeminência do setor financeiro na economia, apresenta consequências distintas, que serão abordadas pelas mais diversas óticas, entre as quais se destacam os autores pós-keynesianos e marxistas. É importante ressaltar que, apesar desses dois *approaches* discordarem em termos de causas e motivos do processo de financeirização, o efeito principal desse processo é o mesmo para ambos: a desaceleração do processo de acumulação de capital, ou, em outras palavras, a desaceleração do crescimento econômico³⁸. Isso ocorre, porque:

“a lógica da financeirização se expressa precisamente na existência, sofisticação e generalização de um leque amplo de ativos líquidos e rentáveis que competem com as imobilizações de capital exigidas pelas atividades diretamente produtivas.” (BRUNO *et al*, 2011, p. 737)

As explicações mais usuais para as causas do processo de financeirização estão relacionadas à expansão econômica da *Golden Age*, que, em um cenário de alta concentração e centralização do capital, levou a um excesso de oferta global em relação a demanda, de forma que os reinvestimentos do excedente no processo produtivo acabaram por ter sua rentabilidade reduzida³⁹. Somando a alta liquidez internacional dos anos 1970, em que se destaca o mercado de eurodólares, com as inovações financeiras que surgem no início dos anos 1980, tem-se uma nova plataforma pela qual será possível aos capitalistas manterem a valorização do seu capital, fazendo-o de uma forma ainda mais acelerada. Tal tipo de valorização, apesar de prover maior segurança em termos microeconômicos, pois garante os ganhos sobre o capital possuído, leva a maiores riscos macroeconômicos, pois não guarda vínculo direto com a produção real, propiciando um descolamento dos ativos financeiros dos ativos da economia real (FOSTER, 2007; PAULANI, 2009).

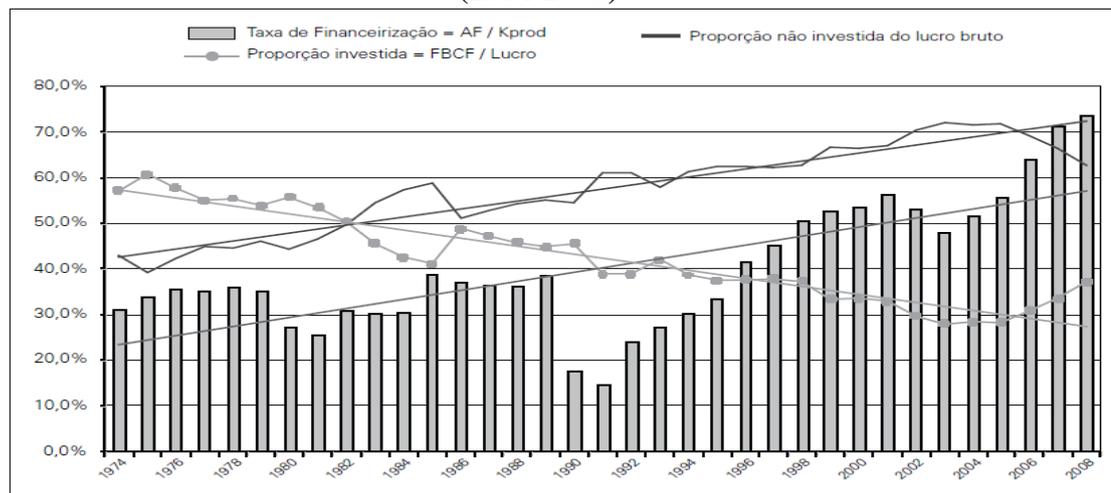
³⁷ Em tradução livre: “*mudança do centro de gravidade da economia da produção (e mesmo também de muito do crescente setor de serviços) para as finanças*”

³⁸ Isso pode ser verificado nos trabalhos de Altvater (1989), Stockhammer (2004), Epstein (2001), Foster (2007), Paulani (2009), Bruno *et al* (2011).

³⁹ As causas do processo de financeirização são alvo de ampla discussão. Por motivos de espaço trouxemos apenas uma amostra de uma possível explicação. Os trabalhos de Stockhammer (2004), Foster (2007) e Sweezy (1993) trazem noções importantes a esse respeito.

O trabalho de Bruno *et al* (2011) traz evidências empíricas sobre a financeirização no Brasil.⁴⁰ O autor argumenta que no país, desde meados da década de 1970, é crescente a parcela dos lucros que não são reinvestidos. Além disso, verifica-se que a proporção de lucros que são reinvestidos em formação bruta de capital fixo é declinante, ao mesmo tempo que a proporção de ativos financeiros em relação ao capital produtivo é crescente. Isso caracteriza, segundo ele, um típico regime de crescimento do tipo *finance-led growth*, em que “as decisões de investimento são “comandadas”, prioritariamente, pela norma de rentabilidade real ofertada pelos mercados financeiros” (BRUNO *et al*, 2011, p. 736). O processo de financeirização no Brasil, portanto, seria perceptível e também responsável pela desaceleração da acumulação de capital.

Gráfico 3 – Taxa de financeirização e alocação do lucro macroeconômico no Brasil (1974-2008)



Fonte: IBGE, IPEADATA (2009) e Marquetti (2003) *apud* BRUNO *et al* (2011, p. 737)

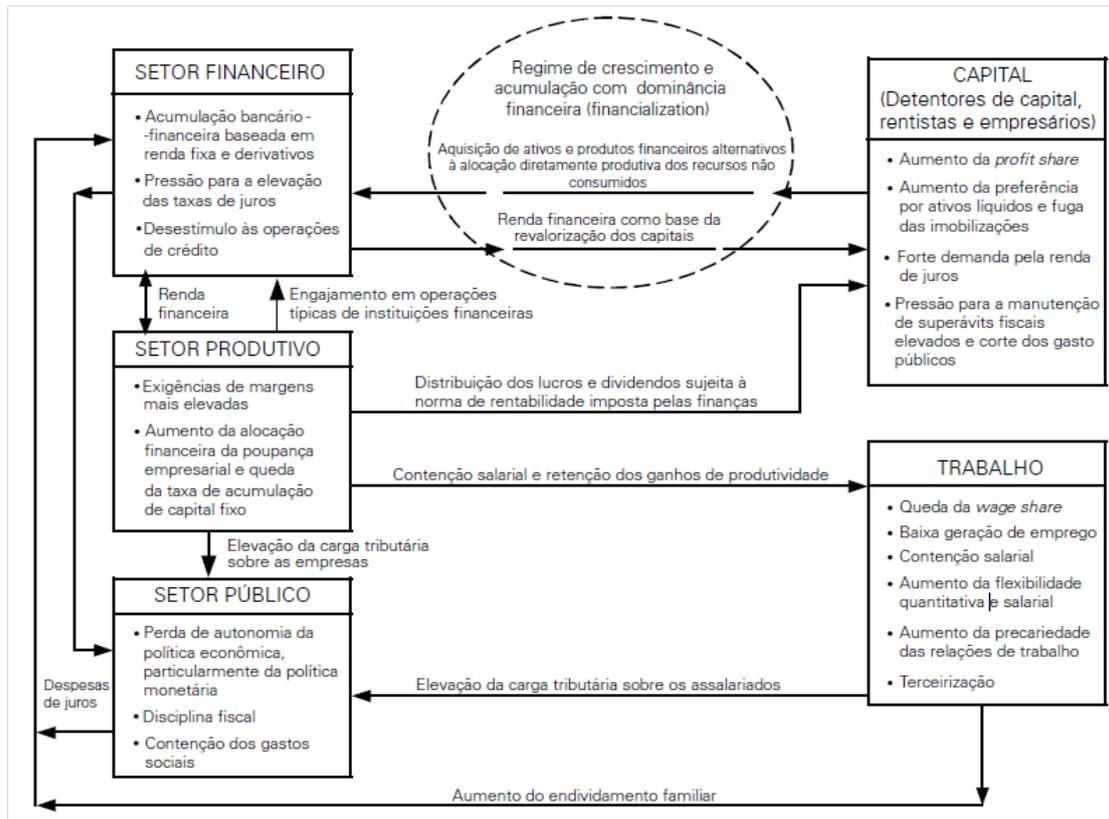
Nota: A taxa de financeirização corresponde à proporção entre o estoque total de ativos financeiros (AF) e o estoque total de capital fixo produtivo (Kprod).

O autor também mostra que a partir de 2004, e com maior intensidade a partir de 2006, a proporção de lucros não investidos cai, e aumentam conjuntamente a formação bruta de capital fixo, e a relação entre ativos financeiros e capital produtivo. Isso mostra que a partir do período houve crescimento da acumulação de capital produtivo, mas os ativos financeiros cresceram proporcionalmente mais. Os dados apresentados trazem mais evidências para atestar que nos anos 2000 o processo de financeirização no Brasil se acentua e que a fração bancário-financeira mantém-se hegemônica no bloco no poder. Mas ao mesmo tempo aceita

⁴⁰ O estudo da financeirização, principalmente em termos empíricos, abrange com maior força os países desenvolvidos. São poucos os trabalhos dedicados aos testes empíricos sobre a financeirização no Brasil.

as análises apresentadas na seção anterior em que tem espaço no governo, além de políticas para o setor financeiro, políticas econômicas voltadas a estimular o investimento produtivo.

Figura 1 – Macroestrutura da financeirização por juros em setores e classes sociais na economia brasileira



Fonte: Bruno *et al*, 2011, p. 749

O esquema apresentado acima apresenta-se como um bom resumo para compreensão das relações existentes no processo de financeirização, entendido esse como algo que essencialmente altera a estrutura de funcionamento da economia, apesar de não modificar a natureza do capitalismo necessariamente (BRUNO *et al*, 2011; FOSTER, 2007).

4.3.2 O modelo de Epstein

É interessante a definição mais estrita apresentada por Stockhammer (2004, p. 720), que considera a financeirização como “[...]the increased activity of non-financial business on financial markets”⁴¹. Segundo o autor, esse crescimento da inter-relação entre finanças e setor

⁴¹ Em tradução livre: “a atividade crescente de negócios não-financeiros nos mercados financeiros”.

produtivo pode ser captado pela parcela da renda das empresas que provém do setor financeiro.

Ao discutirmos a relação entre financeirização e desenvolvimentismo, o ponto que buscamos salientar, é que esse processo afeta a dinâmica de comportamento das classes sociais e limita as possibilidades de haver um Estado desenvolvimentista. Gerald Epstein (2001, p. 17) argumenta que: “*financialization may have changed the structure of class between industry and finance, making their interests much more similar*”⁴². Tal mudança é tida como fruto dessa alteração da percepção de renda por parte dos industriais, que acabam por obter grande parte de seus rendimentos através de investimentos financeiros, **tornando-se também rentistas**. Assim, os interesses das duas frações de classe (rentistas e industriais) passam a se aproximar. O autor irá desenvolver um modelo simples, voltado para a compreensão das taxas de juros sob esse novo fenômeno, partindo da premissa que os bancos centrais também estão sujeitos às disputas de interesses entre as diferentes frações da classe capitalista⁴³. Descreveremos rapidamente o modelo de Epstein (2001, p. 18-20).

Realizando uma separação simples na sociedade entre trabalhadores, indústria e finanças, são elencadas 5 variáveis: a taxa de lucros dos capitalistas financeiros (π^F), a taxa de lucro das indústrias (π^I), a taxa de valorização dos ativos (A), a taxa de inflação (inf) e a taxa de juros controlada pelo banco central (i). Considera-se que a taxa de inflação guarda a relação da curva de Phillips, contendo informações sobre desemprego e utilização da capacidade produtiva.

A relação entre apreciação dos ativos e a taxa de juros é tida como negativa, assim como a relação entre taxa de juros e inflação (e produto, conseqüentemente). Para os capitalistas financeiros, a apreciação dos ativos e a redução da taxa de inflação aumentam a taxa de lucro (equação 1, p. 91). Assim, por um lado, esse setor faz pressão para que a taxa de juros desça, visando valorizar os ativos financeiros, e por outro lado pressiona a subida da taxa de juros, para controlar a inflação.

Para os industriais, considera-se que a renda proveniente de ativos também é positivamente relacionada com a taxa de lucro, e a diferença estará na taxa de inflação, que traz efeitos positivos ao lucro quando está em níveis controlados (equação 2). Dessa forma,

⁴² Em uma tradução livre: “*financeirização pode ter mudado a estrutura das relações de classe entre indústria e finanças, fazendo seus interesses muito mais similares*”

⁴³ Assim como no modelo está sendo considerada a atuação dos bancos centrais, em uma visão mais ampla pode-se dizer que os demais espaços de decisão do Estado, os centros de poder, são permeáveis aos interesses de classe, como apresentamos antes. Os movimentos em relação aos juros apresentados no modelo, portanto, podem ser entendidos como uma representação da forma que os interesses rentistas não contribuem para um ambiente propício ao crescimento do setor produtivo como um todo.

seu interesse é na redução da taxa de juros, tanto pela valorização dos ativos, quanto pelo aumento da inflação – entendida como correspondente aumento do produto (esse interesse na redução dos juros será invertido no momento em que os efeitos da inflação passem a ser danosos)⁴⁴. Dessa forma, espera-se que a taxa de juros que interessa aos industriais seja menor do que a taxa pretendida pelos interesses financeiros.

À medida que o processo de financeirização avança, as receitas do setor industrial passam ter maior composição de ativos financeiros. A preferência desse setor por uma inflação moderada, que permitiria um crescimento do produto até certo nível, acaba por ser reduzida e passam a pressionar por taxas de juros mais altas do que antes, pois agora maior parte de suas receitas sofrem deterioração devido à inflação. Aproximam-se os interesses dos capitalistas industriais com os interesses financeiros, e a taxa de juros da economia passa a ser dada em um nível mais baixo do que o anterior, pois ambos querem maior apreciação dos ativos, porém acima do nível requerido pelos industriais antes do processo de financeirização. Cada vez mais os industriais se comportam como os rentistas. A passagem abaixo resume a argumentação em torno dos efeitos do processo de financeirização sobre os interesses das classes:

“By the logic described above, the optimal interest rate for industry will tend to be lower than that for finance.

With financialization, things change. Asset appreciation becomes more important to both industry and finance. And as a result, they both prefer a lower interest rate than before. At the same time, industry becomes more wary of inflation, because its income is increasingly dependent on rentier income. As a result, industry's optimal interest rate could rise. As a result of these two factors, the optimal interest rates of industry and finance tend to move closer to each other and there tends to be less conflict between them over monetary policy.”⁴⁵

As equações abaixo foram retirados de Epstein (2001, p. 19).

$$\pi^F = \pi^F(A(i), \text{inf}(i)) \quad (1)$$

⁴⁴ Epstein considera que a relação da curva de Phillips encontra um limite, pois com o avanço da inflação, aumento do emprego e da utilização da capacidade produtiva os trabalhadores se fortalecem e conseguem exercer mais pressão por maiores salários e a partir de certo ponto o lucro começa a cair.

⁴⁵Em tradução livre:

“Pela lógica descrita acima, a taxa de juros ótima para a indústria tenderá a ser menor do que aquela para as finanças.

Com a financeirização, as coisas mudam. Apreciação dos ativos se torna mais importante para ambas, indústria e finanças. E como resultado, ambas preferem taxas de juros mais baixas que antes. Ao mesmo tempo, a indústria se torna mais preocupada com a inflação, porque sua renda é crescentemente dependente da renda “rentista”. Como resultado, a taxa de juros ótima da indústria pode subir. Como resultado desses dois fatores, a taxa de juros ótima da indústria e das finanças tende a se aproximar e então tende a haver menor conflito em torno da política monetária.”

$$d\pi^F = \frac{\partial \pi^F}{\partial A} \frac{\partial A}{\partial i} di + \frac{\partial \pi^F}{\partial inf} \frac{\partial inf}{\partial i} di$$

$$\frac{\partial \pi^F}{\partial A} > 0, \quad \frac{\partial A}{\partial i} < 0, \quad \frac{\partial \pi^F}{\partial inf} < 0, \quad \frac{\partial inf}{\partial i} < 0$$

$$\pi^I = \pi^I(A(i), inf(i)) \quad (2)$$

$$d\pi^I = \frac{\partial \pi^I}{\partial A} \frac{\partial A}{\partial i} di + \frac{\partial \pi^I}{\partial inf} \frac{\partial inf}{\partial i} di$$

$$\frac{\partial \pi^I}{\partial A} > 0, \frac{\partial A}{\partial i} < 0, \frac{\partial \pi^I}{\partial inf} < 0 \text{ ou } > 0, \quad \frac{\partial inf}{\partial i} < 0$$

π^F = taxa de lucros dos capitalistas financeiros

π^I = taxa de lucro das indústrias

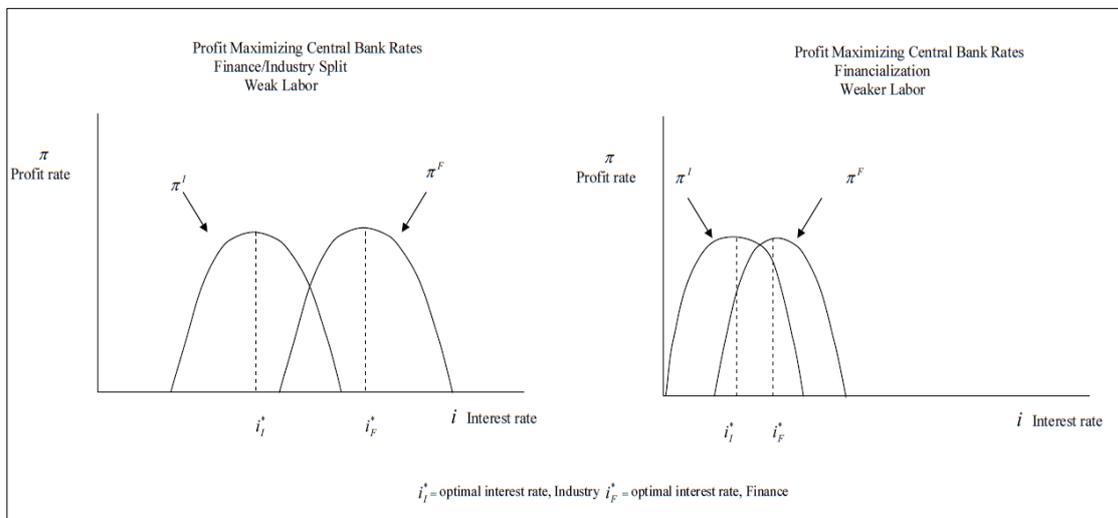
A = taxa de valorização dos ativos

inf = taxa de inflação (inf)

i = taxa de juros controlada pelo banco central

Nesse modelo, os trabalhadores, quando estão fortalecidos devido ao baixo desemprego, pressionam a inflação para cima. Epstein apresenta, entretanto, um cenário em que os trabalhadores veem-se enfraquecidos, de forma que não há grandes pressões inflacionárias e a taxa de juros pode ser reduzida mais ainda, garantindo a valorização dos ativos sem aceleração da inflação. Nisso resulta o cenário do segundo gráfico apresentado abaixo. Interessa mais, porém, destacar a aproximação das taxas de juros ótimas entre rentistas e industriais. Caso houvesse a manutenção do poder dos trabalhadores, a taxa de juros estaria acima desse nível e provavelmente acima do nível ótimo inicial da indústria.

Figura 2 – Relação entre as taxas de juros ótimas da indústria e finanças antes e após o processo de financeirização



Fonte: adaptado de Epstein (2001, p. 25)

Apesar de tal modelo ser limitado, ele é interessante para nos mostrar de que forma o processo de financeirização, ao fazer os interesses da indústria convergirem em torno de maior controle inflacionário, dificulta a formação de uma nova coalização de interesse de classes que priorize políticas voltadas à aceleração do crescimento.

4.3.3 O modelo de Epstein no Brasil e o desenvolvimentismo

As alterações que são apresentadas para taxa de juros podem ser entendidas como exemplos, pois a transformação dos interesses da indústria pode ser expandido para as demais políticas econômicas. Políticas que garantam os ganhos financeiros terão maior espaço em todos os âmbitos, de forma que qualquer política que ponha em risco esses ganhos será aplicada marginalmente e apresentará limites em sua implementação.

Para o Brasil tal modelo parece ser mais interessante ainda, porque nesse caso o processo de financeirização toma uma dimensão particular, que é sua ampla dependência dos mecanismos da dívida pública, essencialmente os títulos do tesouro nacional. Nos países centrais, especialmente nos Estado Unidos, o lócus da valorização financeira é no mercado de capitais, e seu movimento de valorização se dá com baixas taxas de juros, fato esse que explica a relação negativa entre taxa de juros e valorização dos ativos financeiros. No Brasil, o mercado de capitais está longe de ser pujante. Assim, a financeirização se dá principalmente através do mecanismo de dívida pública e com altas taxas de juros (BRUNO *et al*, 2011).

A indexação dos títulos públicos à taxa SELIC, com alta remuneração, baixo risco e garantia de liquidez, faz desse mercado um grande atrativo em relação ao mercado de capitais. Nesse contexto, considerando o modelo apresentado, o mecanismo de valorização dos ativos financeiros, que força a redução da taxa de juros, opera de forma inversa. O aumento desse preço macroeconômico leva à valorização dos ativos financeiros. Assim, o interesse dos capitalistas financeiros está na manutenção de um alto patamar da taxa de juros. Há uma tendência, portanto, de patamares mais elevados dessa taxa em relação aos países em que o processo de financeirização se deu via mercado de ações. As relações do modelo, podem ser compreendidas, portanto, da forma descrita abaixo, em que o único fator que força a redução da taxa de juros é a preferência dos industriais por algum nível moderado de inflação (e produto):

$$\pi^F = \pi^F(A(i), \text{inf}(i)) \quad (3)$$

$$d\pi^F = \frac{\partial \pi^F}{\partial A} \frac{\partial A}{\partial i} di + \frac{\partial \pi^F}{\partial \text{inf}} \frac{\partial \text{inf}}{\partial i} di$$

$$\frac{\partial \pi^F}{\partial A} > 0, \quad \frac{\partial A}{\partial i} > 0, \quad \frac{\partial \pi^F}{\partial inf} < 0, \quad \frac{\partial inf}{\partial i} < 0$$

$$\pi^I = \pi^I(A(i), inf(i)) \quad (4)$$

$$d\pi^I = \frac{\partial \pi^I}{\partial A} \frac{\partial A}{\partial i} di + \frac{\partial \pi^I}{\partial inf} \frac{\partial inf}{\partial i} di$$

$$\frac{\partial \pi^I}{\partial A} > 0, \quad \frac{\partial A}{\partial i} > 0, \quad \frac{\partial \pi^I}{\partial inf} < 0 \text{ ou } > 0, \quad \frac{\partial inf}{\partial i} < 0$$

π^F = taxa de lucros dos capitalistas financeiros

inf = taxa de inflação (inf)

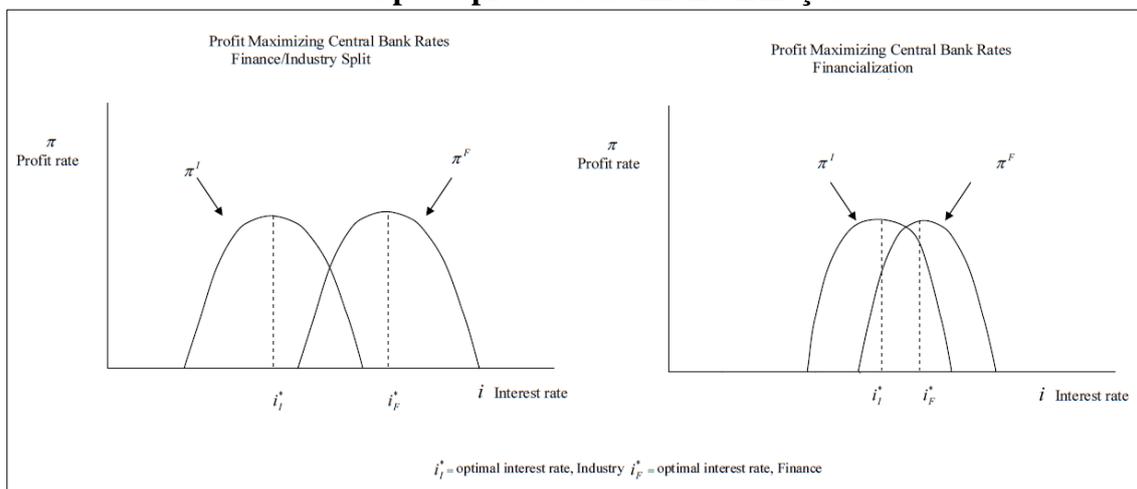
π^I = taxa de lucro das indústrias

i = taxa de juros controlada pelo banco central

A = taxa de valorização dos ativos

A aproximação dos interesses da indústria aos interesses das finanças irá gerar, assim, uma taxa de juros mais alta que em outros países, pois o principal fator que levava à preferência por uma taxa de juros mais baixa, que era a relação inversa com os ativos financeiros, não existe mais. Essa nova taxa de juros estará acima do nível que interessa para incentivar o investimento industrial.

Figura 3 – Relação entre as taxas de juros ótimas da indústria e finanças antes e após o processo de financeirização



Fonte: adaptado de Epstein (2001, p. 25) e alterado pelo autor.

É usual a consideração de que uma taxa de juros menor incentiva o investimento produtivo, devido ao menor custo de capital que incorre o capitalista na realização do investimento, podendo ser entendida como um baixo custo de oportunidade para determinada economia, incentivando os agentes a investirem. Pela ótica da distribuição do excedente, diz-se que uma menor taxa de juros significa maior apropriação desse por parte do capitalista do setor produtivo, reduzindo-se os ganhos da parcela rentista, pois considera-se que juros e

lucros são somente uma divisão quantitativa da mesma porção do valor excedente gerado no processo produtivo (ALTVATER, 1989). Considera-se que é uma taxa de juros baixa que beneficia os investimentos na produção industrial, atendendo historicamente aos interesses dos empresários industriais e, portanto, sendo a política mais condizente a formação de uma coalizão desenvolvimentista.

A aceleração da acumulação de capital, que pode ser entendida como o crescimento do produto, também é característica integrante do conceito de desenvolvimentismo (FONSECA, 2015), pois esse crescimento, baseado na indústria, é condição necessária para a superação da condição de subdesenvolvimento. A realização disso através da indústria pressupõe, obviamente, incentivos a esse setor, dos mais variados tipos. Na maioria dos debates, destaca-se o papel da política macroeconômica para tal, principalmente em relação a taxa de juros.

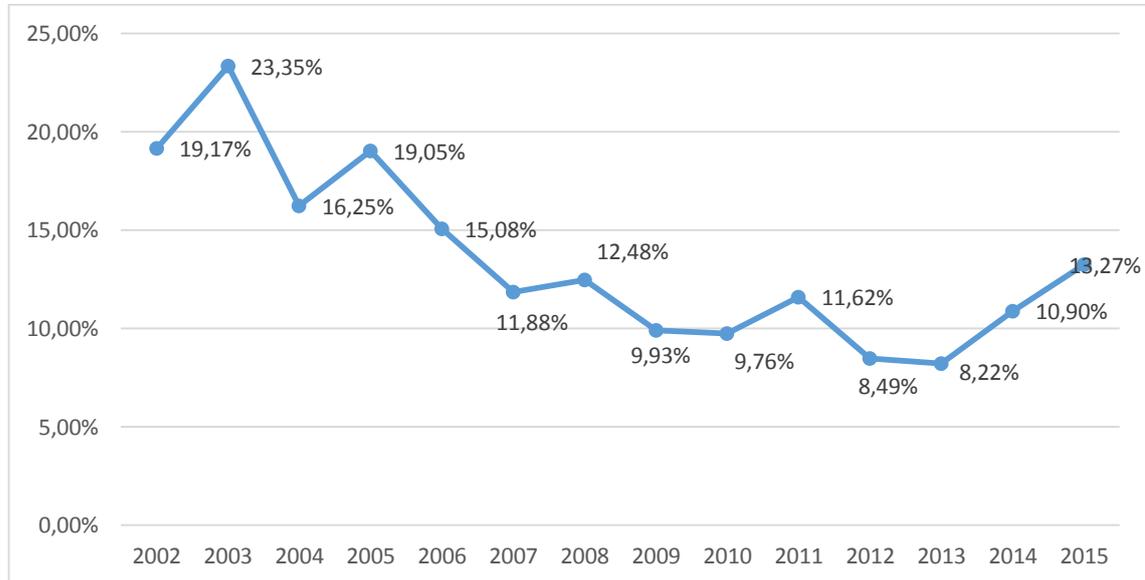
Se considerarmos que há, portanto, maior preferência por políticas voltadas à valorização financeira, e essas são contrárias à aceleração da acumulação de capital produtivo, constata-se que um projeto desenvolvimentista irá encontrar limites claros para ser implementado, devido ao processo de financeirização.

Tais constatação mostra-se interessante como hipótese para explicar por que a proposta desenvolvimentista não foi levada a cabo pelo governo Dilma. Mais uma vez a barreira principal não se encontra, necessariamente, em suas possibilidades técnicas, mas em sua dimensão política e estrutural. Considerando que durante o governo Lula caminhou-se gradualmente em direção a políticas mais próximas ao desenvolvimentismo, como argumentamos anteriormente, é possível que esse caminho tenha encontrado seu limite, uma vez que o processo de financeirização foi acentuado paralelamente no período. Vale observar o movimento da taxa de juros desde o início do governo Lula.

É possível que a redução da taxa de juros ocorrida a partir do início do governo Lula corresponda a maior influência dos interesses industriais no governo, como sugerimos na seção anterior, para quem interessa uma taxa de juros um pouco mais baixa do que aquela praticada nos anos 1990, em que os interesses financeiros exerciam dominância mais ampla. Seguindo o modelo apresentado, porém, é possível interpretar que a aproximação dos interesses entre classes não permite que o governo prossiga na redução da taxa, pois uma taxa muito baixa não interessa nem mesmo aos próprios industriais, pois esses também sofrem redução de receitas pela diminuição da rentabilidade dos títulos financeiros. Dessa forma, é possível perceber uma certa estabilização em torno 10% a 13% a.a., sendo o período de crise mundial uma exceção em que a necessidade de políticas anticíclicas é reconhecida por interesses dos mais diversos. Tal nível da taxa de juros é notadamente acima do nível

mundial, e sem dúvida é um dos principais entraves à retomada da indústria, bem como à aceleração do crescimento.

Gráfico 3 – Taxa Selic/Overnight – Acumulada 12 meses.



Obs.: Dados originais da taxa SELIC/overnight em % a.m. acumuladas em 12 meses pelo autor.
Fonte: IPEADATA . Elaboração própria.

Nessa perspectiva, que pode ser extrapolada para as demais políticas econômicas, em especial à política industrial, o desafio de implementar um projeto desenvolvimentista encontra limites dados por questões estruturais da economia. Mais do que o problema de coordenação política e concertação social apresentado na hipótese anterior, a financeirização leva a maiores dificuldades na construção de um novo projeto desenvolvimentista devido à inexistência do interesse da própria classe industrial em tal tipo de políticas. Assim, o aprofundamento do projeto que se pretendia no início do governo Dilma seria inviável de qualquer maneira. O ponto que geraria um equilíbrio nas tensões sociais seria justamente a série de políticas contraditórias que foram adotadas até o período, em que se estimulava o investimento produtivo, mas sem comprometer a parte do excedente destinada à remuneração dos ativos financeiros. É possível que a redução da taxa de juros realizada entre o final de 2011 e 2012, alcançando um patamar historicamente baixo, tenha ultrapassado esse ponto ótimo⁴⁶, e seja responsável pelo início da degradação política progressiva que passa a marcar o governo Dilma.

⁴⁶ Em tal modelo, considera-se que os trabalhadores quando fortalecidos exercem pressão inflacionária, de forma que tanto industriais quanto rentistas tendem a pressionar por uma taxa de juros mais alta visando o controle da inflação. O baixo nível de desemprego durante o governo Dilma e o alto crescimento da renda real dos trabalhadores nos últimos anos indicam a força do trabalho nessa conjuntura, levando a conclusão que uma taxa de juros mais baixa seria fortemente rejeitada tanto pela indústria quanto pelo setor financeiro.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho consistiu em um exercício de conexão entre o conceito de desenvolvimentismo e a atuação do primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014). O objetivo principal foi verificar se tal governo pode ser considerado como desenvolvimentista. Para isso, primeiramente realizou-se uma revisão teórica sobre a literatura a respeito. O foco de tal revisão foi o debate que ocorreu sobre a possibilidade dos governos de Luíz Inácio Lula da Silva serem considerados desenvolvimentistas, poucos anos antes. Buscou-se avaliar quais os principais argumentos utilizados, de forma que a análise a respeito do governo Dilma se tornasse mais clara. Tal revisão também foi de suma importância na definição de parâmetros para escolher qual seria o conceito de desenvolvimentismo adotado.

Notamos que as análises nas quais o conceito de desenvolvimentismo não era claramente explicitado, os parâmetros para analisar o governo Lula tornavam-se menos rigorosos. Dessa forma optou-se por utilizar um conceito objetivo e explícito de desenvolvimentismo. Foi utilizado o conceito desenvolvido por Fonseca (2015), o qual elenca três atributos que são condições necessárias e suficientes para sua caracterização: projeto nacional, intervencionismo e industrialização.

A partir disso, buscamos entender, primeiramente, se havia um intuito inicial do governo Dilma em realizar políticas desenvolvimentistas. Analisamos, para isso, o Plano Plurianual 2012-2015 da União, elaborado em 2011, que explicita quais as intenções dos gestores em termos teóricos. Verificou-se que havia um discurso alinhado com o desenvolvimentismo, em se podia identificar um projeto voltado à transformação da base industrial no longo prazo, através da intervenção estatal. Nesse projeto, o Plano Brasil Maior, a política industrial do governo Dilma, ocupava um papel de extrema importância para promover transformações na estrutura econômica que eram almejadas.

Posteriormente buscamos analisar se a execução do PBM foi condizente com os planos desenvolvimentistas que estavam presentes no PPA. Pode-se verificar que a política industrial não correspondeu ao que havia sido planejado inicialmente. Em sua execução foram deixados de lado instrumentos que visassem à promoção de maiores mudanças estruturais, principalmente no sentido de incorporação de novas tecnologias. Foram predominantes medidas que realizavam melhorias horizontais na economia e o uso indiscriminado de desonerações fiscais, que, demonstrando uma perda de foco estratégico, permearam mais quase 30% de todos os vínculos empregatícios do país e abarcaram mais de 56 setores diferentes. Predominaram amplamente as medidas voltadas aos problemas de curto prazo, e as

poucas medidas que ensejavam uma mudança de longo prazo foram de pequeno alcance e com recursos muito limitados em comparação às demais. A política industrial, que pretendia ser um instrumento de transformação estrutural da economia acabou por atuar, quase que somente, como um instrumento anticíclico. **Não foi possível constatar, portanto, que os requisitos de projeto nacional e indústria estiveram presentes de forma integrada visando, no longo prazo, à promoção do desenvolvimento econômico do país.**

Posteriormente, a título de reflexão, foram levantadas duas possíveis explicações para o descolamento entre os planos iniciais do governo, cujo caráter era muito próximo ao desenvolvimentismo, e aquilo que foi realizado. A primeira delas apontava que durante o governo Dilma, em um cenário de acirramento das disputas de classe, as capacidades políticas do governo foram gradualmente reduzidas, comprometendo as condições do governo de formar uma aliança entre as classes sociais em torno de uma estratégia nacional de desenvolvimento, entendida essa como um requisito para haver desenvolvimentismo.

O argumento básico é que tais capacidades políticas, que influenciavam diretamente a formulação e execução da política indústria, eram amplamente fortalecidas pelas instâncias de participação institucionalizadas que operavam desde o governo Lula, nomeadamente o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Tais conselhos proviam concertação em torno das políticas públicas e em torno das políticas industriais especificamente. Mesmo que essas não fossem exatamente desenvolvimentistas, fica claro havia um certo acordo em torno da direção do governo, e esta apontava cada vez mais para o desenvolvimentismo. Quando se acaba com os conselhos (ou sua importância é diminuída), perde-se capacidades políticas, e, assim, a capacidade de formar um pacto político. Sem esse pacto político, não se constrói estratégia nacional de desenvolvimento. Sem estratégia, não se constrói projeto de desenvolvimento de longo prazo, sem projeto de longo prazo, não há desenvolvimentismo. É difícil afirmar que a perda de capacidades políticas seja a causa da não implementação dos planos desenvolvimentistas, mas sem dúvida é um fator importante que impediu o avanço nessa direção.

A segunda hipótese levantada diz respeito às dificuldades da existência de um governo desenvolvimentista em uma economia financeirizada. Para apresentar a reflexão a esse respeito utilizou-se o modelo de Gerald Epstein (2001) que versa sobre como o processo de financeirização leva à transformação dos interesses da classe industrial, na medida que essa tem cada vez mais suas receitas provenientes de ativos financeiros. Tal transformação aproxima os interesses da indústria ao das finanças, que passam a preferir políticas mais

favoráveis aos ganhos financeiros em detrimento dos ganhos provenientes das atividades industriais. Dessa forma, as dificuldades de formação de uma coalizão de classes que privilegie o setor industrial passam ser muito grandes, indicando na direção da inviabilidade de formar novas estratégias nacionais de desenvolvimento alinhadas com a perspectiva desenvolvimentista. Foi realizada uma adaptação do modelo de Epstein, seguindo a premissa de Bruno *et al* (2011) sobre a predominância dos instrumentos de dívida pública no processo de financeirização do Brasil, de forma que a preferência por uma taxa de juros danosa à atividade industrial são maiores no Brasil que em outros países.

Apesar do presente trabalho estar longe de apresentar respostas definitivas sobre a questão do desenvolvimentismo no governo Dilma, julgamos que ele realiza uma importante contribuição para essa discussão que ainda é relativamente nova. Traz o mérito de relacionar os principais trabalhos que versaram sobre a construção de um novo estado desenvolvimentista no Brasil na última década e assim introduzir o debate para a década presente. Mais importante que isso são os questionamentos que restam após sua conclusão. O principal deles, sem dúvida, está no terreno ainda movediço sobre por que o governo de Dilma Rousseff apresenta tamanha inflexão em termos de desempenho macroeconômico e estabilidade política em relação ao seu antecessor. Mais que isso, o debate em torno das causas da inflexão que sofrem as políticas econômicas a partir de 2015 deve eclodir nos próximos anos, principalmente nos estudos que buscam explicar os movimentos macroeconômicos pela ótica da distribuição e das relações de poder.

Para além disso, muitas outras são as hipóteses a serem exploradas para explicar porque as políticas econômicas que caminhavam na direção do desenvolvimentismo foram abandonadas no governo Dilma Rousseff. Questões como os efeitos da crise externa na determinação das políticas internas, as redes de relacionamentos que operavam dentro do governo, as condições político-partidárias que condicionaram as decisões tomadas e mesmo questões de autonomia nacional diante de uma economia globalizada fazem que esse debate precise ser ainda amplamente explorado sob as mais diversas óticas possíveis.

O aprofundamento das pesquisas voltadas à interpretação dos acontecimentos do período recente é um imperativo para que a construção futura da narrativa histórica seja fundamentada em uma base factual sólida. Mais que isso, ampliar o uso de diferentes categorias de análise que podem auxiliar na compreensão desses mesmos acontecimentos, prezando por uma base metodológica plural, pode ser o caminho para que ciência econômica seja dotada cada vez mais de instrumentos capazes de dar conta dos problemas do século XXI. Isso porque não se pode ignorar a multidimensionalidade e complexidade das

problemáticas apresentadas pelas mudanças sociais, econômicas e políticas que o ambiente democrático trouxe consigo e que ainda não foram amplamente compreendidas em nosso país.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. (2009) Desafios da real política industrial brasileira do século XXI. **Texto para Discussão 1452**, IPEA, Brasília, Dezembro. Disponível em: <http://goo.gl/xGzx17>. Acesso em 20/04/2016.
- ALTVATER, E. (1989) Origens, desenrolar e riscos da crise internacional de endividamento. **Ensaio FEE**, v. 10, n. 1, p. 134-162. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1283>. Acesso em 28/05/2016.
- AMSDEN, A. H. (2001) **The rise of the rest: challenges to the west from late- industrializing economies**. New York: Oxford University Press.
- ARAÚJO, M. P. (2013). Participação social no governo Lula: os casos do CDES e do CNDI. **Diversitates**, v. 5, n. 2, 109-132. Disponível em: <https://diversitatesjournal.wordpress.com/>. Acesso em 28/05/2016.
- AREND, M.; FONSECA, P. C. D. (2012) Brasil (1955-2005): 25 anos de catching up, 25 anos de falling behind. **Revista de Economia Política**, v. 32, n. 1, p. 33-54. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v32n1/03.pdf>. Acesso em 28/05/2016
- BARBOSA, N. e SOUZA, J. A. P. (2010) ‘A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda’, in: E. Sader e M. A. Garcia (orgs.) **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo.
- BASTOS, P. P. Z. (2012). A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, 21(3), 46. Disponível em: <http://www3.eco.unicamp.br/publicacoes>. Acesso em 18/09/2015.
- BIELSCHOWSKY, R. (1988) **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Ipea; Inpes.
- BRASIL (1999). Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42 de 14 de abril de 1999. Disponível em: <http://goo.gl/3Hd5tN>. Acesso em 20/04/2016.
- _____. (2011) **Plano Plurianual 2012-2015: mensagem presidencial**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília. Disponível em: <http://goo.gl/T2GTh4>. Acesso em 20/04/2016.
- _____. (2012a) Governo Federal. **Plano Brasil Maior**. Situação do conjunto de medidas. Brasília, out.
- _____. (2012b). Decreto n. 7.819, de 3 de outubro de 2012. Legislação Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Decreto/D7819.htm. Acesso em 28/04/2016

_____. (2014) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. **Plano Brasil Maior**. Inovar para competir. Competir para crescer. Balanço Executivo | 2011-2014. Disponível em: <http://goo.gl/3DxRgW>. Acesso em 20/04/2016.

_____. (2016a) Banco Central do Brasil. Histórico das Taxas de Juros Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS>. Acesso em 20/04/2016.

_____. (2016b). Secretaria do Tesouro Nacional. SIAFI – STN/CCONT/GEINC - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. Séries Históricas. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/series-historicas>>. Acesso em 19 abr. 2016

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2006). O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24. Disponível em: <http://goo.gl/wDdmqF>. Acesso em 20/04/2016.

_____. (Org.) (2010). **Doença holandesa e indústria**. Rio de Janeiro: Editora FGV.

_____. (2013) Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, pp. 21-29, Setembro. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n47/03.pdf>. Acesso em 22/04/2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; DINIZ, E. (2009) Empresariado industrial, democracia e poder político. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 84, p. 83-99. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000200006. Acesso em 28/05/2016.

BRUNO, M. et al. (2011) Finance-led growth regime in Brazil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 5, p. 730-750. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n5/a03v31n5.pdf>. Acesso em 28/05/2016.

CHANG, H-J. (1999) The Economic theory of the developmental State. In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental State**. Ithaca, New York: Cornell University Press.

DE TONI, J. (2015) **Monitorando e avaliando políticas públicas em ambientes de governança compartilhada**: lições da política industrial recente. VIII Congresso do CONSAD de Gestão Pública. Brasília, maior. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/055.pdf. Acesso em 25/04/2016.

DINIZ, E. (2013). Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, pp. 09-20, setembro. Disponível em <http://goo.gl/S6Ffa7>. Acesso em 28/05/2016.

ERBER, F. S. (2011) As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Rev. Econ. Polit.** [online]. vol.31, n.1, pp. 31-55. ISSN 0101-3157. – Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n1/a02v31n1.pdf>>. Acesso em 17/09/2015.

EVANS, P. (1992) The State as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change. *In*: HAGGART, S.; KAUFMAN, R. (Coord.). **Politics of economic adjustment**. Princeton: Princeton University Press.

_____. (2003) Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e desenvolvimento deliberativo. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n. 9, jan./jun. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222003000100003. Acesso em 20/04/2016.

EPSTEIN, G. (2001) Financialization, rentier interests, and central bank policy. **manuscript, Department of Economics, University of Massachusetts, Amherst, MA, December**. Disponível em: <http://goo.gl/1EeSoo>. Acesso em 28/05/2016.

FERES JR. J. (2005). **A história do conceito de "Latin America" nos Estados Unidos**. Bauru, SP: Edusc.

FERNANDES, B. B. (2015). **Desenvolvimentismo no primeiro governo Dilma**. Trabalho de conclusão de curso. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/130251>. Acesso em 20/04/2016

FERRARI FILHO, F.; RESENDE, M. F. (2015). Dilma Rousseff I: tudo, menos desenvolvimentismo. **Revista de Conjuntura do Conselho Regional de Economia do Distrito Federal**. Ano XIV, n. 55, jan-abril.

FERREIRA, M. R. J. (2007) **O Estado Brasileiro**: transformações sob a égide da financeirização. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <http://goo.gl/nBePXV>. Acesso em 28/05/2016.

FONSECA, P. C. D. (2004). “Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil”. **Pesquisa & Debate**. São Paulo: PUCSP, v. 15, n. 2(26). Disponível em <http://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11934/8639>. Acesso em 18/09/2015.

_____. (2010) . Nem Ortodoxia nem Populismo: o Segundo Governo Vargas e a Economia Brasileira. *Tempo*. Revista do Departamento de História da UFF, v. 14, p. 19-58. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tem/v14n28/a02v1428.pdf>. Acesso em 10/11/2015.

_____. (2015) Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito. **Texto para Discussão 2103**, IPEA, Brasília, julho. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25801 Acesso em 29/10/2015.

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. S. (2013) O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova economia**. [online]. 2013, vol.23, n.2, pp. 403-428. Disponível em: <http://goo.gl/ljj0pW>. Acesso em 18/09/2015.

FOSTER, J. B. (2007). The financialization of capitalism. **Monthly Review**, v. 58, n. 11, p. 1-14, abril. Disponível em: <http://goo.gl/cnPRNI>. Acesso em 28/05/2016.

GADELHA, C. A. G. (2001). Política industrial: uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural. **Revista de Economia Política**, 21(4), 84. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/84-9.PDF>. Acesso em 20/04/2016.

GONÇALVES, R. (2012). Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, (31), 5-30. Disponível em: <http://www.sep.org.br/revista/download?id=219>. Acesso em 17/09/2015.

HERRLEIN JR., R. (2011) **Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo**: um ensaio de economia política. Porto Alegre: Editora UFRGS. (Texto para Discussão, n. 1/2011). Disponível em: http://www.ufrgs.br/decon/TD1_herrlein.pdf. Acesso em 20/04/2016.

_____. (2012) **Um roteiro para investigar o Estado desenvolvimentista na história**. Porto Alegre: Editora UFRGS. Mimeografado.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2015). **Carta de Conjuntura Setembro de 2015**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26196. Acesso em 29/10/2015.

IPEADATA. Dados macroeconômicos. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em 20/04/2016.

JOHNSON, C. (1982). **MITI and the Japanese miracle**: the growth of industrial policy, 1925-1975. Stanford: Stanford University Press.

KOSELLECK, R. (1992). Uma história dos conceitos: problemas teóricos e práticos. **Revista Estudos Históricos**, v. 5, n. 10, p. 134-146.

KUPFER, D. (1998) **Trajетórias de reestruturação da indústria brasileira após a abertura e a estabilização**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998. Mimeografado. Disponível em: <https://goo.gl/EWQzh9>. Acesso em 20/04/2016.

LULA DA SILVA, L. I. (2002). **Carta ao povo brasileiro**. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaapovobrasileiro.pdf>. Acesso em 11/05/2016.

MANTEGA, G. (2014). Mantega: ‘Governo vai continuar desenvolvimentista’: depoimento [17 de novembro, 2014]. São Paulo: **BBC Brasil**. Entrevista concedida a Giovana Vitola.

Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/11/141116_mantega_entrevista_ru. Acesso em 17/11/2015

MERCADANTE, A. (2010). **O governo Lula e a construção de um Brasil mais justo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

MOLLO, M. D. L. R., AMADO, A. M. (2015). O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. **Economia e Sociedade**, 24(1), 1-28. <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v24n1/0104-0618-ecos-24-01-00001.pdf>. Acesso em 21/09/2015.

MOREIRA, M. S. (2015) **Do nacional desenvolvimentismo ao social-desenvolvimentismo: a retomada do projeto trabalhista**. [Porto Alegre, 2015]. Trabalho apresentado no XVIII Encontro de Economia da Região Sul – ANPEC/SUL, Porto Alegre. Disponível em: http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2015/artigo/do_nacional.pdf. Acesso em 17/09/2015.

MORAIS, L. e SAAD-Filho, A. (2011) “Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o Governo Lula”. **Revista de Economia Política**, v.31, n.4 (124), out/dez. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n4/01.pdf>. Acesso em 29/10/2015.

NOVY, A. (2009). O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. **Indicadores Econômicos FEE**, 36(4), 121-128. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2248/2604>. Acesso em 20/04/2016.

OREIRO, J. L. (2015) **As várias faces do Desenvolvimentismo**. Valor Econômico – 11/05/2015. Disponível em: <http://www.valor.com.br/opiniao/4043462/varias-faces-do-desenvolvimentismo>. Acesso em 28/10/2015.

PASSOS, A. D. P. F., CASTRO, P. D. S. C. (2009) O Orçamento e a Dívida Pública Federal. In: SILVA, Anderson Caputo; DE CARVALHO, Lena Oliveira; DE MEDEIROS, Otavio Ladeira (Ed.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Banco Mundial, 2009.

PAULANI, L. M. (2009) A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, p. 25-39. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/index.php/eav/article/view/10407>. Acesso em 28/05/2016.

PESSÔA, S. (2014). Deu errado o ensaio desenvolvimentista: depoimento [06 de abril, 2014]. São Paulo: **Jornal Estado de São Paulo**. Entrevista concedida a Alexa Salomão e Ricardo Grinbaum. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,deu-errado-o-ensaio-desenvolvimentista-imp-,1149939>. Acesso em 29/10/2015.

PESSÔA, S. (2015). A nova matriz está orfã: depoimento [18 de julho, 2015]. São Paulo: **Jornal Estado de São Paulo**. Entrevista concedida a Alexa Salomão e Ricardo Grinbaum. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-nova-matriz-esta-orfa.1727929>. Acesso em 29/10/2015

PIRES, R.; VAZ, A.. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais**. Texto para Discussão 1707, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro, fevereiro. Disponível em: <http://goo.gl/cUuTCV>. Acesso em 28/05/2016

POULANTZAS, N. (1977) **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Ed. Martins Fontes.

QUEIROZ-STEIN, G. (2016) **Política industrial no século XXI: capacidades estatais e a experiência brasileira (2003-2014)**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SANTOS, P. R. (2014) O Conselho de Desenvolvimento Econômico Social e a nova agenda desenvolvimentista no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 2, 137-162, abril/junho. Brasília. Disponível em: <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/577/504>. Acesso em 28/05/2016.

SCHAPIRO, M. G. (2013) Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira. **Texto para Discussão 1856**, IPEA, Rio de Janeiro, agosto. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19488 Acesso em 20/04/2016.

SCHNEIDER, B. R. (1999) The Desarrollista State in Brazil and Mexico. *In*: WOODCUMINGS, M. (Ed.) **The developmental State**. Ithaca, New York: Cornell University Press.

SWEEZY, P. M. (1994) The triumph of financial capital. **Monthly Review**, v. 46, p. 1-1, New York, Junho. Disponível em: <http://monthlyreview.org/1994/06/01/the-triumph-of-financial-capital/>. Acesso em 28/05/2016.

STOCKHAMMER, E. Financialisation and the slowdown of accumulation. **Cambridge Journal of Economics**, v. 28, n. 5, p. 719-741. Disponível em: <http://cje.oxfordjournals.org/content/28/5/719.abstract>. Acesso em 28/05/2016.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. (2012) A economia política dos governos FHC, Lula, Dilma: dominância financeira, bloco de poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Unicamp. IE, Campinas, v. 21, número especial, dezembro. Disponível em: <http://www3.eco.unicamp.br/publicacoes>. Acesso em 28/05/2016.

WADE, R. (1990) **Governing the market: economic theory and the role of the government in East Asian industrialization**. Princeton: Princeton.