

INTRODUÇÃO À ECONOMIA PARA ATIVIDADES CULTURAIS E CRIATIVAS

MARCELO MILAN
GUSTAVO MÖLLER
DÉBORA WOBETO
(ORGS)

ITAÚ CULTURAL

Presidente
Alfredo Setubal

Diretor
Eduardo Saron

NÚCLEO OBSERVATÓRIO

Gerência
Jader Rosa

Coordenação
Luciana Modé

Produção
Ediana Borges
Rafael Gama Figueiredo

NÚCLEO DE COMUNICAÇÃO E RELACIONAMENTO

Gerência
Ana de Fátima Sousa

Coordenação de conteúdo
Carlos Costa

Direção de arte
Yoshiharu Ararkaki

Produção editorial
Luciana Araripe

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor
Carlos André Bulhões Mendes

Vice-Reitor
Patrícia Pranke

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Diretora
Maria de Lurdes Furno da Silva

Vice-Diretor
André Moreira Cunha

NÚCLEO DE ESTUDOS EM ECONOMIA CRIATIVA E DA CULTURA

Coordenação
Marcelo Milan

Gerência
Gustavo Möller

Coordenação de Ensino e Pesquisa
Débora Wobeto

Projeto gráfico e editoração
Carolina Nobre

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

I61 Introdução à economia para atividades culturais e criativas / Organizadores Marcelo Milan, Gustavo Möller, Débora Wobeto. – Porto Alegre : UFRGS/FCE; Itaú Cultural, 2022. recurso digital

Modo de acesso: internet

ISBN: 978-65-5973-096-4 (recurso eletrônico)

1. Indústria cultural. 2. Criatividade. 3. Economia. 4. História econômica. I. Milan, Marcelo, organizador. II. Möller, Gustavo, organizador. III. Wobeto, Débora, organizadora. IV. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura V. Itaú Cultural. Núcleo Observatório. VI. Título.

CDD 306

INTRODUÇÃO À ECONOMIA PARA ATIVIDADES CULTURAIS E CRIATIVAS

MARCELO MILAN
GUSTAVO MÖLLER
DÉBORA WOBETO
(ORGS)

ISBN: 978-65-5973-096-4





capítulo

08

**ECONOMIA BRASILEIRA
CONTEMPORÂNEA:
O PAPEL DAS POLÍTICAS
CULTURAIS**

André Moreira Cunha

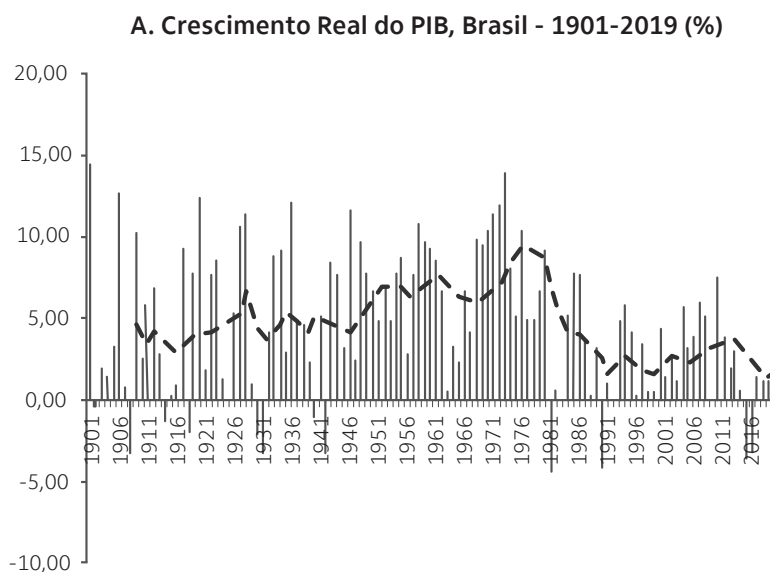
1. INTRODUÇÃO

Este capítulo analisa a evolução da economia brasileira após a redemocratização, discutindo a ascensão da agenda neoliberal nos anos 1990, o retorno do ativismo estatal nos anos 2000 e a recente crise econômica e institucional. Busca-se avaliar os limites da adoção no país do assim-chamado “paradigma da democratização cultural”. A primeira seção trata da crise do desenvolvimentismo nas décadas de 1980 e 1990. Na sequência, as demais seções analisam a economia e a cultura nas décadas de crise e retomada, bem como explora as características do novo período de instabilidade inaugurado em 2014. Seguem as considerações finais.

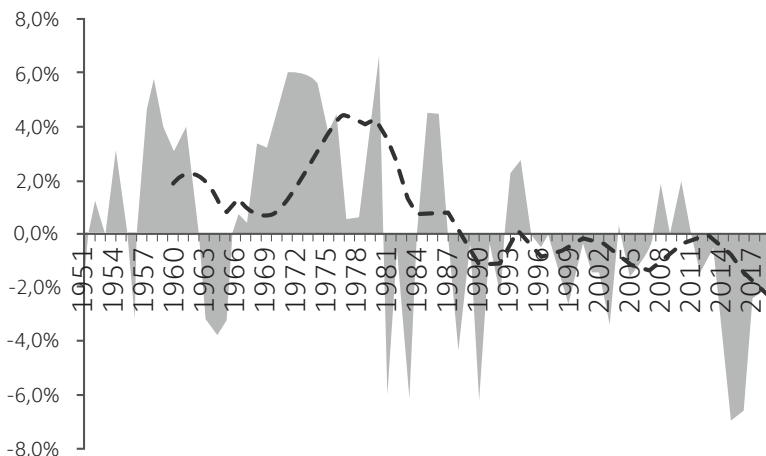
2. A CRISE DO DESENVOLVIMENTISMO E A BUSCA PELA ESTABILIDADE

O padrão ou modelo de desenvolvimento, denominado por muitos de “nacional-desenvolvimentismo” (Fonseca, 2015; Fonseca e Salomão, 2019), foi eficiente no que diz respeito a garantir elevadas taxas de crescimento econômico (Figura 1 e Apêndice), consolidar uma estrutura industrial relativamente complexa e integrada, capaz de ser competitiva internacionalmente em nível de firmas e de alguns setores – particularmente em setores processadores de recursos naturais, na siderurgia, química, papel e celulose etc.

FIGURA 1 – CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA, 1901-2019.



Diferencial de Crescimento: Brasil - Mundo, 1951-2019 (% a.a.)



Fonte: IMF (2020), Ipeadata e Angus Maddison Historical Statistics.
A linha pontilhada reporta a média móvel de 10 anos.

Porém, dadas as próprias limitações – especialmente as financeiras e tecnológicas – associadas à industrialização em países de capitalismo tardio e periférico, o processo de industrialização brasileira não conduziu a um equacionamento satisfatório de duas questões fundamentais: a geração endógena de tecnologia, a partir do esforço inovativo de suas empresas e demais instituições associadas; e a consolidação de uma estrutura de financiamento de longo prazo, capaz de dar estabilidade ao processo de desenvolvimento econômico. Em uma dimensão mais profunda, o crescimento econômico resultante da industrialização e urbanização também não produziu desenvolvimento, se este é considerado a combinação de expansão material, melhores condições de vida da população em geral (acesso à saúde, educação etc.) e redução das desigualdades. Esta última dimensão foi a que menos avançou no período em análise (Schwarcz e Starling, 2015; Bresser-Pereira, 2016; Linhares, 2016; Fausto, 2019).

Com relação à questão do financiamento, deve-se destacar a capacidade limitada do sistema privado de intermediação financeira em garantir o financiamento de longo prazo levou o Estado a exercer o papel de grande intermediador financeiro (

Jayme Jr. e Croco, 2000). Por meio das instituições oficiais de fomento, garantiu-se a oferta de recursos financeiros – muitas vezes na forma de crédito subsidiado – para a sustentação de longo prazo do processo de acumulação, deixando, entretanto, que os interesses privados determinassem autonomamente – sem contrapartidas, como na questão da busca de eficiência produtiva e capacidade endógena de inovação tecnológica – o direcionamento desta acumulação.

Para se ilustrar estas diferenças, basta lembrar que a Coreia do Sul, neste mesmo momento histórico, procurou combinar mecanismos de “prêmio” (proteção do mercado doméstico, subsídios fiscais, creditícios e cambiais, etc.) e “punição” (exigência de metas de exportação) para o acesso aos incentivos estatais, o que forçava as empresas a investir de forma mais eficiente os escassos recursos internos (criados politicamente e gerados pelo desempenho operacional das empresas) e externos à economia brasileira (Canuto, 1995; McKinsey Global Institute, 2018; Cherif e Hasanov, 2019). Tal estratégia revelou-se, *ex-post*, muito mais eficiente, pois a Coreia do Sul avançou mais rapidamente nos setores produtivos intensivos em tecnologia. Ademais, minimizou-se o viés anti-exportador das estratégias puras de “substituição de importações” (ou modelo “introvertido”), o que também foi benéfico em termos de sustentabilidade do financiamento do balanço de pagamentos.

Tais diferenças se aprofundaram quando do avanço da fronteira tecnológica e da maior integração das economias no plano global a partir dos anos 1980 e 1990, de modo que Brasil e Coreia do Sul saíram da fase de industrialização pesada com perfis produtivos e de inserção externa marcadamente distintos, onde a segunda consolidou a presença internacional de seus grupos econômicos – os *chaebols* – em setores intensivos em capital e tecnologia, enquanto o primeiro manteve suas vantagens competitivas em setores intensivos em recursos naturais. As figuras A2, A6 e A8 e a tabela A1 no Apêndice mostram que o Brasil estava à frente da Coreia em termos de capacidade de produzir e exportar bens manufaturados até o começo dos anos 1980. Depois disso, o logo processo de instabilidade macroeconômica, perda de diversificação produtiva e exportadora e de desindustrialização na economia brasileira reverteram a vantagem relativa do país.

Assim, ao assumir o papel de sustentáculo do crédito de longo prazo o Estado passou a endividar-se de forma crescente – externa e internamente. Com os

sucessivos choques exógenos do final dos anos 1970 e início dos 1980 – petróleo, juros e a crise da dívida – rompeu-se o padrão de financiamento que sustentava o crescimento da economia brasileira. O Estado entrou num processo de crescente fragilização financeira, dado o peso dos passivos acumulado em dólares – dívida externa – e em títulos mobiliários indexados – dívida interna. Depois de 1982, a economia mergulhou em uma espiral de instabilidade macroeconômica, que retirou dos agentes produtivos um horizonte favorável para novos investimentos, e tendo de gerir uma grave crise externa e interna. É, portanto, a ruptura do seu padrão de desenvolvimento a partir uma série de choques exógenos potencializados pelas respostas internas de política econômica (monetária, cambial e fiscal) que faz emergir o quadro complexo de instabilidade que caracterizou a economia brasileira por mais de uma década.

A ruptura externa transformou-se em crise interna através de um mecanismo básico de transmissão: a resposta do Estado em termos de política econômica, onde as sucessivas políticas de estabilização por não lograrem êxito acabaram contribuindo para deteriorar as expectativas privadas, agravar o descontrole inflacionário e determinar uma crescente fragilização fiscal do setor público (Belluzzo e Almeida, 2002, Carneiro, 2002, Giambiagi et al., 2015). A tentativa de evitar que choque exógeno de preços levasse a aceleração descontrolada da inflação levou o governo do Gal. João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985), especialmente no período em que a economia era comandada pelo Ministro Delfim Netto, a prefixar a correção cambial e monetária – no início dos anos 1980. O resultado prático desta medida foi a colocação em xeque do padrão monetário dual derivado de anos de indexação, onde conviviam duas moedas, a indexada (títulos públicos e taxa de câmbio) e a não indexada, os cruzeiros de curso forçado utilizados no cotidiano das transações econômicas. Adicionalmente aquela medida explicitou o risco cambial. A possibilidade de perdas de riqueza com a instabilidade monetária – mais especificamente, da moeda indexada (títulos públicos) e do câmbio – levou a um forte ajuste patrimonial do setor privado, que ao buscar proteger-se da instabilidade elevou as margens de lucro e desendividou-se, fugindo de passivos dolarizados – que foram assumidos pelo Estado.

A estratégia de ajuste do balanço de pagamentos através de políticas cambiais ativas (desvalorizando a moeda nacional), acompanhadas por incentivos e subsídios às exportações, ampliaram a fragilização financeira do Estado: não somente na sustentação dos estímulos fiscais, mas, sobretudo, pela questão cambial, na medida em que a maior parte do passivo dolarizado era (ou foi tornado) público. Deve-se ressaltar que a busca do ajuste externo através da geração de superávits comerciais levou ao incentivo às exportações, o que foi muito bem incorporado no comportamento dos grandes grupos econômicos privados nacionais e estrangeiros, especialmente aqueles com inserção em setores processadores de recursos naturais (química e petroquímica, papel e celulose, siderurgia etc.).

Por outro lado, o setor produtivo estatal (SPE) foi penalizado, na medida em que não pôde ajustar-se como o setor privado, permanecendo com margens de lucro deprimidas e forte endividamento. Em paralelo a isso o rompimento dos fluxos de financiamento externo levou o Estado a buscar fontes internas de financiamento, através do endividamento mobiliário. Assim, ao longo da década de 1980, o Estado foi tornando-se cada vez mais dependente do financiamento de curtíssimo prazo nos mercados financeiros, tendo que pagar a taxas de juros crescentes para não comprometer a rolagem do seu passivo. As políticas cambiais ativas e políticas monetárias restritivas compuseram um quadro macroeconômico que se refletiu em decisões microeconômicas que sancionaram o processo recessivo, donde a retração dos investimentos produtivos e um comportamento fortemente especulativo dos agentes privados na busca de valorização da sua riqueza. (Belluzzo e Almeida, 2002; Carneiro, 2002; Bresser-Pereira, 2016).

A instabilidade macroeconômica dos anos 1980 determinou uma interrupção da trajetória de *catching-up* da indústria nacional com respeito às estruturas mais avançadas. As insuficiências do padrão de financiamento da economia, caracterizadas por um elevado endividamento – em última instância, assumido pelo Estado – e da baixa capacidade de modernização tecnológica foram fatores internos que dificultaram uma resposta mais criativa à crise (Belluzzo e Almeida, 2002; Bresser-Pereira, 2016). Apesar disso, e tomando-se uma perspectiva de longo prazo, Bonelli (1995) reporta um significativo avanço e sofisticação da estrutura industrial brasileira. Se nos anos 1920 os setores tradicionais respondiam por 89,7% da produção

industrial brasileira, contra 9% dos setores processadores de recursos naturais e 1,3% dos setores tecnologicamente mais dinâmicos, em 1990 tinha-se um quadro radicalmente distinto, com a participação destes setores alterada, respectivamente, para 39%, 43% e 18%. Por outro lado, os setores tecnologicamente mais dinâmicos, onde se inclui os complexos metalmeccânico e eletroeletrônico, que vinham tendo uma participação crescente na produção industrial até 1975 passam, a partir dos anos 1980, a ter um peso declinante na malha industrial¹. Esta tendência se aprofundou nos anos 2000, com perda adicional de vigor, diversificação e capacidade de se posicionar de forma mais próxima à fronteira tecnológica internacional, conforme sugerem os trabalhos de Marconi et al. (2016), Naudé et al. (2016) e Hiratuka e Sarti (2017).

Com a crise da dívida externa, a inflação crônica, na casa dos 30% ao ano na década anterior, passou a patamares superiores a 2.000% ao ano, a partir da segunda metade da década de 1980. A economia experimentou diversos ciclos curtos e instáveis de crescimento, de modo que entre 1981 e 2002, a renda per capita expandiu-se a uma taxa média de 0,45% a.a., ou seja, 1/10 do ritmo verificado nas quatro décadas anteriores. Ao longo dos anos 1980 e 1990, foram implementados diversos programas de estabilização econômica. Para enfrentar a inércia inflacionária, típica de economias altamente indexadas, os “choques econômicos” vinham acompanhados da introdução de elementos não convencionais, como o congelamento de preços, salários e ativos financeiros, a desindexação total ou parcial da economia e as reformas monetárias². Em cada tentativa fracassada, ampliava-se a instabilidade econômica e institucional, o que punha sob tensão os ganhos políticos da redemocratização.

O primeiro programa não convencional de estabilização foi o “Plano Cruzado” (1986), que veio à luz no segundo ano do governo de José Sarney de Araújo Costa (1985-1990), e que congelou preços e salários, aparentemente eliminando, ainda

¹ O autor considerou o seguinte recorte setorial: (1) Setores Tradicionais - Madeira, Mobiliário, Couros e Peles, Far-macêutica, Perfumaria, Têxtil, Vestuário, Alimentos, Bebidas, Fumo, Editorial, Diversas; (2) Setores Processadores de Recursos Naturais - Minerais Não Metálicos, Metalurgia, Papel e Papelão, Borracha, Química, Plásticos; (3) Setores Tecnologicamente Dinâmicos Mecânica, Material Elétrico, Material de Transporte.

² Entre 1986 e 1994, o Brasil teve seis moedas: o Cruzeiro (que passou por cinco “mini-reformas”, entre 1942 e 1986), o Cruzado (1986), o Cruzado Novo (1989), o Cruzeiro (1990), o Cruzeiro Real (1993) e o Real (1994).

que por pouco tempo e como que por um passe de mágica, uma inflação mensal que havia atingido dois dígitos mensais – ou mais de 200% a.a. A ele se seguiu o Plano Bresser (1987), o Plano Verão (1989) e os Planos Collor 1 e 2, no curto mandato do presidente Fernando Collor de Mello e, por fim o Plano Real (1994), introduzido no governo de Itamar Franco (1993-1994) e consolidado nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Durante quase uma década a sociedade viveu sob a expectativa de que um novo plano seria lançado e, com isso, o “dragão da inflação” seria finalmente abatido. Qual a origem destas tentativas e por que somente o Plano Real “deu certo”? A resposta passa por lembrarmos a conjuntura da economia brasileira às vésperas do Plano Cruzado e do intenso debate sobre como estabilizar a economia. Entre 1981 e 1983 o país viveu sua maior recessão no período do pós-guerra: o PIB teve uma taxa média de variação de -2,2% a.a., a inflação média subiu para cerca de 130% a.a., quatro vezes maior do que a média da década anterior, as contas externas foram marcadas por uma profunda deterioração dos resultados em conta corrente (déficits médios acima de US\$ 11 bilhões a.a.) e dos indicadores de solvência (o índice dívida externa líquida/exportações chegou a uma média de 3,7). Em meio a esta profunda recessão, a inflação seguia crescendo, o que reduzia o apelo explicativo das teses ortodoxas para o descontrole de preços tinha origem no excesso de demanda provocado por políticas fiscais e monetárias irresponsáveis – e que, portanto, qualquer estratégia de combate à inflação deveria privilegiar os instrumentos e políticas convencionais, corte de gastos públicos e contração do crédito.

Depois de 1984, a economia voltou a crescer e as contas externas estavam em uma situação menos desconfortável. Porém, a inflação não dava sinais de que recuaria com as políticas ortodoxas. Foi neste contexto que, entre 1984 e 1985, foram sendo elaboradas as estratégias chamadas de “heterodoxas” e que acabaram sendo incorporadas nos programas econômicos nos anos seguintes. O objetivo central das propostas era eliminar o componente inercial da inflação produzido pela indexação generalizada dos contratos.

No plano social e político, há que se considerar que depois de duas décadas de governos militares, o poder voltou aos civis em 1985. Mas, foi somente em 1989 que ocorreu a primeira eleição direta para presidente em três décadas. O candidato

vencedor, Fernando Collor de Mello (1990-1992), portador de uma plataforma política liberalizante teve de renunciar ao seu mandato em meio a denúncias de corrupção. A jovem democracia brasileira deu uma demonstração de normalidade quando o vice-presidente, Itamar Franco (1992-1994), assumiu o mandato sem rupturas institucionais. Em seu governo, coube ao então senador Fernando Henrique Cardoso (FHC) liderar, na posição de Ministro da Fazenda, a mais bem-sucedida estratégia de estabilização da história recente do Brasil. A partir de 1994, com o Plano Real, conseguiu-se reverter o quadro de inflação descontrolada. Ademais, foi aprofundada a estratégia de liberalização econômica.

O Plano Real teve pelo menos três fases marcantes. Em 1994, em meio às incertezas quanto ao sucesso da reforma monetária, optou-se por permitir a livre flutuação do Real frente ao dólar o que, em um contexto de liquidez externa, gerou uma apreciação nominal de cerca de 15% nos primeiros meses de sua implantação. De uma cotação de R\$ 1,00 por US\$ 1,00, o Real subiu para R\$ 0,85 por US\$ 1,00. Em paralelo, houve uma ampla redução de tarifas de importação. Com o câmbio nominal e real apreciados e tarifas reduzidas, experimentou-se um “choque de importações” que, na perspectiva das autoridades econômicas da época, seria necessário para evitar a retomada da inércia inflacionária na nova moeda. Como decorrência, já no segundo semestre daquele ano, inverteu-se o resultado da balança comercial que, desde a segunda metade dos anos 1980, vinha permitindo a geração de superávits acima da casa dos US\$ 10 bilhões ao ano (Carneiro, 2002, Giambiagi et al., 2015).

Entre 1995 e 1998, o regime de bandas cambiais permitiu um lento processo de realinhamento do câmbio real. Todavia, os preços relativos seguiram desfavoráveis às exportações e incentivadores das importações. Com isso, o Brasil perdeu espaço no comércio mundial, exatamente em uma década de boom das exportações mundiais. Deve-se notar que no período que se seguiu à crise da dívida externa nos anos 1980, o país foi obrigado a gerar saldos comerciais positivos, cujo acumulado no período 1984-1994 atingiu o montante de US\$ 141 bilhões (uma média anual de US\$ 12 bilhões). Tal quadro se inverteu radicalmente com o Plano Real, quando foram gerados déficits acumulados de US\$ 24 bilhões entre 1995 e 2000. Somando-se os demais itens em conta corrente (como o pagamento de juros, os transportes, seguros, rendas etc.) a economia brasileira passou a apresentar déficits superiores a 4% do PIB. Neste

contexto, e em meio aos recorrentes episódios de crises financeiras internacionais, o financiamento do balanço de pagamentos passou a depender, cada vez mais, da atração de capitais privados autônomos. Combinou-se, assim, a âncora cambial com a política de juros reais elevados, além da aceleração do processo de privatizações, com o intuito de se criar ativos atraentes aos investidores estrangeiros.

Ademais, depois de 1995 o governo teve de administrar um sensível processo de reestruturação do setor financeiro. O convívio prolongado com um regime de alta inflação garantiu, por um lado, uma significativa expansão do sistema financeiro, mas, por outro, a adoção de práticas ineficientes, especialmente no negócio bancário. Com o Plano Real, verificou-se a perda dos ganhos de intermediação potencializados pela inflação crescente, o que fragilizou as instituições menos eficientes. Além disso, verificou-se, a partir da estabilização monetária, um boom creditício, com posterior fragilização da qualidade das carteiras de créditos constituídas (aumento da inadimplência). O Banco Central teve de adotar programas de saneamento dos bancos oficiais e privados, o que gerou um custo fiscal bruto superior a 10% do PIB. Ademais, a reestruturação das dívidas dos governos estaduais e de outros passivos fiscais foi importante para a estabilização geral da economia, porém contribuiu para o crescimento da dívida pública.

A estabilidade de preços e os ganhos reais nos salários até 1997 geraram os dividendos eleitorais que foram colhidos por uma ampla aliança política, liderada pelo presidente Cardoso (1994-2002), cuja reeleição, em 1998, deu-se em meio a um ataque especulativo contra o Real. A fuga de capitais de US\$ 40 bilhões levou, após a definição do pleito eleitoral, à realização do primeiro dos três programas de apoio financeiro do FMI³. A desconfiança dos detentores de ativos brasileiros quanto à sustentabilidade do regime de câmbio administrado levou, no começo de 1999, a uma desvalorização de mais de 70% do Real em dois meses. Sob risco da volta da inflação e aderindo às sugestões do FMI, adotou-se um novo regime macroeconômico – inaugurando a segunda fase do Plano Real – que passou a vigorar ao longo do segundo mandato do presidente Cardoso, alicerçado em três elementos: câmbio flutuante,

³ Os Acordos de 1998 e 2002 ocorreram em meio às fortes pressões nos mercados cambiais, e a extensão, em 2003, do Acordo de 2002, foi justificado pela necessidade de continuidade do ajuste realizado no início do primeiro governo do presidente Lula.

metas de inflação e geração de superávits primários (que excluem o pagamento de juros sobre a dívida pública) no setor público consolidado. Um balanço sintético dos principais resultados macroeconômicos deste período revela um expressivo sucesso em estabilizar os preços: a inflação média entre 1995-2002 ficou em 9%, se medida pelo IPCA ou 13% pelo IGPM. Se tais níveis ainda se mostravam bem acima da média mundial, eles representavam uma vitória inequívoca sobre o processo inflacionário crônico, que poucos anos antes produzia taxas mensais da ordem de 80%. A queda da inflação veio acompanhada, em um primeiro momento, de melhorias nas condições de vida da população em geral, especialmente dos trabalhadores assalariados, que experimentaram ganhos reais em seus rendimentos. Todavia, o câmbio apreciado e os juros reais elevados, fizeram com que os estoques de dívida fiscal (como proporção do PIB) e de passivo externo duplicassem no período⁴. Nunca é demais lembrar que houve um acúmulo de déficits em transações correntes da ordem de US\$ 186 bilhões entre 1995 e 2002, o que se traduziu em aumento de dívidas e vendas de ativos, o que gerou efeitos expansivos sobre os pagamentos de rendas (juros, dividendos e lucros) para o resto do mundo. Trocou-se a instabilidade de preços pela vulnerabilidade externa crescente. Não à toa, às vésperas da eleição que levou Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) ao poder, passou-se a questionar a capacidade do país sustentar suas dívidas. Ademais, o crescimento da renda se mostrou muito aquém das expectativas criadas em torno da estabilização e liberalização da economia. Entre 1995 e 2002 o PIB cresceu, em média, 2,5% a.a. (tabela A2).

Deve-se notar que nos anos 1990, de forma relativamente tardia com respeito aos demais países latino-americanos, o Brasil passou por um intenso processo de liberalização e desregulamentação de sua economia. No plano comercial, a reforma iniciou no final dos anos 1980, no bojo das discussões em torno da formação do Mercosul. No final de 1994, como parte da estratégia de estabilização, acelerou-se a redução nas tarifas alfandegárias. Com o advento do Mercosul, a Tarifa Externa Comum (TEC) passou a determinar, em geral, a estrutura e o nível das barreiras tarifárias. Marcos simbólicos do período desenvolvimentista foram eliminados:

⁴ Também contribuiu de forma decisiva para a expansão da dívida pública o processo de saneamento fiscal de passivos até então não reconhecidos plenamente, bem como de ajustes profundos nas dívidas dos estados (que foram "federalizadas") e dos bancos públicos.

em 1991, caiu a reserva de mercado no setor de informática; em 1995, a Emenda Constitucional n.º 6 acabou com a discriminação legal contra empresas estrangeiras, agora igualadas às nacionais. Da mesma forma, empresas estatais centrais para o processo de industrialização foram privatizadas, com a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Vale do Rio Doce. Os setores de telecomunicações, siderurgia, química e petroquímica, segmentos do setor elétrico, parte dos bancos públicos estaduais, entre outros, passaram por profundas transformações com o processo de privatização. Entre 1991 e 2002, foram privatizadas cerca de 130 empresas federais ou estaduais, em um montante de US\$ 106 bilhões entre receitas de vendas e transferência de dívidas. Verificou-se uma reconfiguração do “tripé” (Serra, 1982) sob o qual a base produtiva industrial brasileira havia sido erigida. Uma evidência neste sentido está na participação relativa das empresas de distintas origens no total das vendas das 500 maiores empresas do país. Na média dos anos 1980, as empresas com controle estrangeiro responderam por cerca de 30% das vendas; as empresas controladas pelo capital privado nacional por 40%; e as estatais por 30%. No ano 2002, essas participações foram de, respectivamente: 46%; 35% e 19%⁵.

Um dos principais fatos estilizados da economia brasileiras nos anos 1990 foi o aumento na taxa de desemprego (gráfico A9). Na origem deste fenômeno esteve a abertura comercial que, todavia, não pode ser apontada como única mudança estrutural relevante no período. Além disso, as políticas monetárias e fiscal contractionistas, motivadas pelos ditames da estabilização, especialmente em um ambiente marcado por uma série de choques externos adversos – as crises financeiras na segunda metade da década – contribuíram para a constituição de ciclos curtos de crescimento. Com o Plano Real verificou-se, inicialmente, um ganho real de renda dos trabalhadores assalariados das regiões metropolitanas que, todavia, foi perdido entre 1998 e 2002 (Belluzzo e Almeida, 2002; Carneiro, 2002; Giambiagi et al., 2015; Bresser-Pereira, 2016).

⁵ Estimativas próprias com dados da revista “Exame: Maiores e Melhores”, diversos números.

3. ECONOMIA E CULTURA NOS ANOS DA CRISE DESENVOLVIMENTISTA

A combinação da estabilização monetária com reformas estruturais liberalizantes logrou êxito no enfrentamento do quadro de inflação crônica do país e, em certa medida, na modernização da estrutura produtiva. Todavia, às vésperas das eleições de 2002, o Brasil havia acumulado significativos desajustes nos seus estoques de dívida pública e externa. A dívida líquida do setor público já estava acima de 50% do PIB, tinha seu prazo de maturação encurtado cada vez mais (com um giro médio inferior a três anos), apresentava um custo de carregamento de cerca de 8% do PIB (juros nominais sobre a dívida) e terminou o ano de 2002 com um perfil de indexação em que os títulos atrelados à variação cambial respondiam por 1/3 da dívida total. Ademais, as incertezas associadas ao processo eleitoral fizeram com que a taxa de câmbio disparasse, com uma desvalorização nominal de 60% entre janeiro e outubro de 2002. O *pass-trough* cambial operou de forma rápida, e tanto a inflação anualizada quanto as expectativas de inflação futura sinalizavam uma trajetória explosiva. Havia um temor generalizado na volta da indexação e no descontrole macroeconômico.

Qualquer novo governo que assumisse em tais condições muito provavelmente teria como prioridade, ao menos no curto prazo, o retorno à “normalidade”, mesmo que isso implicasse na adoção de medidas fiscais e monetárias fortemente contracionistas. No caso concreto do Brasil, o governo recém-eleito contava com uma significativa desconfiança do mercado financeiro internacional. A campanha eleitoral havia acirrado os ânimos políticos. Isto levou o então candidato de oposição a uma intensa busca de apoio junto ao setor privado. Símbolo disso foi a elaboração, na reta final da campanha, da “Carta ao Povo Brasileiro”, uma afirmação de compromissos com a manutenção da estabilidade econômica e o respeito aos contratos. Observadores contemporâneos passaram a observar que a chegada ao poder do principal líder da esquerda brasileira nas últimas três décadas e, mais importante, da manutenção de um conjunto amplo de políticas e de contratos, representou a

consolidação da transição democrática pós-regime militar. No plano econômico, tal continuidade significou uma (terceira) etapa do processo de estabilização iniciado com o Plano Real (Bresser-Pereira, 2016; Linhares, 2016; Fausto, 2019).

É no contexto de uma transição complexa e em meio às pressões financeiras geradas pela desconfiança dos credores é que se deve analisar as opções e estratégias de continuidade a despeito das críticas prévias contra as políticas econômicas do governo Cardoso. A montagem da equipe econômica do governo Lula e o anúncio das primeiras medidas revelaram o esforço de manutenção do status quo. No plano econômico, o enfrentamento da “crise de credibilidade” deu-se pelo aperto na política monetária e fiscal. A taxa básica de juros (SELIC) foi elevada para 26,5% ao ano, em termos nominais, o que implicava uma taxa real superior a 10%. A partir de junho de 2003, iniciou-se um processo de redução da SELIC que, todavia, acompanhou a própria queda da inflação corrente e esperada, de modo que a taxa real de juros (ex-ante e ex-post) manteve-se em patamares elevados nos primeiros anos do novo governo. No plano fiscal, o governo comprometeu-se com uma meta de superávit primário (receitas menos despesas dos três níveis de governo, excluindo-se o pagamento de juros) de 4,25% do PIB, um valor superior àquele acordado com o FMI no governo anterior. Reformas estruturais, aprovadas no final de 2003, como a previdenciária e a tributária, enfatizaram os ganhos fiscais de curto prazo em detrimento do equacionamento de desequilíbrios de longo prazo, especialmente no que se refere à regressividade do sistema tributário brasileiro. Aqui é importante lembrar que a política macroeconômica do período 1999-2002 foi marcada pela busca de superávits primários elevados, como forma de se criar poupança pública, toda ela direcionada para o pagamento de parte dos juros da dívida interna. Para tanto, a carga tributária foi elevada de 26% para mais de 35% do PIB.

Os principais resultados das políticas implementadas podem ser divididos em dois grandes blocos (ver tabela A2 e Gráfico A9): (i) sucesso na reversão das expectativas pessimistas do mercado financeiro, com impactos positivos sobre a trajetória da inflação e o gerenciamento da dívida pública; (ii) manutenção de um quadro de crescimento inferior ao verificado na média mundial. A partir de 2003, a conjuntura externa foi excepcionalmente favorável, contribuindo decisivamente para a correção dos desequilíbrios externos. Os resultados em conta corrente foram superavitários

entre 2002 e 2007, comandados por recordes sucessivos na balança comercial. A relação dívida líquida do setor público/PIB recuou, tendo o perfil de financiamento melhorado, pela menor exposição à variação cambial e aos títulos pós-fixados e referidos à variação cambial, além do alongamento de prazos. Houve forte queda no risco-país, e os indicadores de solvência externa – que relacionam os passivos contraídos e as exportações – e liquidez externa – passivos externos versus reservas internacionais – melhoraram de forma substantiva. A inflação recuou frente à média do período 1995-2002 – e o crescimento da renda atingiu o patamar médio de 4,1% a.a. (2003-2010, ver Tabela A2).

A instabilidade econômica que se inaugura com a crise da dívida externa e o processo de transição política associado à redemocratização do país deram os contornos para o estabelecimento das políticas na área da cultura (Miceli, 1984; Rubim, 2007; Calabre, 2009). O desmembramento do MEC, em 1985, com a criação do Ministério da Cultura, foi o momento simbólico mais importante do período. Todavia, a nova estrutura não gerou incrementos significativos na capacidade estatal em elaborar e realizar as políticas culturais. A escassez de recursos e a falta de organicidade em sua atuação levou à busca por fontes alternativas de financiamento, com destaque para a Lei nº 7.505 promulgada em 1986⁶, quando da gestão do destacado economista Celso Furtado no Ministério da Cultura. Conhecida como “Lei Sarney”, criava-se um mecanismo de renúncia fiscal que se tornou referência em políticas subsequentes.

A chegada ao poder do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) introduziu políticas redução da presença do Estado como ator indutor do desenvolvimento em diversas áreas. Neste contexto, a Lei nº 8.029⁷, promulgada em abril de 1990, extinguiu diversos órgãos da administração federal. Na área da cultura, por exemplo, pode-se destacar a Fundação Nacional de Artes - FUNARTE; a Fundação Nacional de Artes Cênicas - FUNDACEN; a Fundação do Cinema Brasileiro - FCB; a Fundação Nacional Pró-Memória - PRÓ-MEMÓRIA; a Fundação Nacional Pró-Leitura - PRÓ-LEITURA; e a Distribuidora de Filmes S.A. – EMBRAFILME. A mesma lei criou

⁶ Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm, acesso em 04 de dezembro de 2020.

⁷ Ver: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8029-12-abril-1990-363688-publicacaooriginal-1-pl.html>, acesso em 04 de dezembro de 2020.

ou reestruturou órgãos da área, como: o Instituto Brasileiro da Arte e Cultura - IBAC, que incorporou funções e estruturas das fundações extintas; e o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural que sucedeu a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN).

O Ministério da Cultura foi extinto e substituído pela Secretaria da Cultura. Sob o comando de Sérgio Paulo Rouanet foi idealizada e implementada a política de incentivos à cultura. Assim, a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC)⁸. Assim-chamada Lei Rouanet foi a base fundamental das ações governamentais para a área da cultura, particularmente nos governos dos presidentes Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Ainda no governo Itamar Franco, o Ministério da Cultura foi recriado sem que isso tenha se traduzido diretamente em uma atuação direta mais potente e diversificada do governo federal. A ênfase na renúncia fiscal para direcionar recursos públicos por meio de entes privados foi o norte das políticas culturais deste período.

⁸ Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313compilada.htm, acesso em 04 de dezembro de 2020.

4. ANOS 2000: DO *BOOM* DE COMMODITIES À PANDEMIA DO COVID 19

Ao longo do século XX, pelo menos até a eclosão da crise da dívida externa, no começo dos anos 1980, a economia brasileira caracterizou-se pelo elevado dinamismo, com taxas de crescimento da renda superiores à média mundial (Figura 1) e que excediam àquelas observadas nas principais economias avançadas. A partir dos anos 1930, e com maior intensidade entre os anos 1950 e 1980, a combinação de extensa industrialização e rápida urbanização modificaram, de forma profunda, a estrutura socioeconômica do país (Belluzzo e Almeida, 2002; Bresser-Pereira, 2016).

Para se colocar tal transformação em perspectiva, basta lembrar que, nos anos 1940, a renda per capita do país equivalia a menos de 10% da renda média de um estadunidense ou pouco menos de metade da renda média global. Quatro décadas depois, tais relações chegavam a 1/3 e mais de 100%, respectivamente. O Brasil foi um dos casos mais bem-sucedidos em termos de crescimento econômico no século XX (World Bank, 2008; Maddison, 2000, 2007) pelo menos até a eclosão da crise da dívida externa (gráficos A1 e A2). Neste momento, revelou-se com maior intensidade⁹ as vulnerabilidades do padrão de financiamento da economia, excessivamente dependente de empréstimos em moedas conversíveis e da expansão doméstica de crédito público. No auge da crise, a dívida externa líquida equivalia a quase metade da renda nacional (gráfico A4). A ruptura externa derivada da alta na taxa de juros

⁹ A Comissão do Crescimento criada pelo Banco Mundial (World Bank, 2008) analisou casos de sucesso em termos de expansão sustentada da renda, dentre eles o Brasil entre os anos 1950 e 1970. Porém, enquanto outros casos de sucesso, especialmente as economias asiáticas, lograram avançar por mais tempo, o dinamismo brasileiro foi interrompido com a crise da dívida externa. Logo: “Perhaps more intriguing is how differently the success stories end. Six of the economies (Hong Kong, China; Japan; Korea; Malta; Singapore; and Taiwan, China) continued to grow all the way to high-income levels. But several of the others lost some or all of their growth momentum long before catching the leading economies. The most striking example is Brazil, where fast economic growth petered out around the time of the second oil shock in 1979 and has yet to resume.” (p.19). Mais adiante, este mesmo estudo sugere que: “Brazil’s problems began after the first oil shock in 1973, which left the country suffering from inflation and an overhang of debt. In response, the government in 1974 turned further inward. It began a “second phase” of import substitution, which went beyond light manufacturing to promote heavy industries and capital goods production, a strategy that was heavily dependent on the recycling of petrodollars. When dollar interest rates spiked after 1979, Brazil plunged into a debt and highinflation crisis from which it took more than a decade to emerge.” (p.21)

dos Estados Unidos desorganizou as finanças públicas e privadas. A inflação brasileira, já alta e crônica, acelerou-se para níveis que passaram a desorganizar a vida econômica e social (gráfico A5).

A industrialização foi o motor do crescimento brasileiro¹⁰ e a subsequente “desindustrialização” tornou-se uma das fontes principais da perda de dinamismo da economia (tabela A1 e gráficos A3, A6 e A7). No começo dos anos 1980, a produção industrial brasileira era a oitava maior do planeta, superando a produção conjunta das principais nações asiáticas em desenvolvimento (ver tabela A1). Naquele momento, o valor adicionado pelo setor manufatureiro do Brasil representava 2,7% do total mundial; e as exportações brasileiras de bens industriais atingiam 1,2% das vendas globais. Na década de 2010, tais proporções se reduziram para, respectivamente, 1,5% a 2,0% e 0,7%. Ainda ao se comparar o auge da industrialização com o período contemporâneo, cabe recordar que a renda gerada na indústria oscilava entre 25% e 30% do PIB nacional na década de 1970 e começo dos anos 1980; de lá para cá, o recuo tem sido constante, ao ponto de tal proporção situar-se entre 10% e 15% nos anos 2000 (Palma, 2012; Unido, 2015; Unctad, 2016).

A literatura tem buscado explicar as razões para o colapso do crescimento da economia brasileira (Bacha e Bonelli, 2005; Palma, 2012). A partir de diferentes perspectivas teóricas há pelo menos um ponto de convergência, que é a constatação de um problema central, qual seja: a perda no vigor dos investimentos e os incrementos modestos da produtividade (Palma, 2012; Dieppe, 2020). Todavia, tal ponto de partida encontra caminhos explicativos distintos. Por um lado, a visão aqui denominada de “convencional” enfatiza os problemas derivados da intervenção estatal durante o período desenvolvimentista, entre os anos 1950 e 1980, e novamente nos anos 2000, especialmente: (i) as distorções de preços e, por decorrência, as decisões ineficientes na alocação intertemporal dos recursos, e (ii) o ambiente institucional instável e hostil aos investidores privados (Franco, 2005; Bacha e Bonelli, 2005; Lisboa e Latif, 2013; Spilimbergo e Srinivasan, 2019).

¹⁰ De acordo com Cherif e Hasanov (2019, p. 51): “... during the height of industrial policies, many developing economies achieved relatively high growth rates in manufacturing spurred by the import substitution policies. Among the best performers, manufacturing value added per capita grew at an average annual rate of about 10 percent in Indonesia, 7 percent in Nigeria and 6 percent in Brazil over 1965–1980. Yet, these performances were still dwarfed by that of the Asian miracles.”

As interpretações alternativas criticam o padrão de inserção do Brasil na economia internacional na “era da hiper globalização” (Unctad, 2018b, 2019, 2020), depois dos anos 1980, o viés deflacionista das políticas macroeconômicas e os problemas associados à especialização regressiva e ao processo de desindustrialização. Argumenta-se que nas últimas três ou quatro décadas, período que coincide com o aprofundamento da globalização com dominância financeira, o país adotou estratégias equivocadas de inserção externa. A excessiva abertura financeira teria produzido volatilidade excessiva nos preços macroeconômicos fundamentais e crises recorrentes, cujos efeitos se fizeram sentir nos desequilíbrios patrimoniais dos setores privados e público e, com isso, no estreitamento do horizonte temporal nas decisões de reprodução da riqueza. Ademais, as reformas neoliberais teriam diminuído a capacidade estatal em realizar investimentos capazes de sustentar horizontes mais largos de expansão do conjunto da economia. A estes problemas se somariam características mais profundas da sociedade, como a postura rentista de parte de sua sociedade (Belluzzo e Almeida, 2002; Arestis e Saad-Filho, 2008; Palma, 2012; Bresser-Pereira, 2016). Ademais, a perda de dinamismo da indústria de transformação seria peça-central na explicação do baixo crescimento.

Portanto, a especialização regressiva da economia brasileira e o seu padrão de abertura financeira podem ter tornado o país mais vulnerável às variações abruptas dos preços dos recursos naturais e aos choques financeiros (Palma, 2012; Bresser-Pereira et al., 2016; Ferrari Filho e Fonseca, 2015; Hiratuka e Sarti, 2017). Por isso mesmo, observa-se que desde o advento da crise da dívida externa, o Brasil cresceu sistematicamente abaixo da média mundial, em cerca de um ponto percentual por ano (Figura 1), abaixo da média das economias emergentes e em desenvolvimento e, em alguns períodos, abaixo da média latino-americana. Dado esse processo de decadência relativa, parte dos anos 2000 foram atípicos porque caracterizados por um processo de convergência entre aceleração no crescimento, melhor distribuição da renda, redução da pobreza e maior resiliência macroeconômica, que é a capacidade de absorver choques externos e que foi manifesta, de forma clara, quando da eclosão da crise financeira global de 2007-2009 (CFG).

Em parte, tais elementos foram impulsionados pelo contexto global de ascensão das potências emergentes, particularmente da China, em um momento em que as

economias avançadas, lideradas pelos EUA, mantinham processos domésticos de expansão do consumo a partir da forte elevação no endividamento das famílias, o que permitiu a constituição de um ciclo de elevação dos preços internacionais das commodities com moderação na evolução dos preços dos bens industriais (Unctad, 2016, 2018b, 2019, 2020; World Bank, 2019; IMF, 2020). Tal choque favorável nos termos de intercâmbio contribuiu para a ampliação dos investimentos nos países produtores e exportadores de recursos naturais, bem como reduziu as restrições financeiras, fiscal e externa. A apreciação do Real derivada dos influxos de divisas também permitiu a ampliação do poder de compra dos salários. No plano interno, iniciativas redistributivas, como a recuperação no poder de compra do salário-mínimo, as políticas de transferência de renda para as camadas mais pobres da população e a expansão na oferta de crédito também desempenharam um papel positivo¹¹. É neste cenário que se dá a retomada do ativismo estatal no Brasil, que antecedeu à eclosão da CFG, ganhando força por conta desta, ainda que com um formato mais associado às típicas políticas contracíclicas voltadas à estabilização da demanda no curto prazo (Ferrari Filho e Fonseca, 2015; Arestis et al., 2017; Bresser-Pereira et al., 2019; Fonseca et al., 2020).

Após a CFG, o governo brasileiro seguiu a tendência internacional de adoção de estímulos monetários, creditícios e fiscais contundentes. Retrospectivamente, pode-se afirmar que tais iniciativas garantiram o amortecimento dos seus impactos e em 2009, quando o PIB experimentou contração de 0,3%, possibilitando uma recuperação vigorosa já em 2010, com um crescimento de 7,5%. Em 2011, o governo central conduziu um aperto fiscal, que veio se somar à retomada da política monetária restritiva. Isto porque, havia sinais de que a aceleração do crescimento vinha acompanhada de pressões inflacionárias significativas. O ambiente internacional

¹¹ A literatura sobre este tema é ampla e converge com a percepção de que, principalmente entre 2004 e 2014, houve um ciclo virtuoso de redução da pobreza, ganhos de bem-estar mensurados em termos de consumo das famílias mais pobres, queda na desigualdade e melhorias nas condições gerais do mercado de trabalho (World Bank, 2019; Spilimbergo e Srinivasan, 2019). De acordo com o FMI: “Over the past decade or so, Brazil—a still highly unequal country—has been the poster child for social mobility. According to the World Bank’s international poverty line, Brazil slashed poverty from 25 percent of the population in 2004 to 8.5 percent in 2014. Extreme poverty declined from 12 to 4 percent over the same period. As millions were lifted out of poverty, the middle class was boosted ... Inequality reduction was achieved thanks to a decade-long period of economic growth and deliberate income and social inclusion policies, such as minimum wage increases and targeted social programs.” (IMF, 2017, p. 49).

foi-se tornando cada vez menos favorável a partir de 2011, pois emerge um quadro de: (i) crescente instabilidade nos mercados financeiros, devido aos problemas de endividamento das economias europeias e as fragilidades financeira disseminadas em diversos países; (ii) baixo crescimento do conjunto das economias maduras, particularmente os EUA, agravada pelos efeitos da crescente tensão política do congresso estadunidense sobre a situação fiscal do país; e (iii) desaceleração no crescimento das principais economias emergentes, particularmente a China, o que comprometeu o bom desempenho do comércio mundial de commodities – minerais, energéticas e alimentos.

Neste novo período, verificou-se, por parte do governo federal, a renovação, com ainda maior intensidade, da aposta nos estímulos fiscais, por meio, principalmente, de desonerações tributárias diversas, e de apoio aos bancos públicos, como fontes estratégicas para a sustentação do crédito para investimentos de longo prazo, o que não garantiu a manutenção de taxas robustas de crescimento. Houve, também, um afrouxamento da política monetária, que permitiu aliviar as pressões de apreciação do Real¹². Se o segundo pilar se mostrou efetivo, na medida em que o crédito privado deixou de irrigar a economia a partir da crise de 2008, cabendo ao crédito público sustentar os níveis já medíocres da formação bruta de capital, o primeiro pilar parece não ter funcionado adequadamente. A partir de meados de 2013 começou a se caracterizar uma reversão importante, quando o baixo dinamismo em termos de expansão do nível de atividade passou a ser acompanhado pela deterioração nos principais fundamentos macroeconômicos (Arestis et al., 2017; Spilimbergo e Srinivasan, 2019). No plano externo, ficou para trás a bonança do período de choque favorável nos termos de intercâmbio. A combinação entre vários anos em que a demanda doméstica crescia acima da capacidade produtiva local, com queda nos preços internacionais dos recursos naturais e, até meados de 2013, um Real forte, se traduziu em déficits em conta corrente entre 3% e 4% do PIB. As pressões inflacionárias foram sendo contidas pela política fiscal, como nos casos emblemáticos da energia elétrica e dos combustíveis. A primeira onda de protestos

¹² Entre agosto de 2011 e março de 2013 o Copom-BCB reduziu a taxa básica de juros – SELIC – de 12,50% a.a. para 7,25% a.a. Nesse mesmo período a cotação média do dólar passou da faixa de R\$ 1,60 para R\$ 2,20.

populares, em junho de 2013, e o ambiente eleitoral acirrado, em 2014, induziram os governos central e locais (estados e municípios) a ampliar os estímulos fiscais para além das respectivas capacidades de arrecadação em meio às trajetórias declinantes de crescimento da renda (Carvalho, 2018; Singer, 2018).

Em 2015 e 2016, o produto entrou em queda livre, com variação negativa da ordem de -3,5% ao ano. A inflação chegou a oscilar na faixa de 10%, a taxa de desemprego e o resultado fiscal também se aproximam rapidamente dos dois dígitos. Somente as contas externas deram sinais de melhora, ainda que por razões menos virtuosas: o déficit em conta corrente diminuiu em virtude da alta no valor do dólar e da queda da demanda doméstica por bens e serviços importados. A piora na economia associou-se com a crise política aberta, quando importantes lideranças políticas e empresariais passaram a ser alvo de investigações por parte das operações policiais e judiciais, que culminaram com o segundo impeachment presidencial do período pós-redemocratização. Nos anos subsequentes, o crescimento seguiu baixo, com taxas médias de variação da renda em 1% a.a. (Cardoso et al., 2018; Carvalho, 2018; Singer, 2018; Dweck e Rossi, 2019; IMF, 2020).

A reintrodução de políticas estruturais liberalizantes em um contexto recessivo doméstico e de instabilidade externa aprofundou a tendência de deterioração do tecido econômico e social (gráfico A9; World Bank, 2019; IMF, 2020; Unctad, 2020). Antes mesmo dos desdobramentos econômicos da crise provocada pela pandemia do COVID-19, o desempenho econômico era pífio. O nível de atividades e a demanda eram piores do que aqueles observados no início de 2014 (gráfico A10). De acordo com o FMI (IMF, 2020), o desempenho da economia brasileira entre 2017-2019 foi “decepcionante” diante das expectativas criadas a partir da reorientação de políticas inaugurada em 2016¹³.

No plano cultural das duas primeiras décadas dos anos 2000 foram marcantes, na medida em que se observou a convergência de fatores que, em um primeiro momento, permitiram a revitalização de vários dos seus segmentos e, posteriormente,

¹³ “Brazil was struggling to kickstart its economy after the severe 2015-16 recession. GDP growth during 2017-19 was disappointingly low, marking the slowest recovery on record for Brazil and among the 10 percent weakest recoveries around the world in the last 50 years. At the end of 2019, GDP per capita was 7 percent below the level in 2014, unemployment was only marginally below the 2017 peak, and gains that had been achieved in reducing poverty and income inequality during the 2000s were partly reversed.” (IMF, 2020, p. 4).

recolocaram um quadro de crise e instabilidade (Calabre, 2014; Rubim et al., 2015; Valiati e Moller, 2016; Valiati e Fialho, 2017; Valiati et al., 2017; Cunha et al., 2020a, 2020b). A retomada do ativismo estatal, especialmente entre 2003 e 2014, permitiu o avanço na estruturação de políticas públicas de diversos recortes – financiamento, ampliação do acesso e consumo aos bens e serviços culturais, preservação do patrimônio cultural etc. – e com a característica de maior interação entre os atores da área cultural e os gestores públicos.

Foram implantadas políticas e instituições estruturantes, algumas delas previstas na Constituição Federal de 1988, mas ainda não plenamente desenvolvidas, tais como o Sistema Nacional de Cultura¹⁴. Neste período foi gestado e aprovado o Plano Nacional de Cultura¹⁵, reformuladas a lei de direitos autorais e a lei de incentivo à cultura e construído Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais¹⁶, para citar alguns exemplos. A partir de 2014, desaceleração no ritmo de crescimento econômico, a crise fiscal, a instabilidade política interna e os sucessivos choques externos, particularmente a pandemia do Covid 19, produziram efeitos extremamente negativos sobre os setores culturais e criativos, cujo pleno dimensionamento só poderá ser feito nos próximos anos¹⁷.

¹⁴ Ver: <http://cultura.gov.br/sistema-nacional-de-cultura/>, último acesso em 14 de dezembro de 2020.

¹⁵ Ver: <http://pnc.cultura.gov.br/>, último acesso em 14 de dezembro de 2020.

¹⁶ Ver: <http://sniic.cultura.gov.br/>, último acesso em 14 de dezembro de 2020.

¹⁷ O detalhamento sobre as transformações na forma de produzir e consumir os bens e serviços culturais e criativos no contexto de revolução digital e de expansão no poder de compra dos brasileiros está detalhado nos demais capítulos deste livro, bem como em Valiati e Fialho (2017), Valiati et al. (2017) e Cunha et al. (2020a, 2020b). Sobre a pandemia e seus efeitos na Cultura ver Itaú Cultural (2020).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise da dívida externa (1982) inaugurou um longo período de instabilidade macroeconômica e baixo crescimento, que acabou coincidindo com um novo ciclo de redemocratização no país e, assim, de elevadas expectativas quanto à capacidade do Estado resgata sua “dívida social”. A partir do Plano Real (1994) as bases para a estabilidade foram sendo reconstituídas. No início do século XXI, mesmo com um crescimento econômico ainda baixo, quando se toma por parâmetros a média mundial e, mais importante, a média de crescimento dos países emergentes, o Brasil encontrava-se em uma posição relativamente mais favorável para se relançar em um novo processo de desenvolvimento. A situação geopolítica era inédita em mais de cinco séculos de expansão comercial e industrial liderada pela Europa e, depois, EUA. Pela primeira vez, desde o advento do nascimento e consolidação da indústria moderna e, por decorrência, do predomínio do mundo urbano sobre o rural, os países da periferia tomaram a frente do centro capitalista em termos de renda e de determinação do ritmo de crescimento mundial. A ascensão de China e Índia, representando um terço da humanidade, à condição de potências globais, alterou completamente o quadro da ordem internacional.

O aumento na demanda e nos preços globais de recursos naturais deu um impulso adicional na economia nos anos 2000, o qual se completou com políticas domésticas redistributivas. Por decorrência, observou-se uma aceleração no ritmo de expansão do produto, melhorias nos resultados fiscais e sociais. A inflação, ainda acima da média global, reduziu-se diante dos patamares observados nas décadas anteriores. Ainda assim, os baixos ganhos de produtividade associados à perda de vigor e de diversificação da indústria de transformação seguiram sendo empecilhos à manutenção de uma trajetória mais robusta e sustentável de expansão. A partir de 2014, a reversão no ciclo favorável no mercado de commodities e os problemas políticos domésticos criaram um ambiente regressivo nos planos econômico e social.

Assim, após décadas de modernização produtiva, fruto de mudanças estruturais que ampliaram a sua produtividade, o Brasil experimentou um longo processo de especialização regressiva, que se inaugurou com a crise da dívida externa, no começo

dos anos 1980. Nas duas décadas subsequentes, a instabilidade macroeconômica e o baixo crescimento foram a regra e as políticas de Estado priorizaram a estabilização inflacionária e as reformas pró-mercado. Nos anos 2000, voltaram a aceleração do crescimento com distribuição de renda e o ativismo estatal, o que não evitou a persistência do movimento mais geral de perda de eficiência do sistema produtivo.

Aqui e no capítulo 7 tratamos de dar o contorno mais geral deste processo, e que perpassa pouco mais de um século da história econômica do país, tendo condicionado o desenvolvimento dos setores culturais e criativos, bem como das políticas públicas voltadas a estes segmentos. Tais temas são objeto de detalhamento nos demais capítulos deste livro, bem como aparece em nossos trabalhos anteriores, particularmente em Valiati e Fialho (2017), Valiati et al. (2017) e Cunha et al. (2020a, 2020b).

REFERÊNCIAS

Arestis, P.; Baltar, C. T.; Prates, D. M. The Brazilian Economy since the Great Financial Crisis of 2007/2008, Palgrave Macmillan, 2017.

Bacha, E. L., Bonelli, R. Uma interpretação das causas da desaceleração econômica do Brasil. Re- vista de Economia Política, Vol 25, nº 3, Jul-Set – 2005.

Belluzzo, L. G. M.; Almeida, S. G. Depois da Queda – a Economia Brasileira da Crise da Dívida aos Impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Bonelli, R. Ensaio Sobre Política Econômica e Industrialização no Brasil. Rio de Janeiro: SEN- AI-DEN/DITEC/DPEA/CIET, 1995.

Bresser-Pereira, L. C. A Construção Política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a inde- pendência. São Paulo: Editora 34, 2016.

Bresser-Pereira, L. C. et al. Developmental Macroeconomics: New Developmentalism as a Growth Strategy. London, Routledge, 2014.

Bresser-Pereira, L. C. et al. Financeirização, coalizão de interesses e taxa de juros no Brasil, Texto para Discussão IE/UFRJ, n. 22, outubro 2019. Rio de Janeiro, Instituto de Economia – UFRJ, 2019.

Calabre, L. Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 58, p.137-156, jun. 2014.

Calabre, L. Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2009.

Carneiro, R. Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Unesp, 2002.

Carvalho, L. Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

Cherif, R., Hasanov, F. The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy. IMF Working Paper, 19/1974. Washington, DC: International Monetary Fund, 2019.

Cunha, A. M. et al. (Org.). Artes cênicas: estudos setoriais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020b.

Cunha, A. M. et al. (Org.). Música: estudos setoriais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020a.

Dieppe, A. Global Productivity: Trends, Drivers, and Policies. Washington, DC, World Bank, 2020. Dunning, J. H. Alliance Capitalism and Global Business. Routledge, 2014.

Dweck, E., Rossi, P. Políticas sociais, distribuição, crescimento e mudança estrutural. In: Leite, M. V. C. Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: Novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade. Brasília, DF: Cepal, 2019.

Fausto, B. História do Brasil. São Paulo: Edusp, 2019.

Fonseca, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: Dathein, R. (Org.). Desenvolvimentismo: o Conceito, as bases teóricas, as políticas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

Fonseca, P. C. D. et al. Growth, Distribution, and Crisis: The Workers' Party Administrations. Latin American Perspectives, Volume 47 Issue 1, January, pp 65-82, 2020.

Fonseca, P. C. D.; Salomão, I. C. O Nacional-Desenvolvimentismo em Tempos de Getúlio Vargas: 1951-1954. Ferreira, J., Delgado, L. A. N. (Org.). O Brasil Republicano: Terceira República (1945- 1964). 8ed. Rio de Janeiro: Record, 2019.

Franco, G. H. B. Auge e declínio do inflacionismo no Brasil. In: Giambiagi, F. et al (Org.). Economia brasileira contemporânea (1945-2004), 1ª edição. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2005.

Giambiagi, F. et al. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)*, 2ª edição. Rio de Janeiro, Elsevier, 2015.

Hallward-Driemeier, M.; Nayyar, G. *Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development*. Washington, DC: The World Bank, 2018.

Hiratuka, C.; Sarti, F. Transformações na Estrutura Produtiva Global, Desindustrialização e Desenvolvimento Industrial no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 37, n.1 (146), p. 189-207, 2017.

IMF. Brazil - 2020 Article IV Consultation, Country Report No. 20/311, December. Washington, DC: International Monetary Fund, 2020.

IMF. Brazil – Selected Issues, July, IMF Country Report No. 17/216. Washington, DC: International Monetary Fund, 2017.

Itaú Cultural. *Dez anos de Economia da Cultura no Brasil e os Impactos da Covid-19: um relatório a partir do painel de dados do Observatório Itaú Cultural*. São Paulo: Itaú Cultural, 2020.

Jayme Jr., F., Crocco, M. (org.). *Bancos públicos e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, IPEA, 2000.

Linhares, M Y. (org.) *História Geral do Brasil*, 10ª edição. Rio de Janeiro, Elsevier, 2016.

Lisboa, M. B., Latif, Z. A. *Democracy and Growth in Brazil*. Insper Working Paper WPE: 311/2013. Disponível em: www.insper.edu.br/wp-content/.../2013_wpe311.pdf, acesso em 05/06/2019.

Maddison, A. *Brazilian Economic Performance Since 1500: a comparative perspective (unpublished paper)*, 2000. Disponível em: <http://www.ggdc.net/maddison/oriindex.htm>, acesso em 01/10/2020.

Maddison, A. *Contours of the World Economy 1-2030 AD: Essays in Macro-Economic History*. Oxford University Press, 2007.

Marconi, N.; Rocha, I. I.; Magacho, G. R. Sectoral capabilities and productive structure: An input-output analysis of the key sectors of the Brazilian economy. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 36, nº 3 (143), pp. 470-492, July-September/2016.

Mckinsey Global Institute. *Outperformers: high-growth emerging economies and the companies that propel them*, 2018. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/innovation-and-growth/outperformers-high-growth-emerging-economies-and-the-companies-that-propel-them>, acesso em 15/10/2020.

Milanovic, B. *Capitalism, Alone: The Future of the System That Rules the World*. Belknap Press, 2019.

Naudé, W., Szirmai, A., Haraguchi, N. *Structural transformation in Brazil, Russia, India, China and South Africa (BRICS)*, MERIT Working Papers 2016-016, United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT), 2016.

Palma, J. G. *Was Brazil's recent growth acceleration the world's most overrated boom?* Cambridge Working Papers in Economics, N. 1248. University of Cambridge, 2012.

Rubim, A. A. C. *Políticas culturais no Brasil: tristes tradições*. Revista Galáxia, São Paulo, n. 13, p. 101-113, Jun. 2007.

Rubim, A. A. C. et al. (Org). *Políticas culturais no governo Dilma*. Salvador, EDUFBA, 2015.

Schwarcz, L. M.; Starling, H. M. *Brasil: uma biografia*, 2a. edição. Companhia das Letras, 2015.

Singer, A. *O Lulismo em Crise*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Spilimbergo, A., Srinivasan, K. (editors). Brazil: boom, bust, and the road to recovery. Washington, DC: IMF, 2019.

Stiglitz, J. People, Power, and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent. Allen Lane, 2019.

Unctad. Trade and Development Report 2018 - Power, Platforms and the Free Trade Delusion. Geneva: the United Nations Conference on Trade and Development (Unctad), 2018b.

Unctad. Trade and Development Report 2019 - Financing A Global Green New Deal. Geneva: the United Nations Conference on Trade and Development (Unctad), 2019.

Unctad. Trade and Development Report 2020 - From global pandemic to prosperity for all: avoiding another lost decade. Geneva: the United Nations Conference on Trade and Development (Unctad), 2020.

Valiati, L. et al. (Org.). Consumo de Audiovisual no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

Valiati, L.; Fialho, A. L. N. (Org.). Atlas Econômico da Cultura Brasileira: Metodologia. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

Valiati, L.; Moller, G. (Org.). Economia Criativa, Cultura e Políticas Públicas. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016.

World Bank. Effects of the Business Cycle on Social Indicators in Latin America and the Caribbean: when dreams meet reality. Washington, DC, World Bank, 2019.

World Bank. The Growth Report Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development. Washington, DC: the World Bank, 2008.