

Capítulo 2

Da Era Desenvolvimentista ao Modelo Liberal Periférico

Este capítulo se concentra nas mudanças estruturais e no desenvolvimento econômico do Brasil a partir de 1930. Na seção 2.1 analisam-se as principais mudanças estruturais na Era Desenvolvimentista (1930-1979), que teve como eixos estruturantes a substituição de importações e a industrialização. A Seção 2.2 examina o período de crise, instabilidade e transição (1980-1994). E, por fim, a Seção 2.3 apresenta as principais características do Modelo Liberal Periférico (MLP), de 1995 em diante. O principal objetivo é destacar as mudanças estruturais em cada fase e os contrastes entre a Era Desenvolvimentista e o MLP.

2.1 Era Desenvolvimentista e a Formação de uma Economia Industrial (1930-1979)

A revolução de 1930 é ponto de inflexão tanto na trajetória política como na formação econômica do Brasil. De fato, na esfera econômica, a década de 1930 marcou a transição da economia agroexportadora para a economia industrial (SUZIGAN, 2000, p. 366). Iniciou-se, então, um longo período de meio século conhecido como Era Desenvolvimentista.

A mudança estrutural experimentada pelo país foi extraordinária. Conforme visto no Capítulo 1, os maiores coeficientes de mudança estrutural na economia brasileira são exatamente os do período em questão, mais precisamente as décadas de 1930, 1940, 1950 e 1970. A crise dos anos 1960 implicou descontinuidade no processo de mudanças estruturais de longo prazo. Não

obstante, uma mudança expressiva foi, sem dúvida alguma, o processo de industrialização substitutivo de importações, que se estendeu por cinco séculos. A participação da indústria de transformação no PIB aumentou de 12%, em 1929-1930, para 26%, em 1979-1980. A queda da importância relativa da agropecuária se expressou também no avanço de outras indústrias (construção, indústria extrativa mineral e serviços industriais de utilidade pública) e do processo de terciarização (crescente participação do setor terciário - serviços).

O notável processo de industrialização no período 1930-1980 é evidenciado por diferentes indicadores (Tabela 2.1). Melhor indicador do que o aumento da participação da indústria de transformação no PIB (que mais do que duplica entre 1930 e 1980) é o notável aumento da razão entre o PIB da indústria de transformação e o PIB da agropecuária, que saltou de 0,6, em 1929-1930, para 5,0, em 1979-1980. Ademais, o PIB *per capita* da indústria de transformação, que havia duplicado nas três primeiras décadas do século XX, cresceu praticamente 15 vezes no período 1930-1980. As maiores taxas médias anuais de crescimento real do PIB *per capita* da indústria de transformação também ocorreram no período 1930-1980. Na realidade, a taxa secular (período 1900-2011) de crescimento real do PIB *per capita* da indústria de transformação brasileira foi 3,1%; porém, somente nas décadas que compõem o período 1930-1980 é que as taxas de crescimento superaram a taxa secular. Essas taxas de crescimento superaram 6% nas décadas de 1940, 1950 e 1970.

Tabela 2.1 Industrialização no Brasil - Indicadores: 1901-2010

	Brasil - Participação da indústria de transformação no PIB (%)	Brasil - Razão entre PIB da indústria de transformação e PIB da agropecuária	Brasil - Indústria de transformação PIB <i>per capita</i> (índice 1949-1950 = 100)	Brasil - Variação média anual do PIB <i>per capita</i> da indústria de transformação (%) (*)	Razão entre o PIB <i>per capita</i> da indústria de transformação do Brasil e o PIB <i>per capita</i> da indústria de transformação do resto do mundo (%)
1901	9,4	0,4	16		22,2
1909-1910	10,2	0,5	18	1,5	19,6
1919-1920	12,4	0,6	25	3,1	20,8
1929-1930	11,6	0,6	33	2,9	24,9

(Continua)

Tabela 2.1 Industrialização no Brasil - Indicadores: 1901-2010 (Continuação)

	Brasil - Participação da indústria de transformação no PIB (%)	Brasil - Razão entre PIB da indústria de transformação e PIB da agropecuária	Brasil - Indústria de transformação PIB <i>per capita</i> (índice 1949-1950 = 100)	Brasil - Variação média anual do PIB <i>per capita</i> da indústria de transformação (%) (*)	Razão entre o PIB <i>per capita</i> da indústria de transformação do Brasil e o PIB <i>per capita</i> da indústria de transformação do resto do mundo (%)
1939-1940	14,5	0,9	55	5,1	33,6
1949-1950	19,4	1,5	100	6,2	43,5
1959-1960	23,2	2,5	179	6,0	54,8
1969-1970	24,8	3,3	261	3,8	68,0
1979-1980	25,8	5,0	486	6,4	91,9
1989-1990	22,2	4,0	428	-1,3	72,9
1999-2000	20,2	3,2	407	-0,5	61,0
2009-2010	17,9	2,7	451	1,0	57,7

Fonte: elaboração do autor.

Notas: em valores constantes. (*) Na década limitada superiormente pelos anos de referência.

Vale destacar ainda que, nas três primeiras décadas do século XX, a razão entre o PIB *per capita* da indústria de transformação do Brasil e o PIB *per capita* da indústria de transformação do resto do mundo permaneceu relativamente estável. O PIB *per capita* da indústria de transformação brasileira era aproximadamente 20% da média mundial, e, a partir de 1930, esta razão aumentou continuamente e chegou a mais de 90% em 1980. Trata-se, de fato, de um acelerado e bem-sucedido processo de *catch up* (alcance), ou seja, esforço extraordinário para se chegar ao nível médio de industrialização dos países desenvolvidos.

Mais do que um ponto de inflexão via processo de industrialização, a Revolução de 1930 implicou ruptura. Foi ruptura com o liberalismo econômico, que formou a base ideológica do Segundo Império e da República Velha. Para ilustrar, já em 1931, o Governo Vargas suspendeu o pagamento do serviço da dívida pública externa e adotou o controle cambial, com o monopólio de compra e venda de divisas estrangeiras no Banco do Brasil (ABREU, 1990, p. 74).

Naturalmente, a experiência de liberalismo “real” no Brasil pré-1930 é de liberalismo imperfeito. As violações do *laissez-faire* ocorreram na maior parte do tempo em resposta a necessidades específicas. Como discutido no Capítulo 1, além das disputas políticas entre as frações dos setores dominantes, determinados imperativos econômicos induziram a intervenção estatal. Dentre esses imperativos, cabe destacar: controle das finanças públicas (arrecadação tributária via taxação de exportações e importações); ajuste das contas externas (política cambial); acumulação de capital (intervenção estatal em setores como ferrovias e finanças); e estabilidade econômica (política monetária expansionista e valorização do café).

Entretanto, “a principal contribuição da revolução de 1930 não seria a intromissão do Estado na economia, mas conciliar a ideologia predominante com a realidade da política oficial” (TOPIK, 1987, p. 189). Os princípios do nacionalismo econômico já aparecem claramente na Constituição Federal de 1934, nos artigos 116 e 117. A ideologia predominante é o Nacional-Desenvolvimentismo.

O Nacional-Desenvolvimentismo (ND) pode ser conceituado, de forma simplificada, como a ideologia ou o projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio industrialização substitutiva de importações-intervencionismo estatal-nacionalismo (Quadro 2.1). O ND é, na realidade, uma versão do nacionalismo econômico; é a ideologia do desenvolvimento econômico assentado na industrialização e na soberania dos países da América Latina, principalmente no período 1930-1980. A soberania pode ser definida como a probabilidade de o Estado-Nação realizar sua própria vontade independentemente da vontade alheia (ou seja, a vontade de outro Estado-Nação).

É verdade que o pensamento desenvolvimentista pode ser encontrado no Brasil na época do Império e no período republicano que antecede a revolução de 1930 (FONSECA, 2004, p. 226; LUZ, 1975; LIMA, 1976). Para ilustrar, Alves Branco está associado à industrialização em meados do século XIX, Amaro Cavalcante ao nacionalismo e Rui Barbosa ao intervencionismo no final do século XIX. Pilares do desenvolvimentismo aparecem, por exemplo, no nacionalismo agrário e no intervencionismo anti-industrialista em defesa do café.

Quadro 2.1 Nacional-Desenvolvimentismo

Trinômio	Ideologia do desenvolvimento econômico
Industrialização substitutiva de importações	Industrialização
Intervencionismo estatal	Soberania
Nacionalismo	

(Continua)

Quadro 2.1 Nacional-Desenvolvimentismo (*Continuação*)

Estratégia de desenvolvimento econômico	Processo político
Crescimento econômico	Deslocar o poder econômico e político dos grandes proprietários de terras e recursos naturais para a burguesia industrial
Industrialização	
Mudança da estrutura produtiva	Redução da vulnerabilidade externa estrutural: pilares
Redução da vulnerabilidade externa estrutural	Alteração do padrão de comércio exterior
	Menor dependência em relação à exportação de <i>commodities</i>
Plano da política econômica	Mudança na estrutura de importação
Planejamento econômico	Redução do coeficiente de penetração das importações
Política comercial protecionista	Encurtamento do hiato tecnológico
Política industrial proativa	Fortalecimento do sistema nacional de inovações
Incentivos ao investimento privado na indústria de transformação	Tratamento diferenciado para o capital estrangeiro
Investimento estatal nos setores básicos	Ausência de tratamento nacional via discriminação nas compras governamentais etc.
Preferência revelada pelo capital privado nacional	Restrição de acesso a determinados setores
Subordinação da política de estabilização macroeconômica à política de desenvolvimento	Imposição de critérios de desempenho
Política fiscal expansionista	Restrição na obtenção de incentivos governamentais
Juro real negativo	
Expansão de crédito seletivo	
Câmbio diferenciado	

Ademais, a análise da gênese e evolução do ND não pode negligenciar a história intelectual nem as experiências de industrialização e desenvolvimento econômico no resto do mundo. O ND não nasceu no Brasil e nem em outros países da América Latina. As raízes do pensamento desenvolvimentista no Brasil (nacionalismo, intervencionismo e defesa da indústria) estão nas ideologias e políticas de desenvolvimento econômico, por exemplo, na Grã-Bretanha, nos séculos XVI (Henrique XVII e Elizabeth I) e XVII (Robert Walpole); França, no século XVII (Jean-Baptiste Colbert); Estados Unidos, no final do século XVIII (Alexander Hamilton) e na primeira metade do século XIX (Henry C. Carey); na Alemanha, no século XIX (Friedrich List); e no Japão (Restauração Meiji, 1868-1912). De fato, o nacional-desenvolvimentismo latino-americano do século XX é uma cópia infiel de projetos desenvolvidos em outros países pelo menos desde o século XVIII.

Qualquer que seja a origem ou matriz político-ideológica do ND – na perspectiva da Economia Política, com foco na geração e distribuição de riqueza e poder –, esse modelo de desenvolvimento implica deslocar o poder econômico e político na direção da burguesia industrial em detrimento dos grandes proprietários de terras e recursos naturais (OLIVEIRA, 1981, p. 38).

No plano estratégico, o ND tem como foco o crescimento econômico baseado na mudança da estrutura produtiva (industrialização substitutiva de importações) e na redução da vulnerabilidade externa estrutural. Esse último aspecto está assentado nos seguintes pilares: (i) alteração do padrão de comércio exterior via menor dependência em relação à exportação de *commodities*, mudança na estrutura de importações e redução do coeficiente de penetração das importações industriais; (ii) encurtamento do hiato tecnológico por meio do fortalecimento do sistema nacional de inovações; (iii) tratamento diferenciado para o capital estrangeiro e ausência de tratamento nacional – por exemplo, discriminação nas compras governamentais, restrição de acesso a determinados setores, imposição de critérios de desempenho e restrição na obtenção de incentivos governamentais. Vale notar que o ND reserva papel protagônico para o capital nacional industrial e para o investimento estatal, ainda que conte com suporte do financiamento e investimento externos. Em termos estratégicos, o ND envolve, portanto, mudanças nas estruturas de produção, comércio exterior e propriedade dos meios de produção.

Na tradição desenvolvimentista latino-americana, a questão central era a ruptura com o Modelo Centro-Periferia. Nesse modelo, o desenvolvimento de alguns países (centro) e o atraso ou subdesenvolvimento de outros países (periferia) era explicado, em grande medida, pela divisão internacional do trabalho. No centro, as dinâmicas de acumulação de capital, progresso técnico e comércio exterior (exportação) foram assentadas na industrialização, enquanto, na periferia, essas dinâmicas estavam concentradas no setor primário-exportador.

O Quadro 2.2 apresenta de forma sintética as principais distinções entre economias do centro e da periferia.

Quadro 2.2 Modelo Centro-Periferia

Questões-chave	Centro	Periferia
Estrutura de produção	Homogênea	Heterogênea (dualidade)
Acumulação de capital	Industrialização	Setor primário-exportador
Progresso técnico	Benefícios internalizados (maiores lucros e salários)	Sistema nacional de inovações débil e benefícios transferidos para o exterior (redução dos preços das <i>commodities</i>)
Estrutura industrial	Diversificada	Concentrada
Motor do crescimento econômico	Mercado interno – consumo de massas	Exportação de produtos primários
Geração de emprego	Indústria e serviços	Desemprego estrutural, setor informal
Padrão de comércio exterior - exportação	Diversificado – manufaturados	Especialização em <i>commodities</i>
Contas externas	Equilíbrio/desequilíbrios sustentáveis	Déficit crônico
Renda líquida no exterior	Empresas do país que operam no exterior internalizam excedente global	Desnacionalização, empresas estrangeiras vazam renda – remessa de lucro; fuga de capitais
Desestabilização macroeconômica	Instabilidade sistêmica do capitalismo – problema de realização do capital	Instabilidade específica – termos de troca, receita de exportação e dívida externa
Crises	Origem – crise real ou financeira	Vulnerabilidade externa estrutural

Na discussão sobre o Modelo Centro-Periferia, a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) desempenhou papel importante, principalmente de 1948 até o final dos anos 1950. No entanto, a CEPAL não se

posicionou claramente em relação ao papel do capital estrangeiro na industrialização substitutiva de importações (GONÇALVES, 1984, p. 349). Nesse sentido, a visão e o pensamento da CEPAL têm alcance mais restrito. Os eixos estruturantes do pensamento cepalino eram, além da industrialização, o desemprego estrutural, a deterioração dos termos de troca e o desequilíbrio externo. Além da contribuição pioneira de Prebisch (1949), que está na origem do pensamento cepalino, há os trabalhos de referência sobre desenvolvimento do subdesenvolvimento (FRANK, 1967), dependência econômica (SANTOS, 1970) e pobreza permanente, *plantations* e enclaves (BECKFORD, 1972).

No plano da política econômica, o ND implica, antes de tudo, planejamento econômico, política comercial protecionista, política industrial proativa (incentivos ao investimento privado na indústria de transformação), investimento estatal nos setores básicos, preferência revelada pelo capital privado nacional e subordinação da política de estabilização macroeconômica à política de desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 155). No entanto, além de haver controvérsia a respeito do próprio conceito de Nacional-Desenvolvimentismo, não é evidente o papel secundário da política de estabilização macroeconômica no pensamento desenvolvimentista no Brasil, tanto no século XIX como no século XX (FONSECA, 2004, pp. 225-226). Não obstante, essa subordinação pode se expressar em política fiscal expansionista, juro real negativo, expansão de crédito seletivo e câmbio diferenciado.

O período desenvolvimentista se estendeu por meio século. Evidentemente, esse período não teve trajetória linear. Na realidade, houve alguns pontos de inflexão neste meio século de história do Brasil: inflexões e até mesmo rupturas transcenderam a dimensão econômica e abarcaram as dimensões social, política e institucional. A trajetória política e institucional, por exemplo, sofreu rupturas: a própria Revolução de 1930 que inaugurou o período; a ditadura de Vargas (1937-1945); o autoritarismo do Governo Dutra (1946-1950); o retorno à democracia; o golpe de Estado em 1964; e o regime militar, que se estende até 1985. Mesmo no período democrático, o país tinha um Estado cartorial ou um capitalismo burocrático em que predominavam políticas clientelistas (PRADO JÚNIOR., 1966, pp. 107-113). O Estado era instrumento de apropriação de poder e riqueza pelos setores dominantes e grupos dirigentes. No Estado cartorial, os interesses públicos e coletivos são submetidos aos interesses privados e particulares. No Brasil, o projeto desenvolvimentista teve como ator protagônico o Estado cartorial; trata-se, na realidade, do velho, porém frequentemente revitalizado, patrimonialismo.

As diretrizes estratégicas e as políticas econômicas, por seu turno, variaram significativamente em distintos momentos. No que se refere à política econômica, o melhor exemplo talvez seja a guinada de 180 graus (do liberalismo ao intervencionismo agudo) ocorrida em 1947 durante o Governo Dutra (SARETTA, 2000, p. 30). Não cabe aqui destacar a trajetória nada linear das políticas econômicas nem

suas causas, natureza e efeitos. Na realidade, esta trajetória é a de caminho aleatório, visto que, em alguns momentos, vai para determinada direção; em outros, vai em direção oposta. O caminho aleatório ocorreu em função da combinação de fatores distintos, como jogo de interesses, políticas de ajuste macroeconômico, planos de desenvolvimento e conjuntura internacional. As evoluções da política comercial e, principalmente, da política cambial evidenciam claramente a trajetória de passeio aleatório (LEOPOLDI, 2000; MALAN et al., 1980).

Entretanto, vale chamar atenção para o fato de que o período de 1930-1980 iniciou-se sob o peso de grave crise das contas externas. Na realidade, o principal foco da política econômica no primeiro Governo Vargas (1930-1945) foi o ajuste das contas externas (ABREU, 1990, p. 73). No início de 1931, as reservas internacionais eram nulas e o país já atrasava o pagamento de compromissos comerciais e financeiros no exterior. De fato, em 1931 houve suspensão de pagamento do serviço de toda a dívida pública externa. Ainda nesse ano, o governo iniciou um processo de auditoria da dívida externa. O Governo Vargas declarou moratória e começou, então, um longo processo de renegociação da dívida externa, que foi de 1931 a 1945 (GONÇALVES, 2003a, pp. 116-117).

O período de 1930-1980 também terminou com grave crise das contas externas. Da mesma forma que no início do Governo Vargas, o ajuste das contas externas foi o principal foco da política econômica no período de 1980-1984. O fracasso do processo de ajuste externo (crise da dívida externa) provocou problemas adicionais de desequilíbrio interno (inflação, baixo crescimento e crise fiscal) por mais de uma década (CARNEIRO; MODIANO, 1990).

Até agora, a análise tem destacado a mudança do paradigma político-ideológico, com o papel protagônico do intervencionismo – próprio ao ND – em substituição ao liberalismo econômico. Falta colocar o foco da análise nas mudanças estruturais, ou seja, nos eixos estruturantes da formação de uma economia industrial moderna no Brasil.

Em 1929-1930, a agropecuária e a indústria de transformação responderam por 35% e 12% do PIB, respectivamente, como visto no Capítulo 1 (veja a Tabela 1.4). Em 1959-1960, no final do Plano de Metas lançado em 1956, essas participações passaram a ser 17% e 23%. Isto é, o PIB da indústria de transformação superou o PIB da agropecuária. Nos anos 1970, após a vigência dos planos nacionais de desenvolvimento (PND I e PND II), a participação da indústria de transformação no PIB total chegou a 26% (1979-1980), enquanto a agropecuária teve sua participação no PIB total reduzida a 9%. Assim, o PIB da indústria de transformação, que era um terço do PIB da agropecuária em 1930, passou a ser três vezes este último em 1980.

O processo de industrialização envolveu não somente o incremento do peso da indústria na renda, como também o *upgrade* da estrutura industrial. Esse processo de maior sofisticação industrial é evidente quando se constata que, durante

o período desenvolvimentista, houve tendência significativa, por um lado, de queda da participação das indústrias intensivas em recursos naturais e em mão de obra no valor total da produção industrial; por outro, houve aumento dos pesos relativos das indústrias intensivas em tecnologia e das indústrias que se beneficiam de economia de escala. A participação das indústrias intensivas em recursos naturais no valor da produção industrial reduziu-se de 41%, em 1939, para 25%, em 1980 (Tabela 2.2). Nesse grupo, a indústria que sofreu maior perda relativa foi a de produtos alimentares, que teve sua parcela no valor da produção industrial reduzida de 23%, em 1939, para 10%, em 1980. No grupo das indústrias intensivas em mão de obra, a maior perda relativa foi a da indústria têxtil, cuja participação no valor da produção industrial caiu de 22%, em 1939, para 6%, em 1980. Não obstante, as indústrias intensivas em tecnologia aumentaram sua parcela de 5%, em 1939, para 16% em 1980. Nesse grupo, o maior dinamismo ocorreu na indústria mecânica. As parcelas correspondentes para as indústrias que se beneficiam de economia de escala foram 19% e 39%, e as indústrias que mais se destacaram foram metalurgia, material de transporte e química.

Tabela 2.2 Estrutura de Produção: Distribuição Percentual do Valor da Produção Industrial Segundo Grupos de Produtos: 1939-1980

	1939	1949	1959	1970	1975	1980
Recursos naturais	41,2	41,0	34,8	30,1	27,6	25,1
Mão de obra	33,1	30,7	21,3	18,6	15,7	15,7
Economia de escala	19,3	23,0	34,9	37,2	37,8	39,1
Tecnologia	5,3	3,7	7,3	12,1	15,7	16,1
Sem classificação	1,1	1,6	1,7	2,0	3,2	3,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaboração do autor com dados do IBGE (2003, tabela 7.9).

Notas: os dados referem-se ao valor da produção industrial em valores correntes. Indústria inclui indústria de transformação e indústria extrativa mineral. Intensivos em recursos naturais: indústrias extrativas, produtos de minerais não metálicos, madeira, papel e papelão, produtos alimentares, bebidas e fumo. Intensivos em mão de obra: mobiliário, couros e peles e produtos similares, têxtil, vestuário, calçados e artefatos de tecidos, e editorial e gráfica. Economia de escala: metalúrgica, material de transporte, borracha, química, produtos farmacêuticos, perfumaria, sabões e velas, e produtos de matérias plásticas. Intensivos em tecnologia: mecânica e material elétrico e de comunicações.

O acelerado processo de industrialização brasileiro, assentado na substituição de importações, teve ainda outro aspecto estrutural marcante. Trata-se da crescente e forte presença de subsidiárias e filiais de empresas estrangeiras. Daí o argumento de que o ND em sua versão brasileira é cópia infiel do ND implementado em países desenvolvidos como os EUA e a Alemanha.

O protecionismo implica a restrição de acesso de produtos estrangeiros no país via tarifas e medidas não tarifárias incidentes sobre as importações. Os produtores estrangeiros eram obrigados, então, a saltar as barreiras comerciais e entrar no mercado brasileiro por meio de dois mecanismos. O primeiro era a associação com empresários brasileiros, de forma que os bens estrangeiros passassem a ser produzidos no país por *joint ventures* entre capital nacional e capital estrangeiro. O segundo mecanismo seria o estabelecimento de filiais e subsidiárias, o que requereria investimento externo direto no país. Esta última é, de longe, a escolha dominante no caso da industrialização brasileira. O principal resultado deste fenômeno é que a estrutura industrial brasileira tem um dos mais elevados graus de internacionalização do mundo. Ou seja, a industrialização substitutiva de importações no Brasil implicou, por um lado, o menor grau de abertura na esfera comercial (importação) e, por outro, a elevação do grau de internacionalização da produção (esfera produtiva).

A maior internacionalização implicou, na realidade, o aumento do grau de desnacionalização, ou seja, a parcela do valor da produção industrial que é controlado diretamente por empresas estrangeiras. No final dos anos 1970, a evidência mostra que 32% do valor da produção da indústria de transformação brasileira estava sob controle de empresas estrangeiras. O grau de desnacionalização da economia brasileira era o sexto mais elevado do mundo (GONÇALVES, 1999, p. 62). Os países com maiores graus de desnacionalização eram Cingapura, Canadá, Bélgica, Malásia e Venezuela. Os países desenvolvidos tinham, de modo geral, graus de desnacionalização da indústria de transformação muito menores do que o Brasil (Estados Unidos = 12%; Japão = 4%). Outros países em desenvolvimento que avançaram significativamente no processo de industrialização tinham graus de desnacionalização inferiores ao do Brasil (Índia = 7%; Coreia do Sul = 19%). Portanto, em boa parte dos países que se desenvolveram via industrialização substitutiva de importações, as empresas estrangeiras desempenharam papel coadjuvante, enquanto, no Brasil, elas foram atores protagônicos da industrialização, principalmente nos setores mais intensivos em tecnologia (mecânica, e material elétrico) e setores que se beneficiam de economias de escala (material de transporte, química e farmacêutica).

As transformações na estrutura de produção implicaram mudanças no padrão de comércio exterior. Essas mudanças foram particularmente evidentes na estrutura das exportações já no final do período em questão. A partir do início dos anos 1970, a participação dos produtos básicos (produtos primários) caiu significativamente e houve incrementos extraordinários das exportações de produtos semimanufaturados (intensivos em recursos naturais) e, principalmente, manufaturados. É precisamente no último ano do período em análise (1979) que, pela primeira vez na história econômica brasileira, a participação dos manufaturados (43,6%) no valor total das exportações é maior do que a parcela correspondente dos produtos básicos (43%).

A participação dos manufaturados no valor total das exportações aumentou de 7%, na década de 1960, para 28% na década seguinte e 53% na década de 1980 (Tabela 2.3). Não resta dúvida de que o *upgrade* da estrutura industrial brasileira implicou diversificação da estrutura produtiva e aumento de produtividade da economia brasileira. Nos anos 1970, os investimentos industriais envolveram a absorção de tecnologias mais modernas. Na época, foi cunhada a expressão *newly-industrializing countries* (NIC – países de industrialização recente) para caracterizar países em desenvolvimento que estavam tendo progressos extraordinários na expansão, modernização e competitividade internacional da produção industrial. O Brasil foi, certamente, exemplo conspícuo de NIC em decorrência, principalmente, de: salto de modernização; aumento de produtividade; e tamanho absoluto da indústria brasileira.

Tabela 2.3 Padrão de Comércio Exterior - Exportação Brasileira por Tipo de Produto, Distribuição Percentual: 1940-1999

	Básicos	Semimanufaturados	Manufaturados
1940-1949	77,8	12,5	9,7
1950-1959	90,5	8,4	1,1
1960-1969	81,9	10,6	7,2
1970-1979	59,8	9,9	28,0
1980-1989	34,5	11,2	53,2
1990-1999	25,6	16,3	56,6

Fonte: elaboração do autor com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Nota: o somatório das parcelas não é igual a 100 devido às Operações Especiais.

A modernização da indústria e o aumento de produtividade causaram aumento da competitividade internacional. Entretanto, é importante mencionar que, em 1972, foi criado um programa especial (BEFIEEX) para estimular as exportações de manufaturados com extraordinários incentivos e subsídios fiscais. Até meados da década de 1990, os benefícios do BEFIEEX atingiam 30%-40% do valor das exportações de manufaturados (BAUMANN, 1990; BAUMANN; MOREIRA, 1987).

Até o início dos anos 1960, o café ainda era o produto dominante nas exportações, visto que respondia por mais de metade da receita (Tabela 2.4). Nas duas décadas seguintes, o café experimentou forte trajetória de declínio relativo. Em 1980, respondeu por aproximadamente 10% do valor das exportações brasileiras. No conjunto dos principais produtos primários exportados pelo país, os

produtos tradicionais como açúcar e algodão perderam posição relativa ao longo do período. Em 1980, esses produtos responderam por 7% e 2% do valor exportado, respectivamente, enquanto outros produtos primários ganharam maior peso relativo (carnes e minérios). E, ademais, novos produtos viraram destaques na pauta de exportações, como papel, celulose e soja e seus derivados. No final dos anos 1970, a soja (grãos, óleo e pasta) tornou-se a principal *commodity* exportada pelo país.

Tabela 2.4 Padrão de Comércio Exterior - Distribuição do Valor Exportado Segundo Principais Produtos (Média Decenal %): 1950-1979

	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999
Café	60,7	47,7	20,0	8,8	4,3
Açúcar e álcool	1,7	4,5	7,5	2,8	3,1
Algodão	8,8	7,2	3,5	1,5	0,2
Produtos metalúrgicos	0,1	2,7	4,0	12,6	14,7
Químicos	0,3	0,9	1,9	5,3	6,9
Papel e celulose	0,0	0,1	0,9	2,9	4,3
Material de transporte	0,1	0,5	3,3	7,9	9,1
Máquinas e equipamentos	0,1	1,2	5,6	9,0	11,7
Petróleo e combustíveis	0,5	0,4	1,5	4,5	1,2
Carnes	0,8	1,3	2,1	2,0	2,4
Minérios	3,0	7,4	8,9	7,6	6,7
Complexo soja	0,2	0,9	11,3	10,6	8,5
Calçados e couro	1,1	1,0	2,9	4,7	4,9
Total	77,2	76,0	73,5	80,0	78,0

Fonte: elaboração do autor com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

A grande mudança no padrão de comércio do país é, sem dúvida alguma, o incremento da participação dos manufaturados que ocorreu nos anos 1970. Dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior mostram

que, na década de 1940, os produtos básicos responderam por 78% do valor exportado, enquanto a participação dos semimanufaturados e dos manufaturados era de 12% e 10%, respectivamente. Na década de 1970, a participação média é 60%, 10% e 30% para básicos, semimanufaturados e manufaturados, respectivamente. Na exportação de manufaturados, os destaques eram máquinas e equipamentos, material de transporte e produtos metalúrgicos (principalmente siderurgia). Vale notar que, conforme visto acima, as indústrias intensivas em tecnologia e que se beneficiam de economias de escala estavam entre as mais dinâmicas (geração de renda) no período desenvolvimentista.

Conforme destacado acima, o período 1930-1980 iniciou-se e também terminou com grave crise das contas externas. No início do período, o país, com sua economia agroexportadora altamente dependente da cafeicultura e com elevado nível de endividamento externo, sofreu o impacto da Grande Depressão, que eclodiu em 1929. Cinco décadas depois, no contexto de recessão mundial e dos efeitos do segundo choque do petróleo e da elevação extraordinária das taxas de juros internacionais em 1979, o Brasil também sucumbiu aos choques e fatores desestabilizadores externos em função do seu elevado nível de endividamento externo e da crise da dívida externa que eclodiu em 1982.

Neste ponto, vale chamar atenção para o fato de que, nos anos 1970, mais precisamente após o primeiro choque do petróleo em 1973 e durante a vigência do PND II (1975-1979), a estratégia de desenvolvimento baseou-se no *upgrade* da estrutura industrial, na substituição de importações, no forte crescimento da renda e na redução da vulnerabilidade externa estrutural do país. De fato, o país aplicava sua versão mais avançada de Nacional-Desenvolvimentismo.

Não há dúvida de que a redução da vulnerabilidade externa estrutural abarcou as esferas comercial, produtiva e tecnológica. O primeiro choque do petróleo, em 1973, mostrou a forte dependência do país em relação à importação deste insumo básico. O PND II e as políticas governamentais focaram, portanto, no aumento da exploração, produção e refino do petróleo, bem como na mudança estrutural da matriz energética com fontes alternativas de energia (principalmente álcool e energia nuclear). A redução da vulnerabilidade externa na esfera produtiva ocorreu via estímulos aos investimentos na capacidade produtiva de bens intermediários e bens de capital. Na esfera tecnológica, houve incremento significativo dos investimentos em educação superior, inclusive formação de recursos humanos no exterior, expansão dos centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico das empresas estatais, a formação de *joint ventures* entre empresas brasileiras e empresas estrangeiras, fortalecimento do setor de engenharia consultiva e de construção e forte controle sobre contratos de transferência de tecnologia com a orientação de reduzir custos e aumentar a capacidade de absorção tecnológica das empresas nacionais. O resultado foi o fortalecimento do sistema nacional de inovações. O PND II refletiu a compreensão apropriada à necessidade básica do processo de

desenvolvimento econômico do país naquele momento, que consistia na redução da sua vulnerabilidade externa estrutural.

Entretanto, o governo cometeu um grave erro estratégico, na medida em que uma parte expressiva do ajuste estrutural brasileiro foi financiada com recursos externos. Em consequência, a redução da vulnerabilidade externa estrutural do país nas esferas comercial, produtiva e tecnológica foi neutralizada pelo aumento da vulnerabilidade externa estrutural na esfera financeira. O endividamento externo tornou-se crítico e transformou-se na principal restrição ao desenvolvimento econômico do país, em função da elevação do preço do petróleo e das taxas de juros internacionais em 1979; contração dos fluxos internacionais de capitais; fraco desempenho da economia mundial no período 1980-1983; a mo-
ratória do México e a eclosão da crise da dívida externa em 1982. A dívida externa total do Brasil aumentou de US\$ 56 bilhões, em 1979, para US\$ 85 bilhões, em 1982 (CARNEIRO, 2002, p. 125). Nesse ano, o déficit nas contas externas foi de US\$ 16 bilhões – mais de quatro vezes o valor das reservas no final do ano – e o resultado foi a eclosão da crise externa que fez com que, em fevereiro de 1983, o país firmasse mais um acordo com o FMI.

Portanto, na Era Desenvolvimentista, o ajuste das contas externas foi o principal foco da política econômica, tanto no início do Governo Vargas, em 1930, como durante o Governo Geisel, no final do período. A partir de 1980, os desequilíbrios macroeconômicos do país pioraram em decorrência do fracasso do processo de ajuste externo. O resultado é que, por mais de uma década, os desequilíbrios econômicos internos (inflação, crise das finanças públicas, baixo crescimento) somaram-se ao problema do desequilíbrio externo. A crise da dívida externa fez parte da herança nefasta da Era Desenvolvimentista.

Mesmo um breve balanço a respeito do período de 1930-1980 não pode deixar de afirmar que a Era Desenvolvimentista está longe de poder ser considerada uma “era dourada” do desenvolvimento do Brasil. Muito pelo contrário. Não há como negar que o processo de modernização avançou aceleradamente neste período. O setor agroexportador deixou de ser o eixo estruturante da economia brasileira. De fato, formou-se uma economia industrial moderna e constituiu-se um mercado interno relativamente grande. Houve também progressos notáveis nas dimensões social, política e institucional, que começaram com os avanços na direção do sufrágio universal e a modernização da legislação trabalhista já no início dos anos 1930. Para ilustrar, no início dessa década, o número de eleitores inscritos correspondia a cerca de 5% da população; essa participação aumentou para 22% em 1950 e 49% em 1980 (IBGE, 1990, pp. 636-637). Somente o Governo Vargas promulgou 160 leis relativas à proteção social e do trabalhador entre 1931 e 1941 (RODRIGUES, 1965, p. 93). Na realidade, o avanço dos direitos sociais era a contrapartida da redução dos direitos políticos (CARVALHO, 2002).

Entretanto, na Era Desenvolvimentista, os avanços não impediram retrocessos, inclusive na dimensão institucional. Vale destacar que, na maioria dos anos do período em questão, o país viveu sob regimes políticos ditatoriais ou autoritários. A Era Desenvolvimentista, via dinâmica de substituição de importações, também ficou marcada pelo protecionismo e pela ausência de reformas estruturais diretamente relacionadas à distribuição de riqueza e renda. Em consequência, ao final desse período, o país tinha uma das mais elevadas concentrações de riqueza e renda do mundo. A enorme injustiça social faz parte, portanto, da herança nefasta do capitalismo moderno constituído no Brasil ao longo de meio século. Se, por um lado, é verdade que houve mudanças estruturais e processo de modernização notáveis na Era Desenvolvimentista, por outro, é ainda mais verdadeiro que, no final dela, o país ainda tinha enormes deficiências em áreas como saúde, saneamento, educação, moradia, segurança, meio ambiente, transporte e seguridade social. A própria qualidade das instituições estava muito aquém dos padrões dos países desenvolvidos.

Por fim, é importante destacar que o projeto ND nas suas “cópias infiéis” na América Latina tinha um viés economicista. Tratava-se, de fato, de projetos de desenvolvimento econômico que negligenciavam questões próprias ao processo de desenvolvimento que abarcam as esferas política, social e institucional (Quadro 2.3). Mesmo no que se refere à concepção de desenvolvimento *stricto sensu* – desenvolvimento econômico –, o ND falhou estrepitosamente em questões como redução da desigualdade da riqueza e da renda, formação de estruturas de produção relativamente homogêneas, diversificadas, eficientes e competitivas.

Quadro 2.3 Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento *Lato Sensu*

Desenvolvimento <i>stricto sensu</i> (econômico)	Desenvolvimento <i>lato sensu</i>
Crescimento da renda <i>per capita</i>	Desenvolvimento econômico
Acumulação de capital, geração de emprego e progresso técnico	+
Aperfeiçoamento da estrutura produtiva homogênea, diversificada e competitiva	Aperfeiçoamento das condições de trabalho
Eficiência sistêmica	Melhora das condições sociais
Eficiência alocativa e técnica	Redução das desigualdades
Redução da desigualdade econômica: riqueza e renda	Progresso cultural: redução da intolerância e discriminação
	Proteção ambiental
	Aperfeiçoamento das instituições

2.2 Crise, Instabilidade e Transição (1980-1994)

A partir de 1980, o país entrou em trajetória de forte desestabilização macroeconômica. Isso não impediu que experimentasse mudanças nas esferas econômica, política, social e institucional nos 15 anos seguintes. O período começou sob o regime militar e terminou em regime democrático. A evolução institucional teve como marco não somente a eleição e posse do presidente civil em 1985, como também o impedimento do presidente Collor, em 1992. A aprovação da Constituição Federal em 1988 é outro grande marco institucional do período. A regulamentação dos dispositivos constitucionais revitalizou o processo político. Ainda como parte das mudanças, cabe destacar a revitalização da sociedade civil organizada, com a expansão e força crescente do movimento sindical, das organizações não governamentais e dos partidos políticos.

Por um lado, as dimensões social, política e institucional foram revitalizadas e abarcaram, principalmente, agendas positivas; por outro, a dimensão econômica limitou-se, em grande medida, ao gerenciamento de agendas negativas (desestabilização macroeconômica). A crise econômica mundial, que teve origem no choque provocado pela elevação extraordinária do preço do petróleo em 1973, se estendeu por quase uma década. Porém, os efeitos negativos sobre a economia brasileira durariam mais de uma década após o próprio fim da crise mundial em 1983. Até o final dos anos 1970, verificou-se, nas principais economias do mundo, o fenômeno da estagflação, ou seja, a combinação de fraco desempenho da produção com significativa pressão inflacionária. Essa longa fase descendente do ciclo econômico internacional agravou-se com o segundo choque do petróleo e a elevação da taxa de juros nos Estados Unidos em 1979. A economia brasileira não resistiu aos choques e fatores desestabilizadores externos e sucumbiu à crise internacional em 1980. A economia mundial só reverteu esta fase e entrou em trajetória ascendente em 1983. Entretanto, o país já sofria uma séria crise e estava afundado em uma trajetória de instabilidade econômica que perdurou até os primeiros anos da década de 1990.

O fato a destacar é que, depois de um período de notável dinamismo econômico e grandes transformações estruturais durante os anos 1970, o Brasil não resistiu ao impacto da crise internacional. Em 1980, o desequilíbrio das contas externas – determinado, em grande medida, pelo serviço da dívida externa – mostrou-se insustentável. No final da Era Desenvolvimentista, a política macroeconômica passou a focar no ajuste das contas externas. No pós-Era Desenvolvimentista, os fracassos das políticas de ajuste e a enorme vulnerabilidade financeira externa não permitiram que o país se aproveitasse dos benefícios da fase ascendente do ciclo internacional (1983-1989). O Brasil, na realidade, “ficou para trás”. Não é por outra razão que os anos 1980 são denominados “década perdida”. Na realidade, a trajetória de forte instabilidade e crise persistiu até 1994.

Na dimensão econômica, a questão central no período em análise é a desestabilização macroeconômica que, inicialmente, foi causada pelo desequilíbrio externo e, em seguida, atingiu a geração de renda, as finanças públicas (crise fiscal) e o controle da inflação (regime de alta inflação). São 15 anos de desestabilização macroeconômica aguda. A instabilidade derivou dos fracassos recorrentes e agudos da política econômica. As crises econômicas foram profundas e amplas, visto que abarcaram as dimensões cambial, real, financeira, monetária e fiscal.

No que se refere à evolução da economia brasileira no período 1980-1994, cabe destacar alguns fatos de grande relevância. O período começou com a grave crise externa que levou o país ao Fundo Monetário Internacional e à moratória da dívida externa. Em janeiro de 1983, o país submeteu um programa de estabilização ao FMI e foi incapaz de cumprir os acordos, de forma que sete cartas de intenção foram assinadas nos dois anos seguintes. A situação externa foi permanentemente crítica e só melhorou com a nova fase ascendente da economia mundial, em 1993, e a criação do Plano Brady, concebido pelo Tesouro dos Estados Unidos em 1989 para reduzir a concentração de risco dos bancos credores estadunidenses e facilitar o processo de ajuste externo dos países latino-americanos. Da mesma forma que outros países endividados, em 1994 o país concluiu um acordo com os credores internacionais e foi enquadrado nos termos de renegociação da dívida externa pública, seja pelo Clube de Paris (dívida entre governos), seja pelo Plano Brady (dívida com bancos).

O período em análise também se caracterizou pelo mais grave processo de descontrole da inflação registrado na história do país. O regime de alta inflação perdurou até 1994. O período começou com aceleração inflacionária em 1981, passou por processos de alta inflação e até mesmo hiperinflação e terminou com o seu relativo controle a partir do segundo semestre de 1994.

Ao longo dos anos 1980 e, principalmente, no final desse período, os custos crescentes da instabilidade econômica, os interesses dos grupos dominantes, as pressões internacionais e os riscos de perda de legitimidade do Estado convergiram no sentido de direcionar o país para medidas liberalizantes. A própria "maré alta" da globalização econômica já chegava ao Brasil no final dos anos 1980 (GONÇALVES, 2003b). O auge desse processo é o Governo Collor (1990-1992), cuja ruptura com o modelo desenvolvimentista fundou os marcos do liberalismo econômico, que seria dominante no país nas décadas seguintes. Essa liberalização atingiu, ainda nesse governo, as esferas comercial e financeira das relações econômicas internacionais. Assim, iniciou-se o processo de significativa liberalização das importações e dos fluxos internacionais de capitais.

Em consequência da redução das barreiras de acesso de produtos estrangeiros ao mercado brasileiro (redução do protecionismo), a alíquota média simples das importações caiu de 31% em 1990 para 13% em 1995 (BAUMANN et al.,

2004, p. 167). A liberalização financeira, por seu turno, reduziu as barreiras à entrada e saída de capital externo e flexibilizou as restrições relativas à composição de carteiras de investimentos por parte dos investidores estrangeiros (GONÇALVES, 1996, pp. 138-141). No início de 1990 houve a liberalização cambial e financeira com a criação do mercado de câmbio livre. A maior flexibilização do mecanismo da Carta Circular nº5 (CC5), que permitia a não residentes operar contas em dólares no Brasil, ocorreu a partir de julho de 1992. Houve ainda inúmeras mudanças na regulamentação no sentido de facilitar a entrada de investidores estrangeiros via fundos de investimentos que administravam carteira de títulos e valores mobiliários, inclusive ações.

A ruptura com o modelo desenvolvimentista também envolveu o desmonte e a privatização de empresas estatais. Em 1990 é criado o Programa Nacional de Desestatização com a extinção de inúmeras empresas como, por exemplo, Siderbrás e Interbrás. A privatização atingiu, principalmente, os setores siderúrgico e petroquímico (BIONDI, 1999). No Governo Collor (1991-1992), foram privatizadas 18 empresas estatais, como Usiminas, Acesita, Cosinor e CST. No Governo Itamar Franco (1993-1994), foram privatizadas outras 11 empresas estatais (Cosipa, CSN, Embraer etc.). Entretanto, o “salto de liberalismo” via privatizações ocorreu somente no Governo FHC, a partir de 1995 e, principalmente, 1998.

Não há como negar que no período de 1980-1994 houve mudanças significativas nas esferas política, social e institucional (CANO, 1999, Cap. 3; FILGUEIRAS, 2003, Caps. 1-3). Entretanto, o nosso foco são as mudanças na esfera econômica. No que se refere à estrutura produtiva, houve reversão da tendência observada na Era Desenvolvimentista. Para ilustrar, a participação da indústria de transformação no PIB caiu de 26% em 1979-1980 para 22% em 1989-1990, enquanto a participação da agropecuária aumentou de 9% para 10% no mesmo período (veja a Tabela 1.4). O maior destaque ficou por conta da mudança intrassetorial em serviços com o crescimento da intermediação financeira. A “década perdida” foi também a “década da ciranda financeira”, visto que os agentes financeiros beneficiaram-se da crise fiscal e das taxas de juros elevadas.

Quanto ao grau de industrialização, todos os indicadores apontam em uma única direção: reversão do processo secular de industrialização (veja a Tabela 2.1). A título de ilustração, o índice médio de PIB *per capita* da indústria de transformação caiu de 486 em 1979-1980 para 428 em 1989-1990.

O padrão de comércio exterior apresentou mudanças estruturais ainda mais notáveis. Entretanto, nesse caso, foram favoráveis na direção da melhoria do padrão de comércio. No que se refere aos produtos agrícolas, o café continuou tendo perda relativa (veja a Tabela 2.4). Vale mencionar que esse produto, que foi protagônico nas exportações brasileiras por mais de um século (1830-1970), chegou à última década do século XX com participação da ordem de 4%

do valor das exportações brasileiras. Após a extraordinária expansão dos anos 1970-1990, o complexo da soja também teve recuo relativo em função do acirramento da concorrência internacional. O segmento de papel e celulose, que se expandiu a partir dos investimentos dos anos 1970, continuou com ganhos relativos nas duas décadas seguintes. No que se refere às exportações de manufaturados, produtos metalúrgicos, químicos, material de transporte e máquinas e equipamentos continuaram se destacando com ganhos relativos. Na realidade, houve mudança extraordinária na estrutura de exportações com o salto da participação relativa dos produtos manufaturados e a queda correspondente dos produtos básicos. A participação de produtos manufaturados nas exportações aumentou de 28% em 1970-1979 para 53% em 1989-1990, enquanto a participação dos produtos básicos caiu de 60% para 35% no período em questão (veja a Tabela 2.3). Assim, na década de 1980, pela primeira vez na história econômica do país a exportação de produtos manufaturados superou a de produtos básicos. Naturalmente, este fenômeno decorreu do avanço do processo de industrialização na década de 1970. Na realidade, conforme observado, nessa década o país já tinha experimentado uma melhora significativa no seu padrão de comércio.

Naturalmente, no período em análise, houve algumas mudanças importantes, como o aumento do coeficiente de exportação da indústria. Isso refletiu, de um lado, a robustez da estrutura industrial brasileira e, de outro, a própria fraqueza da demanda interna. Nesse contexto, outra mudança relevante foi o aumento do superávit da balança comercial de bens. O *upgrade* da estrutura industrial e a modernização da agricultura ocorridos na última década da Era Desenvolvimentista foram as principais causas desse fenômeno. Esse superávit foi estratégico para a geração de divisas necessárias para cobrir os déficits crônicos da balança de serviços (transporte, viagens etc.) e da conta de rendas (juros e lucros) do balanço de pagamentos. Esta última contém os itens relativos ao serviço do passivo externo, tanto os juros correspondentes ao serviço da dívida externa quanto as remessas de lucros das empresas estrangeiras. Vale notar que o saldo da balança comercial brasileira foi positivo em todos os anos do período 1980-1994, exceto em 1980. Esse saldo voltou a ser negativo em 1995 quando, na realidade, iniciou-se o ciclo de déficits comerciais, que duraram até a virada do século.

Na esfera econômica, a característica marcante foi a trajetória de instabilidade e, em consequência, o fraco desempenho da produção e da renda. O fracasso do processo de ajuste externo no início do período acarretou forte desestabilização macroeconômica com a crise fiscal (1984-1989) e o regime de alta inflação (1984-1994). Não há dúvida de que a restrição externa foi o principal determinante do fraco desempenho econômico do país no período 1980-1994. Vale notar que a conjuntura internacional foi particularmente desfavorável nos períodos 1980-1983 e 1990-1993. No entanto, o Brasil "carregou a cruz" do

desequilíbrio externo ao longo de todo o período, nas fases descendentes e ascendentes do ciclo da economia mundial. Houve desequilíbrio de estoque associado ao elevado nível da dívida externa e também desequilíbrio de fluxo da conta de transações correntes do balanço de pagamentos. A dívida externa aumentou de US\$ 56 bilhões em 1979 para US\$ 148 bilhões em 1994. A conta de transações correntes se caracterizou por déficits em todos os anos do período em análise, exceto 1984, 1988 e 1989.

A contração dos investimentos públicos e o baixo nível dos investimentos privados decorreram da interação de um conjunto importante de fatores: restrição externa, crise fiscal, alta inflação, o clima desfavorável de investimento associado aos vaivéns da política econômica e à própria instabilidade política e institucional. No caso da política econômica, cabe destacar a trajetória errática das políticas cambial e monetária, que responderam diretamente ao desequilíbrio externo e, em alguns momentos, à política de combate à inflação (CARNEIRO, 2002, pp. 208-209). Nesse período de crises real, fiscal, monetária e cambial, também ocorreram mudanças importantes, como a liberalização e a privatização. A primeira significou alterações nas diretrizes estratégicas do modelo de desenvolvimento e a segunda implicou transformações na estrutura patrimonial (distribuição da riqueza real). Essas mudanças ocorreram mais para o final do período em análise, quando surgiram as raízes do modelo de economia liberal que seria predominante nas décadas seguintes.

2.3 Modelo Liberal Periférico (de 1995 em Diante)

Conforme destacado ao longo deste capítulo, o nosso foco de análise são as questões estruturais e as tendências de longo prazo do processo de desenvolvimento econômico do país. Excessiva ênfase na política econômica e nos seus vaivéns (em particular da política macroeconômica) obscurece o entendimento de questões estruturais e de longo prazo. Esta seção, diferentemente das precedentes, concentra-se em questões analíticas referentes aos traços gerais do modelo de desenvolvimento implementado no país no período 1995-2010. As análises de desempenho econômico e de mudanças estruturais nesse período são feitas nos capítulos que se seguem.

Neste ponto, duas perguntas-chave são: (1) houve mudanças estruturais no Brasil no período 1995-2010 que permitem a caracterização de um modelo de desenvolvimento diferente daquele que predominou no período 1930-1980? Ou seja, houve efetiva ruptura com a Era Desenvolvimentista?; (2) Quais são as características básicas deste novo modelo?

A formação de uma economia nos marcos do liberalismo é evidente durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010)

(FILGUEIRAS, 2003; FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). O Governo Dilma (2011-2014) parece ser, nas suas características gerais, uma extensão do Governo Lula. As discussões de política e conjuntura escapam completamente ao escopo deste capítulo. Entretanto, nos dois primeiros anos do Governo Dilma não houve mudanças notáveis nas estratégias e políticas que afetam mais diretamente a estrutura da economia e os rumos do processo de desenvolvimento. Os ajustes de política econômica foram reações ao agravamento dos desequilíbrios externos ou, então, ajustes marginais nas políticas macroeconômicas de curto prazo em decorrência do fraco crescimento da renda e de outros sérios problemas herdados do Governo Lula (endividamento dos indivíduos, elevado custo da dívida pública etc.). Como parte destes ajustes, cabe mencionar a política comercial restritiva focada nas importações, principalmente, de produtos chineses. A política macroeconômica, por seu turno, manteve o “tridente satânico” estabelecido após a crise cambial de 1999, que foi dominante no segundo Governo FHC e durante todo o Governo Lula: câmbio flexível, juros altos (regime de meta de inflação) e foco na geração de superávit primário. As oscilações do foco da política macroeconômica obedeceram a questões circunstanciais como, por exemplo, o afrouxamento do controle dos gastos públicos em anos de eleição, a pressão do processo inflacionário e a conjuntura internacional. Vale mencionar ainda outros fatores: (i) pressão de segmentos da indústria brasileira, que tiveram perdas relativas em decorrência de erros de política econômica (por exemplo, câmbio valorizado durante um longo período); (ii) problemas estruturais (por exemplo, deficiências de infraestrutura e da capacidade de inovação que afetam a competitividade internacional); e (iii) aumento da inadimplência como resultado do extraordinário aumento do crédito.

Naturalmente, há períodos de transição entre modelos de desenvolvimento. No final da República Velha, sob a hegemonia da cafeicultura, houve os primórdios da industrialização – principalmente na década de 1920 – que iria se consolidar na Era Desenvolvimentista, no meio século, que se estende de 1930 a 1979. O período 1980-1994 também pode ser visto como um período de transição, principalmente na primeira metade dos anos 1990, quando se definem diretrizes estratégicas na direção de um modelo econômico liberal. A extraordinária desestabilização macroeconômica do período 1980-1994 não constituiu impedimento para a transição. Muito pelo contrário.

Na realidade, no contexto do processo de globalização econômica e da ascensão do neoliberalismo e frente à desestabilização macroeconômica, os grupos dirigentes brasileiros optaram pela “linha de menor resistência”. Para ilustrar, a própria política anti-inflacionária passou a focar na liberalização comercial e financeira e na apreciação cambial. Bens importados limitam a elevação de preços dos bens produzidos domesticamente. A liberalização financeira atrai capital externo, que provoca o barateamento do dólar (apreciação cambial)

e reduz os preços em moeda nacional dos produtos importados. A evidência a respeito da liberalização comercial (BAUMANN et al., 2004, pp. 166-167; CARCANHOLO, 2005, pp. 119-126; GONÇALVES, 2005, pp. 269-273) é conclusiva, da mesma forma que a evidência sobre a liberalização financeira (FREITAS, 1999; CARCANHOLO, 2005, pp. 127-140; PRATES, 2006; SICSÚ, 2006). A liberalização nas esferas produtiva e tecnológica também avançou significativamente com as mudanças na legislação que trata da presença do capital estrangeiro no aparelho produtivo nacional, inclusive, via processo de privatização (ERBER, 2001; GONÇALVES, 1999, 2010; LACERDA, 2004). De fato, o processo de liberalização econômica é um elemento estrutural deste novo modelo e avançou significativamente – velocidade, extensão e profundidade – ao longo do período em questão.

No que se refere à inserção internacional, o país acomodou-se às transformações globais. O Brasil inseriu-se passivamente no processo de globalização, que começou precisamente no início dos anos 1980 (GONÇALVES, 2002; 2003b). Frente à expansão extraordinária dos fluxos internacionais de bens, serviços e capital, o país liberalizou e desregulamentou sua economia nas esferas comercial, produtiva, tecnológica, monetária e financeira. Esse processo de acomodação às transformações globais implicou mudanças importantes em diretrizes estratégicas e políticas econômicas. Os efeitos foram amplos, profundos e provocaram mudanças estruturais. A maior inserção internacional permitiu, por exemplo, que as liberalizações comercial e financeira se tornassem os pilares da relativa estabilidade monetária (controle da inflação a partir de 1995) via concorrência dos produtos importados e uso recorrente da apreciação cambial.

Entretanto, a questão central é que a inserção internacional do país no cenário internacional foi passiva. Neste ponto, vale fazer um contraponto com a inserção ativa da China exatamente no mesmo período. A partir de 1978, a China acelera, aprofunda e amplia suas relações econômicas internacionais no bojo do processo de globalização. Contrariamente ao Brasil, a China logrou se inserir ativamente na economia mundial, dependendo muito pouco dos empréstimos externos e exercendo um forte controle sobre os fluxos de investimento estrangeiro direto e indireto. Os investimentos nas capacidades produtiva, gerencial e tecnológica causaram fortes elevações da competitividade internacional. Ao mesmo tempo, o país engajou-se em uma firme estratégia de melhora do seu padrão de comércio. Em consequência, a competitividade internacional chinesa que, inicialmente, derivava do baixo custo da mão de obra e das economias de escala, passou gradativamente a abarcar produtos (bens e serviços) intensivos em mão de obra qualificada e tecnologia. No que se refere ao investimento estrangeiro direto, a China estimulou a formação de empresas *joint ventures* sob forte regulação estatal. O objetivo era a absorção de tecnologia e de capacidades gerenciais, organizacionais e mercadológicas. Critérios de desempenho foram

impostos às empresas estrangeiras atuando na China com o objetivo de maximizar os benefícios para a economia chinesa em termos de acesso ao mercado internacional, geração de divisas estrangeiras, absorção de tecnologia e de capacidade de gestão.

O Brasil caminhou no sentido oposto. Os processos de liberalização foram passivos e colocaram o país a reboque das transformações globais. O resultado imediato foi o aumento da vulnerabilidade externa estrutural do país, ou seja, houve redução da capacidade de resistência a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos. A evidência empírica é conclusiva (GONÇALVES, 2005). Naturalmente, nas fases ascendentes da economia mundial há a ilusão de melhoria. Entretanto, como discutido em outros capítulos (principalmente no Capítulo 5), a melhora conjuntural não afasta o problema central, que é a elevada vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira. O fato é que a inserção passiva, as políticas econômicas e as diretrizes do novo modelo vigente a partir de 1995 implicaram mudanças estruturais. E estas mudanças afetam sobremaneira a vulnerabilidade externa estrutural do país. Este é o ponto central das análises empíricas desenvolvidas nos Capítulos 4, 5 e 6.

A partir de 1980, as crises nas esferas monetária (inflação), fiscal e cambial colocaram a questão bancário-financeira no topo da agenda de política econômica no país. Essas crises exacerbaram o papel desempenhado por políticas econômicas como: expansão monetária; taxa de juros; financiamento do déficit público; emissão de títulos públicos; nível da taxa de câmbio; e financiamento externo. Essas políticas macroeconômicas são tradicionalmente importantes, entretanto, elas ganharam uma dimensão muito maior no contexto da longa trajetória de instabilidade e crise, como a que o país experimentou a partir de 1980. Ocorre que essas políticas afetam diretamente os interesses do setor bancário-financeiro.

De fato, a crise brasileira, a partir de 1980, criou o espaço político necessário para a dominação do capital financeiro, que é a base de riqueza, renda, poder e prestígio dos capitalistas do setor bancário-financeiro (os banqueiros) e dos beneficiários das atividades deste setor que obtém rendimentos de juros (os rentistas). É uma fração do capital. Outra fração é o capital produtivo, que inclui os capitalistas que obtém rendimentos de lucros derivados da atividade de produção de bens e serviços. O capital comercial obtém rendimentos na forma de aluguéis (terra, imóveis etc.).

A política de estabilização macroeconômica, a inserção do país no sistema econômico internacional e as diretrizes do novo modelo de desenvolvimento adotado a partir de 1990 e, principalmente, de 1995, foram respostas às transformações globais e aos próprios dilemas enfrentados pelos grupos dirigentes. Portanto, diante da pergunta “houve ruptura efetiva com a Era Desenvolvimentista?”,

a resposta é um SIM rotundo. O resultado foi a implementação de um modelo de desenvolvimento – o Modelo Liberal Periférico (MLP) (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 96).

O MLP tem três características marcantes: liberalismo econômico; vulnerabilidade externa estrutural; e dominância financeira (Quadro 2.4). Naturalmente, como em outros períodos da história do país, o liberalismo econômico implementado a partir de 1995 é imperfeito, visto que as diretrizes gerais da doutrina são acompanhadas por medidas intervencionistas que, de modo geral, são reativas. Assim, da mesma forma que o Brasil implementou uma “cópia infiel” do Nacional-Desenvolvimentismo, ele executa uma cópia também infiel do liberalismo. As medidas intervencionistas respondem, geralmente, ao agravamento da conjuntura internacional, circunstâncias, conveniências e conflitos de interesses entre frações do capital, governabilidade e perpetuação de grupos dirigentes no poder. Não obstante as medidas intervencionistas, as diretrizes estratégicas envolvem liberalização das relações econômicas com o resto do mundo, desregulação e privatização.

Quadro 2.4 Modelo Liberal Periférico

“O MLP tem três conjuntos de características marcantes: liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro. O modelo é liberal porque é estruturado a partir da liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira; da implementação de reformas no âmbito do Estado (em especial na área da previdência social) e da privatização de empresas estatais, que implicam a reconfiguração da intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulação do mercado de trabalho, que reforça a exploração da força de trabalho.

O modelo é periférico porque é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional, ou seja, um país que não tem influência na arena internacional, ao mesmo tempo em que se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais. E, por fim, o modelo tem o capital financeiro e a lógica financeira como dominantes em sua dinâmica macroeconômica.”

(FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 96), Quadro 3.1.

A liberalização atinge as esferas comercial (importação de bens e serviços), produtiva (atuação de empresas estrangeiras), tecnológica (direitos de propriedade de não residentes) e monetário-financeira (fluxos de capitais internacionais).

Conforme mencionado acima, a evidência a respeito do processo de liberalização é conclusiva. Para ilustrar, cabe mencionar o índice de liberdade econômica da Heritage Foundation, que combina indicadores de liberalização econômica com indicadores de clima de investimento. Este índice mostra clara tendência de aumento no período 1995-2007 (Ibid., p. 113).

A desregulação implica a fragilização do sistema de normatização e controle das atividades econômicas. A desregulação, quando não ocorre *de jure*, via mudanças na legislação que favorecem os interesses do capital, manifesta-se *de facto*, via inoperância dos órgãos reguladores. Exemplos recentes ilustram claramente este processo e esta distinção. A desregulação financeira está na origem da expansão das atividades de lavagem de dinheiro no Brasil em anos recentes. Essa lavagem envolve o tráfico de armas, drogas e corrupção (O GLOBO, 19 de dezembro 2011, p. 3). A desregulação *de facto* está expressa na impunidade extraordinária no caso de violações das regras estabelecidas pelos órgãos reguladores. Segundo estimativas do Tribunal de Contas da União, somente 4,7% das multas impostas por 17 órgãos federais foram pagas no período 2008-2010 (O GLOBO, 27 novembro 2011, p. 33). Exemplo importante que combina a desregulação *de jure* com a desregulação *de facto* é o da produção de produtos transgênicos. A produção de soja transgênica foi aprovada no início do Governo Lula sem um aparato regulador próprio. A legislação que regula a produção de transgênicos foi aprovada em 2005. O Brasil tornou-se o segundo maior produtor de transgênicos e o maior consumidor de agrotóxicos do mundo. O prazo de tramitação dos processos de avaliação e aprovação dos transgênicos foi reduzido e o princípio precautório, que baliza a aprovação do uso de transgênicos, foi minimizado no país (O GLOBO, 9 de junho de 2011, p. 34). Neste ponto, vale destacar os dados do Banco Mundial sobre a qualidade do aparato regulatório do Brasil. O indicador deste organismo internacional mostra redução de 66, em 1996, para 56, em 2010 (BANCO MUNDIAL, 2012). Ou seja, houve piora significativa na qualidade do aparato regulatório no Brasil no passado recente.

O processo de privatização iniciou-se no Governo Collor, em 1990, e deu “salto triplo” durante o Governo FHC, principalmente a partir de 1998 (BIONDI, 1999). Durante os Governos Lula e Dilma, esse processo continuou via mecanismos de concessão de exploração de serviços de utilidade pública pelo setor privado.

A vulnerabilidade externa estrutural é a segunda característica do MLP. A vulnerabilidade externa é a capacidade, em razão inversa, de o país resistir a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos. Essa vulnerabilidade é estrutural quando ela é um fenômeno de longo prazo. Nesse sentido, a vulnerabilidade externa estrutural decorre de mudanças na competitividade internacional, no padrão de comércio, no dinamismo tecnológico, no controle que residentes têm sobre o excedente econômico e o volume de investimentos e na robustez do sistema financeiro do país (FILGUEIRAS; GONÇALVES,

2007, p. 35). Apesar de haver melhora dos indicadores de vulnerabilidade externa conjuntural durante a fase ascendente do ciclo econômico internacional brasileiro tornou-se ainda mais vulnerável nos últimos anos (Ibid., Capítulo 3; CARCANHOLO, 2010a). Nos Capítulos 4 e 5 voltamos a tratar deste tema.

A terceira e última característica marcante do MLP é a dominação financeira. A dominação financeira expressa o elevado poder econômico e político do setor financeiro. Esse poder faz com que o Estado execute medidas de defesa, consolidação e avanço dos interesses do capital financeiro, inclusive em detrimento dos interesses de outras frações do capital (indústria). O setor financeiro é, então, um dos setores dominantes. Na disputa pelo excedente econômico, ocorreu maior concentração de riqueza e renda nos grupos financeiros (GOMES, 2009, p. 225). A evidência empírica em relação à experiência brasileira, principalmente a partir de 1990, é conclusiva (CARCANHOLO, 2005; PAULANI; PATO, 2005; GONÇALVES, 2006). A atualização da evidência empírica sobre este fenômeno no Governo Lula é apresentada no Capítulo 4.

Conforme mencionado, a discussão sobre o desempenho econômico do Brasil no passado recente de vigência do MLP, comparativamente a outras fases do desenvolvimento econômico do país, é feita no próximo capítulo. O exame crítico das mudanças ou ausência de mudanças estruturais é o foco do Capítulo 4. A questão da vulnerabilidade externa estrutural, que é uma das marcas mais fortes do MLP, é tratada no Capítulo 5.

Não cabe, nesta seção, sequer um breve balanço de questões sociais, políticas e institucionais no MLP. Entretanto, é difícil resistir à apresentação da síntese feita por João Ubaldo Ribeiro, escritor e observador talentoso, arguto e preciso da realidade brasileira no início do século XXI. Segundo Ribeiro (2012):

“Poupando-nos um retrospecto que não traria nenhuma novidade, o que temos é o que está aí. Todo mundo sabe como é ruim a situação do Brasil em carga tributária, em saúde, em educação, em transportes, em segurança pública, em trânsito urbano, em aplicação da justiça, em saneamento básico e, enfim, em praticamente todas as categorias cabíveis.”

Quanto à questão da institucionalidade, João Ubaldo Ribeiro é ainda mais preciso ao tratar o problema específico dos partidos políticos:

“Os partidos políticos não são nada, nem em matéria de crenças e princípios nem de qualquer outra coisa; não há ideais, há interesses. Não são partidos, são bandos ou, sem esticar demais a metáfora, quadrilhas rapineiras, que não pensam nos interesses do país, mas na aquisição de poder e influência geradora de riqueza. Os homens públicos, dentro ou fora dos parlamentos, em todos os níveis, parecem não conseguir escapar à malha corruptora que abafa o Estado em todas as esferas.” (RIBEIRO, 2012)

Embora reflita a realidade, este tipo de constatação é lamentável em um país onde há dezenas de milhares de dirigentes públicos, políticos e empresários honestos, competentes e trabalhadores. Constatações como estas geram a percepção de que o substrato da democracia brasileira é o regime híbrido formado pela "Canalhocracia" (país governado por canalhas) e pela Plutocracia (ricos dominam os grupos dirigentes e o país).

2.4 Síntese

A Revolução de 1930 fez a ruptura com o modelo de economia agroexportadora, que existiu no Brasil até o final da República Velha. A Era Desenvolvimentista durou meio século (1930-1979). Nesse período, a trajetória econômica do país não foi linear, tanto na ótica das estratégias como das políticas econômicas. Ademais, o país implementou uma "cópia infiel" do Nacional-Desenvolvimentismo (ND).

Historicamente, tendo como referência as bases político-ideológicas e as experiências de países desenvolvidos, o ND apoiou-se no trinômio industrialização substitutiva de importações-intervencionismo estatal-nacionalismo. A cópia infiel brasileira derivou, principalmente, da formação de uma economia industrial moderna com forte presença do capital estrangeiro. Nesse sentido, a experiência brasileira diferiu bastante do que ocorreu nos países desenvolvidos quando, principalmente nos séculos XVIII e XIX, a industrialização e o desenvolvimento econômico estiveram associados à formação de uma base produtiva de capital nacional.

Não obstante, no Brasil, a Era Desenvolvimentista resultou em significativas mudanças estruturais. A mais importante foi, sem dúvida alguma, a formação de uma economia industrial moderna, de tal forma que, em 1979, o país podia ser classificado como NIC (*newly-industrializing country*). A industrialização brasileira era não somente recente pelos padrões históricos mundiais, como também impactante no que se refere às mudanças na estrutura de produção e no padrão de comércio exterior. A ampliação do mercado interno também foi um dos efeitos de grande importância da Era Desenvolvimentista.

O notável processo de industrialização é informado pelos indicadores básicos. A participação da indústria de transformação no PIB mais do que duplicou entre 1930 e 1980. A razão entre o PIB da indústria de transformação e o PIB da agropecuária aumentou de 0,6, em 1929-1930, para 5,0 em 1979-1980. O PIB *per capita* da indústria de transformação cresceu praticamente 15 vezes no período de 1930-1980. A expansão e a diversificação da estrutura industrial brasileira também resultaram na melhora do padrão de comércio exterior. Pelo lado das

exportações, a participação dos manufaturados no valor total das exportações aumentou de 7%, na década de 1960, para 53% na década de 1980.

A redução da vulnerabilidade externa estrutural foi, sem dúvida alguma, uma das questões-chave da Era Desenvolvimentista. O ajuste das contas externas foi um desafio permanente durante praticamente todo o período de 1930-1979. Na realidade, este período começou e terminou com graves crises nas contas externas. Os problemas externos derivaram fundamentalmente da vulnerabilidade decorrente do endividamento externo. A Era Desenvolvimentista deixou como herança nefasta a crise da dívida externa, que eclodiu em 1982.

O processo de modernização implicou notável progresso nas dimensões social, política e institucional. Entretanto, na Era Desenvolvimentista, o país experimentou retrocessos com longos períodos sob regimes políticos ditatoriais ou autoritários. A ausência de reformas estruturais (educação, tributação, acesso à terra etc.) manteve uma das maiores concentrações de riqueza e renda do mundo. A industrialização substitutiva de importações, que tinha no protecionismo um dos seus pilares, resultou em transferência de renda dos consumidores (conjunto da população) para os capitalistas. A injustiça social foi, portanto, outro componente marcante da herança nefasta da Era Desenvolvimentista. A ausência de reformas estruturais também deixou o país com significativas deficiências na saúde, saneamento, educação, moradia, segurança, meio ambiente, transporte e seguridade social. Ademais, o desenvolvimento institucional não acompanhou o desenvolvimento econômico. As fragilidades na arquitetura institucional eram evidentes, inclusive, em decorrência das restrições criadas durante décadas de regimes autoritários. Os próprios processos de democratização e de elaboração da constituição de 1988 surgiram como respostas aos vícios e às fragilidades existentes na institucionalidade, herdadas da Era Desenvolvimentista.

O longo período de crise e instabilidade (1980-1994) teve custo elevado e foi a transição para um novo modelo de desenvolvimento. O custo foi particularmente alto no período 1984-1994 porque, além dos problemas do fraco desempenho da produção e do endividamento externo, surgiram outras dificuldades, como a crise fiscal e a aceleração do processo inflacionário. Conforme será discutido no próximo capítulo, a fase de crise, instabilidade e transição foi aquela em que a economia brasileira teve o seu pior desempenho.

O MLP iniciou-se de forma truncada em 1990 com o Governo Collor; entretanto, o MLP só deslancharia efetivamente com o Governo FHC, a partir de 1995, e se consolidaria com o Governo Lula na primeira década do século XXI. O MLP envolveu mudanças estruturais que permitem a caracterização de um modelo de desenvolvimento diferente daquele que predominou na Era Desenvolvimentista. O confronto dos eixos estruturantes destes modelos mostra claramente as diferenças. Por um lado, o Nacional-Desenvolvimentismo assen-

tava-se no trinômio industrialização substitutiva de importações-planejamento e intervenção estatal-preferência revelada pelo capital nacional. Por outro, o MLP tem como pilares: liberalismo econômico; vulnerabilidade externa estrutural; e dominação financeira. O contraste é evidente quando se considera a diretriz antiliberal do ND com o liberalismo econômico vigente no MLP. No ND, o antiliberalismo era evidenciado pelo protecionismo, regulação, planejamento e papel-chave das empresas estatais. No MLP, o liberalismo econômico tem como principais marcos a liberalização comercial, financeira e produtiva, desregulamentação e privatização.

A mudança de modelo de desenvolvimento colocou o Brasil em uma nova trajetória. Os próximos capítulos tratam do desempenho da economia brasileira em suas diferentes etapas (Capítulo 3), da questão das mudanças estruturais na primeira década do século XXI (Capítulo 4) e do problema da vulnerabilidade externa estrutural (Capítulo 5). Assim, o desempenho comparativo do MLP é o foco do próximo capítulo.