

## **CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL: OS “MODELOS” NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA E NEO-LIBERAL E SEUS RESULTADOS**

*Autora: Samira Schatzmann. Orientador: Alexandre de Freitas Barbosa.*

### **Resumo**

O trabalho tem por principal objetivo analisar o que foi atingido em termos de crescimento e desenvolvimento econômico no Brasil de acordo com o que os “modelos” nacional-desenvolvimentista, vigente entre 1940 e 1980 e neo-liberal, de 1990 até os dias atuais se propunham, utilizando, para isso, uma análise histórica e empírica. Verifica-se que apesar do elevado crescimento, com diversificação produtiva refletida diretamente na pauta de exportações, com uma dinâmica elevada de produtividade e de geração de empregos no setor formal da economia, o modelo nacional-desenvolvimentista, fundamentado na prioridade ao mercado interno e tendo o Estado como condutor da economia, não conseguiu contornar problemas como endividamento, inflação e concentração de renda. O modelo neo-liberal conseguiu estabilizar os preços, aumentar a eficiência da indústria nacional via inserção externa, porém elevou os índices de endividamento que não foram compensados pelo posterior ajuste fiscal. Não há tendência de crescimento nem de alteração da estrutura produtiva e de renda significativa e houve elevação dos índices de informalidade. A principal conclusão que o trabalho aponta é que os aspectos positivos que ambos os períodos apresentaram podem ser explorados: tentar desenvolver o potencial do mercado interno sem descuidar da inserção internacional e aumentar a atuação do Estado como indutor do desenvolvimento sem descuidar do ajuste fiscal.

**Palavras-chave:** Economia brasileira, desenvolvimento econômico, modelos de desenvolvimento.

### **Introdução**

Este artigo tem por principal objetivo analisar o que foi atingido em termos de crescimento e desenvolvimento econômico no Brasil quando a economia era conduzida segundo o “modelo” nacional-desenvolvimentista, entre 1940 e 1980, e segundo os preceitos do “modelo” neo-liberal, de 1990 até os dias atuais. Não se trata, entretanto, de compará-los entre si o que seria impossível dadas as conjunturas diferenciadas: o trabalho tem por principal objetivo analisar o que foi atingido em termos de resultados econômicos de acordo com o que cada modelo se propunha.

Serão apresentadas as características gerais e fases do modelo nacional-desenvolvimentista e alguns motivos que determinaram o esgotamento deste modelo e as condições que permitiram o surgimento do modelo que então o substituiria. Posteriormente serão expostas as etapas de implantação e o desenrolar deste “novo modelo”. O artigo termina com uma análise de algumas variáveis econômicas no sentido de fornecer um panorama das mudanças sociais e estruturais da economia brasileira dentro de cada período e será encerrado com o contraponto proposto no objetivo deste trabalho.

### **1 O modelo nacional-desenvolvimentista: definições, etapas e discontinuidades.**

O modelo de desenvolvimento em questão é visto como sendo proveniente de uma resposta a um choque externo, que no caso brasileiro, foi primeiramente a grande crise de 1929 e, logo em seguida, a Segunda Guerra Mundial. Também é ressaltado que tal processo se iniciou de forma espontânea e quase inconsciente. Após a Segunda Guerra, entretanto, as forças conformaram um determinado tipo de expansão da economia brasileira, alavancado pela diversificação industrial. Passado o período de crise externa, pode-se observar uma seqüência de programas econômicos que instigavam o crescimento e desenvolvimento industrial da nação, na tentativa de “alcançar”

os países desenvolvidos e superar o atraso e o subdesenvolvimento. Entretanto, somente a partir de 1955 é que se verifica um projeto nacional deliberado nesse sentido.

Vale ressaltar a importância da contribuição nacional na formulação de teorias em resposta aos “ensinamentos” prontos que vinham dos países desenvolvidos e que não consideravam as peculiaridades do nosso processo de desenvolvimento.

No início do século XX, o Brasil era uma economia predominantemente primária, tendo como seu motor econômico a demanda externa pelo café, embora se pudesse constatar uma incipiente força industrial. Com as condições favoráveis ao setor, que propiciaram um excesso de produção, o governo interviu, principalmente nos anos de crise, comprando a produção excedente, fazendo com que a renda dos produtores fosse mantida. Tal fato garantiu as bases do que futuramente poderia se chamar de “um novo modelo de desenvolvimento”, que substituiria o modelo primário-exportador.

Tanto a crise de 29, quanto a Segunda Guerra representaram períodos de extrema restrição de oferta externa de bens importados, adquiridos pela massa de consumidores urbanos de classe média. Ao mesmo tempo, criava-se uma renda no setor exportador (café) que não tinha destino certo, uma vez que, em condições normais, deveria ser destinada ao consumo desses artigos e à inversões no próprio café. Conjugados estes fatores, o setor de produção interna tornou-se um atrativo para inversão desses capitais. É aquilo que Furtado chamou de deslocamento do centro dinâmico: a economia brasileira que desde os primórdios da colonização sempre teve como objetivo a produção para o mercado externo, passa a produzir manufaturados para atendimento de sua própria demanda, com coordenação do Estado.

**As etapas** - O processo deu-se basicamente em duas etapas. As principais características da primeira etapa, entre 1930-1955, chamada de industrialização extensiva (ou também etapa fácil do processo de substituição de importações) são:

- Acumulação de capital determinada pela transferência de renda do setor exportador primário para o setor industrial;
- Baixo coeficiente de abertura;
- Produção de bens de consumo leves – a reboque da demanda e da incapacidade de importação;
- Política de desenvolvimento inconsciente;
- Produção intensiva em mão-de-obra;
- Dinâmica imposta basicamente por empresários nacionais nos setores de bens de consumo leves;
- Crescimento industrial horizontal; e
- Expansão do capital estatal.

Apesar da dinâmica econômica assentar-se na expansão industrial, basicamente em bens de consumo não-duráveis, esse período é caracterizado como sendo de transição para o modo de produção essencialmente capitalista, devido às restrições para implantação em larga escala dos setores de bens de consumo duráveis e bens de produção.

A segunda etapa, de 1956 a 1980, denominada de industrialização intensiva ou etapa difícil do processo de substituição de importações, foi marcada por uma mudança no papel do Estado

como indutor do desenvolvimento. A necessidade de planejamento se tornou evidente ao término da etapa anterior. O Estado então criou mecanismos mais eficientes de mobilização de poupança, regulamentação de fluxo de capitais estrangeiros, órgãos e agências de planejamento setorial e regional, entre outras medidas, todas subordinadas ao desenvolvimento e diversificação da estrutura produtiva. Outras características importantes dessa etapa são:

- Determinação endógena do capital – produção interna de bens de capital e bens de consumo duráveis, estes últimos associados à uma mudança no perfil da demanda e no acesso ao crédito;
- Aumento do coeficiente de abertura;
- Produção de bens intermediários, basicamente pelas empresas estatais;
- Política de desenvolvimento consciente – investimento em blocos e elevação dos níveis de investimento;
- Produção capital-intensiva;
- Expansão da estrutura oligopolista;
- Aumento da dimensão do mercado – ganhos de escala e produção a frente da demanda;
- Papel decisivo das empresas multinacionais e estatais;
- Industrialização vertical;
- Aumento da participação de bens manufaturados na pauta de exportações, reduzindo a participação de um único produto primário; e
- Capitalização e modernização da atividade agrícola.

Um ponto importante a se destacar é a consolidação do tripé, capital nacional, capital estrangeiro e participação estatal, o qual daria as bases para o pleno desenvolvimento das características decididamente expansivas desse período. Ao empresário nacional, caberia o papel de fornecedor para a indústria de bens de consumo duráveis, mas mantendo-se hegemônica no setor de bens de consumo não duráveis, bem como a produção de alguns segmentos de bens de capital; o capital estrangeiro entraria no país nos chamados setores dinâmicos, de bens de consumo duráveis (estes, porém, deveriam conter determinados índices de nacionalização, como no caso da indústria automobilística, que deveria contar com uma proporção de peças nacionalizadas). O Estado, além do que já foi explicado acima, teria ainda a incumbência de prover melhorias infra-estruturais (principalmente no binômio energia-transporte) e também como produtor nas indústrias de base (como por exemplo, aço).

**Os planos de desenvolvimento** – Esse período de industrialização intensiva foi marcado por quatro planos de desenvolvimento, mais um período de crise e transição, que inclusive marcou a passagem do regime democrático para a ditadura militar. Serão ilustradas resumidamente as diferentes políticas econômicas adotadas nesse período, bem como as mudanças em decorrência das medidas por eles implementadas.

1. O Plano de Metas – 1955 a 1960. Foi no governo de Juscelino Kubitschek que teve início o primeiro plano consciente de desenvolvimento, o qual impunha metas consideradas até certo ponto ambiciosas, sob o conhecido lema de “crescer 50 anos em 5”. Serra (1981, pág 23), caracteriza apropriadamente o período como tendo sido de “intensa diferenciação industrial num espaço de tempo relativamente curto, articulada diretamente pelo Estado” e, como lembrou Lessa (1975) logrou-se adquirir o perfil industrial de economia madura. Vale lembrar também que foi o último governo até os dias atuais, no qual houve crescimento econômico a taxas aceleradas, razoável estabilidade de preços e regime democrático.

A decisão de continuar e ampliar os feitos da primeira metade da década de 50 no Plano de Metas, e não seguir as orientações do FMI deveu-se a três motivos, que caracterizam a especificidade brasileira em seu processo de desenvolvimento: a) a presença de uma ideologia desenvolvimentista “arraigada” na sociedade; b) pressões oriundas da falta de complementaridade da industrialização precedente; e c) a existência de um empresário nacional empreendedor (LESSA, 1975). Neste contexto, todas as ações de políticas cambiais, monetárias, creditícias, controle de preços, e qualquer tipo de incentivos eram adotadas de modo a ratificar o esforço do governo em prol da industrialização.

A política cambial do período, considerada como a âncora de sustentação do plano, foi extremamente ativa na atração de capital do exterior e sempre permitindo a entrada no país de insumos baratos como, e principalmente, o trigo e combustíveis, e de alguns equipamentos. As restrições às importações impostas pela política cambial vigente foram decisivas para as empresas estrangeiras investirem no Brasil, como forma de ampliar seu mercado consumidor. O que se vê, ao final do Plano de Metas, é que Juscelino “internacionalizou” a economia com discurso nacional-desenvolvimentista.

Entre os setores que delinearão a dinâmica da época, os principais foram os de bens de consumo duráveis e de bens de capital, com as empresas transnacionais e os empresários nacionais respectivamente em cada setor mencionado. Ao Estado coube a intensificação do processo de geração de bens intermediários e também no setor de infra-estrutura, com ênfase para o setor de transporte e de energia elétrica, visando minimizar os pontos estrangulamento.

O setor agrícola ficou praticamente à margem de todo o processo de modificação estrutural ocorrida no período, tendo sua produção somente incrementada via expansão da fronteira produtiva, cujo crescimento representou apenas 4,5% ao ano, em média (SERRA, 1982).

O financiamento inflacionário, por meio da expansão dos meios de pagamento, foi a “linha de menor resistência” encontrada para financiamento dos projetos, uma vez que favoreceria os industriais, ao mesmo tempo em que não praticaria aumento de receitas via tributação, que seria politicamente inviável.

2. Crise e estagnação e o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) – 1961 a 1967. O período de 1961 a 1964 foi marcado por intensa perturbação política, que inviabilizou a adoção de medidas econômicas duradouras, o que se refletiu de forma clara no comportamento dos agregados macroeconômicos, quais sejam, déficit público, PIB, crédito, níveis de inflação, entre outros.

Neste período surgiram idéias (que ganharam maturidade posteriormente) e até mesmo algumas medidas foram adotadas no sentido de incremento institucional, como criação do depósito compulsório, criação do Banco Central, reforma da legislação bancária, garantindo sua consolidação, e medidas de estímulo ao mercado de capitais. Esta última teve seu primeiro impulso com a aprovação, sob o mandato do primeiro ministro Brochado da Rocha (1962), da cláusula de defesa dos títulos da dívida pública contra a inflação.

O aumento de rotatividade de políticos em cargos do alto escalão evidenciou certa falta de credibilidade bem como paralisia política, tanto no executivo, como no legislativo. A tomada de decisões, por parte do Presidente da República, contra interesses estrangeiros, especialmente

norte americanos, e também contra os proprietários privados culminou no Golpe Militar de 1964, uma mobilização da classe média e do empresariado, ou seja, da “ala conservadora” aliados aos militares e com apoio dos Estados Unidos.

De 1964 a 1967 foi implementado o PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo), cuja prioridade do era restaurar o crescimento econômico, que ficou estacionário desde os anos de 1962-1963, porém combatendo, gradativamente, o processo inflacionário. O PAEG promoveu importantes mudanças institucionais, principalmente no que diz respeito aos mecanismos de arrecadação de poupança (mercado financeiro e de capitais) e também sobre o processo tributário.

Sobre o primeiro aspecto cabe assinalar a criação da correção monetária que viabilizou a reorganização do mercado de capitais, uma vez que protegia os títulos contra desvalorizações da moeda), regulamentando os papéis dos bancos comerciais e de investimento (principalmente como ofertantes de capital de giro para as empresas) e das financeiras de crédito ao consumidor. A reforma tributária realizada nesse período foi importante por melhorar a coordenação tributária entre União, Estados e Municípios, e também pela redução dos impostos “em cascata” (SIMONSEN e CAMPOS, 1976).

O programa implantou a famosa política salarial que deveria sanar os problemas de altas salariais descontínuas, corrigindo assim, as distorções geradas. Tal política salarial internalizaria a expectativa inflacionária, bem como adicionaria um índice de produtividade, ao mesmo tempo em que substituiria as negociações trabalhistas (o papel dos sindicatos tornou-se praticamente nulo) bem como as greves. Embora tenha havido uma redução dos salários reais, este foi compensado no agregado, pois houve um aumento da massa de trabalhadores.

Aliada à política salarial, outros elementos como o fim da estabilidade no emprego e o fim do direito à greve e de negociações trabalhistas conformariam um novo equilíbrio das forças sociais: uma grande oferta de mão-de-obra num contexto de rebaixamento do poder de compra do salário mínimo com aumento da produtividade da força de trabalho favorecem a aceleração do acúmulo de capital (SINGER, 1974).

O programa fez uma opção clara à internacionalização da economia, seja via aumento do crédito externo, seja via aumento das exportações, sempre logrando não ocasionar nenhum impacto no processo produtivo por impedimento de importar máquinas ou insumos necessários para manutenção do ritmo de crescimento. Inclusive, o aumento das exportações de artigos “mais elaborados” foi um dos responsáveis pelos níveis de crescimentos alcançados no período.

3. O “Milagre” brasileiro - 1968 a 1973. O ciclo expansivo do período chamado como “milagre” deveu-se, inicialmente, pela existência de capacidade ociosa derivada da estrutura produtiva implementada no período do Plano de Metas com um cenário externo extremamente favorável, com abundância de liquidez. Não se verifica no período, mudanças estruturais importantes.

Posteriormente, 2 fatores passaram a alavancar o crescimento do produto: a demanda crescente do setor agrícola por bens de capital – o chamado salto do *agribusiness* – e o incremento significativo das exportações. O setor industrial que liderou a dinâmica do período foi o de bens de consumo duráveis, viabilizado, além do perfil concentrado da renda, também pela elevação das margens de endividamento das famílias, facilitada pelo desenvolvimento da intermediação

financeira para compra de bens de consumo duráveis, mecanismo instituído no PAEG (SERRA, 1982).

Neste período verificou-se a retomada do nível de investimento na economia, incentivado, inclusive, pelo aumento da participação das máquinas importadas, que contaram com incentivos fiscais para sua entrada no país, bem como do aumento da participação das empresas estatais, ou seja, dos investimentos do setor público.

A obtenção de empréstimos externos garantiram a crescente liquidez e a evolução favorável dos termos de intercâmbio, principalmente quando aliadas às crescentes receitas oriundas do setor exportador, devido ao aumento do volume exportado, bem como do maior valor agregado que este possuía.

Houve uma importante mudança no “perfil externo” da economia brasileira: verificou-se um aumento do coeficiente de abertura (indicadores de corrente de comércio) e aumentou o número de países com importante participação no destino das exportações brasileiras (Europa e Japão, principalmente), reduzindo relativamente a participação dos Estados Unidos.

Como mudanças importantes no mercado de trabalho, verifica-se o distanciamento cada vez maior entre o nível do salário mínimo e do salário médio, fruto de uma maior especialização da mão-de-obra e à política de arrocho salarial decorrente da fórmula de correção de salários, pois ela não representava o nível real de produtividade. Esses fatores aliados à escassez de mão-de-obra mais qualificada e abundância de mão-de-obra não qualificada, explicam a piora na distribuição da renda verificada neste período. Destaca-se, então, a fragilidade do trabalhador perante o sistema, pois estes são “explorados”, favorecendo ainda mais a concentração do capital (SINGER, 1974). Porém, o crescimento no nível de empregos formais é maior que o crescimento da PEA (população economicamente ativa), ou seja, há uma queda no nível de desemprego, o que favorecia também o setor de bens de consumo não duráveis.

4. O II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) – 1974 a 1980. Se uma das principais fontes de crescimento do Milagre foi a utilização da capacidade ociosa no setor industrial, nesse período iniciado em 1974, para que se consolidassem as aspirações de auto-sustentabilidade do crescimento econômico, cuja ideologia datava dos anos do Plano de Metas, se faziam necessários novos investimentos em capacidade produtiva e infra-estrutura. Desta forma, delinearam o perfil deste período, vultuosos investimentos mediante elevação do endividamento (sobretudo do setor público) em meio a duas crises externas no petróleo e nas taxas internacionais de juros.

De fato, as autoridades optaram por um ajuste de oferta, aumentando as taxas de formação de capital<sup>1</sup>, ao invés de uma contração da demanda como forma de “encarar” melhor os problemas da vulnerabilidade da economia. O novo quadro internacional exigia uma mudança de postura. Desta maneira, como no Plano de Metas, todas as variáveis econômicas ficaram subordinadas aos objetivos do programa, inclusive a inflação.

Uma diferença considerável em relação aos primeiros períodos de industrialização por substituição de importações oriundas de resposta a crises externas é que dessa vez política de industrialização foi feita sem negligenciamento dos incentivos ao setor exportador. Entretanto, a

---

<sup>1</sup> Basicamente pelo setor público: governo e empresas estatais. As empresas privadas contaram com vários incentivos fiscais e creditícios, principalmente em relação à atração de capital externo por intermédio bancário.

participação das exportações sofreu uma queda relativa quando comparada ao período anterior, ao mesmo tempo em que se acentuou a participação dos produtos manufaturados na pauta.

As empresas estatais tinham papel de destaque como agentes formadores de capital, e elas mesmas foram mobilizadas para cumprimento das metas em cada setor bem como para captação de recursos no exterior. Em contrapartida, os investimentos em áreas prioritária de infra-estrutura não foram suficientes para deter os pontos de estrangulamento (pontos de pressão inflacionária).

Verificou-se no período a desaceleração da dinâmica do setor de bens de consumo duráveis. A implantação das indústrias de bens de capital e de produtos intermediários rompe com o que foi denominado a parte “difícil” do processo de substituição de importações. Outro setor que teve grande importância para a performance da economia no período foi o de construção, uma vez incentivado por grandes obras públicas bem como da continuidade do processo iniciado no Milagre de financiamento à construção residencial.

O que se pode constatar ao final do período é que houve, basicamente, duas “falhas” no processo de formulação das metas do plano. O primeiro diz respeito ao diagnóstico “otimista” da crise internacional, que levou o governo a optar por se desenvolver com endividamento externo e que culminou com a deterioração das finanças do setor público, bem como do balanço de pagamentos da segunda metade da década de 70 em diante.

O segundo erro de previsão foi o de se acreditar que os resultados dos investimentos seriam colhidos no curto prazo, ou seja, houve uma superestimação do crescimento econômico (SERRA, 1975). Ao final do período, ainda se fazia necessário grandes investimentos em alguns setores, embora tenha havido um grande salto na capacidade produtiva do país, quantitativa e qualitativamente.

Conclui-se, então, que o Brasil encontra-se diante de um novo modelo de desenvolvimento, consolidando definitivamente o papel central das empresas estatais e também da grande empresa multinacional monopolista, a qual, particularmente, recebe inúmeros benefícios. A partir de então, estas passariam a produzir para além do mercado interno. Ou seja, dentro das estratégias da empresa, seria considerada a possibilidade de as plantas que elas possuíam em países como o Brasil servirem de “plataformas de produção”, onde os produtos aí produzidos seriam encaminhados para outras partes do mundo. Fica evidente a nova dependência do setor externo em relação à produção de tecnologia.

### **As críticas ao modelo nacional desenvolvimentista.**

Na visão dos próprios defensores do modelo, “o reconhecimento das mudanças positivas produzidas na região (nos anos de 1930 a 1980) não nos deve inspirar auto-complacência” (FAJNZYLBBER, 2000, p. 851), ou seja, há de se reconhecer as deficiências do modelo anterior. Havia o entendimento de que era necessária a mudança de algumas concepções para manutenção do desenvolvimento econômico e reversão do processo de queda do crescimento da produtividade, pois “difícilmente (se) poderia manter de maneira passiva um protecionismo elevado e indiscriminado” (FAJNZYLBBER, 2000, p. 854), favorecendo setores fragmentados e de elevada capacidade ociosa e sem dar a devida importância à incorporação tecnológica.

Os pontos mais levantados pela chamada auto-crítica do modelo incluem, ainda, a elevada concentração de renda, a dependência tecnológica do exterior, o baixo nível de investimentos em educação e pesquisas, a necessidade de maior inserção externa via aumento das exportações dos

produtos industrializados. Também apontam uma estrutura industrial distorcida e concentrada em bens de consumos duráveis, produzidos pelas grandes empresas, especialmente as estrangeiras.

Segundo esses autores, a crise do Estado nos anos 80 foi fruto da indisciplina fiscal aliada ao alto endividamento em prol das decisões de investimento nos anos antecedentes, e que culminou no não pagamento da dívida externa e declaração de moratória. A visão estruturalista mostra que a crise fiscal resultou da união da dívida externa com o fato de o Brasil não ter conseguido estabelecer um padrão de financiamento adequado e nem um mercado de capitais bem sucedido, de forma que o Estado era o provedor universal de recursos para o setor privado, muitas vezes subsidiados a taxas de juros negativas.

Com o esgotamento das possibilidades de financiamento externo, aumentou a participação de financiamento através de imposto inflacionário de modo que, segundo Franco (2004) a inflação era considerada praticamente uma externalidade negativa. Tal mecanismo foi utilizado até o ponto em que perdeu a eficácia para acelerar e mesmo manter o crescimento – era o fim do desenvolvimento inflacionista.

Para os neo-liberais, além da estabilização, outras reformas seriam necessárias para corrigir algumas distorções criadas não só no ambiente público, pois tinha-se a visão de que as falhas geradas pela presença do governo na economia poderiam ser tão ou mais prejudiciais do que as falhas de mercado. Acreditava-se que “a confiança exclusiva nos mercados por si só provocaria uma realocação maciça de recursos entre setores e processos” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 19).

Um outro fator determinante do esgotamento do modelo anterior, segundo esses autores, foi o descaso com a questão da produtividade, claramente relegada ao segundo plano. Não haveria necessidade de as empresas investirem em novas tecnologias e melhoria de qualidade. Segundo Franco (1999, pág 40), a produtividade industrial brasileira foi crescente nos períodos em que havia condições de importar máquinas com tecnologia estrangeira. Com a crise dos anos 80, a taxa de crescimento da produtividade também se reduz de forma drástica.

Com a estabilização, as empresas vêm-se obrigadas a pensar em custos, competitividade e eficiência. A estrutura do Estado também precisa ser revista, em busca de criação de espaço para interlocução com os novos grupos e interesses, implementando uma política comercial ativa imposta pela abertura e conciliando interesses antagônicos que sempre entram em conflito, tanto da parte empresarial, como dentro do próprio governo.

Segundo esses autores, teria sido somente no final dos anos 80 que o comércio exterior passaria a ser enxergado no Brasil como fonte importante de crescimento econômico, tanto no que diz respeito às exportações, quanto à capacidade de importação de tecnologia (principalmente na forma de máquinas e melhores insumos) como fator de aumento das taxas de investimento e produtividade. A concorrência dos produtos nacionais com os estrangeiros também faria com que as empresas nacionais buscassem investir mais em inovações de forma a aumentar a competitividade. Ambos refletiriam um aumento na produtividade total da economia. A partir deste momento, seria tido em conta não só o acréscimo de capital fixo, mas principalmente a capacidade de produzir mais com a mesma quantidade de capital, insumo e trabalho.

## 2 Reformas liberalizantes e estabilização em tempos de Consenso de Washington

Após o segundo choque do petróleo e do aumento internacional da taxa de juros, ocorrido no final da década de 70, a economia brasileira, que possuía um grau de endividamento externo elevado enfrentou uma crise sem precedentes. Outros fatores relacionados ao próprio padrão de desenvolvimento do período anterior, serviram para agravar ainda mais a situação do país. Pode ser citado, como principal fator, a exacerbação do quadro inflacionário e a elevação da dívida externa.

Durante a década de 80, foram implementados uma série de planos de estabilização, porém nenhum com sucesso duradouro. O mecanismo de correção monetária criado no PAEG instituiu um processo indexatório na economia, que fazia com que a inflação se propagasse automaticamente e cada vez mais rápido. Todas as medidas adotadas nesse período visavam limpar a “memória inflacionária”. O descontrole nas contas públicas e a crise de financiamento externo formavam, ainda, um cenário extremamente desfavorável para o combate à inflação.

Desta forma, o parque industrial brasileiro ficou obsoleto e organizacionalmente despreparado em função de a atenção do Estado estar totalmente voltada para a solução dos problemas inflacionários e, justamente num período onde, no plano internacional, acelerava-se a mudança tecnológica (FAJNZYLBBER, 2000). Terminada a década, era evidente que se faziam necessárias medidas de política econômica que estabilizassem os preços e que, ao mesmo tempo, permitissem a recuperação da produção.

Da mesma forma que os ideais nacional-desenvolvimentistas encontravam sustentação teórica nos estudos da CEPAL, os teóricos neo-liberais<sup>2</sup> tinham no Consenso de Washington<sup>3</sup> o respaldo necessário para implementação dessas reformas, de cunho ortodoxo, uma vez que não haviam propostas disponíveis e viáveis no campo da heterodoxia econômica capazes de atender às novas necessidades da economia brasileira após o reconhecido fracasso das suas medidas de combate a inflação no final dos anos 80 e início dos anos 90.

As medidas propostas, segundo o Consenso de Washington, levariam automaticamente à retomada do crescimento e ao aumento generalizado da eficiência do sistema econômico. Entre elas, destacam-se as medidas de reforma fiscal e monetária: disciplina fiscal, reforma tributária, taxa de juros positivas e determinadas pelo mercado, liberalização da taxa de câmbio, alteração dos gastos sociais, com redução dos subsídios e elevação dos gastos com educação e saúde; e as medidas visando a adequação do Estado à nova dinâmica: liberalização do comércio e do fluxo de capitais, privatização, desregulamentação da economia e melhores garantias dos direitos de propriedade (BRESSER PEREIRA, 1996). O Consenso partia da concepção de que o processo dinâmico dos países em desenvolvimento repetiria a experiência histórica das atuais economias desenvolvidas, confrontando-se diretamente com a hipótese cepalina.

---

<sup>2</sup> Neste trabalho, entende-se por políticas neo-liberais o conjunto de políticas liberalizantes que procuraram reformar e promover uma nova inserção da economia no cenário internacional. Desta forma, não pode ser relacionada a visão pejorativa que o termo “neo-liberal” adquiriu.

<sup>3</sup> O Consenso de Washington pode ser considerado, basicamente, uma “agenda do desenvolvimento para países em desenvolvimento”. Na sua visão é dada pouca ênfase à crise da dívida, e mais às distorções geradas pela presença forte do Estado, que é um Estado “gastador” e pelo excessivo protecionismo do setor produtivo. Suas concepções “são esposadas pelas agências multilaterais em Washington, pelo Federal Reserve, pelo Tesouro americano, pelos ministros das finanças dos países do G7 e pelos presidentes dos 20 bancos comerciais mais importantes” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 31).

**As etapas** – Assim como no período nacional-desenvolvimentista, identifica-se uma periodização das reformas implementadas a partir dos anos 90. Desta forma, mostra-se a partir de agora, e adotando o mesmo critério encontrado em Kupfer, 2005, como se deram tais fatos e a articulação das demais características econômicas, políticas e sociais no desenrolar deste processo.

Primeiras medidas liberalizantes e inflação elevada - 1988 a 1993. Esse período caracteriza-se pelo retorno da democracia no Brasil, com a posse do primeiro presidente eleito por voto direto desde 1960. O problema a ser atacado “de imediato” naquele momento era o descontrole inflacionário. Entretanto, tinha-se em mente implementar um conjunto de políticas para mudar a forma de relacionamento da economia com o exterior e o papel do Estado na economia. Seria um programa de reformas drásticas para deixar o modelo nacional-desenvolvimentista pra trás.

A reforma monetária empregada pelo ministério da economia no Plano Collor I para “enxugar” a liquidez da economia e com isso reduzir a inflação foi o bloqueio de ativos. Com o fracasso dessa tentativa, foi lançado o Plano Collor 2. Porém em decorrência da sucessão de escândalos políticos que acabou culminando no impeachment do presidente aliado à baixa credibilidade do Estado e da moeda, esse período foi de imobilidade econômica e de crescente perda de credibilidade do governo. O ajuste fiscal passou a ser buscado primeiramente através do aumento da arrecadação via criação de novos tributos. Como exemplo, tem-se o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Aliando a intenção de combater a inflação, via ajuste fiscal, com a de aumentar relativamente a importância das importações, alguns incentivos fiscais ao setor exportador foram retirados, ao passo que havia tendência à valorização cambial, decorrente justamente do próprio processo inflacionário e o regime de mini-desvalorizações cambiais, que não “acompanhavam” a velocidade do processo.

Ainda no sentido de ampliar a abertura comercial, entre os anos de 1990 e 1993 foram retiradas quase todas as barreiras não tarifárias às importações (KUPFER, 2005). Desse modo, as empresas já começam nesse período a repensar suas técnicas de organização da produção e passaram a implementar as práticas de enxugamento.

Algumas medidas no sentido de ampliar o processo de liberalização econômica e de desregulamentação foram adotadas. Tais medidas visavam uma mudança nos regimes de investimentos em geral, não apenas nos Investimentos Diretos Externos (IDEs).

Verificou-se o início do processo de privatizações. Entretanto, alguns fatores impediram que o processo fosse alavancado. Muitas empresas públicas estavam em má situação financeira que precisava ser restabelecida para que houvesse interesse em sua aquisição. Além disso, existia grande dificuldade de se avaliar os ativos de diversas estatais após muitos anos de alta inflação. A própria credibilidade decadente do governo, aliada à falta de experiência em privatizações favoreceram o mau resultado desta reforma no período.

Segundo Kupfer (2005), nas reformas implementadas nessa fase, a incorporação de tecnologia não fez parte da agenda de prioridades. Inclusive foi verificada uma baixa propensão a investir neste período, o que se deve, principalmente, à instabilidade econômica.

Estabilização e reformas - 1994 a 1998. Nesse período, que também é chamado de “ultra liberal”, seria o de consolidação das alianças políticas em prol do apoio para implementação das reformas e que, com sucesso, conseguiu-se implementar um plano de estabilização monetária. O Plano Real assumia que a principal causa da inflação brasileira era o desequilíbrio das contas públicas e foi formulado para ser implementado em três etapas.

As primeiras ações do plano caracterizar-se-iam “pelo menos no discurso oficial, por um significativo ajuste fiscal” (SILVA e MICHEL, 2005, p. 167). Foram implementadas medidas voltadas para o resgate da credibilidade do governo perante aos credores e a tentativa de estabelecer um melhor controle das contas do Estado. Foram feitos cortes no orçamento e desvinculação de receitas constitucionais a fim de reduzir o déficit público por meio da criação do chamado FSE – Fundo Social de Emergência. Houve também uma renegociação da dívida de Estados e municípios com a União, e uma reorganização dos processos entre estes, o Banco Central e o Tesouro Nacional. Esse processo de melhora na coordenação entre as unidades da Federação e a implantação de novos tributos foi chamada de Programa de Ação Imediata (PAI).

Na segunda etapa do plano foi introduzida a nova unidade de conta da economia. A criação da URV (Unidade Real de Valor) tencionava acabar com o componente inercial da inflação, ou seja, “limpar” a memória inflacionária, sem que fosse necessária a presença de uma nova moeda. Todos os dias, de primeiro de março de a trinta de junho de 1994, o Banco Central divulgava a paridade entre o Cruzeiro Novo e a URV que era a mesma do dólar. Os salários eram então denominados em URVs e convertidos à taxa vigente no dia do pagamento, satisfazendo aos desejos dos sindicatos de reajuste mensal. Como dito acima, pôde-se verificar que a inflação em cruzeiros novos estava alta, mas que a inflação em URV estava controlada.

Na terceira fase do Plano, iniciada em primeiro de julho de 1994, foi lançado o Real, a nova moeda do país. Ao mesmo tempo houve a mudança do regime cambial, que passou a ser flutuante para baixo, com teto fixo em 1 Real = 1 Dólar, e a adoção de uma política monetária rígida, com taxas de juros elevadas de forma a evitar fuga de capitais e para financiamento do balanço de pagamentos deficitário. A âncora cambial viabilizou tanto o choque de oferta quanto a eliminação do componente inercial da inflação brasileira (SILVA e MICHEL, 2005).

A finalização do Plano Brady de reestruturação da dívida pública, iniciado em 1992 em decorrência da moratória de 1987, foi importante para a consolidação da estabilização, pois alterou significativamente as condições de liquidez da economia que, juntamente com um cenário internacional de abundância de liquidez, representou o aumento do influxo de IDE.

A partir de 1995 foi começando a se revelar um desequilíbrio externo estrutural. O aumento das importações em decorrência, sobretudo, da apreciação do Real aliado à queda das tarifas de importação, não teve como contrapartida o aumento das exportações, mesmo tendo sido este um período de grande crescimento internacional. A maior parte das importações foi para atualização do parque de máquinas existente (KUPFER, 2005). Os déficits constantes no balanço de pagamentos acabaram se transformando em novas dívidas e, em 1999, a razão dívida externa líquida/exportações já alcançava 3,9.

O câmbio foi mantido artificialmente valorizado por tanto tempo devido a uma série de razões. A primeira era pelo temor da volta do processo inflacionário com a desvalorização. A segunda era que em 1997 estavam se discutindo a reeleição. Então, “na expectativa dos formuladores de política econômica, Fernando Henrique seria reeleito e no segundo mandato seriam feitos,

gradualmente, os ajustes requeridos” (GIAMBIAGI, 2004, p. 173). Enquanto isso, nesse período, o resto do mundo financiaria o país, “sendo que ainda se podia contar com as receitas oriundas das privatizações”.

Obviamente, o déficit governamental, inclusive no conceito primário, já estava estruturalmente estabelecido e a dívida pública tornava-se, então, crescente. Segundo Giambiagi (2004), dois terços da NFSP (Necessidade de Financiamento do Setor Público) foram causados pela deterioração das contas públicas e não pelo impacto dos juros elevados. O principal problema era que os juros incidiriam sempre em uma dívida pública crescente. Segundo a ótica do governo, era chegado o momento de implementar uma reestruturação na política de gastos públicos.

Como se pode constatar, “o desajuste fiscal que antes se refletia na inflação passou (em parte) a se espelhar no crescimento da relação dívida/PIB”. Porém, a falta de ajuste fiscal não implicou o retorno da inflação. Ou seja, “na prática, o diagnóstico do ajuste fiscal como condição para a estabilização não foi validado uma vez que a estabilização veio a despeito da piora das contas públicas” (BARROS de CASTRO, L., 2004, p. 162).

Foi nesse período que ocorreu a maior parte do processo de reorganização da produção, com fusões e aquisições de empresas, influenciado inclusive pelo avançado processo de privatizações. Nesse último, é importante destacar a importância dos investimentos estrangeiros diretos, os quais contribuíram com grande parcela, de maneira mais geral, da formação de capital na indústria, sendo que o grande *boom* de IED deu-se no setor de serviços, viabilizados pela relativa estabilidade macroeconômica, pelas emendas constitucionais que puseram fim ao monopólio estatal nos setores de telecomunicações e petróleo e gás e permitiram o programa de privatização nesses setores.

As mudanças mais importantes nos marcos regulatórios foram a Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, que eliminou o monopólio público nas telecomunicações, e a Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995, que eliminou o monopólio público no setor de petróleo e gás.

Da mesma forma que o período imediatamente anterior, não se verificou mudança significativa na geração local de tecnologia - nem mesmo as empresas estrangeiras ousaram incrementar seus investimentos em busca de novas tecnologias que gerassem maior eficiência.

No período analisado, as crises pelas quais passaram alguns países em desenvolvimento impactaram significativamente as economias de todos os demais países emergentes. Os países que enfrentaram crises foram: México em 1994, sudeste asiático em 1997 e Rússia 1998. Dessa forma, se fazia necessário um aumento da dosagem de ortodoxia na gestão da economia. Ao passar do tempo foi se percebendo que a eficácia deste mecanismo, porém, era cada vez menor (GIAMBIAGI, 2004).

Desvalorização cambial e ajuste fiscal – 1999 a 2004. O marco inicial deste período foi o desgaste da utilização da âncora cambial como instrumento de política econômica. Tal mecanismo trouxe problemas onerosos para a economia, determinando a implantação de uma nova política econômica, embora com algumas características básicas semelhantes ao modelo anterior de inserção externa, conforme será mostrado adiante.

A deterioração da conta corrente estava gerando um aumento acelerado dos passivos externos que precisavam ser compensados com a entrada de capitais que eram atraídos pelos juros elevados. Verificou-se, então um crescimento das despesas financeiras e das remessas de lucros, favorecendo a desvalorização da moeda em um regime de câmbio flutuante.

Esse quadro, aliado à chamada “crise dos emergentes” determinou a fuga de capitais em 1998, quando as taxas de juros já não eram mais suficientes para manter a “relativa” paridade cambial e este foi liberado em janeiro de 1999. Positivamente, apesar de toda expectativa acerca da liberalização cambial, esta não implicou no retorno da inflação, pois após 5 anos de estabilidade. Ficou constatado que não havia mais memória indexatória na economia.

A elevação significativa da dívida pública atrelada ao câmbio forçou a decisão do aumento da meta de superávit primário. Aliado ao cumprimento da meta com o FMI a confiança na economia aumentou, principalmente por parte dos agentes financeiros. A nova diretoria do Banco Central elevou novamente a taxa de juros e passou a estudar a adoção do sistema de metas de inflação para nortear a política monetária.

A liberalização cambial proporcionou uma relativa queda das importações e aumento das exportações, até que, em 2001, a balança comercial tornou-se novamente superavitária, o que de certa forma, compensou a política monetária rígida (GIAMBIAGI, 2004). O processo de racionalização produtiva na indústria caminhou ainda mais, o que representou grande parte dos ganhos de produtividade verificados no período. Entretanto, o ambiente recessivo e de alta incerteza econômica fez com que nesse período se verificasse uma relativa estagnação no processo de modernização (KUPFER, 2005). A estagnação do mercado interno também favoreceu o setor exportador.

Com o resgate da estabilidade, as instituições financeiras, principalmente os bancos, enfrentaram uma crise na qual o governo precisou intervir para que o sistema financeiro como um todo não entrasse em colapso como havia acontecido poucos anos antes com o México. A partir de 1994, o Governo forneceu recursos para reorganizações societárias (PROER), privatizou os bancos estaduais, facilitou a entrada de bancos estrangeiros - também com o intuito de aumentar a concorrência -, aumentou os requisitos mínimos de capital para abertura de bancos, melhorou o monitoramento por parte do Banco Central e ainda “favoreceu um processo de conglomeração no setor, o que deixou o mercado com menos instituições, porém relativamente mais fortes” permitindo, inclusive, a entrada de bancos estrangeiros (GIAMBIAGI, 2004, p. 183).

A Lei de Responsabilidade Fiscal impunha uma verdadeira restrição orçamentária para os gastos do governo, uma vez que estabelecia limites para gastos com folha de pagamentos nas três esferas do poder. Isso significou uma melhora contínua da situação fiscal de Estados e Municípios. Nesse período ficou consolidada a melhora no resultado fiscal do governo, com seguidos superávits primários, ocasionados também pela elevação da carga tributária.

As privatizações em serviços de utilidade pública tiveram ênfase no setor de telecomunicações e energia. No tocante ao primeiro, pode-se afirmar que foi um caso de sucesso na história das privatizações (VEIGA, 2004). Ficou constatado um grande aumento nos benefícios sociais, como aumento do número de linhas, maior acesso da população à telefonia móvel, entre outros. O sucesso é atribuído a uma demanda não atendida pra telefonia fixa e móvel, o que significou um grande potencial de investimento para as empresas. Houve déficit comercial devido à importação de equipamentos pelas empresas estrangeiras implantadas no Brasil. Entretanto, o

setor energético foi um caso problemático. A “lógica de mercado” presente nesse caso, não foi capaz de realizar o que era necessário, deste modo relegando as decisões de investimento das companhias ao ‘limbo’ que prevaleceu até agora (VEIGA, 2004). Os problemas na privatização das geradoras, investimento em ampliação da capacidade insuficiente, agência regulatória despreparada, etc. aliado a outros fatores, culminou na crise energética de 2001.

Na ótica do governo, as agências regulatórias, cumpririam o papel de controlar a qualidade dos serviços prestados por estas empresas ao público consumidor em geral. Como exemplo, para o setor de telecomunicações existe a Anatel, para o setor de petróleo, a ANP e para o setor de Energia Elétrica, a Aneel. Ainda sob a ótica do setor público, a finalidade da privatização, que deveria ser aumentar a eficiência do setor privatizado ou incrementar a disciplina fiscal na maioria das vezes se traduz em abastecimento “extra” dos cofres públicos (BRESSER, 1996).

É importante ressaltar que nem todas as políticas setoriais foram abandonadas, de modo que o governo adotou algumas medidas específicas de comércio de forma a proteger os produtores domésticos das importações, em resposta à pressão do empresariado. Os principais exemplos são o do setor automobilístico, de calçados e brinquedos.

A adoção da política de metas de inflação proveu um objetivo transparente à política monetária, cujo desempenho poderia ser avaliado pelo alcance da inflação à meta previamente estabelecida (SILVA e MICHEL, 2005). Além disso, como a estabilidade passa a ser a prioridade das políticas econômicas, a relativa independência do Banco Central é ainda mais reforçada. Foram instituídos mecanismos que favoreceram a transparência na gestão, por meio de notas e atas de reunião, o que também significou uma aproximação entre a instituição e o público.

Os anos de 2001 e 2002 foram de baixo crescimento econômico a nível mundial e apresentaram-se particularmente desfavoráveis para a economia brasileira, dados alguns fatores: crise energética no Brasil, risco do “contágio argentino”, atentados terroristas e turbulência nos mercados financeiros internacionais, com crise nas bolsas de Nova York, NASDAQ. Num contexto de elevada aversão ao risco dos países emergentes aliada ainda à questão da eleição presidencial, onde havia a possibilidade de vitória de um partido tradicionalmente de esquerda, as expectativas dos agentes em relação aos rumos da economia, ou seja, se o programa de reformas implementados a mais de uma década seriam mantidos implicou então em uma elevação nesta percepção de risco dos títulos brasileiros, e o país enfrentou uma crise conjuntural que perturbou o desempenho da economia neste ano. Houve pressão na taxa de câmbio, com reflexos na inflação e a autoridade monetária elevou a taxa de juros para tentar alcançar a meta estipulada. (SILVA e MICHEL, 2005).

Com as primeiras medidas do novo governo, como a nomeação de um alto executivo de um banco internacional de grande prestígio para a presidência do Banco Central e manutenção da diretoria anterior e, ainda, a elevação da taxa de juros e aumento da meta de superávit primário até o ano de 2006, além da renovação do acordo com o FMI, é que então o mercado passou a dar sinais de recuperação da confiança na economia e, principalmente, nos objetivos que seriam perseguidos por ele.

Desta forma, o governo pôde operar a política monetária de modo a fazer a inflação convergir para a meta anunciada. E verificou-se por fim a tendência de queda da inflação, com relativa apreciação cambial, mas que não causou impacto negativo no saldo da balança comercial. Esta, por sua vez apresentou um desempenho extraordinário devido ao aumento internacional do preço

das *commodities*, do acesso a novos mercados e, em menor parte, aos ganhos de produtividade do setor.

Como foi dito no sub-capítulo anterior, apesar de a estabilização fortalecer o caráter de médio e longo prazo dos investimentos, retirando da esfera financeira recursos com potencial para gerar crescimento econômico, a elevada taxa de juros praticada ao longo destes anos, desencorajou muitos investidores de realizar inversões em aumento da capacidade de produção. Além disso, o caráter restritivo da política monetária dificultou ainda mais o ajuste das empresas nacionais, além de não ter permitido que se estabelecessem ainda diretrizes que levem ao crescimento econômico sustentado, caracterizando uma situação de *stop and go*.

### 3 Macroeconomia, mudanças estruturais e sociais no Brasil.

As duas seções anteriores encarregaram-se de expor brevemente os fatos e condicionantes da economia brasileira ao longo dos últimos cerca de 70 anos. Mostrou-se, a partir da divisão da história econômica brasileira em dois períodos como as dinâmicas dos modelos de expansão foram bastante diferenciados.

Esta seção mostrará, estatisticamente, os resultados de ambos, com vistas a caracterizá-los em seus pontos fortes e fracos. É importante ressaltar que não se trata, porém, de comparar os dados, muito menos de julgar em qual período o país se desenvolveu mais ou menos, algo que seria impossível, exigindo a presença de análises repletas de juízo de valor. O objetivo do trabalho é fazer uma contraposição entre estes, uma vez que não se pode comparar contextos históricos e cenários externos diferentes. Foram selecionadas algumas variáveis para esta análise, no sentido de fornecer um panorama geral dentro do objetivo proposto, e utilizadas fontes como IBGE, IPEA, Ministério da Fazenda, Censos, DIEESE, Pnad, SECEX, Banco Central, Penn World Tables e dados secundários de estudos já publicados.

Quadro 1. Resumo das principais conclusões das variáveis analisadas

Variáveis	Nacional-desenvolvimentismo 1950-1980	Neo-liberal 1990-2004
PIB	Crescimento elevado	Baixo crescimento, característico <i>stop and go</i>
PIB per capita	Crescimento elevado – redução da disparidade em relação ao PIB <i>per capita</i> norte-americano	Baixo crescimento – aumento da disparidade em relação ao PIB <i>per capita</i> norte-americano
Mudança na estrutura produtiva	Mudança estrutural acentuada	Regressão da base produtiva com modernização acelerada em alguns setores. Redução da participação total da indústria no PIB.
Produtividade	Crescimento acima de 4% a.a. em média, devido sobretudo à importação de máquinas. Não há esforço local de geração de tecnologia.	Crescimento de 1,8% a.a. em média, devido principalmente à racionalização do processo produtivo. Não há esforço de geração local de tecnologia.
Taxa de investimentos	Trajectoria ascendente	Estagnada com fortes oscilações
Inserção externa	Elevação das exportações com diversificação da pauta, especialmente após os anos 70, quando também foi importante receptor de recursos externos. Política cambial favorecia	Abertura às importações e ao capital estrangeiro. Exportações ganham “fôlego”, basicamente, após a desvalorização cambial. Aumento do ingresso de IDE – prioritariamente no setor de serviços, ligados às

	importação de máquinas e insumos.	privatizações.
Inflação	Elevada, com descontrole em dois momentos.	Estabilidade de preços.
Governo	Saldo primário negativo nos anos do Plano de Metas, entre 1961-63 e após o 1º choque do petróleo – onde também se acelera o endividamento externo. Aumento da carga tributária acompanha aumento do PIB.	Elevação do endividamento apesar do aumento da carga tributária (sem contrapartida no aumento do produto) e das privatizações. Posterior adoção de metas de superávit primário. Endividamento interno maior que o externo.
Políticas cambial e monetária	Predominantemente heterodoxas.	Dois regimes cambiais e política monetária restritiva.
Mercado de trabalho	Baixo desemprego, expansão dinâmica do setor formal – porém com elevado grau de informalidade remanescente -, redução do valor real do salário mínimo após 1964.	Desestruturação do mercado de trabalho: elevação do desemprego e do setor informal. Elevação razoável do salário mínimo entre 1995/2004.
Concentração de renda	Elevada concentração	Manutenção do patamar
Pobreza	Queda no final do período - relacionada ao crescimento econômico.	Queda decorrente da estabilização e posterior manutenção do patamar.

**4. Avaliação dos modelos e seus “resultados”.** Esta seção destina-se a organizar os argumentos e dados levantados ao longo do trabalho com vistas a apontar até que ponto os “modelos de desenvolvimento” atingiram aquilo que se propunham.

Primeiramente vale discutir sobre a definição dos modelos. O padrão de desenvolvimento da economia de 1930 a 1980, chamado de modelo nacional-desenvolvimentista ou de substituição de importações passou por diferentes regimes políticos (democracia e ditadura) e contou com diversas fases, conforme mostrou o capítulo 1 deste trabalho. Entretanto, este possuía um direcionamento, o que permite, com certa propriedade, afirmar que se tratava de um modelo, principalmente após a segunda metade da década de 50.

Por conta de uma crítica ao modelo anterior, foi implementado um conjunto de reformas econômicas, medidas liberalizantes e de inserção externa após a década de 90, a qual habitua-se chamar de modelo neo-liberal. A falta de distanciamento histórico e a ausência de resultados que indiquem uma direção com tendência duradoura exige cautela ao se referir a este conjunto de políticas como um modelo. O que se pode afirmar é que houve uma mudança no paradigma da condução da política econômica no Brasil e que isso vem trazendo alguns resultados que serão analisados a partir da crítica que fez com que esse “modelo” viesse à tona.

O modelo nacional-desenvolvimentista se propunha a superar a condição de economia exportadora de produtos primários, elevando os níveis de investimentos em busca de crescimento e diversificação industrial que permitiria que a economia brasileira fosse menos vulnerável às crises e restrições externas, contemporâneas ao surgimento do modelo. Tal processo se daria através da substituição de importações dos bens de consumo para, posteriormente internalizar a totalidade da cadeia de produção e seria viabilizado pela ação direta do Estado, sobre muitas

faces, conforme apresentado em 1.2, interagindo diretamente com o setor produtivo nacional e estrangeiro.

O Brasil deixou de ser uma economia agrário-exportadora, ou seja, verificou-se que o objetivo de diversificação fora completamente atingido, com resultados diretos na pauta de exportações, que sofreu mudanças significativas ao longo do período. A aquisição de máquinas e insumos no exterior permitiu ainda que esse processo se desse com níveis elevados de produtividade. O processo foi gerador líquido de empregos, onde as incorporações tecnológicas substitutivas de mão-de-obra foram mais do que compensadas pelos novos setores introduzidos na economia. Entretanto, apesar do baixo nível de desemprego, verifica-se um padrão de baixos salários e que, embora este período tenha sido de aumento na dinâmica do setor formal, o setor não-organizado representa ainda mais de um terço da População Economicamente Ativa (PEA).

O elevado e duradouro crescimento econômico permitiu que a economia brasileira reduzisse o hiato existente entre os níveis de renda e tecnologia em relação à economia norte-americana. Muito embora este crescimento tenha sido regional e socialmente concentrador de renda, conseguiu reduzir o nível de pobreza da população brasileira.

Durante todo o período a economia brasileira foi atrativa ao capital internacional, dado o porte do mercado interno que tinha. Embora tais investimentos estrangeiros tenham sido voltados prioritariamente ao mercado interno, o indicador é representativo do grau de internacionalização da economia brasileira. A presença de empresas estrangeiras no Brasil contribuiriam, posteriormente, para aumentar o grau de extroversão da economia brasileira através do comércio intra-firma.

A ausência de um padrão consistente de financiamento, adequado à consecução dos objetivos deste modelo, gerou uma dívida externa insustentável e uma inflação em ascensão. A quebra do Estado rompeu com esse modelo, fazendo com que o modelo neo-liberal preenchesse o espaço por ele deixado.

Fundados no aspecto da inadequação fiscal do Estado, na tendência concentradora de renda, no relativo “fechamento” da economia brasileira às importações que se traduzia, segundo esses autores, em descaso com a questão da produtividade, e na inflação e dívida descontroladas, os teóricos liberais propunham a inauguração de um novo modelo. Uma série de reformas interrelacionadas trariam estabilidade econômica, redução de desigualdade de renda, elevação nos níveis de produtividade e competitividade da indústria brasileira, mudança na gestão dos recursos públicos e do papel do Estado em geral. Após a implementação destas medidas o Brasil passaria a apresentar crescimento econômico com bases sustentadas e diversificação produtiva.

O diagnóstico de que a inflação era decorrente do descontrole nos gastos públicos não se verificou, uma vez que o ajuste fiscal foi implementado somente após quase quatro anos de estabilidade nos preços. A oscilação cambial e a volatilidade da taxa de juros conformam um novo quadro de instabilidade de preços relativos. Esta instabilidade tem efeitos sobre as decisões de emprego, crédito, investimento e também de produção (Ministério da Fazenda, 2003).

A abertura econômica afetou positivamente a produtividade do sistema econômico por meio da incorporação do padrão tecnológico e de gerenciamento internacionais, que significou modernização de muitas empresas, lançamento de novos produtos, com melhor qualidade, porém em menor medida do que foi verificado no período nacional desenvolvimentista e sem

contrapartida no crescimento do produto. O mecanismo mais utilizado para buscar esse aumento de eficiência foi, basicamente, o que se costuma chamar de “enxugamento”, ou seja, redução do escopo das indústrias. Com isso, houve um estancamento do processo de aumento do hiato tecnológico entre o Brasil e os Estados Unidos, revertendo o movimento dos anos 80. A partir de 1998, observa-se uma relativa estagnação desse processo de modernização.

Avalia-se que a abertura da economia tanto ao fluxo comercial quanto de capitais e o próprio processo de privatização foram feitos sem o devido preparo institucional, o que ocasionou uma desorganização da base produtiva, com quebra de empresas nacionais, desperdício dos recursos obtidos com a venda das estatais em déficits na conta do governo e a falta de regulamentação em alguns setores<sup>4</sup>. Também não se pode afirmar que o país sofreu, após a abertura, uma alteração significativa da capacidade produtiva de acordo com as vantagens comparativas<sup>5</sup>, pois foi mantido um parque industrial minimamente diversificado. É importante salientar que a dinâmica dos demais setores, que não o industrial, não foi suficiente para sustentar um crescimento total do produto mais elevado (IEDI, 2005).

Em decorrência das medidas implementadas, houve uma desestruturação significativa no mercado de trabalho, com elevação dos índices de desemprego e de informalidade. Também não se verificou nenhuma alteração significativa nos níveis de concentração de renda e nenhuma mudança estrutural nos níveis de pobreza – esta foi fruto direto da estabilização de preços.

Durante a “primeira fase” do Plano Real, até o início de 1999, o acúmulo de elevados déficits nas contas externas<sup>6</sup> e nas contas do governo fez elevar os índices de endividamento para mais da metade do produto do país, tendência essa que não se dissipou ao longo dos anos da “segunda fase” do Real - ao mesmo tempo, a carga tributária se elevou constantemente. Ou seja, se antes o descontrole fiscal gerava inflação, nos tempos recentes, gera um aumento da dívida – e os juros incidem sobre uma dívida crescente. É ainda relevante observar a importância daquilo que nesses últimos anos costumou-se chamar de “risco sistêmico” entre as economias em desenvolvimento, dado que o Brasil foi afetado por crises no México, Ásia, Rússia e Argentina<sup>7</sup>. Dessa forma, a taxa de juros respondia também a esses indícios de desconfiança.

A falta de investimentos em ampliação da capacidade produtiva e em infra-estrutura gera pontos de pressão inflacionária, sempre que a economia apresenta sinais de retomada. As exportações brasileiras só adquiriram autonomia após as desvalorizações cambiais e sua expansão está relacionada com a abertura de novos mercados, expansão de mercados comprimidos (Argentina) e aumento do preço dos produtos exportados, e não com um aumento de competitividade dos produtos brasileiros, exceto talvez pelo setor de *agribusiness*, que conta há muito tempo com o investimento do governo brasileiro em P&D, através da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Ocasionalmente a crise energética em 2001, por exemplo.

<sup>5</sup> Exceto pela maior especialização industrial em setores intensivos em recursos naturais, como indústria química, papel e celulose, metalurgia e siderurgia (IEDI, 2005).

<sup>6</sup> A necessidade de compensar o déficit comercial com a atração de capitais estrangeiros mediante elevação da taxa de juros passou a gerar uma despesa financeira elevada (GIAMBIAGI, 2005).

<sup>7</sup> Nesse sentido, Stiglitz (2003) afirma que o processo de globalização não teve sucesso em garantir a estabilidade, devido ao risco de “contágio” entre os países emergentes e ao influxo de capitais especulativos.

<sup>8</sup> A esse respeito vale acrescentar que, sem menosprezar a agricultura – a qual possui hoje um amplo espaço para agregação de valor e geração de empregos, tanto que é severamente protegida pelos países desenvolvidos – a competitividade brasileira encontra-se concentrada nos setores de comércio mundial pouco dinâmico e mais protegido (Observatório Social, 2005).

A ausência de uma trajetória de crescimento nesses últimos anos retoma a questão inicial, se este período pode ser chamado de um modelo, pois segundo suas proposições iniciais, após a implantação da série de reformas propostas, abertura, estabilização, ajuste fiscal e privatizações, o crescimento econômico seria apenas uma consequência.

**Conclusão.** Este trabalho buscou fazer uma análise das mudanças, em termos de crescimento e desenvolvimento econômico, ocorridas no Brasil nos períodos entre 1940-1980 e entre 1990-2004, onde configuraram, respectivamente, os modelos nacional-desenvolvimentistas e neo-liberal, considerando todos os problemas previamente citados em denominá-los como modelos.

Esta análise teria como objetivo verificar até que ponto as “propostas” destes modelos teriam sido atingidas. Para tanto, foi utilizado o recurso a fatos históricos, teóricos e base de dados empírica disponível, dentro do escopo pré-limitado de análise.

Vale a pena ressaltar que não se tratou de efetuar uma comparação para saber em qual período a economia cresceu ou se desenvolveu mais ou menos, dados que são momentos históricos diferenciados, ideologias diferenciadas, cenário externo completamente diferente, mas tentou-se analisar o conjunto de políticas econômicas de acordo com as propostas que seus formuladores tinham colocado. Para atendimento destas propostas, entretanto, foram analisadas as articulações de fatores internos e externos.

Ao analisar o modelo nacional-desenvolvimentista, percebe-se que seus objetivos de ampliação e diversificação da capacidade produtiva, mudança na pauta de exportações, “equiparação” da indústria nacional com a estrangeira foram positivamente alcançados. As condições de emprego da população melhoraram, no sentido de elevada demanda de mão-de-obra no setor formal da economia, porém ainda persiste elevada presença do setor informal e um padrão de baixos salários. Apesar da redução dos níveis de pobreza, esses ainda apresentam-se elevados e é crescente a concentração de renda. Os problemas decorrentes da ausência de padrão de financiamento, que culminaram na crise da dívida externa, e da inflação ascendente fizeram com que esse modelo não “sobrevivesse” após ter conseguido atingir seu objetivo maior, de completar o parque industrial brasileiro.

Por conta de uma crítica ao modelo nacional-desenvolvimentista, o modelo neo-liberal pôde ocupar o centro das decisões de política econômica e promover uma mudança nos paradigmas que conduziam a economia brasileira até então. Foram levantadas no trabalho as dificuldades de se interpretar o período de 1990 até os dias atuais (embora a análise tenha sido efetuada sobre os dados disponíveis até 2004), devido a ausência de distanciamento histórico e de uma tendência duradoura em termos de resultados macroeconômicos.

Dadas as propostas neo-liberais, verifica-se hoje que a economia brasileira teve sucesso reconhecido em suas propostas de estabilidade nos preços. As reformas de inserção externa foram benéficas para a questão da eficiência empresarial, porém não trouxeram resultados em termos de mudança do padrão de especialização brasileira das exportações. Houve uma considerável elevação da dívida pública até 1998, que foi ainda reajustada após a desvalorização cambial de 1999, e que o ajuste fiscal após 1999 não conseguiu reduzir. Não se verificaram

mudanças significativas na estrutura da produção, não se verificou crescimento econômico com tendência duradoura e houve desestruturação do mercado de trabalho. Como efeito da globalização, a economia brasileira passou a ser vulnerável também a qualquer tipo de crise externa que afete países em grau semelhante de desenvolvimento.

O primeiro-modelo foi inerentemente concentrador de renda. Embora as medidas adotadas nos anos 90 não intensificassem essa tendência, também não a reverteram favoravelmente. Em ambos os períodos verificou-se redução da pobreza, porém não em decorrência de políticas contínuas com esta finalidade: no primeiro momento foi graças ao crescimento econômico elevado e no segundo momento, assim que houve a estabilização dos preços. Em nenhum caso foi verificado esforço local de geração de tecnologia, o que nos leva a interpretar que ambos os modelos, de modo geral, se resumiram a “imitar” os padrões internacionais, com importação de máquinas e equipamentos.

Apesar deste conjunto de novas coordenadas de política econômica, estas não se configuram necessariamente em um novo modelo e as mudanças no cenário internacional não permitem que as políticas nacional-desenvolvimentistas sejam reeditadas. Os dados levantados sugerem que talvez o que pudesse ser feito seria uma “combinação” dos bons elementos destes dois períodos – tentar desenvolver o mercado interno, sem descuidar da questão da inserção internacional e dos novos padrões de concorrência e também aumentar a atuação do Estado como indutor do desenvolvimento, sem descuidar do ajuste fiscal.

## **Bibliografia**

ABREU, Marcelo Paiva de. **A Ordem do Progresso: 100 anos de Política Econômica Republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

BARROS, José Roberto Mendonça de; GOLDENSTEIN, Lídia. Avaliação do Processo de Reestruturação Industrial Brasileiro. **Revista de Economia Política**, vol. 17, n.2, abr. – jun. 1997.

\_\_\_\_\_. O real e a aliança inflacionária. In VEIGA, Pedro da Motta (Org.). **O Brasil e os desafios da globalização**. São Paulo: Relume Dumará, 2000.

BONELLI, Regis. **Labor productivity in Brazil during the 1990s**. Texto para discussão no. 906. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

CASTRO, Antonio Barros de. El Segun Catch Up de la Industria Brasileña: características y Limitaciones. **Seminário Internacional Brasil-Coréia: Uma agenda para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA e KDI (Korea Development Institute), 2003.

CASTRO Lavínia Barros de. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, Fabio, *et al.* **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

FAJNZYLBER, Fernando. Industrialização na América Latina: da “caixa preta” ao “conjunto vazio”. In BIELCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

FARIA, Vilmar. Mudanças na composição do emprego e na estrutura das ocupações. In BACHA, Edmar Lisboa; KLEIN, Herbert S. (orgs.). **A transição incompleta: Brasil desde 1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

FRANCO, Gustavo H. B. **O desafio Brasileiro: ensaios sobre desenvolvimento, globalização e moeda**. São Paulo: Ed. 34, 1999.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Cia Editora Nacional, 2001.

GIAMBIAGI, Fábio. **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

\_\_\_\_\_. Rompendo com a ruptura: o governo Lula (2003-2004). In GIAMBIAGI, Fabio, *et al.* **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GOMES, Victor; PESSOA, Samuel de Abreu; VELOSO, Fernando. **Evolução da Produtividade Total dos Fatores na Economia Brasileira: uma análise comparativa**. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: [www.epge.fgv.br](http://www.epge.fgv.br).

HESTON A., SUMMERS R., ATEN B. **Penn World Table Version 6.1**, Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), October 2002.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - IEDI. **Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?** São Paulo: IEDI, 2005. Disponível em [www.iedi.org.br](http://www.iedi.org.br).

KUPFER, David. Tecnologia e Emprego são Realmente Antagônicos? In SICSU, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut (Orgs.). **Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Rio de Janeiro: Manole, 2005.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1975.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio: contribuição crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

MISTÉRIO DA FAZENDA. **Políticas Econômicas e Reformas Estruturais**. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br>

OBSERVATÓRIO SOCIAL. **OMC, Desigualdades Norte/Sul e a Geopolítica do Desenvolvimento: as negociações do NAMA e os impactos sobre a América Latina e o Brasil**. São Paulo, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; MARAVALL, José Maria; PRZEWORSKI, Adam. **Reformas econômicas em democracias novas: uma proposta social democrata**. São Paulo: Nobel, 1996.

POCHMANN, Marcio *et al.* **Atlas da exclusão social volume 5: agenda não liberal da inclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2005.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

SERRA José. Ciclos e Mudanças estruturais na economia brasileira do após-querra. **Revista de Economia Política**. n. 6, vols. 2/2, abr. – jun.1982 e 2/3 jul – set 1982

SILVA, J. C. F.; MICHEL, R. A Macroeconomia da Concentração de Renda e da Estagnação. *In* SICSU, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut (Orgs.). **Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Rio de Janeiro: Manole, 2005.

SIMONSEN, Mario Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A Nova Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: Jose Olympio, 1976.

SINGER, Paul; A economia brasileira depois de 1964. **Debate e Crítica n° 4**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1974

SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS DE EMPRESAS TRANSNACIONAIS E DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA – SOBEET. **Boletim SOBEET** – Diversos números.

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios: a promessa não cumprida de benefícios globais**. São Paulo: Ed. Futura, 2003.

TAVARES, Maria Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. *In* TAVARES, Maria Conceição. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

VEIGA, Pedro M. **Foreign Direct Investment in Brazil: regulation, flows and contribution to development**. Paper apresentado no II Fórum Regional do IICT. São Paulo: Maio 2004.

#### **Base de Dados**

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em [www.bacen.gov.br](http://www.bacen.gov.br).

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS – DIEESE. Disponível em [www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br).

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Disponível em [www.fgvdados.com.br](http://www.fgvdados.com.br).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Disponível em [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br).

SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR. Disponível em [www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex](http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex).