

Marcelo Curado |

## Do esgotamento do projeto neoliberal ao governo Lula: em busca de um projeto nacional de desenvolvimento

### RESUMO

O objetivo do trabalho é analisar a evolução do modelo brasileiro de desenvolvimento após a crise da década de 1980 e a implantação do projeto neoliberal no início dos anos 90. Após demonstrar os limites da agenda neoliberal, o artigo discute o grau de ruptura e/ou continuidade da agenda de política econômica implantada no governo Lula. Por fim, apresenta-se uma breve discussão sobre a necessidade de construir nos dias atuais um novo projeto de desenvolvimento nacional na linha defendida por Furtado em seu discurso no CDES em 2004, registrado por Albuquerque & Silva (2004).

### Palavras-chave

Economia brasileira, neoliberalismo, Projeto Nacional de Desenvolvimento.

### ABSTRACT

*The purpose of this work is to analyze the evolution of the Brazilian model of development in the years following the crisis of the 1980s, and the implementation of a neoliberal project at the beginning of the 1990s. After demonstrating the limitations of the neoliberal agenda, the article discusses the degree of rupture and/or continuity of the economic policy agenda implemented by the Lula Administration. It then offers a brief discussion on the need to develop, at the present time, a new project of national development along the lines of that proposed by Furtado in his speech to the CDES (Economic and Social Development Council) in 2004, as highlighted by Albuquerque & Silva (2004).*

### Keywords

*The Brazilian economy, neoliberalism, The National Development Project.*

## Introdução

Em junho de 2004, na abertura da Mesa-Redonda do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), intitulada: “Alavanca para o desenvolvimento”, Celso Furtado resumiu de forma precisa os limites impostos pela implantação do projeto neoliberal no início dos anos 90 sobre a possibilidade de discutir e implantar um projeto nacional de desenvolvimento. Nas palavras do autor:

a hegemonia do pensamento neoliberal acabou com a possibilidade de pensarmos um projeto nacional; em planejamento governamental, então, nem se fala... O Brasil precisa se pensar de novo, partir para uma verdadeira reconstrução. Para mim, o que preza é a política. Essa coisa microeconômica é um disparate completo. (...) Não espero que haja o milagre da superação desse pensamento pequeno, pois hoje em dia não tem ninguém que lidere essa luta ideológica. Todo mundo foge dessa confrontação ideológica. Planejar o presente e o futuro do país passou a ser coisa do passado. Como se pode dirigir uma sociedade sem saber para onde vai? O mercado é que decide tudo. O país passou a ser visto como uma empresa. Isso é um absurdo (FURTADO, *apud* ALBUQUERQUE & SILVA, 2004: 4).

Vale lembrar que entre o início de 1930 e o final da década de 70, a economia brasileira passou por profundas transformações, com destaque para as alterações na estrutura produtiva e em sua inserção externa. Essas transformações resultaram, em graus variáveis ao longo do tempo, da implantação do projeto desenvolvimentista<sup>1</sup> de superação do subdesenvolvimento através da industrialização integral, por meio do planejamento e da intervenção direta do Estado na atividade econômica.

A crise dos anos 80 colocou em xeque esse modelo e os ideais desenvolvimentistas. Em 1989, na véspera da primeira eleição direta para a Presidência da República, após o Golpe Militar de 1964, a economia encontrava-se em recessão e a inflação estava praticamente descontrolada. O ambiente era propício para a crítica a tudo aquilo que fora construído nas décadas anteriores. O padrão brasileiro de desenvolvimento baseado na expansão das atividades industriais voltada para o mercado doméstico com a liderança do Estado e com forte proteção à indústria nacional era responsabilizado pelo atraso relativo do país. É nesse contexto específico que se deu a ascensão da agenda neoliberal.

Os limites da agenda neoliberal, sobretudo a sua incapacidade de promover um novo ciclo de expansão da economia, ficaram claros num período relativamente curto de tempo. Em alguma medida, a eleição de Luiz Inácio

1. Para uma discussão sobre o desenvolvimentismo no Brasil, recomenda-se a leitura de Bielschowsky (1988).

Lula da Silva para a Presidência da República em 2002 foi uma resposta da sociedade brasileira à fragilidade dessa agenda neoliberal e sua incapacidade de promover o desenvolvimento.

O objetivo deste artigo é analisar a evolução do modelo brasileiro após a crise da década de 80 e a implantação da agenda neoliberal no início dos anos 90. Após demonstrar os limites dessa agenda, o artigo discute o grau de ruptura e/ou continuidade do governo Lula em relação ao neoliberalismo e a sua capacidade de construção de uma nova agenda de desenvolvimento<sup>2</sup>. Finalmente, nas considerações finais é apresentada uma breve discussão sobre a necessidade de se construir nos dias atuais um novo projeto de desenvolvimento nacional na linha defendida, entre outros, por Furtado em seu discurso no CDES em 2004, registrado por Albuquerque & Silva (2004).

Para atingir esse objetivo, o trabalho é organizado da seguinte forma. Após essa breve introdução, a segunda seção discute a implantação da agenda neoliberal no Brasil e os seus limites. A terceira seção analisa as duas gestões do governo Lula, com foco no debate sobre o grau de ruptura e/ou continuidade de seu governo em relação à agenda neoliberal. A quarta seção apresenta as considerações finais do trabalho.

2. Em função do limite de espaço, o artigo não analisa a conjuntura mais recente relativa ao governo Dilma.

## 2. Auge e esgotamento do projeto neoliberal no Brasil

A década de 90 foi pródiga na promoção e na difusão do sonho liberal de formação de uma grande “aldeia global”. Difundia-se a ideia de que o capitalismo, através da intensificação do processo de globalização, atingira seu estágio máximo de evolução. Na grande aldeia global, tal como proposto, entre outros, por Ohmae (1995), não havia espaço para o “velho” Estado-Nação e seus interesses particulares.

No plano nacional, a chegada de Collor à Presidência da República marcou o início da implantação do projeto neoliberal. O subdesenvolvimento brasileiro era entendido como o resultado dos equívocos cometidos nas décadas passadas. A alocação de recursos deveria ser conduzida pelo mercado. O Estado deveria retirar-se da atividade produtiva, tal como definido pelo Programa Nacional de Desestatização (Lei 8.031/90). A proteção à indústria deveria ser eliminada através de um processo de abertura comercial, com o fim das barreiras não tarifárias e a redução das alíquotas de importação. O Brasil implantava, ainda que com algum atraso, os elementos centrais do “Consenso de Washington”.

Desestatização e abertura promoveriam, através da ampliação da concorrência e da eficiência na alocação e gestão de recursos, a ampliação da produtividade

do sistema. Restava ainda um grave problema. Era preciso combater a inflação. A resposta do governo a esse problema foi consolidada nos Planos Collor I e II e seu ineficiente bloqueio de liquidez<sup>3</sup>. O fracasso dos planos no combate à inflação e a instabilidade política gerada pelo processo de *impeachment* contra o presidente limitaram, nesse momento, o alcance da agenda neoliberal. No entanto, isto não significa que esta agenda não tenha promovido avanços mesmo nos anos de maior instabilidade econômica e política. Vale dizer que entre 1990 e 1992 ocorreu a desestatização de 18 empresas nos setores de siderurgia, fertilizantes e petroquímica, com destaque para a privatização da Usiminas em outubro de 1991.

No mesmo sentido, vale a pena destacar que nesse momento foram promovidos avanços não desprezíveis na abertura comercial da economia brasileira. De acordo com dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), a tarifa nominal média de importação caiu de 35,5% em 1989 para 14% em 1994<sup>4</sup>.

A implantação do Plano Real e o sucesso no combate à inflação somados à estabilidade política dos primeiros anos da gestão de Fernando Henrique permitiram a definição, de acordo com os membros do governo, com destaque para a contribuição de Franco (1998), de um “novo” padrão de desenvolvimento. Em suas linhas gerais, no entanto, esse “novo” padrão reproduziu, com alterações marginais, os elementos básicos da agenda neoliberal. A redução do tamanho do Estado, através do processo de desestatização, e a abertura comercial e financeira foram intensificadas. No que tange ao primeiro aspecto, vale a pena lembrar que a partir de 1995 foram incorporados ao programa de desestatização o setor de eletricidade e as concessões de serviços públicos (nas áreas de transporte e telecomunicações). A venda da Cia. Vale do Rio Doce em 1997 foi um marco importante desse processo de retirada do Estado da atividade produtiva.

No campo das ideias, esse foi um momento particularmente rico em críticas ao modelo brasileiro de desenvolvimento. O ponto de partida dessas críticas é, como sempre, a ineficiência da alocação de recursos realizada pelo Estado comparativamente àquela promovida pelo mercado. Trata-se, portanto, de mais uma revisão dos argumentos liberais, já que “a industrialização por substituição de importações promoveu um número excessivo de setores, à revelia dos recursos disponíveis no país, e gerou estruturas de mercado ineficientes que só se sustentavam graças à proteção elevada” (MOREIRA & CORREA, 1997: 88).

Em seu auge, essa crítica sustentou que o projeto nacional de superação do subdesenvolvimento foi, na realidade, o verdadeiro causador da “tragédia social” brasileira. Além de promover uma alocação ineficiente de recursos e a existência de estruturas de mercado artificiais, o que inibiu a expansão da produtividade total dos fatores, esse projeto também foi o principal responsável pelo descontrole da inflação. O Estado, em seu ímpeto industrializante, fomentou o financiamento de seus investimentos via ampliação dos déficits

3. Para uma análise detalhada do Plano Collor, recomenda-se a leitura de Carvalho (2006).

4. Os efeitos do processo de abertura comercial para a economia brasileira no início da década de 90 são intensamente debatidos pela literatura. Bielschowsky & Stumpo (1996), por exemplo, sustentam que a abertura comercial não provocou uma desarticulação da matriz produtiva, tal como previsto pelos críticos à abertura.

públicos com efeitos diretos sobre a inflação. A associação entre o modelo industrializante, a inflação e a tragédia social brasileira é direta, como pode ser observado na passagem abaixo:

Várias gerações de desenvolvimentistas, inclusive através dessa designação autoconferida, ocuparam-se basicamente de exaltar as chaves mágicas da industrialização, mas sempre mantendo prudente distância dos custos de um crescimento meio enviesado, dependente de uma apropriação indébita, vale dizer, do financiamento inflacionário do Estado. A tragédia social de nossos dias não é fenômeno recente, e surpreendentemente jamais foi associada ao inflacionismo, tão íntimo de nosso desenvolvimento por tantos anos (FRANCO, 2004, p. 259).

É evidente que nessa concepção, da qual o trabalho de Franco (2004) é um bom exemplo, desconsideram-se as alterações ocorridas no projeto desenvolvimentista ao longo do tempo. A ruptura política causada pelo Golpe de 1964 e seus efeitos sobre a condução da economia ocupam um lugar marginal na análise. Assim, o período compreendido entre 1930 e 1980 é entendido como uma longa fase de implantação do desenvolvimentismo, ou melhor, de acordo com Franco (2004), do “inflacionismo”.

Franco (1998, 2004) argumenta que o Plano Real não foi apenas um plano de combate à inflação. Tratava-se, na realidade, do desenho – a partir da execução de uma política macroeconômica responsável, focada no controle da inflação – de um novo padrão de desenvolvimento e de inserção externa da economia brasileira. Estabilidade, abertura econômica e redução do papel do Estado seriam os elementos-chave desse novo padrão baseado na ampliação da produtividade. A retomada dos fluxos de investimento direto externo para o país, escassos durante a década perdida, ao incorporar novas tecnologias, reforçaria essa tendência de ampliação da eficiência.

Ainda que durante a gestão FHC a estabilidade de preços tenha sido conquistada, elemento crucial para o desenvolvimento de uma economia, não há como negar que em diversos aspectos o “novo” projeto de desenvolvimento apresentou resultados limitados. Entre 1994 e 2002, a economia brasileira registrou um crescimento médio do PIB de apenas 2% a.a., o que acarretou, entre outros efeitos, a elevação na taxa de desemprego e a redução dos salários reais. Os avanços na distribuição da renda, observados, sobretudo, no início do processo de estabilização, foram marginais e logo interrompidos. Essa dificuldade em combinar crescimento e estabilidade foi anunciada por diversos especialistas de distintas matrizes teóricas, desde o início do processo de estabilização<sup>5</sup>.

A condução da política macroeconômica no período, além de colaborar para o reduzido ritmo de expansão do produto, gerou outros graves problemas. Entre março de 1995 e janeiro de 1999, a administração, via regime de bandas cambiais, de uma taxa de câmbio real valorizada contribuiu, de acordo com Belluzzo (1999), para a recorrência de déficits comerciais e no saldo em

5. Pastore & Pinotti (1996) e Castro (1996) são exemplos dessas contribuições.

transações correntes, elementos que cumpriram um papel-chave para o ataque especulativo contra o Real em janeiro de 1999.

A necessidade de atrair capitais especulativos para manter a estabilidade do regime de câmbio gerou, num contexto de ampliação das incertezas no cenário internacional, a manutenção de taxas de juros básicas entre as mais elevadas do mundo<sup>6</sup>, o que, além de reduzir a demanda agregada, favoreceu de forma decisiva a elevação da dívida pública federal no período. A alteração da política macroeconômica após o ataque especulativo, com a implantação do regime de câmbio flutuante e posteriormente a instituição do regime de metas de inflação, contribuiu para melhorar o comportamento de algumas variáveis, com destaque para a melhoria nas contas externas a partir de 2001.

No entanto, as mudanças procedidas a partir de 1999 não foram capazes de dar início a um ciclo consistente de expansão dos investimentos e do produto nem de promover avanços relevantes na distribuição da renda. O modelo baseado em investimentos privados – via privatização e/ou concessões com regulação estatal – nos setores de infraestrutura revelou-se também incapaz de promover a necessária expansão de setores estratégicos para o desenvolvimento. O “apagão” do setor elétrico que desencadeou o racionamento energético em 2001 é um bom exemplo da ineficiência do modelo em promover expansão dos setores de infraestrutura do país.

### 3. O Brasil pós-Lula: ruptura ou continuidade?

Em alguma medida, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República em 2002 foi uma resposta à fragilidade da agenda neoliberal, especialmente sua incapacidade de gerar um ciclo de expansão do produto e redução do desemprego com melhoria na distribuição da renda. Até que ponto o governo Lula rompeu com os elementos centrais do projeto neoliberal e implantou uma nova agenda de desenvolvimento de longo prazo? Barbosa & Souza (2010) e Moraes & Saad-Filho (2011) discutem o tema. Antes, no entanto, é necessário realizar uma breve apresentação sobre a evolução da economia brasileira nesse período<sup>7</sup>.

O período compreendido entre 2004 e 2008 foi marcado pela retomada do crescimento econômico. Naquela ocasião, a taxa média de expansão do PIB foi da ordem de 4,2% a.a., praticamente o dobro da observada no período imediatamente anterior. Em 2009, em decorrência dos impactos negativos da crise financeira global, o PIB apresentou uma variação negativa de 0,6%, o que evidencia o impacto significativo da crise sobre a economia brasileira. Não obstante, a rápida recuperação de nossa economia é igualmente reconhecida.

6. De acordo com dados do Banco Central do Brasil, entre julho de 1994 e dezembro de 1998 a taxa de juros Selic ficou na média de 22,5% a.a.

7. Para uma análise mais detalhada do tema, recomenda-se a leitura de Curado (2011).

É salutar lembrar que, entre 2007 e 2010, excluindo o ano de 2009, as taxas de crescimento do PIB foram superiores aos 5% a.a.

Os efeitos da retomada do crescimento foram sentidos no mercado de trabalho. Em janeiro de 2003, a taxa de desemprego era de 11,3%. Em outubro de 2010, a taxa alcançou 6,1%, menor patamar registrado pela série histórica. A retomada do crescimento econômico provocou outros impactos positivos sobre o mercado de trabalho brasileiro, com destaque para a redução de seu grau de informalidade e para a elevação do rendimento médio real<sup>8</sup>.

Esse processo aconteceu em paralelo à vigência de um cenário de estabilidade de preços. Ao longo do período, pode-se afirmar que ocorreu a convergência entre a taxa efetiva de inflação e a meta determinada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Exceto em 2003, quando o IPCA registrou inflação de 9,3%, em todos os demais anos a meta de inflação – desde que levada em consideração a banda que estabelece os limites superiores e inferiores – foi alcançada. Em 2006, 2007 e 2009, o IPCA foi inferior à meta estabelecida. Finalmente, é importante salientar também que, ao menos até 2008, o governo contou com um cenário externo favorável, marcado pela expansão das principais economias mundiais e pela elevação do preço das *commodities* (com melhoria dos termos de troca). Esse cenário permitiu ampliar as exportações e gerar superávits em transações correntes entre o primeiro trimestre de 2003 e o primeiro trimestre de 2007.

Em síntese, entre 2004 e 2008, a economia brasileira atravessou um período de retomada do crescimento econômico com redução da taxa de desemprego, estabilidade econômica e bons resultados nas contas externas. Além disso, foram registrados avanços substantivos na melhoria da distribuição da renda e na redução da miséria.

A gestão da política econômica é o segundo tema a ser analisado. O governo do presidente Lula manteve, com alterações marginais, o arranjo macroeconômico definido na segunda gestão FHC, ou seja, manteve o tripé metas de inflação, câmbio flutuante com intervenção (*dirty floating*) e ajuste fiscal. As taxas de juros reais, ainda que declinantes, foram mantidas em patamares elevados (na comparação internacional); os superávits primários foram, ao menos até 2008, ampliados e a flutuação do câmbio foi igualmente mantida. No caso da política cambial, a gestão Lula apresentou um agravante. O bom cenário externo, o *boom* de preços das *commodities* e a manutenção de diferenciais de juros reais positivos promoveram um aumento do fluxo cambial para o país, que resultou em forte valorização da moeda em termos reais, com consequências não desprezíveis sobre a competitividade externa, particularmente dos setores industriais.

Estabelecidos esses pontos, é possível concentrar-se no tema central desta seção, a discussão sobre o grau de ruptura do governo Lula com a agenda neoliberal e a implantação de um novo modelo de desenvolvimento. O ponto de

**8.** O rendimento médio real do trabalho principal, habitualmente recebido por mês pelas pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas no trabalho principal da semana de referência, de acordo com o IBGE, em outubro de 2003, era de R\$ 1.202,6. Em outubro de 2010, esse rendimento atingiu R\$ 1.515,4, ou seja, um aumento real de 20,67% no período analisado.

partida para a discussão é reconhecer que o núcleo duro da política econômica de FHC foi mantido por Lula, não ocorrendo, portanto, uma *ruptura* de Lula com a agenda de política macroeconômica. Barbosa & Souza (2010) defendem que a partir de 2006, mas especialmente após o segundo mandato de Lula, ocorreu uma inflexão na condução da política econômica – fruto dos debates no interior do governo entre a “visão liberal” e a “visão desenvolvimentista”. Esse debate levou à adoção de uma “postura mais pragmática” com base em três linhas:

[1] adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário para acelerar o crescimento e elevar o potencial produtivo da economia; [2] a aceleração do desenvolvimento social por meio do aumento nas transferências de renda e elevação do salário mínimo; e [3] o aumento do investimento público e a recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo (BARBOSA & SOUZA, 2010: 69-70).

Morais & Saad-Filho (2011) sustentam que, no segundo governo Lula, o sentido mais amplo das mudanças foi

dar ativismo ao Estado no domínio econômico, principalmente: (a) no fomento à produção via financiamento de capital e investimentos públicos em infraestrutura; (b) na expansão do mercado de consumo de massa via programas de transferência de renda, elevação do salário mínimo e do crédito ao consumo; (c) apoio à formação de grandes empresas brasileiras, transformando-as em agentes competitivos frente às multinacionais tanto no mercado interno como no mercado internacional (MORAIS & SAAD-FILHO, 2011: 520).

A ocorrência dessas mudanças, junto com a manutenção do núcleo de políticas macroeconômicas herdadas de FHC, criou, de acordo com os autores, um modelo “híbrido” de política econômica.

De toda forma, Barbosa & Souza (2010) e Moraes & Saad-Filho (2011) concordam que a *inflexão* verificada a partir do segundo mandato de Lula não constituiu uma “nova política”, tendo em vista a preservação dos elementos nucleares da política econômica nos campos fiscal, monetário e cambial. A concordância dos autores sobre o caráter parcial das mudanças ocorridas não encerra o debate. Os impactos desse maior ativismo do Estado devem ser analisados, já que seus efeitos sobre a economia foram distintos; aspecto não discutido pelos autores.

Os impactos do apoio à formação de grandes empresas brasileiras, pelo menos até o presente momento, são limitados. Seus resultados concretos, especialmente em termos de competitividade, deixam a desejar. O significativo aumento das importações no período, a dependência das exportações de *commodities* para a geração de superávits comerciais e os déficits registrados na balança comercial de manufaturados, que apenas em 2011 atingiram a marca de US\$ 92,3 bilhões, sugerem que os resultados concretos dessa política, ao menos em termos de competitividade, são, na melhor das hipóteses, limitados.

O fomento à produção via financiamento de capital e os investimentos públicos em infraestrutura são também destacados por Saad-Filho & Morais (2010). Ao longo desse período, sobretudo após a ocorrência da crise financeira global, houve uma significativa ampliação no financiamento concedido pelo BNDES. O aumento da participação dos investimentos públicos em infraestrutura foi igualmente registrado. Esse processo ocorreu a partir de 2007 com a criação dos Planos de Aceleração do Crescimento (PACs).

Apesar de apontar numa direção conceitualmente distinta, na qual se retoma o papel do Estado na realização de investimentos em setores-chave da economia, os efeitos concretos dos planos são restritos, tendo em vista que: 1. Especialmente o primeiro PAC, lançado em 2007, promoveu a reunião de um conjunto de investimentos já previstos, sobretudo pela Petrobras, não se tratando, portanto, de um novo conjunto de investimentos; 2. Os recursos alocados nos planos são escassos em relação às necessidades de investimentos nos setores e sua execução ocorreu com atrasos. O décimo balanço do PAC, apresentado em junho de 2010, registrou a conclusão de 46,1% do total de investimentos previstos para o período 2007/2010; e 3. Os planos têm caráter conjuntural, não se constituindo numa política institucionalizada de elevação permanente da participação do Estado nos investimentos desses setores.

Apesar das críticas aqui registradas, que dão conta dos limites dos PACs em seu formato atual, não há como negar que os planos apontam numa direção conceitualmente distinta daquela proposta pela agenda neoliberal. Os PACs retomam claramente o papel do Estado na realização de investimentos em atividades produtivas, rompendo, portanto, com o processo de retirada do Estado dessas atividades, promovido durante as gestões de Fernando Collor e Fernando Henrique.

Finalmente, Morais & Saad-Filho (2011) destacam a expansão do mercado de consumo de massa via programas de transferência de renda, elevação do salário mínimo e do crédito ao consumo como características do novo ativismo estatal. De fato, nesse campo, as mudanças ocorridas foram substantivas. A recuperação do crescimento econômico observada a partir de 2004 ocorreu simultaneamente à melhoria nos indicadores de distribuição da renda e de redução da pobreza. O Índice de Gini, que em 2003 era de 0,59, atingiu em 2009 a marca de 0,54, rompendo a tendência histórica de manutenção de um elevado grau de concentração da renda. Vale lembrar que em 1981 o Índice de Gini era de 0,58 e em 2001 alcançava a marca de 0,60. Os efeitos sobre a pobreza também foram igualmente importantes. A taxa de extrema pobreza foi reduzida de 11,49% em 2005 para 7,28% em 2009, de acordo com cálculo do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Avanço ainda mais significativo foi obtido no que concerne à evolução da taxa de pobreza<sup>9</sup> do país. Em 2005, essa taxa era de 30,82%, já em 2009 seu valor atingiu 21,42%.

9. De acordo com o IPEA, a taxa de pobreza mede: “o percentual de pessoas na população total com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza. A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessário para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS”.

Os avanços na distribuição da renda e na queda da pobreza devem ser creditados a diversos fatores. A retomada do crescimento e a ampliação do mercado formal de trabalho desempenharam um papel relevante. O mesmo pode ser observado em relação à política de transferência de renda, encabeçada pelo programa Bolsa Família e pela política deliberada de elevação do salário mínimo real<sup>10</sup>.

Em síntese, durante o governo Lula foi realizada uma ampliação das políticas de assistencialismo, consolidadas no programa Bolsa Família. A rigor, o programa não pode ser considerado uma inovação, já que desde a Constituição de 1988 as políticas assistencialistas encontram-se estruturadas no país. O elemento novo está na expansão promovida na área. Ao atingir 12,7 milhões de famílias em 2010, o programa extrapolou seu caráter assistencial com impactos não desprezíveis para a economia. Ao que tudo indica, a economia brasileira atravessou, nesse momento, o trecho kaleckiano da relação distribuição da renda/crescimento, já que a desconcentração da renda – e ampliação do consumo dela derivada – esteve positivamente relacionada com a expansão do produto. A ampliação do mercado consumidor não resultou apenas das boas condições do mercado de trabalho. Contribuiu de forma decisiva nesse processo a significativa expansão do crédito, especialmente para aquisição de bens de consumo duráveis. Em janeiro de 2003, a relação operações de crédito (setores público e privado)/PIB era de 23,94%. Em outubro de 2010, essa relação atingiu 47,25% do produto.

É importante salientar que a denotação assistencialista não guarda aqui nenhum juízo de valor. Essa é a classificação formal do programa Bolsa Família no conjunto de políticas públicas brasileiras. Os efeitos da ampliação das políticas assistencialistas são discutidos pela literatura. Oliveira & Rizek (2007), por exemplo, elaboram duras críticas ao assistencialismo de Lula. Os autores defendem que estas políticas promoveram uma “verdadeira funcionalização da pobreza”, restringindo substancialmente a capacidade de articulação política dos mais pobres. De toda forma, de uma perspectiva estritamente econômica, o que caberia destacar é que, tal como apresentado pelo relatório da Organização Internacional do Trabalho (OIT), 27,9 milhões de pessoas saíram da condição de pobreza nesse período. Evidentemente, ainda que esse processo não seja resultado apenas das políticas assistenciais do governo, também seria igualmente equivocadamente desprezadas.

Em síntese, tal como sustentam Barbosa & Souza (2010) e Moraes & Saad-Filho (2011), as análises do governo Lula devem levar em consideração as alterações processadas a partir de seu segundo mandato. Essa *inflexão*, no entanto, não deu origem a uma “nova política”, tendo em vista a preservação de elementos nucleares da política econômica herdada da gestão FHC. O fato de ter conduzido uma política “híbrida”, no entanto, não pode encobrir as alterações

**10.** Sobre o programa Bolsa Família, vale a pena ressaltar que beneficiou 12,7 milhões de famílias em 2010 e injetou na economia (dada a baixa propensão a poupar destes beneficiados) em torno de R\$13 bilhões.

processadas no papel do Estado na economia, com destaque para a retomada, ainda que restrita, para o papel dos investimentos públicos em infraestrutura e nos avanços promovidos sobre a distribuição da renda e o combate à pobreza pelas políticas assistencialistas e de elevação do salário mínimo.

Embora existam elementos convergentes, não se pode afirmar que Lula implantou em seu segundo mandato uma agenda “novo-desenvolvimentista”<sup>11</sup>. Moraes & Saad-Filho (2010, p. 516) afirmam que: “Barbosa & Souza não aludem ao novo desenvolvimentismo como fonte destas mudanças na política econômica”. Além disso, como já discutido, Lula manteve inalterados os elementos centrais da política macroeconômica herdada de FHC. Finalmente, é importante registrar que, ao longo do governo Lula, observaram-se também mudanças importantes e preocupantes na visão novo-desenvolvimentista, na composição da estrutura produtiva e na inserção externa da economia brasileira. Em seu governo, acentuou-se o processo de redução da participação da indústria no produto e ampliou-se a participação das *commodities* no valor exportado total. O primeiro fenômeno deu margem ao surgimento de todo um conjunto de discussões sobre a ocorrência de um processo de desindustrialização. O segundo reacendeu as discussões sobre a sustentabilidade no longo prazo e os perigos de uma inserção externa fortemente dependente dos (voláteis) preços das *commodities*.

11. Durante o período do governo Lula, ganhou expressão no Brasil uma “nova” corrente de pensamento, o “novo-desenvolvimentismo”; uma corrente crítica à ortodoxia e cuja proposta, em essência, tal como apresentado por Bresser-Pereira (2010), objetiva a construção de um novo projeto nacional de desenvolvimento.

#### 4. Considerações Finais: elementos para um novo projeto nacional de desenvolvimento

O artigo analisou a evolução da economia brasileira após a implantação da agenda neoliberal no início dos anos 90. O fracasso dessa agenda em promover um ciclo de crescimento com melhoria nas condições de vida da população foi um ingrediente importante para a chegada de Lula à Presidência. A expectativa de ruptura radical com essa agenda, no entanto, não ocorreu, tendo em vista a manutenção dos elementos nucleares da política econômica nos campos fiscal, monetário e cambial. Isso também não significa que Lula tenha apenas dado continuidade a essa agenda. Seu segundo mandato, como argumentado por Barbosa & Souza (2010), foi marcado por uma inflexão, com aumento do papel do Estado na economia, com destaque para a retomada dos investimentos públicos em setores de infraestrutura, assim como para o financiamento de capital, e para a expansão das políticas assistencialistas e de valorização do salário mínimo, essenciais para os avanços na distribuição da renda e redução da miséria.

No atual contexto internacional, ao contrário do que propõe a ortodoxia, é essencial avançar no processo de construção de um novo projeto nacional de desenvolvimento. Hoje, apesar da aceleração do processo de globalização,

fruto do crescimento das transações comerciais e dos fluxos de capitais produtivos e especulativos, a ideia da grande “aldeia global” soa como algo extravagante, quase exótico. A evolução concreta da economia mundial nas últimas duas décadas ocorreu em sentido oposto ao da ampliação do peso dos interesses dos Estados nacionais e da definição dos rumos da economia mundial.

São diversos os exemplos desse processo de globalização com ampliação do peso dos Estados nacionais. A observação do Sistema Monetário Internacional (SMI) contemporâneo é rica no fornecimento desses exemplos. Desde o colapso do acordo de Bretton Woods, de acordo com Eichengreen (2011), há uma tendência de fragilização dos esforços para construção cooperativa do SMI e o simultâneo aumento do peso dos interesses nacionais/regionais nas principais decisões em âmbito global.

A análise da política monetária norte-americana na primeira década deste século revela também sua concentração nos objetivos domésticos e sua leniência com os desequilíbrios externos. Entre 2001 e o primeiro semestre de 2004, apesar dos crescentes déficits comerciais e nas transações correntes, os EUA praticaram uma política monetária claramente expansionista. A política tinha como objetivo manter o ciclo de expansão da economia, num contexto de baixa inflação. A elevação das taxas de juros observadas entre 2004 e a eclosão da crise financeira no segundo semestre de 2008 tinham como objetivo central, de acordo com Greenspan (2009), conter a bolha especulativa que se formava nos mercados financeiro e imobiliário do país.

A política de administração das taxas de câmbio nos países emergentes da Ásia é outro exemplo desse processo de aumento do peso das decisões nacionais na configuração do sistema monetário. A política cambial chinesa e sua “diplomacia do *yuan* fraco” é o principal exemplo do uso da política cambial como instrumento de promoção de exportações e expansão do crescimento.

O caráter não cooperativo do atual SMI é reconhecido não apenas no campo acadêmico. Em outubro de 2010, o ministro da Fazenda do Brasil, Guido Mantega, declarou publicamente sua preocupação com a ocorrência de uma “guerra cambial” travada entre os principais *players* internacionais. A fala enfatizou a condução da política cambial chinesa e sua insistência em não permitir a efetiva valorização do *yuan*, assim como os efeitos globais das políticas monetárias expansionistas conduzidas pelos países desenvolvidos. A declaração teve grande impacto na mídia internacional e reacendeu o debate sobre as causas e os efeitos dessa guerra para o desenvolvimento econômico global. Mais recentemente, em março de 2012, a presidente Dilma Rousseff chamou atenção para o verdadeiro “*tsunami* monetário”, criado pelos países centrais e suas políticas monetárias e de ajuda ao sistema financeiro após a crise de 2008. O aumento no fluxo de capitais especulativos para os países emergentes e a consequente pressão para valorização de suas moedas resultariam, entre outros fatores, desse

contexto de expansão desenfreada da liquidez internacional.

O enfrentamento da crise europeia desde 2010 revela igualmente como – mesmo no interior de uma união monetária, na qual em princípio os países deveriam agir no sentido de defender conjuntamente o padrão monetário – os interesses nacionais encontram-se presentes de forma substantiva. O impasse europeu é o resultado de divergências existentes entre as nações que refletem, em última análise, seus interesses individuais. Finalmente, é importante ressaltar que esse processo não se encontra restrito ao campo da condução das políticas econômicas. Os pífios resultados obtidos no encontro Rio+20 revelaram com clareza como o intuito de promoção de um desenvolvimento sustentável em nível global é limitado pelos interesses nacionais.

Em suma, existem evidências não desprezíveis de que, ao contrário do proposto pelos principais ideólogos do pensamento neoliberal, não caminhamos em direção a “*borderless economy*” ou para um “fim das nações”. Pelo contrário, há uma tendência de ampliação dos interesses nacionais na definição dos rumos globais. Nesse contexto, a construção de um projeto *nacional* de desenvolvimento torna-se essencial; argumento presente no projeto desenvolvimentista original, em suas revisões, assim como na agenda novo-desenvolvimentista proposta, entre outros, por Bresser-Pereira (2010).

O segundo mandato do governo Lula deu alguns passos importantes para a construção desse novo projeto. O aumento do financiamento estatal para aquisição de capital e a retomada do papel do Estado na realização de investimentos em setores estratégicos, assim como os avanços obtidos na melhoria da distribuição da renda e na redução da miséria a partir da ampliação das políticas assistencialistas e das elevações no salário mínimo real, foram passos importantes na construção desse projeto.

É certo que ainda existem muitos passos a serem dados, como, por exemplo, a construção de uma política macroeconômica que leve em consideração, de forma equilibrada, as flutuações na inflação e no produto e que também considere os efeitos dos desequilíbrios globais e dos interesses nacionais sobre variáveis centrais do sistema econômico, como, por exemplo, a taxa de câmbio.

É necessário também que a política econômica esteja atenta às transformações na estrutura produtiva e na inserção externa da economia, evitando processos de rápida desindustrialização e/ou extrema dependência das exportações de *commodities* como fonte de receitas cambiais; aspectos para os quais o governo Lula<sup>12</sup> dedicou pouca ou nenhuma atenção.

A necessidade de melhoria na qualidade dos serviços públicos (segurança, saúde, educação e mobilidade urbana) e o atendimento das novas demandas da sociedade em tempos de grande difusão de ideias na internet, especialmente através das redes sociais, são novos elementos que também precisam ser incorporados às discussões. Em última instância, isso significa

**12.** É importante reforçar que este trabalho limita-se à discussão dos dois mandatos do presidente Lula.

que a construção de um projeto nacional de desenvolvimento deve se pautar, seguindo o espírito da fala de Furtado no CDES em 2004, na melhoria da qualidade de vida da população brasileira. Finalmente, é salutar que o processo de construção desse novo projeto nacional de desenvolvimento utilize técnicas de planejamento que priorizem a efetiva participação da sociedade; descartando-se, portanto, os modelos consagrados de planejamento “de cima para baixo”.

A incompletude das políticas econômicas implantadas durante o governo Lula e o conturbado cenário internacional após 2008, que certamente restringe a capacidade de crescimento, não podem, no entanto, jogar por terra os avanços realizados e promover uma (re)edição de uma agenda neoliberal no Brasil sob pena de retroceder em conquistas fundamentais, tais como a melhoria na distribuição de renda e a redução da miséria; ainda que tais melhorias estejam longe de encerrar os anseios da sociedade brasileira contemporânea.

§

## Referências Bibliográficas

- ALBUQUERQUE, E. B. & SILVA, M. L. F. *O desenvolvimento é necessariamente um processo de concertação*. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).
- BARBOSA, N. & SOUZA, J. A. *A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda*. In: E. Sader e M. A. Garcia (orgs). *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes. Série PNPE, nº 19, 1988.
- BIELSCHOWSKY, R. & STUMPO, G. A. *Internacionalização da indústria brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura*. In: *O Brasil e a Economia Global*. Baumann, R. (Org). Rio de Janeiro: Elsevier, 1996.
- BELLUZZO, L. G. *Plano Real: do sucesso ao impasse*. *Economia Aplicada*, v. 3, número especial, março, 1999.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Globalization and Competition: why some emergent countries succeed while other falls behind*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- CARVALHO, C. E. *As origens e a gênese do Plano Collor*. *Revista Nova Economia*. Belo Horizonte, 16(1), jan./abr., 2006.
- CASTRO, A. B. *A capacidade de crescer como problema*. In: *O Real, o Crescimento e as Reformas*. João Paulo Reis Velloso. Rio de Janeiro: José Olimpyo Editora, 1999.
- CURADO, M. L. *Uma avaliação da economia brasileira no governo Lula*. *Economia & Tecnologia - Ano 7, Volume Especial*, 2011.
- EICHENGREEN, B. *International Policy Coordination: the Long View*. *National Bureau of Economic Research*. Working Paper Series, nº. 17.665, december, 2011.
- FRANCO, G. H. B. *A Inserção Externa e o Desenvolvimento*. *Revista de Economia Política*, v. 18, nº 3, jul./set., 1998.
- \_\_\_\_\_. *Auge e Declínio do Inflacionismo no Brasil*. In: *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Giambiagi, G. Villela, A., Castro, L. B. & Hermann, J. (Org.). Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2005.
- GREENSPAN, A. *A era da turbulência: aventuras em um novo mundo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- MORAIS, L. & SAAD-FILHO, A. *O novo-desenvolvimentismo e o governo Lula*. *Revista de Economia Política*, v. 32, nº. 4 (124), out./dez., 2011.
- MOREIRA, M. M. & CORREA, P. G. *Abertura Comercial e Indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo*. *Revista de Economia Política*, v. 17, nº 2 (66), abr./jun., 1997.
- OHMAE, K. *The end of the nation-state: the rise of regional economies*. New York: Simon and Schuster Inc., 1995.
- OLIVEIRA, F. & RIZEK, C. S. (Orgs). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- PASTORE, A. C. & PINOTTI, M. C. *O futuro do Real: o uso das políticas fiscal e monetária para estabilização interna e externa*. In: *O Real, o crescimento e as reformas*. João Paulo Reis Velloso. Rio de Janeiro: José Olimpyo Editora, 1996.

Recebido em 6/11/2012  
e aceito em 16/7/2013