

UM ENSAIO DESENVOLVIMENTISTA NO SÉCULO XXI – O GOVERNO LULA

A DEVELOPMENTAL ESSAY IN THE 21ST CENTURY – THE LULA GOVERNMENT

Leila Maria Bedeschi Costa*

RESUMO

Esse artigo apresenta alguns resultados da pesquisa de doutorado realizada pela autora. Investigou-se o caráter desenvolvimentista do governo Lula através de discursos, planos governamentais e normativos. O termo desenvolvimentismo vem sendo utilizado frequentemente, embora originariamente se refira às industrializações induzidas do século XX – latino-americanas e leste-asiáticas. O retorno do conceito demonstra que o debate sobre o papel-chave do Estado no desenvolvimento está de volta. O governo Lula se coloca no lugar histórico dessa retomada, propondo a inclusão social como eixo da estratégia de desenvolvimento. O discurso oficial explicitou a intenção de ter o Estado como líder da retomada do crescimento. Os resultados, porém, combinam avanços na questão distributiva com insuficiências nas questões relativas à estrutura produtiva. Em parte devido às questões políticas e de coordenação presentes no cenário.

Palavras-chave: Lula – governo – desenvolvimentismo – desenvolvimento

ABSTRACT

This paper presents some doctoral research results. The study analyzed Lula's government developmental character present in government discourses, plans and regulations. Although the term development government has frequently been used, it originally refers to the Latin-American and in East-Asian industrialization induced in the 20th century. The return of the concept highlights that the state key-paper debate is back. Lula's government has a historical role in this revival as it proposes social inclusion as a core development strategy. The government's discourse highlighted the state as the leader of growth. However, the results combine advances concerning the distributive issue associated with insufficient results in relation to the productive structure. These results are due in part to political and coordination issues.

Keywords: Lula - government – developmentalism - development

* Doutora em Economia pela UFRGS com ênfase em Desenvolvimento. Mestre em Economia pela Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Brasil. Graduação em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.

Introdução

Do ponto de vista simbólico, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva consistiu num marco da história política do Brasil, pela primeira vez alguém oriundo das camadas populares e, cuja candidatura fora apresentada inicialmente pelo movimento social organizado, alçou o mais alto posto da hierarquia política. Constituiu instigante objeto de pesquisa investigar se tal simbolismo e a autoimagem de mudança construída pelo discurso oficial se efetivaram. Este artigo, resultado de pesquisa da autora para obtenção do título de doutorado, contribui com a reflexão, investigando a política de indução ao desenvolvimento posta em prática pelo governo em análise. O ponto de partida para a investigação foi tentar identificar se outras razões, além de uma conjuntura internacional favorável, explicariam o fato de o governo Lula apresentar melhor desempenho econômico que seus antecedentes mais próximos.

A investigação revelou que através do discurso oficial, da utilização do papel regulador e do aparato de política industrial, a presidência de Lula apresentou uma perspectiva distinta do papel do Estado na economia, em relação a seus antecessores mais imediatos – Cardoso e Mello. Retomou a perspectiva mais intervencionista predominante no Brasil e na América Latina dos anos 50 a 70, em detrimento do acento mais liberal dos últimos governos.

A pesquisa explorou a possibilidade de os avanços detectados em relação ao desempenho da atividade econômica e aos indicadores sociais serem decorrência das políticas adotadas. Em especial, da forma específica como este governo articulou medidas de estímulo à atividade produtiva com instrumentos de distribuição de renda.

Ainda, se o governo Lula pode enquadrar-se como desenvolvimentista, em razão da postura adotada na relação estado-mercado. O termo desenvolvimentismo, melhor caracterizado no corpo do artigo, foi cunhado em meados do século XX para designar experiências históricas de indução ao desenvolvimento, levadas adiante pelos estados nacionais, em alguns países latino-americanos e asiáticos. Sustentavam-se principalmente em instrumentos de política industrial e regulação – de sistemas de poupança e relações de trabalho – mas, principalmente, na intencionalidade, materializada em ações de governo e medidas insti-

tucionais, que estruturavam o aparato de Estado para a promoção do desenvolvimento. Ainda que isso não redundasse em impactos positivos sobre o crescimento ou o emprego no curto prazo. A capacidade de direcionar para o desenvolvimento, inclusive impingindo perdas a de terminados segmentos, é essencial para que instrumentos e intenções se materializem em mudança estrutural. Esta última depende de liderança política e técnica de coordenação, o que se manifesta em contextos políticos bastante específicos.

O trabalho detectou a presença de alguns dos instrumentos típicos de uma perspectiva desenvolvimentista, apresentados de forma combinada ao longo do governo Lula: política industrial (ex: diretrizes definidas em instrumentos, crédito subsidiado do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES), arranjo institucional do aparato estatal (ex: criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI), inovações normativas (ex: legislação de apoio à inovação no processo produtivo) e um reforço a medidas de política social que vinham sendo desenvolvidas (ex: persistência da elevação do valor real do salário mínimo). Detectou intencionalidade desenvolvimentista no discurso oficial, nos quais o papel do Estado no desenvolvimento foi resignificado. Os documentos oficiais demonstram a intenção de retomar um planejamento de longo prazo. A dinâmica impressa à elaboração das políticas industrial e social sugere algum esforço inicial de coordenação.

A análise dos dados do período demonstra que a economia cresceu e os indicadores sociais melhoraram, de forma significativa para os padrões históricos recentes, mas bastante restrita se comparada à industrialização dos anos 40 a 70 do século XX. Uma análise mais detida das medidas adotadas permite circunscrevê-las fundamentalmente à inclusão na relação de mercado de camadas sociais mais vulneráveis e na relação internacional, à diversificação de parceiros comerciais, especialmente fortalecendo laços com países em desenvolvimento. Não se deram mudanças significativas em relações sociais estruturantes, nem tampouco na matriz produtiva do país. O ciclo dos dois mandatos encerrou-se sendo o Brasil fundamentalmente um exportador de bens primários. Com melhor distribuição de renda do trabalho, mas com poucas alterações na estrutura patrimonial.

Tudo se fez dentro dos marcos institucionais construídos no período próximo passado – não houve

reversão, por exemplo, dos processos de privatização realizados nos anos 90 do século XX, nem da estrutura de regulação deles decorrente. O estudo aponta pequenas alterações institucionais, selecionadas de modo a não contrariar interesses que se oporiam a uma mudança social mais significativa – como foi dito, contrariar determinados interesses é um dos requisitos para direcionamento ao novo patamar de desenvolvimento. Pouco se moveu da estrutura social tradicional: fundiária, urbana, financeira, tributária. A redução da pobreza se fez por dentro da pirâmide social. E o rol dos avanços foi cuidadosamente circunscrito ao campo econômico. São essas contradições que, ao lado dos avanços produzidos pelo governo, estão na raiz das críticas que se produziram ao modelo no momento subsequente, do governo Dilma.

O artigo está dividido em três partes além dessa introdução. Na primeira, discute-se em que sentido o governo Lula se aproximou da perspectiva desenvolvimentista. Segue-se a discussão sobre como articulou política social e industrial para fazê-lo. À guisa de conclusão, apresentam-se alguns dos não ditos e não realizados elementos que mostram o contorno mais geral e os limites dessa estratégia.

Desenvolvimentismo: qual e por quê?

Abordar um governo na perspectiva do desenvolvimento exclui outras possíveis leituras e conduz a conclusões bastante específicas. Fundamentalmente, implica considerá-lo na perspectiva histórica, indo além de descrevê-lo a partir das políticas de gestão macroeconômica de curto prazo. Comuns a todos os governos, estas últimas são selecionadas segundo as circunstâncias.

Antes de adotar desenvolvimentismo econômico como critério para análise do governo Lula, pesquisou-se os sentidos atribuídos ao termo. Observou-se que embora o termo venha sendo utilizado de maneira recorrente em artigos científicos e matérias jornalísticas (BIELSCHOWSKY, 2005; BELLUZZO, 2009; NOVY, 2009; BIANCARRELI, 2014), não há consenso entre autores sobre todos os aspectos que o caracterizam. O termo é utilizado tanto para referenciar uma linha interpretativa do pensamento econômico, quanto para descrever uma determinada práxis política na qual os estados nacionais deliberadamente intervêm para promover o desenvolvimento econômico.

A análise da política econômica do governo Lula enquadra-se nesta segunda visão.

Para obter parâmetros da análise, selecionaram-se estudos sobre experiências históricas classificadas por seus autores como desenvolvimentistas. Adotou-se a metodologia de construção clássica de conceitos (FONSECA, 2013): procurou-se encontrar um núcleo comum de atributos utilizados por estes autores para descrever estas experiências. Atributos reiterados nas abordagens, constituindo um núcleo analítico, que por sua vez permitirá classificar outras experiências de política econômica.

O próximo passo foi eleger autores com contribuição relevante na literatura do desenvolvimento econômico, utilizando expressões como desenvolvimentismo e *developmental state* de maneira sistemática, bem como suas publicações mais relevantes sobre este tema. Os autores escolhidos – Fonseca (1989 e 2004), Bresser-Pereira (1991 e 2006), Chang (1994 e 2003) e Evans (1993 e 1995) – analisaram simultaneamente a evolução das concepções sobre o papel do estado na orientação do mercado e de sua concretização nas experiências de industrializações induzidas na América Latina ou no Leste Asiático. Procurou-se captar o uso que fazem do termo e os atributos que mencionam com mais frequência para se reportar às histórias de desenvolvimento com apoio estatal que abordam. Numa perspectiva de construção clássica de conceito, essa leitura foi buscando em suas narrativas aquelas características que se repetem e são enfatizadas (FONSECA, 2013, p. 6). Pôde-se estabelecer que o termo refere-se a experiências que contenham quatro atributos principais: visão, estratégia, negociação de interesses conflitantes, defesa do interesse nacional (ou projeto de nação).

A visão corresponde à percepção de que o país em questão encontra-se em atraso em relação a outros tomados como parâmetro. Para superar o referido atraso é apresentada uma estratégia – a política industrial associada à de infraestrutura e regulação da propriedade, mercado de trabalho foram típicos nas experiências do século XX. A transformação mais típica das experiências desenvolvimentistas foi a da estrutura produtiva, acelerando o processo de industrialização e inovação tecnológica na direção de um novo padrão, contrariando grupos de interesses. E é preciso ser capaz de arbitrar perdas e compensações de modo a construir coesão em torno de seu propósito.

Quando cunhado o termo *desenvolvimentismo*, em meados do século XX, designava tanto uma forma de pensar sobre a economia quanto um conjunto de práticas de política econômica. Os usuários tinham em comum a recusa ao receituário *mainstream*, além de apostar em soluções próprias, rastreadas na história política e nos problemas específicos de cada país. Envolveria perspectiva de longo prazo, posto que seu ponto de partida é a insatisfação com o estágio de desenvolvimento da sociedade em questão. Tal concepção perpassa homens públicos, acadêmicos e governos, sendo que no caso dos últimos são demandados ou incorporam a missão de atuar deliberadamente na redução da disparidade. Historicamente, foi o avanço industrial o grande paradigma para auferir o atraso.

Assim, na perspectiva do fazer de política econômica, a indústria foi o instrumento privilegiado para superar o atraso, ao lado da organização de sistemas de poupança doméstica, direcionamento do gasto público e sua regulação. A liderança do Estado foi o diferencial que assegurou a alguns, dentre os quais o Brasil, o alcance de um parque industrial mais complexo e uma sociedade urbanizada (CARNEIRO, 2012; BIELSCHOWSKY, 2012). Um aspecto destacado das políticas de desenvolvimento diz respeito à capacidade de produzir no país itens que sejam valorizados no comércio internacional e para isso política cambial, de infraestrutura e tecnológica são alternativas importantes (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Enquanto forma de pensar sobre a economia, destaca-se a recusa ao dedutivismo da Ciência Econômica *mainstream*, valendo-se de análises históricas e institucionalistas para apoiar a historicidade da conformação dos mercados locais e da própria sociedade. O recorte analítico é a contraposição entre nacional e internacional. O reposicionamento do país no mercado mundial é um critério para qualificar um processo como desenvolvimento econômico. O Estado é visto como interlocutor dos interesses domésticos, dando-se menor ênfase a conflitos internos. Tais análises partem de algo identificável como “de interesse nacional”, que seria o processo de desenvolvimento. Haveria uma visão de um futuro comum, um ponto no qual se quer chegar, superando a situação presente: o país é dependente, ou atrasado em relação à revolução industrial, ao padrão tecnológico, a condições sociais de bem-estar. Não é qualquer intervencionismo que pode ser qualificado como desenvolvimentista – mas

aquele que direciona o país (e os mercados) para a sociedade que se quer.

O Estado desenvolvimentista seria aquele capaz de liderar as transformações estruturais – tais como prover o país de nova matriz energética, uma estrutura industrial mais complexa e completa, sistemas de regulação do trabalho e do mercado financeiro – não as decorrentes da gestão macroeconômica cotidiana. Embora a política econômica de curto prazo não seja considerada neutra (FONSECA, 2004; BRESSER, 2006; CHANG, 2003), não há, *a priori*, incompatibilidade entre política restritiva no curto prazo e cenário favorável ao crescimento no longo. Ser o ator chave não implica que o Estado terá condições inerentes de efetivá-lo. Para tal, é preciso acumular capacidade administrativa, técnica e política, sendo fundamental uma burocracia racional, estimulada a atuar na direção requerida e atenta a decodificar as demandas da sociedade. Concluindo, “desenvolvimentista” seria um Estado que capitaneia uma visão de um futuro a atingir e lidera a mudança, articulando os agentes em torno deste projeto.

A configuração de um Estado desenvolvimentista se dá em sucessivos períodos. Os governos contribuem ao propor instituições favoráveis ao desenvolvimento e liderar a sociedade para torná-las políticas públicas ou infraestrutura econômica ou social. Ex: instituição do salário mínimo, do sistema de ensino técnico e tecnológico público, do sistema de geração, distribuição e regulação de fontes de energia, legislação protetora do desenvolvimento tecnológico local. Mas esse processo não se dá de forma linear. Se (e enquanto) forem legitimadas pela sociedade, tais instituições transcenderão os mandatos governamentais, tornando-se base para o desenvolvimento dos próximos períodos. Cada governo que propõe mudanças estruturais procurará traduzi-las em uma estratégia (instrumentos de planejamento), gastos diretos, sistemas de incentivos, normas. Mas em sociedades organizadas com base na livre iniciativa, liderança e capacidade de coordenação farão a diferença entre a intencionalidade e a trajetória da economia do país.

Importante destacar que nos trabalhos dos quatro autores mencionados a historicidade das experiências é fundamental. Assim, não há um padrão de qual seja a visão desenvolvimentista “melhor” ou de qual é a estratégia “correta” de política industrial. Cada país é comparado antes e depois da experiência apenas a

ele mesmo e tendo como parâmetro o conjunto das medidas adotadas para transformar a estrutura inicial. Assim, a estratégia de condicionar investimentos externos diretos a transferências de tecnologia a empresas locais é específica à Coreia e a seu contexto social e geo-político, não reproduzível. Da mesma forma, a regulamentação do mercado de trabalho no Brasil, com a introdução da Consolidação das Leis Trabalhistas, tem sentido e impactos específicos ao desenvolvimento industrial brasileiro.

Seja em razão de lacunas deixadas pelo projeto de desenvolvimento original - desigualdades de renda, questões ambientais não equacionadas ou provocadas pelo projeto, atrasos tecnológicos provocados pela perpetuação de mecanismos de proteção à indústria doméstica - seja em razão da dinâmica internacional que repõe atrasos relativos, seja em razão de avanços no entendimento do que seja desenvolvimento, percebe-se uma retomada recente do conceito. Esse processo se dá tanto na esfera da política quanto na acadêmica e não são manifestações exclusivas da sociedade brasileira, embora aqui se possam identificar: Podem ser citados: a criação da Rede Desenvolvimentista (UNICAMP, 2011); projeto de pesquisa do IPEA (CARDOSO JÚNIOR, 2010); os debates do IEDI e do Instituto de Cidadania (IEDI, 2012; DULCI, 2013); os trabalhos pioneiros dos novos desenvolvimentistas (SICSU, 2005, BRESSER PEREIRA, 2006); as reflexões sobre o pensamento desenvolvimentista (Economia e Sociedade Especial, 2013, BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2005, BELUZZO, 2009; DRAIBE, 2011, MORAIS e SAAD, 2010).

Analisar o governo Lula através da ótica desenvolvimentista, segundo os parâmetros apresentados, revela-se opção singular. Difere de abordagens voltadas para a condução da política macroeconômica; também de outras que tomam o desenvolvimentismo num sentido estático, buscando indicadores comparáveis ao período correspondente ao Modelo de Substituição de Importações - taxas de crescimento, participação da indústria e urbanização. Outras distendem o conceito de desenvolvimentismo para além do núcleo, incluindo as novas demandas que se incorporaram ao termo e o adjetivaram: desenvolvimento social, sustentável, ambiental.

O governo Lula se coloca no lugar histórico de uma transição de perspectivas. A não convergência das taxas de crescimento dos países em desenvolvimento

às dos países capitalistas mais avançados, naqueles países que adotaram as recomendações genéricas do liberalismo econômico fez crescer internamente as forças política que pleiteiam projetos nacionais – casos de Brasil, Argentina, Uruguai. A comparação com resultados mais expressivos em termos de crescimento de países como China e Coreia, que mantiveram estruturas de orientação ao investimento e estímulo à competitividade da indústria, só vem reforçar essa ideia. Assim, embora singular, a opção analítica parece válida. Tanto mais porque tal qual desenvolvimentistas do século XX, o governo em análise assumiu compromisso de mudanças *mantendo* instituições - democracia e relações de mercado. Nesse território e considerada a correlação de forças na sociedade e no interior do governo, desenhou-se a estratégia de crescimento com inclusão social.

No que se segue, busca-se avaliar o governo Lula tendo-se em conta os atributos mencionados. Foram pesquisados discursos presidenciais, cartas abertas, legislação, instrumentos de planejamento. Recorreu-se à análise de séries de dados secundários oficiais de contas nacionais, indicadores macroeconômicos e sociais. Foram buscadas informações dos oito anos anteriores para permitir comparações.

Um mapeamento cronológico de medidas instituídas durante os mandatos permite concluir que houve continuidade de orientação entre os dois mandatos, inclusive mantendo em cargos-chave os mesmos nomes. Além disso, as medidas e normativos introduzidos dizem de um resgate de um papel mais ativo do Estado, não meramente regulador de relações econômicas e sociais, mas mais ativo. Vide: emissão de políticas industriais, programa de combate à fome, programação de investimentos públicos em infraestrutura.

As ações estatais ordenaram-se em torno de uma perspectiva de orientar a retomada do investimento e fomentar a inclusão de camadas sociais à relação de consumo. Percebe-se que as alterações institucionais que permitiram organizar a ação estatal em torno dos propósitos explicitados foram realizadas no início do primeiro mandato. Também se pode notar uma permanência no núcleo burocrático de sustentação do governo – uma combinação de gestores fiscais mais ortodoxos com desenvolvimentistas à frente de órgãos dedicados à política industrial.

Do ponto de vista do discurso, procura-se construir uma coesão do país em torno de um pacto que viabilize esses objetivos. O projeto defendido é visto como uma via para o desenvolvimento do país.

A despeito de ter assumido a reforma do estado e a lógica de planejamento de seu antecessor, o governo Lula se diferencia dele quanto ao sentido que atribui a desenvolvimento e ao papel do estado para se chegar lá. O discurso oficial o identifica com a mudança (verbete citado 14 vezes no primeiro discurso de posse do primeiro mandato): “[...] ‘Mudança’: esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança, finalmente, venceu o medo e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos” (SILVA, 01.01.2003).

Explicitando os valores e o sentido de desenvolvimentismo de seu governo, o presidente afirma no mesmo discurso:

[...] desejo, antes de qualquer outra coisa, convocar o meu povo, justamente para um grande mutirão cívico, para um mutirão nacional contra a fome. Num país que conta com tantas terras férteis e com tanta gente que quer trabalhar, não deveria haver razão alguma para se falar em fome. É por isso que hoje conclamo: vamos acabar com a fome em nosso país. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional, como foram no passado a criação da Petrobrás e a memorável luta pela redemocratização do país (SILVA, 01.01.2003).

Ao identificar país desenvolvido com país sem pobreza, o governo dá ao combate à miséria um *status* de eixo de política econômica e não mais de política compensatória. Definindo-o como grande missão nacional, o governo passa a construir o ideário que sustenta a estratégia de crescimento com inclusão social como factível e adequada às necessidades nacionais. Isso foi explicitado na orientação à estratégia do PPA 2003-7:

O crescimento via consumo de massa sustenta-se em grandes ganhos de produtividade, associados ao tamanho do mercado interno, aos ganhos de eficiência por escala derivados da conquista de mercados externos resultantes dos benefícios da escala doméstica e aos ganhos derivados do processo de aprendizagem e de inovação que acompanham os investimentos em expansão da produção de bens de consumo de massa pelos setores modernos. [...] Brasil é um dos poucos países do mundo que dispõem de condições para crescer por essa estratégia,

devido ao tamanho de seu mercado consumidor potencial (BRASIL, 2002, p. 15 e 16).

Vislumbram-se as escolhas que serão feitas quanto à alocação do gasto público – prioridade a transferências monetárias aos mais pobres e aos setores produtivos que serão estimulados – os de bens salários.

Os meios para atingir a mudança almejada incluem a intervenção estatal direta e o pacto social, embutindo a visão de que a negligência do estado no período anterior ampliou a dimensão do problema:

Para implantar esse projeto de desenvolvimento, é preciso que o Estado tenha um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico. A ausência de um projeto de desenvolvimento e de claras políticas setoriais (industrial, de comércio exterior, agrícola, educacional, de ciência e tecnologia etc.) resultou na falta de foco dos Planos Plurianuais precedentes (BRASIL, 2002, p. 5).

Desta forma, a política industrial é compreendida como resposta aos estrangulamentos do sistema produtivo que viriam como consequência do aumento da demanda dos mais pobres. Quanto aos gargalos de infraestrutura, o governo demorou a enfrentá-los. No primeiro mandato, com alteração na regulação, sendo o Programa de Aceleração do Crescimento introduzido no segundo.

A necessidade de intervenção do estado se justifica ainda pela reconhecida ineficiência do mercado para equacionar a distribuição, central no projeto de desenvolvimento: “A estratégia baseia-se no reconhecimento de que a transmissão de produtividade a rendimentos do trabalhador dificilmente se verificará sem políticas de emprego, de inclusão social e de redistribuição de renda” (BRASIL, 2002, p. 16), uma perspectiva bastante distinta da assumida pelo antecedente, para quem o processo de abertura provou a superioridade do ajuste via mercado. Manifestamente liberal, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso afirma em seu primeiro discurso de posse (CARDOSO, 1995):

Aqui dentro, nossa economia é como uma planta sadia depois da longa estiagem. As raízes - as pessoas e as empresas que produzem riqueza - resistiram aos rigores da estagnação e da inflação. Sobreviveram. Saíram fortes da provação. Nossos empresários souberam inovar, souberam refazer suas fábricas e escritórios, souberam vencer as dificuldades. Os tra-

balhadores brasileiros souberam enfrentar as agruras do arbítrio e da recessão e os desafios das novas tecnologias (CARDOSO, 01.01.1995).

Naquele governo, o estado é visto mais como problema, na medida em que limita o direito à cidadania: A Desburocratização visa garantir o respeito e a credibilidade das pessoas e protegê-las contra a opressão burocrática. É fundamental reduzir a interferência do governo na vida do cidadão e abreviar a solução dos casos em que essa interferência é necessária. (p. 11). Daí o compromisso de reordená-lo:

Minha missão, a partir de hoje, é fazer com que essas prioridades do povo sejam também as prioridades do governo. Isso vai demandar uma ampla reorganização da máquina [...] Vai ser preciso mexer em muitos vespeiros para completar a faxina e fazer as reformas estruturais necessárias para dar eficiência ao serviço público. (CARDOSO, 01.01.1995).

O principal papel do estado no discurso oficial do governo FHC é o de conduzir o ajuste estrutural. O estado no governo FHC é principalmente gestor, enquanto no governo Lula há a compreensão de que a ele cabe a liderança na retomada do desenvolvimento. Enquanto em FHC assume-se que nas relações internacionais, o melhor que o país tem a fazer é ser responsável e não chamar atenção por radicalismos: “Continuidade significa confiabilidade no campo internacional” (CARDOSO, 01.01.1995), o presidente Lula percebe a si próprio como resgate da identidade nacional. Lembrando sua própria condição como a de um brasileiro típico, imigrante e de baixa renda, pronuncia:

O que nós estamos vivendo hoje, neste momento, meus companheiros e minhas companheiras, meus irmãos e minhas irmãs de todo o Brasil, pode ser resumido em poucas palavras: hoje é o dia do reencontro do Brasil consigo mesmo. [...] chegou a hora de transformar o Brasil naquela Nação com a qual a gente sempre sonhou: uma Nação soberana, digna, consciente da própria importância no cenário internacional e, ao mesmo tempo, capaz de abrigar, acolher e tratar com justiça todos os seus filhos (SILVA, 01.01.2003).

A referência à condição específica do Brasil, como país desigual e historicamente subordinado nas relações internacionais, dá o tom de todo o discurso. Portanto, traz a si uma perspectiva próxima do na-

cionalismo, procurando uma postura menos alinhada aos EUA. Coerente com a escolha de crescimento via consumo interno, aproxima-se de países em desenvolvimento, nos quais *commodities* e industrializados de baixa intensidade tecnológica podem encontrar mercados. Ao contrário da estratégia de equidistância do governo anterior, privilegia o MERCOSUL, asiáticos e africanos. A diversificação de parceiros e o destaque à China podem explicar o baixo impacto da crise internacional no país.

O não dito sobre a escolha destes parceiros é que buscou nichos onde os produtos agrícolas e industriais brasileiros pouco elaborados pudessem ser aceitos de forma imediata. Iniciativas para elevar a complexidade dos produtos e conseqüentemente da pauta exportadora do país foram menos relevantes na estratégia. Esta característica fica evidente quando da introdução, no segundo mandato, do Plano de Desenvolvimento Produtivo em substituição à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior - a última sendo mais voltada para o desenvolvimento tecnológico da matriz.

Desenvolvimento inclusivo, ao envolver simultaneamente crescimento e distribuição, representa uma aposta de que não há antagonismo necessário entre política social e econômica. A ideia de uma inserção internacional não subordinada converge para a mesma perspectiva. Uma mudança nos termos do debate recente e uma retomada da visão cepalina, que não chegou a ser experimentada no país por tempo suficiente.

Estratégia do governo Lula: retorno ao intervencionismo pró-crescimento

É razoável supor que os anos 80 tenham sido denominados “década perdida”, ao invés dos anos 90, apenas por terem antecedido estes últimos. Ao lado de uma crescente valorização pela sociedade do processo de estabilidade monetária, o país se acostumou a taxas de crescimento baixas se comparadas aos padrões dos anos 70, durante o *boom* da industrialização. Se naquela era a intervenção estatal era um requerimento do crescimento rápido, mais recentemente a opinião hegemônica atribuiu ao Estado como papéis preponderantes a regulação da atividade econômica e a manutenção da estabilidade. Foi somente quando a insuficiência do exercício de tais atribuições para

garantir bem-estar social e acompanhamento do avanço tecnológico se tornou patente que se reabriu espaço para uma perspectiva desenvolvimentista. O governo Lula se insere nesse momento histórico.

O principal fato acerca da política industrial do governo Lula é ter havido uma. Na experiência anterior mais recente, parecia vir-se consolidando a ideia de que não haveria mais papel para a política industrial. No período estudado, ao contrário, ela foi explicitada em documentos específicos e foi traduzida em recuperação de um aparato de intervenção. Boa parte do aparato institucional já existia – como BNDES (Banco nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos) – mas vinha tendo seu papel reduzido ou subvertido. O governo Lula instituiu um conjunto de normas, diretrizes, direcionamento de gastos e esforços de coordenação para induzir a recuperação da política industrial.

Pode-se dizer que a política industrial teve dois momentos: o primeiro marcado pelo anúncio da PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, um documento estruturado e voltado para reposicionar o país do ponto de vista comercial como um país que tem uma estrutura produtiva mais tecnologicamente intensiva. O segundo, em meio à crise europeia e norte-americana e coincidente com o crescimento da China, onde se emitiu a PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo. Nesse momento, a política assumiu um caráter mais generalizado e, portanto, menos preciso, de apoiar qualquer empresa ou setor que pudesse trazer bons resultados para a balança comercial. No balanço final, o Brasil continua a ser um exportador de *commodities*. Entretanto, um arcabouço institucional mais robusto foi construído, bem como fortalecidos os mecanismos tradicionais, desmobilizados no passado recente – BNDES, FINEP, planejamentos de médio prazo (planos plurianuais, PPAs). Criaram-se estruturas promotoras da inserção externa e do desenvolvimento setorial – APEX (Agência de Promoção das Exportações), ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial). Essas interagem com o governo proporcionando ambiente mais seguro para o investimento e o posicionamento no mercado externo.

A principal continuidade que se observa entre elas é o fato de as grandes estruturas terem-se formado no primeiro mandato, dando ao segundo a possibilidade de ação governamental, inclusive num cenário de

crise. Mas enquanto na primeira se intenta uma política industrial moderna, baseada na competitividade forjada no desenvolvimento tecnológico, no segundo momento, retornou com maior evidência os mecanismos de juros subsidiados para uma gama ampliada e portanto menos focalizada de setores.

De toda sorte, o governo recuperou ou criou estruturas que conformam um arcabouço de políticas industriais. Para que os resultados não fossem o que esperava o próprio governo, através de objetivo e metas explicitados em seus documentos, dois fatores contribuíram: a relação cambial desfavorável e a predominância, na fase final, de objetivos mais imediatistas e politicamente justificados pela crise – assegurar empregos e capacidade de exportar, minimizando políticas que assegurassem um salto tecnológico. A crise combinada às ainda boas oportunidades propiciadas pelo mercado chinês conduziram o país a uma situação de aproveitar-se das boas circunstâncias. O que de um lado significou a oportunidade de crescer ainda durante a crise, por outro significou a perda do poder diretivo da política industrial – esvaziou-se a estratégia de distorcer sinais de mercado para induzir a indústria nacional a se modernizar, priorizando-se as oportunidades para exportar.

Independentemente dos resultados da política industrial, merece destaque o fato de que foi recuperada e ou criada uma matriz institucional que de alguma forma garante alguma capacidade de ação estruturada para o Estado brasileiro – seja fortalecendo órgãos de apoio, tais como BNDES e APEX, seja estabelecendo fóruns de debate e deliberação que dão sustentação ao projeto – tais como as conferências das cidades para deliberação de orçamentos do PAC.

O organograma abaixo demonstra a estrutura da política industrial

As medidas de política industrial e de infraestrutura - poderiam ser apropriadamente designadas como intervencionismo pró-crescimento (FONSECA, 2004). A intencionalidade da intervenção estatal é evidenciada na própria forma de apresentação das medidas – um corpo articulado, programático, com metas físicas e financeiras, inserido nos instrumentos de planejamento de médio prazo, os planos plurianuais (PPA 2004-07 e PPA 2008-11). É assumido explicitamente que se pretende elevar o gasto corrente, em respos-

ta à necessidade de ampliação do serviço prestado à população. No documento Gestão Pública para um Brasil de Todos, lê-se que:

A perspectiva da eficiência deve estar balizada em informações confiáveis sobre os custos que permitam uma avaliação correta sobre os gastos. Isto evitaria o simples corte linear de despesas que leva, usualmente, ao aumento do custo relativo e à ineficácia. [...] Pretende-se a migração de um Estado meramente regulador para um Estado promotor do desenvolvimento com inclusão social, o que demanda políticas ativas de modernização institucional (BRASIL, 2004, p. 9 e 10).

A concepção programática vai além da alocação de recursos orçamentários. A PITCE – Política Industrial, tecnológica e de Comércio Exterior – e o PAC – Plano de Aceleração do Crescimento e PDP – Programa de Desenvolvimento Produtivo incluem criação e alteração de normativos legais, alguns dos quais abordados neste trabalho.

No início do governo, embora formalmente existentes, os órgãos responsáveis pela estruturação industrial do país haviam sido esvaziados de sentido e orçamentos. A própria existência de uma política industrial com arcabouço próprio reflete a importância dada ao tema. A PITCE assume o caráter de retomada, com características política industrial dos anos desenvolvimentistas do século XX, inclusive a mais criticada – escolha de setores. Entretanto, ao trazer para o cerne da política a problemática da inovação tecnológica como elemento-chave da competitividade, atualiza aquela proposição do desenvolvimentismo original.

São os seguintes os atributos que merecem ser destacados:

a) caráter institucional - realizada através de organismos a ela dedicados - do ministério às agências de fomento – dando à política um caráter de perenidade;

b) coordenação horizontal – combinando múltiplas entidades públicas e atores sociais;

c) incorporação da inovação tecnológica como eixo estratégico, com apoio seletivo a segmentos inovadores;

d) parceria com o setor privado;

e) recuperação dos mecanismos tradicionais – como crédito direcionado e investimento público, esvaziados no passado recente.

Sob a coordenação geral do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) foram planejadas e acionadas duas iniciativas de política industrial: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (em 2004) e o Plano de Desenvolvimento Produtivo (em 2008). Em torno destas iniciativas articularam-se esforços de outros ministérios como o de Planejamento e de Relações Internacionais, além de diversos órgãos executivos e técnicos, tais como Finep, BNDES, Fiocruz, ABNT, num tipo de articulação bastante comum durante a gestão do Plano de Metas do governo JK. O arranjo institucional da política industrial foi ilustrado no Apêndice E.

Uma inovação do governo Lula, propiciada pelo contexto, foi a participação de entidades privadas, sob contrato de gestão, para execução deste planejamento – Apex e ABDI, a primeira responsável pela inserção comercial externa e a segunda pela gestão da política industrial. São duas instituições independentes e colegiadas com contrato de gestão para execução das diretrizes de política industrial: execução das diretrizes da política junto ao setor privado e inserção externa das empresas brasileiras no exterior.

Instituição com papel significativo na construção do modelo de desenvolvimento nacional dos anos 50 e 60, o BNDES teve seu papel histórico revertido nos anos 90, quando foi transformado no catalisador do processo de privatização dos setores de infraestrutura e bens intermediários. Ao longo do governo Lula, o banco foi capitalizado pelos recursos da poupança compulsória – FAT - e recuperou sua atribuição de ser o principal agente de financiamento do investimento de longo prazo, nos setores selecionados pela estratégia. Durante todo o período, o crédito direcionado foi concedido a taxas subsidiadas (Apêndice C). Nota-se certa estabilidade na direção, sendo os ocupantes da presidência economistas renomados, com notória convicção desenvolvimentista. Foram criados e geridos programas, no âmbito da política industrial destinados a financiar os setores eleitos como prioritários pela PITCE: bens de capital, fármacos, indústria de software. Nesta nova etapa, assumiu o papel de criar empresas premiadas - fortalecer grandes *players* nacionais em setores estratégicos, através da criação e fortalecimento da BNDES Participações – subsidiária dedicada a prospectar e aportar capital a empreendimentos em atividades consideradas portadoras de

futuro, como no caso da Unitec Empresa de Semi-Condutores instalada em Minas Gerais.

Entre as medidas de caráter geral que dão o contorno desta retomada, destaca-se a recriação das superintendências de desenvolvimento regional-Sudam e Sudene, que haviam sido extintas no governo anterior. Independentemente do papel intrínseco que possam desempenhar, a mensagem da recriação é a de reconhecer a especificidade das regiões menos desenvolvidas do país e a necessidade de terem uma agenda própria no planejamento do desenvolvimento.

A ideia de que a política industrial deve estar articulada à inserção do país na economia internacional, expressa no próprio nome do ministério já estava presente no final do governo anterior, que criou o Ministério com o formato atual. Durante todo o primeiro mandato de Lula a pasta foi mantida sob o mesmo comando.

Enquanto ao Ministério (MDIC) coube o papel de coordenador executivo das várias instâncias da política industrial, a outro órgão, de cunho essencialmente político, coube a construção do pacto social em torno da estratégia. Logo no primeiro ano de governo foi instituído o Conselho de Desenvolvimento, órgão consultivo com participação da sociedade civil, que emitiu uma sequência de “cartas de concertação”, documentos que representavam o consenso em torno de grandes eixos para o desenvolvimento do país. Instrumento de democracia participativa, a constituição do conselho e seu funcionamento buscaram construir um alinhamento de importantes setores da sociedade civil em torno de um pacto pelo desenvolvimento com redução da desigualdade. Um alicerce para a legitimidade da política industrial e uma contribuição para a governabilidade.

Tal política industrial inovou em relação ao passado histórico no Brasil, introduzindo um arcabouço legal de estímulo à inovação tecnológica: Lei de Biossegurança; Lei do Bem; Lei da Inovação (respectivamente Lei n° 11.105/2005; Lei n° 11.196/2005 e Lei n° 10.973/2004). Essa legislação procura estimular investimentos inovadores no país. Seus principais instrumentos relativos ao setor privado são os incentivos tributários - à inovação tecnológica no processo produtivo e na pauta exportadora e subvenção direta a inovações no processos produtivo. Também define parâmetros para as pesquisas nos setores de tecnologia de ponta. Como qualquer regulação, não é capaz de

induzir por si mesma as decisões de investimento, mas oferece alguma segurança e estímulo para os agentes que tenham deliberado por inovar.

No segundo mandato, a orientação da política industrial sofreu alterações. A Política de Desenvolvimento Produtivo adotada em 2008 retirou o foco da política tecnológica e da eleição de atividades portadoras de futuro, assumindo um caráter mais pragmático de generalizar a redução do custo do financiamento público para investimentos – recursos do BNDES. O banco ampliou seus saldos de financiamento para diversos segmentos da economia a partir deste momento. Retomou-se o perfil mais tradicional de atuação. Uma opção mais pragmática diante do cenário (COSTA, 2015, Ensaio 2).

Um dos instrumentos adotados cuja lógica aproxima o governo em análise de uma perspectiva desenvolvimentista é o Programa de Aceleração do Crescimento. Foi proposto fundamentalmente como articulador de investimentos públicos federais, privados e de governos locais, para recomposição do déficit habitacional do país e de infraestrutura. Seus efeitos foram limitados em relação aos propósitos iniciais e o volume de investimentos realizados foram significativamente menor que o previsto, entretanto, o programa pode ter sido um dos responsáveis pela geração de empregos de baixa qualificação e pela recuperação de infraestruturas que trouxeram dinamismo local a determinadas regiões (ALBUQUERQUER, 2014; BIANCARELLI, 2014; COSTA, 2015, Ensaio 3).

Política social e crescimento: o desenvolvimentismo em releitura

Os governos que sucederam o processo constituinte de 1988 herdaram da Constituição em vigor um conjunto de obrigações de prestações de serviços – tais como a universalização da previdência e da assistência - de garantias de direitos, e alocações de receitas entre os entes federativos. Isso condiciona a alocação dos orçamentos públicos, estabelecendo um piso para as políticas sociais de quaisquer governos posteriores.

Ao pesquisar o caráter e as medidas adotadas pelo governo Lula, nota-se que o que singulariza é a articulação de instrumentos existentes, gerando sinergia com seus propósitos de desenvolvimento – o crescimento pela via da ampliação da base de consumo. O que foi feito poderia ser sintetizado como

ampliação de gastos na política social convencional, potencializando a ampliação do mercado interno.

Como não há um consenso na literatura sobre o que vem a ser política social, o que implica algum grau de subjetividade em qualquer análise, vamos adotar a opção de Castro (2012) de considerá-la como:

[...] composta por um conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado. [...] busca realizar dois objetivos conjuntos que são a *proteção social* e a *promoção social* (CASTRO, 2012, p. 1014).

A proteção social estaria associada à redução da vulnerabilidade de alguns segmentos, enquanto a promoção se referiria a medidas que conduzem à igualdade de condições sociais, através de serviços e regulamentações para toda a população.

Em grandes linhas, a Carta Magna de 1988 tanto estabeleceu direitos quanto fontes de recursos, com o respectivo direcionamento de gastos públicos. Assim, conquistas sociais foram consagradas pelo processo democrático, tendo-se tornado políticas de estado e estando acima ou além das políticas governamentais. A despeito disso a forma como se articulam as políticas sociais é peculiar a cada governo. E aqui se argumenta que a ênfase dada a cada uma é específica a cada um deles.

Se quanto aos direitos constitucionais o que se fez no governo Lula expressa continuidade do processo, o mesmo não se pode dizer da forma como tais políticas se articularam com outras para criar um cenário positivo e propício à retomada do crescimento. Enquanto instrumentos de intervenção estatal, as políticas sociais se traduzem em normas regulamentadoras (instituições) e gasto público direto. Dessa forma, um governo pode diferenciar-se dos demais por sua atuação: ampliando o gasto público, instituindo medidas de regulação que ampliem direitos ou estimulando a ação dos agentes privados na direção da inclusão de mais cidadãos no mercado.

Não é objetivo aqui analisar de forma extensiva as políticas sociais praticadas, mas evidenciar sua relação com o propósito desenvolvimentista do governo. Nesse sentido é interessante tomar de Sem (1988) a ideia mais geral de que as políticas sociais poderiam ser avaliadas como passos a um objetivo maior de prover desenvolvimento. Haveria em sua formulação um reconhecimento de que a despeito de

uma sociedade ter um regime democrático e uma economia de mercado funcionando, nem todos os seus membros estariam em condições equânimes de participar dessas instâncias, em razão da desigualdade de oportunidades de partida. Dessa perspectiva, a pergunta que cabe fazer é de que maneira contribuiu para promover o crescimento e simultaneamente, ampliar a participação dos segmentos no mercado. A análise a seguir ampara-se nas informações contidas em dados citados na bibliografia, bem como nos contidos nas tabelas que seguem, contrapondo-as aos princípios estratégicos de documentos oficiais sobre o papel da política social.

De maneira geral, nota-se que na comparação entre os dois períodos governamentais – oito anos de governo Lula, oito anos de governo Cardoso – o último contribuiu mais para a expansão dos benefícios previdenciários, enquanto o primeiro contribuiu mais significativamente para o crescimento do valor desembolsado com os mesmos. Este fato combinado a política de persistente elevação do salário mínimo e de bolsa família (COSTA, 2015, Ensaio 3) podem estar na base da redução da pobreza e desigualdade. A erradicação da pobreza como uma das faces do modelo de desenvolvimento foi reiterada nos discursos presidenciais desde a posse. Entre 2002 e 2012 o número de pessoas abaixo da linha de pobreza se reduziu pela metade (contra uma queda inferior a 0,5% em igual número de anos imediatamente anterior). No mesmo período, a renda média domiciliar per capita cresceu 40%, enquanto a participação dos 20% mais pobres na renda subiu um terço. Pela magnitude dos números, aponta-se uma ruptura de comportamento coincidente com a mudança de governo.

Nos documentos oficiais, a intenção de promover redução de desigualdades e realizar inclusão social – nos serviços, no crédito, no mercado, foi manifesta explicitamente na orientação à estratégia, tanto da primeira quanto da segunda gestão (BRASIL, 2007, p. 13)

Essa opção tem dois elementos dignos de nota e que não comuns a todas as experiências desenvolvimentistas: a política social aparece como eixo da estratégia; ela se articula ao projeto de crescimento apresentado: “As políticas sociais viabilizam o consumo popular ao aumentar o poder aquisitivo das famílias e reduzir a pressão da oferta de mão de obra sobre o mercado de trabalho” (BRASIL, 2003, p. 17).

Nem todos os elementos enunciados foram levados adiante com a mesma ênfase. Também na política social, como na industrial, percebe-se que da estratégia inicial bastante ampla focalizou-se em itens cuja implementação implicava menor enfrentamento a interesses instituídos. Na prática o governo optou por realizar sua opção distributiva com medidas que afetam renda e rendimento, não interferindo na estrutura de propriedade, distribuição funcional da renda ou estrutura de concorrência empresarial. Valeu-se do gasto público direto para ampliar o leque de benefícios concedidos e os valores aplicados. Utilizou a regulamentação para fomentar o mercado de crédito e a valorização da remuneração do trabalho.

Finalmente, para os fins almejados interessa destacar o cunho social de algumas políticas que poderiam ser inicialmente identificadas como políticas econômicas. Tais como a política de financiamento habitacional do PAC, a política de apoio aos segmentos do complexo industrial da saúde e bens de capital – que barateariam bens e serviços no mercado doméstico. Essas últimas parecem ser a contribuição específica desse governo para a formulação de política social e mais ainda para a materialização de sua própria visão.

Sobre as políticas sustentadas com despesas vinculadas observa-se que cresceram, embora nesse caso específico seja difícil correlacionar esse resultado com a orientação política de qualquer governo, exatamente porque constitucionalmente são gastos protegidos de escolha governamental.

Quando se consideram as medidas de regulação e estímulo ao mercado de trabalho e de estímulo à formalização de empresas, percebe-se que houve uma nova conotação a isso que a CF previu como políticas sociais. É dessa nova conotação que se pode dizer que teve papel promotor do crescimento. O avanço pelo caminho de afirmação dos direitos sociais pode não ser uma ruptura mas pode ser reconhecido como aceleração do processo e aprofundamento dos mecanismos.

As políticas de inclusão via consumo envolveram tanto medidas de gasto direto governamental quanto regulamentação indutora do mercado. No primeiro caso, a atuação foi mais de ampliar a dimensão de obrigações estatais já estabelecidas – elevar valor ou extensão dos benefícios previdenciários e assistenciais. Houve um crescimento expressivo no número de benefícios concedidos, desencadeada no governo

anterior. Durante o governo Lula, ocorreu valorização dos benefícios, que resultou numa elevação de 37% no valor real médio total, contra uma valorização de 6% no valor real médio entre 1993 e 2003. Isso impacta na dinamização dos mercados mais distantes dos centros econômicos dinâmicos, onde aposentadorias representam a principal forma de poder de compra.

Criado em 2004, unificando políticas iniciadas pelo governo anterior, o Programa Bolsa Família – de transferência de renda condicionada – consiste na política social mais conhecida do governo Lula. O maior crescimento deu-se quando da implantação - entre 2005 e 2006, tendo incrementos significativamente menores a partir daí. Em valores reais, o desembolso do governo Lula no programa ultrapassou R\$6 bilhões de reais. Embora o aspecto mais destacado pela mídia na política social de Lula seja o combate à extrema pobreza, uma análise do gasto público mostra que essa não foi sua única faceta, mas apenas a mais popular.

Os programas de transferência condicionada são concebidos para reduzir os efeitos da pobreza entre gerações – sob a hipótese de que a permanência na escola e os cuidados básicos com a saúde aumentarão a expectativa de renda dos filhos em relação aos pais. No caso brasileiro, onde a densidade econômica é regionalmente bastante díspare, esse programa teve ainda um papel de atenuar as desigualdades regionais. Juntamente com os benefícios previdenciários, aumentou a apropriação e a circulação de recursos nas regiões menos desenvolvidas. A elevação da renda disponível provocada pelo conjunto das medidas teve efeitos positivos na atividade econômica, inclusive no mercado de trabalho (KREIN, 2012).

É nas medidas indutoras, porém, que se percebe maior adesão aos objetivos estratégicos: elevação do salário mínimo, ampliação do crédito rural, criação das contas simplificadas, regulação do microcrédito produtivo orientado, ampliação do crédito habitacional, com o programa de moradia popular e ampliação do crédito imobiliário, com a mudança da legislação.

A preocupação com a redução da pobreza – posta no centro da estratégia - refletiu-se na abordagem dada a mercado de trabalho, calcada na expansão da base – ampliação do número de participantes e da renda de base. Os maiores incentivos foram dirigidos aos setores de construção e pequenos negócios, grandes empregadores, mas com baixa exigência de qualificação e baixa produtividade.

O salário mínimo é considerado pelos estudiosos do mercado de trabalho como um importante balizador. Ao definir para os empregadores públicos e privados o piso a ser praticado, induz a elevação do salário praticado nas ocupações mais qualificadas. Além disso, provoca os setores intensivos em trabalho a procurar elevação da produtividade para comportar os aumentos de custos. O governo Lula atendeu a uma antiga reivindicação do movimento sindical estabelecendo uma política de aumentos reais sucessivos do salário mínimo.

Inclusão financeira foi outra política explicitada nas diretrizes inclusivas constantes dos documentos oficiais. Modalidades de crédito a pessoas físicas - tais como contas simplificadas e crédito consignado - ao lado da regulamentação dos correspondentes bancários, permitiram ampliar a demanda, ao mesmo tempo em que trouxeram maior segurança aos ofertantes de crédito. Embora tecnologicamente seja um dos mais avançados do mundo, o sistema financeiro brasileiro mostra-se ainda bastante excludente. Para ampliar o acesso ao crédito a pessoas de baixa renda e microempreendimentos, o governo Lula atuou alterando a regulação bancária. Como decorrência dessa nova regulação, houve uma alteração significativa do perfil de concessão de crédito no país. O crédito pessoal se elevou significativamente. Em 2013 o crédito consignado já era a segunda modalidade mais relevante nas carteiras bancárias com clientes pessoas físicas, abaixo apenas do habitacional. Com requisitos simplificados em termos de exigências de garantias e com a possibilidade de aplicar no microcrédito uma parte dos depósitos compulsórios, o Banco Central acabou criando condições para que os bancos comerciais entrassem nesse mercado.

Quase um refrão da estratégia manifestada oficialmente, a melhoria dos indicadores sociais foi posta como finalidade também no programa de estímulo ao investimento criado pelo governo – O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, conforme discurso do presidente no lançamento, em 22 de janeiro (BRASIL, 2007). A articulação prevista nesse enunciado acabou materializando-se na construção da política urbana, através de três mudanças institucionais relevantes: a criação do Conselho das Cidades, do Ministério das Cidades, como instância articuladora de todas as ações, o conjunto de normativos que viabilizou a recuperação do crédito ao setor

habitacional e imobiliário. A proposição que orientou a criação do Ministério foi a de articular os diversos aspectos da política urbana – habitação, saneamento, transportes, conceitualmente uma evolução em relação às políticas anteriormente praticadas no país. O governo Lula encontrou no FGTS uma fonte volumosa e preservada para a execução da política habitacional popular, ao lado da prática de municípios e estados de alocar recursos fiscais a essa mesma finalidade. Articulou duas fontes no sistema de financiamento habitacional, num modelo em que recursos sem custo de captação (fiscais) eram utilizados para subsidiar os segmentos mais vulneráveis e combinados aos recursos do fundo para o restante da política. O modelo foi consolidado no Programa Minha Casa minha Vida. Para estimular a participação do setor privado, em especial dos bancos, combinaram-se uma série de alterações nas resoluções do Conselho Monetário Nacional além de uma lei específica – a Lei 10391/04. A destinação pelos bancos de mais recursos para crédito imobiliário foi uma medida relevante. Na mesma lei, a afetação do patrimônio pelas incorporadoras cumpriu também o papel de ampliar a segurança do financiamento. Foi também proibida a utilização de cláusulas de limite do endividamento ao comprometimento de um percentual da renda. Além de uma expansão sustentada do crédito, os bancos se aproximaram gradativamente do cumprimento da porcentagem legal de aplicação nesse segmento.

A estratégia de fomento à economia via setor de construção conciliava objetivo social e econômico de forma bastante harmoniosa – gerando empregos em grande volume para o segmento de baixa qualificação e fomentando empregos a partir daí. A articulação da política urbana da forma desenhada permitiu uma integração virtuosa entre o interesse social e estímulo ao mercado. Foi dito que uma das consequências do ajuste feito pelo governo Cardoso foi a ampliação do déficit habitacional. A razão principal disso foi que ao deixar o crédito imobiliário administrado por critérios essencialmente bancários passaram a ser privilegiados os financiamentos a imóveis prontos – os quais poderiam servir de garantia. Isso afastou a política creditícia da oferta de novas moradias e desestimulou o mercado da construção civil, restringindo seus efeitos multiplicadores sobre a renda e a geração de empregos.

Outra diretriz de política social levada adiante pelo governo foi a criação de empregos. Já foi visto que o estímulo à construção residencial fomentou aumento das ocupações de baixa qualificação. A ampliação do acesso a crédito para consumidores promove o mesmo efeito no tocante a serviços não comercializáveis internacionalmente e a indústrias tradicionais, intensivas em trabalho.

A diretriz de estimular o fortalecimento das micro e pequenas empresas, através da lei que lhes atribui estatuto próprio - a Lei Complementar 123, de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006) - cumpriu papel indutor importante. Ao estabelecer regime de tributação diferenciado foi estimulada a formalização. Essa abre caminho para obtenção do crédito bancário destinado a pessoas jurídicas - com custos expressivamente mais baixos que os praticados para pessoas físicas - além de credenciá-las para o mercado mais dinâmico da venda entre empresas (*business to business*), bem como para a participação em concorrências públicas. O crédito e as maiores oportunidades contribuem para a expansão desse segmento empresarial na última década, de forma expressiva. Entretanto, o estímulo tributário conferido inibe o crescimento ou o seu reconhecimento, para cada uma dessas empresas.

Em síntese, medidas que melhoram efetivamente ou amenizam situações sociais potencialmente conflituosas foram aplicadas em articulação com outras que estimulam agentes produtores e ofertantes de crédito a se mobilizarem em torno de uma retomada do crescimento.

Conclusão

Partindo de uma base política e ideológica tradicional, o governo Lula, entretanto, marcou sua passagem pela história política com uma inédita inclusão de camadas mais baixas da população. Aqui foi analisado com base no conceito de desenvolvimentismo, tomado em sua atualidade teórica e política. Expressão cunhada em meados do século XX, referenciada nos processos de industrialização latino-americanos e tendo sua versão também entre os novos países industrializados da Ásia, voltou a ser empregada com frequência, inclusive vem sendo utilizada para avaliar o próprio governo Lula

Adotando a estratégia clássica de construção e tomando como referência trabalhos de Pedro

Fonseca, Bresser-Pereira, Chang e Evans (COSTA, 2015, Ensaio 1), chegou-se a um núcleo. Um estado desenvolvimentista é aquele que assume uma visão de futuro, estabelece uma trajetória para atingi-la, age em nome dos interesses de toda a nação. Para mobilizar sua estratégia utiliza-se de aparato próprio e mobiliza recursos. Precisa ser capaz de negociar perdas, já que toda escolha contraria alguns grupos de interesses. Os novos países industrializados da Ásia foram os que demonstraram ir mais longe nesta perspectiva. No quesito industrialização rápida o Brasil também avançou bastante até os anos 70.

Uma questão importante acerca do desenvolvimentismo é que se trata de uma via através do capitalismo, sem alterar seus fundamentos sociais e econômicos. No século XX, esse era um debate relevante. Quando se fala de transformação estrutural associada ao desenvolvimentismo é em geral à composição da estrutura produtiva que se faz referência.

Após um longo período com baixas taxas de crescimento e poucos avanços em indicadores sociais, o desempenho da economia sob o governo Lula se destaca. Enquanto a maioria dos estudos atribui o fato à conjuntura favorável, a pesquisa demonstrou que houve uma estratégia e que essa tinha um caráter específico: crescimento com geração de empregos e redução das desigualdades - tanto de renda quanto de acesso a mercado. A visão de que o país está numa situação insuficiente em relação ao ponto que se quer chegar, comum aos desenvolvimentistas, orientou as ações desse governo e seus discursos oficiais. Nesse aspecto ele tem muito em comum com os desenvolvimentistas.

O mesmo não ocorre no quesito de contrariar interesses de determinados grupos para fazer o projeto avançar. O governo analisado efetuou alterações institucionais de forma marginal. Entretanto, dadas as dimensões dos problemas sociais do país, as consequências foram impactantes. Num balanço geral, analisando diversos discursos e instrumentos regulatórios do governo Lula, concluiu-se que em grandes linhas ele pode ser caracterizado como desenvolvimentista.

O governo Lula optou por retomar a política industrial. E especificamente no aspecto de recuperar o protagonismo da indústria esse governo falhou. Mas num cenário substancialmente mais complexo que o original: economia aberta, parque industrial completo, mercado desenvolvido, sociedade democrática.

Portanto, com grau de governabilidade substancialmente menor, o país enfrentou bem a crise internacional, manteve-se próximo do pleno emprego, a taxa de investimento cresceu, o PIB cresceu a médias superiores às dos anos recentes. Mas o país continuou sendo principalmente um exportador de primários e a participação da indústria na economia não cresceu. Ao ganhar em abrangência e assumir uma postura de aproveitamento das oportunidades de mercado, a política industrial esvaziou-se de seu papel mais específico: distorcer sinais de mercado para induzir os agentes na direção que se quer atingir.

O trabalho explorou a prioridade explicitada pelo governo, que era a de crescer fazendo inclusão social. A inclusão parece ser a convenção que predominou no governo, superando a da estabilidade e a do crescimento. A pesquisa demonstrou que a despeito de ter dado continuidade a muito do que vinha sendo feito, o governo Lula inovou principalmente em articular metas sociais e econômicas. Essa percepção fica obscurecida quando a análise se volta exclusivamente para a mensuração de gastos sociais públicos, uma vez que muitos deles são decorrentes de vinculações constitucionais.

O inusitado desse governo, quando comparado aos antecedentes mais próximos e mesmo com os desenvolvimentistas do século XX no Brasil, foi exatamente o ter posto a questão social no cerne da estratégia. As escolhas de medidas de política industrial e infraestrutura foram sempre privilegiando a redução das desigualdades no curto prazo. O resultado é que a principal transformação estrutural visível é a expansão sustentada do mercado interno, com um segmento bastante expressivo da população incluído na relação de consumo.

O governo Lula mostrou convergência com o padrão desenvolvimentista em muitos aspectos. Um desenvolvimentismo de tipo próprio, com intervenção e missão definidos de acordo com os novos desafios postos pelos desdobramentos do ciclo anterior. Avanços aconteceram, a despeito de não ter havido um enfrentamento a diversas questões, que caso alteradas o deixariam mais perto de suas metas: estrutura agrária, concentração funcional da renda, poder decisório concentrado nas multinacionais, riqueza concentrada no setor financeiro. Os avanços ocorreram, mas por entrelinhas. Nisso repetiu-se aqui o padrão de evolução do capitalismo brasileiro.

Referências

- ALBUQUERQUE, R. C. **Uma Avaliação do atual processo de inclusão social no Brasil**. XII Fórum Nacional; Na crise, Brasil, Desenvolvimento de uma Sociedade Ativa e Moderna. Instituto Nacional de Altos estudos (INAE): estudos e pesquisas 348, 17 a 20/mai/2010. Disponível em: <http://furumnacional@inae.org.br>. Acesso em: 01/08/2014.
- ALMEIDA, M. **Desafios da real política industrial brasileira do século XXI**. Texto para Discussão. n. 1452. Brasília: IPEA, dez. 2009.
- ALMEIDA, P. R. **A Carta-Compromisso de Lula de 2002: um balanço preliminar, dois anos depois**. Disponível em: www.pralmeida@mac.com; www.pralmeida.org. Acesso em: 01/01/2013.
- BELLUZZO, L. G. **Um novo estado desenvolvimentista? Le Monde Diplomatique**. Brasil, n. 27, a. 3, p. 4-5, 2009.
- BIANCARELLI, U. O governo Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 58, p. 263-288, jun./2014.
- BIELSCHOWSKY, R. **Economia e Sociedade, Campinas: Instituto de Economia**, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Cartas de concertação do CDES**, n. 1 a 6, 2004. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/conteudo/1428/cartas-de-concertacao.html>. Acesso em: mar. 2014.
- _____. Banco Central Do Brasil. **Relatório de Economia Bancária e Crédito de 2011**. Brasília: Departamento de Estudos e Pesquisas BCB/ DEPEP, 2011 Disponível em: www/bcb.gov.br. Acesso em: 10/09/2014.
- _____. Banco Central do Brasil. **Relatório de inclusão financeira**. Brasília: Banco Central do Brasil, n. 2, 2011. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/microfin>. Acesso em: 12/09/2014.
- _____. **Lei Complementar nº 123**, de 14 de dezembro de 2006.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (Org.). **Populismo Econômico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina**. São Paulo: Nobel, 1991.
- _____. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 5-24, 2006.
- CANO, W.; SILVA, A. L. G. **Política industrial do governo Lula. Campinas**. Instituto de Economia-UNICAMP. Texto para discussão n. 181, jul. 2010.
- CARNEIRO, R. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas: Instituto de Economia

(IE) - UNICAMP, v. 21, número especial, p. 749-778, dez. 2012.

CHANG, Ha-Joon. **Globalisation, economic development and the role of the state**. Penang: Jutaprint, 2003.

_____. **The political economy of industrial policy**. London: MacMillan Press, 1994.

COSTA, L. M. B. **Governo Lula: retorno ao desenvolvimentismo?** Tese (Pós-Graduação em Economia), UFRGS, Porto Alegre, maio de 2015.

EVANS, P. **Embedded autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

_____. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: revista de cultura e política**, São Paulo, CEDEC, n. 28-29, abr. 1993.

FERNANDES, F. *A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Globo, 2005. (5.ed.)

FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

FONSECA, P. C. D. Gênese e Precursores do Desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**, São Paulo, v. 15, n. 2 (26), p. 225-256, 2004.

FONSECA, P. C. D. **Vargas: o Capitalismo em Construção**. Brasiliense: São Paulo, 1989.

FONSECA, P. C. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. *Presente e futuro: desafios do desenvolvimentismo brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, cap. 1, p. 29 a 78, 2014.

GONÇALVES, R. Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, [S.I.], n. 31, fev.2012.

INSTITUTO DE ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **Carta 525**. Disponível: www.iedi.org.br. Acesso em: 22 /07/2012.

KREIN, J. D; SANTOS, A. D. Crescimento e efeitos da política laboral no Brasil. **Nueva Sociedad**, especial em português, 2012.

NOVY, A. O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 36, n. 4, p. 121-128, 2009a.

RODRIGUES, T. A.; SALVADOR, E. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. **Ser Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Editora Schwarrcz Ltda, 1999.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R. **Novo-Desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimento**

com Justiça Social. Barueri: Manoele; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SILVA, L. I. L Encontro Dimensões Éticas do Desenvolvimento: **Discurso presidente Lula**. Biblioteca Virtual da Presidência, Brasília, 03/07/2003. Disponível em: www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes. Acesso em: mar. 2014.

_____. Abertura do Conselho de Desenvolvimento Social: Discurso presidente Lula. **Biblioteca Virtual da Presidência**, Brasília, 12/02/2003. Disponível em: www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes. Acesso em: mar. 2014.

_____. Lançamento Bolsa Família: Discurso presidente Lula. **Biblioteca Virtual da Presidência**, Brasília, 20/out./2003. Disponível em: www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes. Acesso em: mar./2014.

UNICAMP. **Criação da Rede D**. Disponível em: www.unicamp.br/noticias. Acesso em: 29/11/2013.

Recebido em: 11-08-2015

Aceito em: 20-11-2015