



Análises e propostas

**Desenvolvimento,
planejamento e atores
sociais: conceito e
experiências**

Gilberto Maringoni

Nº 36 | novembro de 2009

Gilberto Maringoni é Doutor em História Social (USP), pesquisador do Ipea, autor de *A Venezuela que se inventa* (Editora Fundação Perseu Abramo, 2004) e professor na Fundação Casper Líbero

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

O conteúdo apresentado em “Análises e Propostas” representa o ponto de vista dos autores e não necessariamente reflete a opinião da Fundação Friedrich Ebert.

Esta publicação substitui a série anterior “Policy Paper” e também está disponível na internet: www.fes.org.br.

Apresentação

Com esta série de Análise & Propostas a Fundação Friedrich Ebert (FES) busca disseminar considerações críticas sobre diferentes dimensões do desenvolvimento. Nosso principal objetivo é contribuir para que atores sócios-políticos comprometidos com o fortalecimento da democracia e com a ampliação da justiça social sejam interlocutores dos tomadores de decisão que influenciam a implantação de diversas políticas públicas, que ao fim constituem o atual modelo de desenvolvimento brasileiro. Nesse sentido, apostamos que as melhores escolhas governamentais são aquelas elaboradas em conjunto com os movimentos sociais, movimento sindical, acadêmicos, partidos políticos e diversas organizações não governamentais.

Esta série objetiva lançar bases conceituais iniciais sobre a temática do desenvolvimento tendo como foco a sociedade brasileira. Dentre os temas trabalhados nesta série de cinco ensaios, serão analisados: as condições políticas e históricas necessárias para que um projeto de desenvolvimento possa ser implementado de forma bem sucedida; a importância do salário mínimo (em processo de recuperação) como elemento-chave de uma política mais global de desenvolvimento social; a importância de um sistema de seguridade social como elemento básico de constituição e consolidação de uma sociedade desenvolvida. Também será objeto de análise a assertiva de que arrecadação de impostos, gastos governamentais e administração da dívida determinam que parte e em que proporções a sociedade se apropria do orçamento público. Por fim, é apresentado em detalhes a leitura de que existiram, no período recente no Brasil, dois diferentes padrões ou regimes de crescimento: um padrão incompatível com um projeto consistente de desenvolvimen-

to econômico, e outro que se mostra compatível com a constituição de uma rede de infraestrutura logística, que corresponde a uma das condições básicas do desenvolvimento do país.

Por meio dos nossos escritórios na América Latina, a FES pretende ampliar o número de atores sócio-políticos envolvidos neste debate. Além de nossos tradicionais parceiros brasileiros, criaremos plataformas de diálogo que também envolvam os demais países da região. Nesse sentido, temos a intenção que esta série de textos permaneça sendo utilizada como insumo nos encontros que buscam estimular a apropriação de conceitos técnicos por parte dos atores latinoamericanos, sem perder a dimensão política das escolhas que influenciam os modelos de desenvolvimento dos países de nossa região.

Desenvolvimento, planejamento e atores sociais: conceito e experiências

O ensaio abaixo, além de descrever o tipo de desenvolvimento desejado, tratará das condições políticas e históricas necessárias para que um projeto de desenvolvimento possa ser implementado de forma bem sucedida.

1. Este texto busca apontar as linhas mestras do que seria um projeto de desenvolvimento para o Brasil. Não se trata de tarefa acadêmica. Uma construção desse tipo deve captar uma vontade majoritária na sociedade, que envolve o entrelaçamento de idéias e contribuições de variadas disciplinas. Trata-se, essencialmente de uma articulação política e de uma disputa por hegemonia, na qual condicionantes históricas, econômicas, sociais e culturais constituem sua mola propulsora.

2. Desenvolvimento depende de vontade coletiva, da identificação de quem seriam seus agentes e sua base social. Sempre vale perguntar a quem interessa este ou aquele tipo de desenvolvimento, para se definir seus rumos.

3. Celso Furtado (1920-2004), o mais importante economista brasileiro, diferenciava desenvolvimento de crescimento. Para ele, “O crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento¹”. Ou seja, trata-se de um processo de transformação social.

4. Em outro documento, o mesmo Furtado ressalta que “em nenhuma parte essa passagem [para o clube dos países desenvolvidos] ocorreu no quadro do *laissez-faire*: foi sempre o resultado de uma política deliberadamente concebida para esse

fim²”. O ente capaz de captar, sintetizar, materializar e universalizar tal política é o Estado.

5. Para definir os atores sociais de uma empreitada dessa natureza, é preciso apontar o que se quer e onde se deseja chegar. A estratégia de transformação conformará a frente de interesses e de interessados, deixando claro quais os beneficiados e quais os prejudicados com o processo.

6. Em linhas muito gerais, pode-se dizer que um projeto de desenvolvimento democrático e distributivista deve garantir, entre outros tópicos, emprego, renda e acesso à cultura para a maioria da população, a melhoria dos serviços públicos, uma rede de proteção social eficiente, a democratização da propriedade, um estímulo à produção, uma reforma tributária progressiva, uma expansão econômica ecologicamente sustentável e uma inserção soberana do país no mundo.

7. Este enunciado não difere de um senso comum genérico pela melhoria de vida de todos. No entanto, se tudo parece tão óbvio, por que o Brasil permaneceu com sua economia quase estagnada por mais de duas décadas, depois de crescer aceleradamente ao longo de 50 anos, entre as décadas de 1930 e 1980? A resposta não é simples.

8. Desenvolvimento não é consenso. Implica disputa de rumos. Cada um daqueles tópicos arrolados no item 6 está inserido em um quadro de pressões e contrapressões na sociedade. Em qualquer processo histórico há os ganhadores e os perdedores. O que é aparentemente simples tem por trás de si um complexo jogo de interesses. Para vislumbrar o desenvolvimento futuro, é necessário observar o caminho percorrido até aqui. É necessário olhar para a História.

9. Embora os dilemas do desenvolvimento se coloquem pelo menos desde a Independência, vamos nos fixar no passado recente, quando a industrialização e a formação social do país tornavam-se mais complexas. Nas primeiras décadas do século XX, o Brasil era o maior exportador mundial de café. A produção nacional determinava os preços internacionais do produto. A economia cafeeira não apenas era o motor da economia, como tinha

¹ Furtado, Celso, Os desafios da nova geração, in Revista de Economia Política, Vol 24, nº 4 (96), Out-Dez – 2004, pág. 484

² Furtado, Celso, O mito do desenvolvimento econômico, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1974, pág. 25

a característica de se capilarizar por todo o sistema produtivo, irrigando o mercado de trabalho, a malha de transportes, as finanças, o comércio, a distribuição, a armazenagem e o sistema portuário. O Brasil era o café. Exportávamos produtos primários e importávamos produtos industriais.

10. Em um quadro dessa natureza, existia uma controvérsia entre a necessidade de o Estado utilizar os excedentes da produção cafeeira para subsidiar um processo de industrialização e uma possível vocação agrícola do País. Ou seja, um dos lados afirmava ser necessário produzir mercadorias com maior valor agregado, criar um mercado interno para tais produtos e obter melhores relações de troca com o resto do mundo. A outra parte defendia que deveríamos investir em nossa vantagem comparativa, localizada na agricultura, incentivando e melhorando a produção de café. Por essa lógica, subsidiar, com dinheiro dos impostos, indústrias tidas como ineficientes era algo que não se apresentava como uma opção conseqüente, ao onerar indevidamente a sociedade. Melhor seria importar manufaturados dos países ricos e exportar aquilo que nossa vantagem comparativa possibilitava.

11. A expressão vantagem comparativa vem da teoria econômica. Seu formulador foi David Ricardo (1772-1823), o mais importante economista do século XIX, depois de Karl Marx (1818-1883). Ricardo acreditava que o comércio entre países ou regiões pode ser mutuamente vantajoso, mesmo com a existência de possíveis assimetrias em suas economias. De acordo com ele, o fator que baliza tais relações de troca não é o custo de produção, mas a produtividade média de cada local. Assim, os países se voltariam para uma especialidade, na qual cada um teria vantagens de eficiência e de produtividade em relação aos demais. A teoria das vantagens comparativas adequava as assimetrias entre países ao status quo, em um tempo de hegemonia absoluta do império britânico.

12. Com base em tal idéia, os liberais da primeira metade do século passado, partidários da supremacia da agricultura, argumentavam que as leis de mercado resolveriam os gargalos da sociedade brasileira, como o atraso e a pobreza da

população. O setor industrialista, por sua vez, advogava uma política de planejamento econômico com forte intervenção estatal para vencer as barreiras ao desenvolvimento.

13. Até 1930, a indústria brasileira estava centrada em poucos setores, entre eles siderurgia e tecelagem, ambos em escala limitada. A produção, localizada em sua maior parte no centro-sul, ensejara a conformação de uma diminuta classe operária, formada em sua maioria por imigrantes.

14. As duas correntes de opinião travaram um embate teórico pioneiro entre 1944 e 1945. Foi protagonizado por duas figuras de proa da vida brasileira, o industrial paulista Roberto Simonsen e o economista liberal carioca Eugenio Gudín. A controvérsia se deu no âmbito da Comissão de Desenvolvimento Econômico do governo Getúlio Vargas (1930-1945), com a troca de longos documentos, fundamentando cada ponto de vista.

15. Simonsen defendia o planejamento estatal na alocação de recursos e incentivos para a indústria, enquanto Gudín propugnava uma ampla liberdade de mercado, que favoreceria a agricultura, sem subsídios a indústrias tidas como ineficientes.

16. Esse debate já continha os fundamentos das concepções econômicas que pautariam a cena política e social do país nas décadas seguintes. Ao longo do tempo, a elas foram se juntando novas formulações e novos matizes, por conta das mudanças na economia nacional e internacional.

17. A História deu razão aos industrialistas. O Estado brasileiro, em meio a muitos embates, atuou durante décadas como indutor, planejador e financiador do desenvolvimento. Em menos de meio século – entre 1930 e 1980 – deixamos de ser uma imensa fazenda agrícola para sermos a sétima maior economia do mundo capitalista.

18. Criou-se um neologismo no segundo pós-Guerra para designar a ação do desenvolvimento. Era o desenvolvimentismo, que demarcava claramente o campo político com entre os adeptos do planejamento estatal e os liberais de

direita. Tinha grande apelo político e havia setores da esquerda, do centro e mesmo da direita partidários de tal dinâmica.

19. Embora, já no século XIX, Marx enfatizasse que uma sociedade socialista seria produto do pleno desenvolvimento das forças produtivas, o economista que melhor sedimentou as bases do desenvolvimento econômico em moldes capitalistas foi um lorde inglês, John Maynard Keynes (1883-1946). Os dois estavam em lados opostos no espectro político.

20. Keynes formulou as principais diretrizes para a recuperação econômica do mundo capitalista após o fracasso do liberalismo, expresso na crise de 1929. Defendendo maciças intervenções do Estado na economia, através de medidas monetárias e fiscais, o economista formulou medidas anticíclicas para reativar a demanda deprimida, balizar investimentos públicos e permitir o retorno do crescimento e do desenvolvimento. Sua principal obra, Teoria geral do emprego, do juro e da moeda (1936), voltava-se para a definição da macroeconomia e tinha na conquista do “pleno emprego” um dos principais vetores da reativação econômica.

21. As teorias de Keynes foram a base do conjunto intervenções estatais praticadas a partir de 1933 pelo presidente Franklin Roosevelt (1882-1945), com o objetivo de combater a crise nos Estados Unidos. Estas ficariam conhecidas como New Deal e subverteram as bases do ultraliberalismo até então praticado em todo o mundo capitalista. Tanto as formulações de Keynes – divulgadas inicialmente no Brasil por Eugenio Gudin, em 1943 –, quanto o New Deal tiveram enorme impacto em todo o mundo. O debate econômico focou-se cada vez mais no papel do Estado.

22. A partir de 1948, o desenvolvimentismo no continente passou a contar com a importante e decisiva contribuição da Cepal, a Comissão Econômica para a América Latina, órgão criado pela ONU, com sede em Santiago, Chile. Seus principais formuladores foram os economistas Raul Prebisch (1901-1986), da Argentina, e Celso Furtado, do Brasil. Criada no ambiente do pós-Guerra e lar-

gamente influenciada pelas idéias de Keynes e pela política econômica de Roosevelt, suas diretrizes representavam uma forte oposição ao liberalismo e à teoria das vantagens comparativas. Também levavam a uma redefinição do papel do Estado e à perspectiva de uma nova inserção internacional da América Latina. A solução proposta para os impasses continentais era a industrialização, através de um processo de substituição de importações. O paradigma ficaria conhecido como o nacional-desenvolvimentismo³.

23. As principais idéias da Cepal dizem respeito à percepção das relações centro-periferia, no sistema capitalista, e a um detalhamento maior sobre a deterioração dos termos de trocas entre produtos agrícolas e industriais no comércio internacional. Por conta do crescente valor agregado aos manufaturados, haveria uma assimetria estrutural no comércio entre os países, que relegariam à periferia a uma eterna posição secundária na economia internacional. Os preços dos manufaturados seriam estruturalmente crescentes em relação aos bens primários. Tais barreiras somente seriam superadas com forte intervenção estatal, na falta de uma burguesia nacional capaz de cumprir as tarefas do desenvolvimento. Era uma contraposição frontal à teoria das vantagens comparativas.

24. As formulações de Prebisch e Furtado não prescindiam da participação do capital estrangeiro. Ao contrário, este seria fundamental para complementar o investimento público. Para eles, o subdesenvolvimento não era uma etapa do desenvolvimento, mas uma insuficiência do capitalismo maduro, construída na divisão internacional do trabalho e só seria superado com o planejamento e a intervenção do Estado.

25. O economista liberal Eugenio Gudin, vocalizando os interesses do capital externo, atacava pesadamente o nacional-desenvolvimentismo e a Cepal. Em artigo publicado em 1952, ele desmentia a existência de possíveis relações desiguais de troca e debitava os problemas dos países subdesenvolvidos aos infortúnios da Natureza. Depois de afirmar que “a civilização ocidental se desenvolveu invariavelmente fora da zona tropical” e que “os países que dispuseram de carvão de boa qualidade

³ Martins, Carlos Eduardo, O pensamento latino-americano e o sistema mundial, pag. 4 (<http://www.marxismo.com.br/modules.php?op=modload&name=UpDownload&file=index&req=getit&lid=12>)

e de petróleo fácil encontraram nesses elementos físicos um precioso elemento de prosperidade” ele emendava afirmando que “não há como negar que o desenvolvimento econômico é primordialmente função do clima, dos recursos da Natureza e do relevo do solo⁴” . Não haveria escapatória ao atraso para países como o Brasil.

26. O debate do desenvolvimento não se limitou a discussões teóricas. Quando assumiu o Ministério da Fazenda, entre 1954-55, Gudin implementou políticas ortodoxas de combate à inflação, através da restrição ao crédito, cortes nas despesas públicas e enxugamento da liquidez monetária. A economia se desacelerou e várias empresas paulistas quebraram.

27. Por que Gudin adotou tal diretriz? Porque para os liberais, um dos problemas centrais da atividade econômica é a inflação, motivada, segundo eles, pelos déficits orçamentários do governo e pelo excesso de demanda em relação à inelasticidade da oferta. O Estado deveria restringir seus gastos, zerar seu déficit e deixar a condução da economia por conta do mercado. Os setores com mais capacidade se saíam melhor. Desnecessário dizer que, em uma situação dessas, o grande capital – em especial o estrangeiro - teria condições mais vantajosas para atuar.

28. O período nacional-desenvolvimentista não foi uniforme e suas características intrínsecas conheceram várias nuances. Obteve-se, através dessas orientações, um modelo de modernização acelerado, que não tocava nas estruturas arcaicas de concentração da terra, da renda e da propriedade.

29. Este padrão assentava-se em três agentes básicos: o Estado indutor, o capital estrangeiro e o capital privado nacional, como sócio menor. O capital estrangeiro entrou de forma crescente à medida que o Estado brasileiro lhe oferecia condições cada vez mais vantajosas de investimento e de retorno.

30. Pode-se dividir a era desenvolvimentista em pelo menos três fases. Em um primeiro momento, nas primeiras décadas do século XX, instalaram-se no Brasil indústrias de bens de consumo

leves, como objetos de uso pessoal e doméstico, especialmente por parte do capital nacional, além de empresas estrangeiras e estatais na área de infraestrutura. A partir da segunda metade dos anos 1950, o incentivo principal se deu para a fabricação de bens de consumo duráveis, como automóveis e eletrodomésticos. A terceira etapa, iniciada nos anos 1970, compreendia a indústria de bens de produção, o que completaria a cadeia produtiva nacional.

31. Na fase inicial, a construção, de grandes empresas de siderurgia e de energia, pelas mãos do Estado, enfrentava algum tipo de oposição por parte do capital estrangeiro. A partir da metade do século, a estratégia de desenvolvimento interna passou a ser complementar à dinâmica de exportação de capitais, por parte das economias centrais, em busca de melhores condições de investimento.

32. Assim, o desenvolvimento desse período não aconteceu APESAR da manutenção de nossas desigualdades históricas, mas POR CAUSA da persistência desse quadro. Empresas estrangeiras vieram para o Brasil em busca de novos mercados, de incentivos oficiais, com a perspectiva de remunerar os trabalhadores com salários mais baixos do que em seus países de origem, por conta, entre outras coisas, da precária organização sindical aqui existente. Embora tenha modernizado parte da estrutura produtiva e conformado novas relações entre as classes sociais, o modelo tinha características elitistas e concentradoras de renda. Não tocava na estrutura social do país, de maneira a democratizá-la. Provocou um dos maiores deslocamentos humanos da história contemporânea, através das migrações internas do campo para a cidade, com vantagens e problemas daí advindos (ver tabela a seguir).

**Brasil: porcentagem da população urbana
1940 - 1990**

1940	1950	1960	1970	1980	1990
31,2	36,5	43,0	55,9	67,6	78,4

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991

33. Mais uma vez, Celso Furtado manifesta-se sobre essa questão. A citação é longa, mas pre-

⁴ Gudin, Eugenio, O caso das nações subdesenvolvidas, in Revista Brasileira de Economia, setembro de 1952, , Pag. 50

cisa: “Poucas regiões do Terceiro Mundo terão alcançado, nos anos 1950 e 1960, uma taxa de crescimento tão elevada e terão realizado um processo de industrialização tão intenso. A participação do investimento no produto interno brasileiro nesse período atingiu níveis raras vezes igualados, e traduziu um considerável esforço de acumulação, particularmente nos setores de transportes e energia. Porém, nesses anos e nos decênios seguintes, os salários reais da massa da população não refletiram o crescimento econômico. A taxa de subemprego invisível, isto é, de pessoas ganhando até um salário mínimo na ocupação principal, manteve-se surpreendentemente alta. E, mais grave, a grande maioria da população rural pouco ou nada se beneficiou desse crescimento. É verdade que, no período referido, a classe média, antes raquítica, passou a ocupar um espaço crescente. No entanto, a emergência de uma classe média afluyente, em meio à pobreza, quando não miséria, de praticamente um terço da população, é a evidência maior do malogro da política de desenvolvimento seguida⁵” .

34. Na verdade, completando-se o já dito anteriormente, pode-se dizer que o crescimento econômico não aconteceu tendo como um “porém” os baixos salários e o subemprego, mas POR CAUSA dos baixos salários e do subemprego.

35. O desenvolvimentismo dos anos 1950 entrou em crise, por conta da maciça e crescente necessidade de importação de bens de produção, o que passou a causar desequilíbrios estruturais no balanço de pagamentos. Some-se a isso, uma contradição inerente ao desenvolvimento, a formação de uma numerosa e disciplinada classe operária que passa a reivindicar uma repartição maior das riquezas por ela produzida.

36. Os desequilíbrios econômicos e a radicalização política pela democratização plena da sociedade geraram uma reação por parte da direita e do governo norteamericano, que criou um clima propício para a ruptura institucional de 1964. A partir daí, ganha supremacia um tipo de desenvolvimento ainda mais conservador, com peso maior à poupança externa e que acentua traços elitizantes da fase anterior.

37. Com ganhadores e perdedores, o desenvolvimento verificado entre os anos 1930 e 1980 foi pautado por pesadas pressões internas e externas. Os países industrializados – especialmente os Estados Unidos, que já explicitava seu caráter imperial - não queriam, de início, ter ao sul do mundo um competidor autônomo para seus produtos. Assim, o quadro econômico brasileiro, mais claramente a partir da segunda metade dos anos 1950, evoluiu como um desenvolvimento dependente e associado, como perceberam Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, no livro Dependência e desenvolvimento na América Latina (1970).

38. Este modelo consistia em combinar investimento estatal, investimento estrangeiro e (em menor grau) investimento privado nacional, com planejamento econômico por parte do poder público. Ele foi viável e conheceu seu auge no período do chamado “milagre econômico” da ditadura militar, entre 1970 e 1975 e entrou em colapso no final daquela década. A elevação dos juros internacionais, a tendência à queda da taxa de lucros nas economias centrais, a alta internacional dos preços do petróleo e a crise do endividamento externo foram as causas principais de tal situação. Quando o Brasil literalmente quebra, em setembro de 1982, no bojo da crise das dívidas da periferia, há um estancamento no financiamento externo e o Estado torna-se insolvente. Eram obstáculos incontornáveis ao desenvolvimento.

39. A sociedade brasileira viveu novamente, a partir dos anos 1980, um intenso período de disputas. Podemos classificar pelo menos três períodos básicos.

40. O primeiro se deu ao longo de toda aquela década. Percebendo que o modelo anterior entrara em crise e com um acentuado desgaste político da ditadura, um grande debate nacional veio à luz. Ele combinava reivindicações democráticas com definições de rumos na economia. Havia duas vertentes e várias nuances no tabuleiro. O grande capital clamava por uma política de desestatização, identificando o propalado gigantismo do Estado como matriz da dinâmica recessiva e inflacionária que o país viveu a partir de 1982. A saída

⁵ Furtado, Celso, Os desafios da nova geração, in Revista de Economia Política, Vol 24, nº 4 (96), Out-Dez – 2004, págs. 483-484

seria uma redução do papel do Estado, para liberar energias produtivas da iniciativa privada.

41. Vários setores democráticos da própria burguesia – alguns agrupados em torno do PMDB – pediam uma redefinição do papel do Estado, para que ele readquirisse suas características de planejador e impulsionador do desenvolvimento, com características mais democráticas. Ao mesmo tempo, um vigoroso movimento de massas reivindicava maiores fatias na repartição do bolo para as camadas mais pobres.

42. Como parte da luta ideológica, setores empresariais chamaram este período de “a década perdida”, pelo fato de não terem conseguido impor sua dinâmica na economia. Para os setores democráticos e populares, tratou-se, ao contrário, de uma década ganha no terreno da política, com o fim da ditadura e a reorganização de setores marginalizados em partidos e entidades de massa. A síntese inconclusa se deu na Constituição de 1988, que embora ensejasse vários avanços sociais, expressava uma ordem econômica ambígua. Várias disposições transitórias – fruto de debates não solucionados – jamais seriam regulamentados e a Carta sofreria quase 60 modificações nas duas décadas seguintes.

43. O debate dos anos 1980 tinha como pano de fundo a entrada em cena, com força política, do pensamento liberalizante e do predomínio absoluto do capital financeiro. Como ação conservadora, havia pressões pelo o ajuste ortodoxo forçado da economia, com base nas diretrizes do Consenso de Washington (1989), espécie de tábuas da lei da desregulamentação. Outro neologismo ganhava força, o neoliberalismo, para classificar um variado cardápio de medidas antiestatizantes.

44. O segundo período aconteceu ao longo dos anos 1990. O grande capital – financeiro e produtivo, nacional e internacional – logrou impor seu ponto de vista, através das eleições de Fernando Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso, em um quadro mundial favorável a essa ofensiva. Com uma vitória também ideológica sobre setores populares – através da queda das experiências de “socialismo real” – foi implantada de forma ace-

lerada uma orientação de redução do papel social do Estado, com privatizações, aumento do endividamento público e medidas visando garantir a livre circulação de capitais. Pode-se classificar esta fase como uma década ganha para a grande finança. Durante este período, as políticas de desenvolvimento estiveram fora da pauta das autoridades econômicas, em favor da estabilidade da moeda. Como se fosse possível estabilizar de verdade a economia sem desenvolver o país.

45. O descontentamento popular com as diretrizes contracionistas, com taxas medíocres de crescimento e com três quebras consecutivas da economia nacional levou o eleitorado a apoiar a candidatura de Luis Inácio Lula da Silva, em 2002. Este seria um terceiro período, de reprovação popular ao neoliberalismo. Apesar disso, ao longo de todo seu primeiro governo, Lula adotou e radicalizou a política de seu antecessor. Com a substituição de parte da equipe econômica a partir de 2006 e com uma elevação nos índices de crescimento do PIB, a idéia de desenvolvimento voltou à agenda nacional. Apesar disso, ainda não se constitui como uma diretriz geral de governo. O país vive gerindo a dívida pública, com metas fiscais e metas de inflação extremamente apertadas. Prática, além disso, taxas de juros extremamente elevadas, que atuam como freio permanente ao desenvolvimento.

46. A história não é linear. A emergência da crise internacional, em 2008, reabriu a disputa por alternativas e fez com que ganhassem força as teses que vêm na centralidade da ação estatal a chave para o desenvolvimento.

47. Por suas próprias características de pensar o imediato e agir no curto prazo, o capital privado não é um agente central do desenvolvimento. Ele atua em um ambiente previamente preparado. Deixar as decisões de alocação de investimentos, decisões de infra-estrutura e direcionamento do crescimento nas mãos da iniciativa privada e do mercado só leva o país à estagnação e à desorganização econômica.

48. O Estado é o grande agente do desenvolvimento, ao gerar investimentos, alocar recursos e distribuir riquezas. É ele quem pode ativar a de-

manda do mercado interno, com inversões em infraestrutura, em políticas sociais, de crédito e de recuperação do salário mínimo. O Estado foi o responsável pela recuperação econômica após a crise de 1929 e pode ser a pedra de toque da retomada no bojo da crise de 2008. Mas para isso, o desenvolvimento precisa entrar na agenda de governo.

49. A partir de 2006, tivemos cinco condicionantes a expandir o mercado interno. São elas o aumento do salário mínimo, a expansão da seguridade social, o crescimento do crédito ao consumidor, as políticas sociais compensatórias, como o Bolsa-família, e a elevação a taxa de crescimento do PIB. Esse último fator baixou significativamente os índices de desemprego.

50. Mas o Estado não é tudo. Só teremos redução de desigualdades, elevação de salários e de rendas, justiça social, melhoria dos serviços públicos e democratização da propriedade com a participação ativa e a pressão dos setores populares, especialmente dos trabalhadores. Colocando de forma mais clara, os agentes do desenvolvimento são o Estado e os trabalhadores. O capital privado entra como coadjuvante nessa equação. É por isso que a idéia de desenvolvimento precisa se transformar em força social e política. Não se trata de teoria abstrata. As grandes transformações da História só se deram com a participação e a demanda organizada dos de baixo. É isso que muda o país.

51. A população economicamente ativa do Brasil aproxima-se de 50 milhões de pessoas. É praticamente a população total da França ou da Itália. São trabalhadores formais e informais, liberais ou não. Alguns possuem seu pequeno negócio, outros são empresários de si mesmos, como autônomos. Na estratificação social, compõem um vastíssimo contingente, que vai da classe média alta aos setores empobrecidos, das camadas C, D e E. Só é um conjunto nos estudos sociológicos. Na vida real é uma categorização vasta e diferenciada. Mas é aqui que se concretiza o coração do mercado interno. Assim, o aumento dos gastos estatais e a expansão do consumo privado tem papel decisivo nas políticas de desenvolvimento, ao ativar o que se chama de demanda agregada,

ou seja, a somatória das despesas da sociedade com bens e serviços, despesas governamentais, investimento e exportações. Keynes mostrou que a reativação da demanda agregada é central para o desenvolvimento.

52. O capital privado pode integrar este processo, ao realizar investimentos, aumentar sua produção, empregar trabalhadores e ofertar produtos no mercado interno. O desenvolvimento também interessa a amplos setores do empresariado produtivo, que vê nele a possibilidade de aumentar negócios e lucros. Mas as várias formas de capital privado não se constituem como agentes autônomos desse processo. Dependem de financiamento estatal e de um ambiente econômico estável. Dependem do crescimento econômico. As decisões de investimento da iniciativa privada sempre vem a reboque das ações do Estado.

53. O Brasil é possivelmente o país do mundo em que os setores populares são mais organizados. A construção de entidades a partir dos anos 1980 não encontra paralelo em países do mesmo porte. Esses setores – trabalhadores urbanos, rurais, formais e informais, homens e mulheres, representantes de minorias oprimidas (negros, índios, homossexuais, deficientes, populações em situação de risco etc.) – formaram o vasto universo que, nos últimos 30 anos, reivindica com mais ênfase uma democratização dos frutos do desenvolvimento.

54. A principal ação estatal para o desenvolvimento, além de realizar investimentos, produzir bens e serviços e regular o funcionamento da economia é o de tornar o custo do dinheiro acessível aos agentes produtivos e ao consumidor.

55. Assim, o Estado deve ter uma política monetária e uma política fiscal expansiva, que se traduza em juros baixos, ambiente macroeconômico estável e o mais previsível possível. Não é factível existir desenvolvimento com diretrizes de juros altos e de superávits primários. Em situações de crise, o Estado não pode gerar saldos para garantir a liquidez dos seus títulos da dívida. Mesmo liberais extremados, como Eugenio Gudín defenderam que, no limite, a orientação seja outra: “Se há fatores disponíveis e não utilizados, como acontecia,

por exemplo, nos anos de depressão, de 1930, a 1935, importa movimentá-los, nem que para isso seja preciso recorrer ao déficit orçamentário⁶ . Não há motivos, assim, para que, em uma situação com a atual, o governo brasileiro, siga com a política de gerar superávits primários.

56. Há uma característica nova a se considerar na conformação de um projeto de desenvolvimento. Trata-se de sua dimensão ambiental. É preciso estabelecer como premissa um modelo ecologicamente sustentável, que no médio prazo possa reduzir sua dependência dos combustíveis fósseis, do transporte individual e da ação predatória sobre a natureza, especialmente a da Amazônia.

57. Há que se estabelecer uma rigidez maior à obediência da legislação ambiental e reduzir a influência de setores predadores do agronegócio nas instâncias de governo. A luta contra o aquecimento global, a preservação da biodiversidade e a resolução dos problemas hídricos e alimentares passa por uma política que coloque limites à sistemática destruição da natureza.

58. Desenvolvimento vem por pressão, acordo e planejamento. Por pressões democráticas da sociedade, acordos realizados nas instituições e planejamento aceito pela maioria e sintetizado em um pacto com os diversos setores da sociedade.

59. Desenvolvimento não é uma fórmula e não tem manual. É um projeto coletivo. Depende das injunções históricas, do ambiente interno ao país, das condições da economia mundial e de decisões na esfera política. Não existem atalhos.

60. O desenvolvimento não interessa àqueles que têm no terreno financeiro e na especulação a fonte principal de seus lucros. Para estes, juros altos – que levam a queda dos investimentos – são decisivos para que sigam lucrando fora da esfera produtiva. Ganham com a estagnação, quando a especulação rende mais dividendos do que os lucros na atividade produtiva. Ganham com a era neoliberal.

61. Projeto de desenvolvimento pressupõe a supremacia da política, com sociedade organi-

zada, instituições democráticas e Estado forte. E a mobilização organizada por parte da população. Desenvolvimento pleno é a favor das majorias e contra as minorias privilegiadas. É a supremacia da Razão.

62. Como se dará isso na prática? Voltemos a Celso Furtado, o melhor formulador do desenvolvimentismo brasileiro, um pouco antes de sua morte: “Sabemos que uma luta dessa magnitude só terá êxito com a participação entusiástica de toda uma geração. A nós, cientistas sociais, caberá a responsabilidade maior de velar para que não se repitam os erros do passado, ou melhor, para que não voltem a ser adotadas falsas políticas de desenvolvimento cujos benefícios se concentram nas mãos de poucos⁷” .

⁶ Gudin, Eugenio, *Inflação, importação e exportação. Café – crédito – desenvolvimento – industrialização*, Livraria Agir Editora, Rio de Janeiro, 1959, pág. 53

⁷ Furtado, Celso, *Os desafios da nova geração*, in *Revista de Economia Política*, Vol 24, nº 4 (96), Out-Dez – 2004, pág. 486

Bibliografia

- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Editora Contraponto, Rio de Janeiro, 2000
- BORGES, Maria Angelica, Eugenio Gudín, capitalismo e neoliberalismo, Bienen/EDUC, São Paulo, 1997
- BOSCHI, Márcia Maria, Burguesia industrial no governo Dutra (1946-1950), Dissertação de mestrado, IFCH Unicamp, Campinas, 2000
- BUARQUE DE HOLLANDA, Sérgio (org.), O Brasil republicano vol III de História geral da civilização brasileira, Difel, Rio de Janeiro, 1974
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel, O capitalismo tardio, Unicamp, IE, Campinas, 1998
- FAORO, Raimundo, Os donos do poder, Editora Globo, POA, Editora da Universidade de São Paulo, SP, 1975
- FURTADO, Celso, A fantasia organizada, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985
- _____, Formação econômica do Brasil, Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1964
- _____, O mito do desenvolvimento econômico, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1974
- _____, Os desafios da nova geração, in Revista de Economia Política, Vol 24, nº 4 (96), Out-Dez – 2004
- GUDIN, Eugenio e Simonsen, Roberto, A controvérsia do planejamento na economia brasileira, IPEA/INPES, Rio de Janeiro, 1977
- GUDIN, Eugenio, Inflação, importação e exportação. Café – crédito – desenvolvimento – industrialização, Livraria Agir Editora, Rio de Janeiro, 1959
- _____, O caso das nações subdesenvolvidas, in Revista Brasileira de Economia, setembro de 1952
- _____, Princípios de economia monetária, Agir, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1979
- _____, Inflação, importação e exportação. Café – crédito – desenvolvimento – industrialização, Livraria Agir Editora, Rio de Janeiro, 1959
- HOBBSAWM, Eric . A era dos extremos, Cia. Das Letras, São Paulo, 1996
- LIMA, Heitor Ferreira, Mauá e Roberto Simonsen; dois pioneiros do desenvolvimento, Editora Alfa Omega, São Paulo, 1976
- LIST, Georg Friedrich, Sistema Nacional de Economia Política. In Os economistas, Abril Cultural, São Paulo, 1983
- LOVE, Joseph L., A construção do terceiro mundo, Teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil, Editora Paz e Terra, São Paulo, 1998
- MANOILESCO, Mihail, Teoria do protecionismo e da permuta internacional, Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, São Paulo, 1931
- MARTINS, Carlos Eduardo, O pensamento latino-americano e o sistema mundial (<http://www.marxismo.com.br/modules.php?op=modload&name=UpDownload&file=index&req=getit&lid=12>)
- PRADO JR., Caio, História econômica do Brasil, Editora Brasiliense, São Paulo, 1965
- RIBEIRO, Darcy, Aos trancos e barrancos – Como o Brasil deu no que deu, Editora Guanabara, RJ, 1986
- SARETTA, Fausto, A política econômica na década de 1920 in A década de 20 e as origens do
- SAY, Jean-Baptiste, Tratado de economia política, Abril Cultural, São Paulo, 1983
- SMITH, Adam, A riqueza das nações, Abril Cultural, São Paulo, 1983
- SODRÉ, Nelson Werneck, História da burguesia brasileira, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1976
- VIEIRA, Rosa Maria, O pensamento industrialista de Roberto Simonsen: análise da ideologia, Dissertação de mestrado, FFLCH USP, São Paulo, mimeo, 1987

A FES no Brasil

Fundada em 1925, como legado político do primeiro presidente alemão democraticamente eleito, a Fundação Friedrich Ebert (FES) é a mais antiga das seis fundações políticas alemãs, com quase 600 funcionários e atividades em mais de 100 países.

A representação da Fundação Friedrich Ebert no Brasil (FES Brasil) está organizada em quatro áreas de atuação: Estado e sociedade, mundo do trabalho, inclusão social e política internacional. Cada uma dessas áreas desenvolve projetos diferenciados, que se relacionam entre si, mas que possuem uma identidade própria.

A área Estado e Sociedade visa a contribuir para o aperfeiçoamento do Estado, de seu modelo de desenvolvimento, de suas políticas públicas e da relação da sociedade civil com os governos. O foco dos diferentes projetos atende ao desejo de contribuir para a modernização do Estado e para o fortalecimento da participação da sociedade civil na tomada de decisão em políticas públicas, tanto no Brasil como em parceria com os demais escritórios da FES na América Latina.

A área Mundo do Trabalho é a mais tradicional da Fundação Friedrich Ebert e é desenvolvida em quase todos os países onde a FES está presente. No Brasil, essa área de trabalho busca fortalecer a capacidade dos sindicatos para intervir na defesa dos interesses da classe trabalhadora, considerando e valorizando a sua heterogeneidade (de gênero, raça/etnia, geracional, dentre outras) e a diminuir a assimetria na relação entre capital e trabalho.

Junto com os sindicatos, a representação brasileira da OIT, instituições de pesquisa do meio sindical e trabalhista bem como o governo, a FES tem trabalhado em três dos quatro pilares do conceito de trabalho decente: direitos dos trabalhadores, proteção social e diálogo social.

Em Inclusão Social, a FES Brasil desenvolve projetos com governos, sociedade civil e partido político na busca da promoção da igualdade de gêneros e racial, dos direitos das juventudes, do aumento

da efetividade das políticas de segurança pública e da democratização dos meios de comunicação. Nesta área, a FES também tem acompanhado e apoiado o envolvimento de mulheres do campo da esquerda para articulação e incidência nos espaços em que as mulheres se afirmam como sujeitos políticos e de direitos e contribuem para a alteração das desigualdades de gênero na sociedade brasileira.

Para ampliar a capacidade de elaborar propostas e compreender o impacto das decisões internacionais na arquitetura política e financeira internacional, a FES Brasil desenvolve na área Política Internacional projetos em cooperação com organizações da sociedade civil e instituições governamentais. Esta área contribui para intensificar o diálogo entre os poderes emergentes e os já estabelecidos, com vistas a descobrir e examinar possibilidades de cooperação política.

Temas da agenda global são incluídos sistematicamente no trabalho de projeto nacional realizado pela FES Brasil com a intenção de discutir a grande relevância dos desafios globais para o país e desenvolver posições neste sentido junto com nossos parceiros mais importantes, ou seja, CUT, PT, ONGs e governos progressistas.

Em todas essas áreas, a FES desenvolve sistematicamente projetos em parceria com nossos escritórios na América Latina, Bruxelas, Nova Iorque e Berlim. A FES Brasil também apóia missões de intercâmbio técnico e político no contexto do diálogo entre Brasil e Alemanha, assim como projetos de pesquisa específicos sobre integração regional.

Nossas publicações

Série Análises e Propostas

Nº 35, 2009 - As políticas de igualdade racial no Brasil

Matilde Ribeiro

Nº 34, 2007 - A segurança como um desafio moderno aos direitos humanos

Marcos Rolim

Nº 33, 2006 - Política Municipais de Segurança Cidadã: problemas e soluções.

Paulo de Mesquita Neto

Nº 32, 2004 – A regulação internacional dos subsídios à exportação: uma reflexão sobre a necessidade de proteção da agricultura familiar brasileira

Adriana Dantas

Nº 31, 2004 –Por que o Desenvolvimento Econômico Local é tão difícil, e o que podemos fazer para torná-lo eficaz?

Jörg Meyer-Stamer

Série Policy Paper

Nº 30, 2002 –Desenvolvimento Local e Sustentável

Sérgio Andréa

Nº 29, 2002 -Internet: a quem cabe a gestão da infra-estrutura?

Carlos Alberto Afonso

Nº 28, 2001 -Estratégias de Desenvolvimento Local e Regional: Clusters, Política de Localização e Competitividade Sistêmica

Jörg Meyer-Stamer

Nº 27, 2001 -Principais Aspectos Jurídicos da Reforma Trabalhista no Cone Sul.

Mauro de Azevedo Menezes

Nº 26, 2000 -Internet no Brasil: o acesso para todos é possível?

Carlos A. Afonso

Nº 25, 1999 -Liberdade Sindical e Representação dos Trabalhadores nos locais de trabalho no Brasil - Obstáculos e desafios.

José Francisco Siqueira Neto

Nº 24, 1999 -Tribunais do Trabalho na República Federal da Alemanha.

Wolfgang Däubler

Nº 23, 1999 -Estimular o crescimento e aumentar a competitividade no Brasil: Além da política industrial e da terceirização da culpa.

Jörg Meyer-Stamer

Nº 22, 1998 -Responsabilidade individual e responsabilidade coletiva - Exemplos internacionais de política social e salarial.

Andreas Esche

Nº 21, 1997 -Pobreza no Brasil: quatro questões básicas.

Ricardo Barros, José Márcio Camargo, Rosane Mendonça

Nº 20, 1996 -ISO 9000.

José Augusto Fernandes

Nº 19, 1996 -Ambiente Econômico e Resposta Empresarial: o ajuste da indústria brasileira nos anos 90.

Paulo Fernando Fleury

Nº 18, 1996 -Pequenas Empresas: problemas estruturais e recomendações de política.

Edward J. Amadeo

Nº 17, 1995 -Diretrizes para a Política Social. Francisco E. Barreto de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão

Nº 16, 1995 -Encargos Trabalhistas, Emprego e Informalidade no Brasil.

Edward J. Amadeo

Nº 15, 1995 -Seguridade Social no Brasil: uma Proposta de Reforma.

Francisco E. Barreto de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão

Nº 14, 1995 -A Indústria Automobilística no Brasil: Desempenho, Estratégias e Opções de Política Industrial.

José Roberto Ferro

Nº 13, 1995 -Formação Profissional: Teses a partir das Experiências Alemã e Japonesa.

Walter Georg

Nº 12, 1994 -Negociações Coletivas e Relações Industriais no Brasil: Temas e Propostas.

Edward J. Amadeo

Nº 11, 1994 -A Transformação Competitiva do Complexo Eletrônico Brasileiro: Análise e Estratégia de Ação.

Claudio Frischtak

Nº 10, 1994 -Inserção do Brasil no Comércio Mundial e Competitividade de suas Exportações: Problemas e Opções.

Jorge Chami Batista

Nº 9, 1994 -Notas sobre Políticas de Emprego e Mercado de Trabalho no Brasil.

Edward J. Amadeo

Nº 8, 1994 -Política Econômica e Distribuição de Renda no Brasil: Uma Agenda para os Anos 90.

André Urani.

Nº 7, 1993 -Existe um Estado Pós-Fordista? Reforma e Funções do Estado Brasileiro no Novo Paradigma.

José Luis da Costa Fiori

Nº 6, 1993 -Sistema de Inovação e Modernização Tecnológica.

Cláudio Frischtak, com colaboração de Sergio Thompson Flores

Nº 5, 1993 -A Reestruturação da Indústria Brasileira. Situação Atual, Opções, Recomendações.

Rogério Valle

Nº 4, 1993 -Educação Brasileira: Consertos e Remendos.

Claudio de Moura Castro

Nº 3, 1993 -Regulamentação do Capital Estrangeiro no Brasil: Subsídios para a Reforma Constitucional.

Bernard Appy, Cristian Andrei, Fernando A. de Arruda Sampaio

Nº 2, 1993 -Premissas para a Reforma Constitucional. Bernard Appy, Cristian Andrei,

Fernando A. de Arruda Sampaio

Nº 1, 1993 -O Brasil precisa de um Banco Central independente? Opções e problemas.

Barbara Fritz