

O modelo de desenvolvimento brasileiro frente à crise econômica do início do século XXI

Avance de investigación en curso

GT 02: Ciudades Latinoamericanas en el nuevo milênio

Márcio Rogério Olivato Pozzer
Universidade de São Paulo, Brasil

Resumo: A crise econômica mundial do início do século XXI pode ser apontada como consequência do esgotamento do modelo de desenvolvimento, que confere papel central às instituições financeiras. Tal crise é sistêmica e fruto das contradições estruturais do capitalismo contemporâneo. As propostas para superá-la já estão em curso e delineiam diferentes alternativas para enfrentar seus efeitos. Este artigo trabalha com duas das “alternativas” que vem sendo apresentadas: de um lado, o “modelo” latino-americano, capitaneado pelo Brasil, no qual se constata a ampliação da classe média, com a diminuição da pobreza e a melhora nos índices de desigualdade socioeconômica, de outro, o “modelo” europeu, defendido pela *Troika*, que negocia um plano de ajustes aos Estados em crise em troca de resgate financeiro.

Palavras-chaves: neodesenvolvimentismo; desenvolvimento; crise econômica

1. Introdução

A crise econômica mundial teve início em 2008 nos Estados Unidos da América com a crise das hipotecas imobiliárias e com a falência do banco Lehman Brothers e ganhou novas proporções em 2010 quando a dívida soberana de países da União Européia passou a ser discutida nos mercados financeiros. De maneira sucinta, se pode apontar a matriz do problema no modelo de desenvolvimento em voga, que confere papel central às instituições financeiras.

Dessa maneira, o não pagamento e as incertezas quanto ao recebimento dos compromissos futuros referentes a vultuosos montantes emprestados por estas instituições levaram à falência de bancos e à intervenção governamental para evitar o colapso do sistema financeiro. Contudo, ao injetar recursos em bancos e até em empresas privadas, os governos aumentaram seus gastos, em um momento em que a economia mundial estava em desaceleração, levando ao aprofundamento do déficit público, que em alguns países já era bastante elevado, como os casos de Portugal, Espanha, Grécia, Itália e Irlanda.

Essa crise sistêmica, fruto das contradições estruturais do capitalismo contemporâneo, ainda possui desfecho incerto. Entretanto, as propostas para superá-la já estão em curso e delineiam diferentes alternativas para enfrentar seus efeitos. Convém destacar duas dessas “alternativas”: de um lado, o “modelo” latino-americano, capitaneado pelo Brasil, e elogiado pelo Banco Mundial no relatório de novembro de 2012, intitulado *Mobilidade econômica e a ascensão da classe média latino-americana*, no qual se constata a ampliação da classe média em 50%, com a diminuição da pobreza e a melhora nos índices de desigualdade socioeconômica, de outro, o “modelo” europeu, defendido pela *Troika*, comitê formado pela Comissão Européia, pelo Banco

Central Europeu e pelo Fundo Monetário Internacional que negocia um plano de ajustes aos Estados em crise em troca de resgate financeiro.

Desde meados dos anos 2000, em um caminho inverso àquele trilhado entre as décadas de 1980 e 1990, vários países da América Latina optaram por uma postura mais proativa do Estado, ampliando as políticas públicas de bem-estar social e intervindo de diversas maneiras na economia. Os países da União Européia, por seu turno, diante da crise econômica que se aprofundou em 2010, têm recorrido ao antigo receituário dos governos latino-americanos, implementando políticas de cunho neoliberal e reduzindo o Estado de Bem-Estar Social.

Convém recordar que o “Estado Social” ou o “Estado de Bem-Estar”, segundo Castles (1998, p. 146), caracteriza-se por prover indivíduos e famílias de subsídios que impeçam a pobreza em escala; por elaborar políticas que buscam eliminar as causas de insegurança pessoal, garantindo que todos os indivíduos e famílias tenham recursos suficientes para superar problemas de saúde, desemprego etc; e por oferecer a todos os cidadãos acesso a um conjunto de serviços sociais básicos. Dessa concepção de Estado decorre o conceito de “cidadania social”, a saber, o de que todos os indivíduos, na condição de cidadãos e independente do mercado, têm o direito a meios de subsistência.

Neste trabalho, considera-se que a experiência vivenciada na América Latina pode apresentar-se como um parâmetro para as orientações adotadas nas demais regiões atingidas pela crise econômica do início do século XXI. Para desenvolver esta ideia, aborda-se a mudança de enfoque das políticas públicas latino-americanas, tendo como foco o Estado brasileiro. Inicialmente, resgata-se brevemente a história do desenvolvimento político, econômico e social do Brasil, passando pelo estruturalismo econômico e suas idéias básicas. Em seguida apresento o que representou o neoliberalismo e o Consenso de Washington para os Estados que implementaram suas diretrizes, para, por fim, discutir o “novo” modelo econômico e de desenvolvimento brasileiro que aqui chamo de “neodesenvolvimentismo”.

2. O modelo brasileiro e o “neodesenvolvimentismo”

Com as consecutivas derrotas eleitorais de candidatos a presidente alinhados às propostas neoliberais em países como Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Nicarágua, Paraguai, Uruguai e Venezuela, o início dos anos 2000 representou a busca de novos caminhos para o desenvolvimento econômico e social e de um novo paradigma de Estado. Teorias e legados deixados por intelectuais latino-americanos do desenvolvimentismo passaram a ser revisitados, para elaborar novas leituras e estratégias de desenvolvimento socioeconômico.

O apoio a indústrias recém “criadas” com o apoio do Estado desenvolvimentista a partir dos anos 1950 gerou um círculo vicioso análogo ao de um adolescente “mimado”: as indústrias beneficiadas preferiam o conforto de sua “mãe” (o Estado) ao invés de enfrentar a dura realidade de um mercado cada vez mais competitivo e globalizado (ARBIX; MARTIN, 2010. SCHRANK; KURTZ, 2005). Todavia, o abandono desse modelo foi se apresentando cada vez mais como uma alternativa premente, sobretudo diante da crise da dívida externa e do combate ao protecionismo gerado pela criação da Organização Mundial do Comércio, em 1995,

Com as mudanças engendradas pelo processo de democratização dos países latino-americanos, com a crescente inserção desses Estados nas agendas de comércio exterior, com a estabilidade monetária adquirida nos anos 1990 e, sobretudo, com a eleição de governos de

centro-esquerda com fortes preocupações sociais, foi possível a adoção de um novo modelo de desenvolvimento com a intervenção ativa do Estado, mas com respeito ao mercado.

Note-se que esse novo tipo de atuação estatal emergiu a partir de uma crise, primeiramente do Estado desenvolvimentista e, posteriormente, do modelo neoliberal dos anos 1990. Com ele, os Estados latino-americanos assumiram uma postura pró-ativa no crescimento econômico e na redução da pobreza e das desigualdades, atrelada a uma atuação “pró-mercado”. Para Arbix e Martin (2010), trata-se de uma “nova abordagem”, que avança da dicotomia entre o “velho desenvolvimentismo” e o “fundamentalismo de mercado”, tomando como ponto de partida um modelo de Estado, com forte intervenção, contudo, substancialmente diferente do papel “dirigista” de outrora, pois agora haveria um profundo diálogo e coordenação com o setor privado.

O caso brasileiro merece destaque, uma vez que o país vivenciou, por um lado, a implementação da cartilha neoliberal por aproximadamente dez anos, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB); e, por outro, tem adotado um modelo de desenvolvimento econômico de cunho mais “desenvolvimentista”, há cerca de uma década, desde a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de sua sucessora Dilma Rousseff (2011-atual), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT).

Há alguns anos, o Brasil tem servido de modelo de desenvolvimento para muitos países da América Latina. O sucesso dos governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da presidenta Dilma Rousseff estão presentes no plano do discurso dos órgãos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), e, principalmente, na arena política latino-americana. Interessa aos partidos políticos e candidatos de centro esquerda dos diversos países a “fórmula” adotada pelos governos do Partido dos Trabalhadores, que mantém a tradição da esquerda pelas lutas sociais, diminuição da pobreza e da desigualdade e, além disso, busca um diálogo efetivo com setores produtivos nacionais, ampliando o leque de alianças e as possibilidades eleitorais.

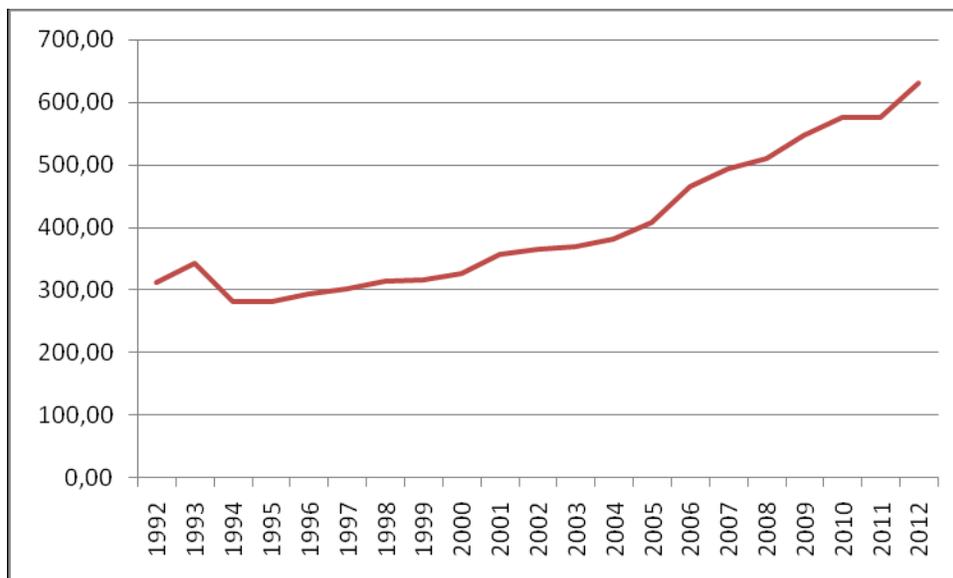
O mandato do Partido dos Trabalhadores tem sido marcado por políticas agressivas de diminuição da pobreza e de distribuição de renda, alcançando resultados promissores nos planos social e econômico. Assim, as políticas públicas, mais conhecidas como de transferência de renda, ganharam papel central, pois foram responsáveis pelo aumento substancial do mercado interno com a ampliação do consumo, favorecendo o crescimento econômico, incluindo comunidades historicamente excluídas e combatendo os efeitos das crises internacionais. Vale ressaltar que, além do “Bolsa Família”, programa de transferência de renda instituído no Brasil, há programas semelhantes em outros países da América Latina. Os casos de maior sucesso estudados e replicados nas políticas públicas, além do brasileiro, são os programas “Chile Solidário” e “Oportunidades” no México, que possuem focalização nos mais pobres, além de algumas inovações, como a integração com programas de saúde, educação e emprego.

A expansão do mercado interno brasileiro não foi gerada exclusivamente pelo Bolsa Família, mas por um conjunto de programas de transferência de renda e pela elevação do valor real do salário mínimo (Gráfico 1). Somam-se a essas ações, a ampliação do crédito bancário ofertado¹ e as baixas taxas de juros, que fizeram com que o nível de desemprego brasileiro

¹ O Estado brasileiro consegue ter uma forte atuação no sistema bancário, devido a presença de grandes bancos estatais no mercado. Tais bancos só não foram privatizados, como muitos bancos regionais, porque o projeto neoliberal sofreu a derrota em 2002 para o Partido dos Trabalhadores.

sofresse forte queda. No mais, o governo criou programas de incentivo à formalização dos trabalhadores², ampliando significativamente o acesso à previdência social.

Gráfico 1. Evolução Real da média anual do salário mínimo brasileiro em moeda local (R\$)



Fonte: Ipeadata, sendo que 2012 é uma média até o mês de agosto.

O aquecimento econômico brasileiro representou uma substancial elevação do Produto Interno Bruto (PIB), passando em valores nominais de 0,50 trilhões de dólares, em 2002, para 2,47 trilhões de dólares, em 2011, segundo dados do Banco Mundial (2012). Esse sucesso econômico retroalimentou a política governamental, que também iniciou um processo de profissionalização da administração pública, realizando inúmeros concursos públicos para ampliar e renovar os quadros dos diferentes cargos de gestão do governo central, além de expandir os serviços básicos de saúde e, principalmente, de educação. A tabela 1 ilustra a diferença dos gastos orçamentários no último ano do governo de cunho neoliberal, em 2002, e da gestão do Partido dos Trabalhadores dez anos depois de gestão do PT, dez anos mais tarde.

² Segundo dados do Ministério da Fazenda do Brasil, em 2002 45,5% do trabalho era formalizado. Já em 2011 esse percentual subiu para 53,2%. Em "Economia brasileira em perspectiva"(MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2012).

Tabela 1. Dez anos de política fiscal no Brasil

Despesa Primária da União	2002		2012*	
	em % do PIB	Composição Orçamentária	em % do PIB	Composição Orçamentária
Pessoal e encargos sociais	4,8	31%	4,2	24%
Transferência de renda às famílias	6,8	43%	8,9	50%
Investimento	0,8	5%	1,3	7%
Demais despesas	3,3	21%	3,4	19%
Total	15,7	100%	17,8	100%

Fonte: Ministério da Fazenda (2012).

*Peça orçamentária em execução.

Os números apresentados como “despesas primárias da União” não incluem o pagamento de juros das dívidas públicas. Contudo, nota-se que as transferências de renda, que compreendem os gastos do governo central com o pagamento de benefícios previdenciários, seguro desemprego, abono salarial, benefícios assistenciais e o programa Bolsa Família tiveram uma elevação substancial em termos relativos. Na prática, as transferências representam dinheiro que o governo colocou diretamente na mão do cidadão, sem intermediações. Verifica-se também que o alargamento da capacidade do Estado, com a contratação de pessoal, não comprometeu a austeridade fiscal do país devido ao crescimento do PIB; muito pelo contrário, o comprometimento orçamentário com folha de pagamento e encargos sociais foi reduzido de 31% em 2002 para 24% em 2012.

A expansão econômica e do emprego³ deveu-se também à seleção de áreas estratégicas para investimento, como a construção civil (que emprega alto contingente de mão de obra) e a exportação (estimulada, sobretudo, por *commodities* que se encontram com valores elevados no mercado internacional). Contudo, um dos pontos mais importantes da estratégia comercial esteve na “mudança” de prioridades da agenda e dos parceiros comerciais. O Brasil e a América Latina, em geral, reforçaram o vínculo comercial com países fora do eixo de desenvolvimento, ou seja, sem resumi-lo ou focá-lo apenas nos Estados Unidos e na União Européia Diversificaram-se, assim, os parceiros e se diminuiu a vulnerabilidade às crises econômicas provenientes daqueles centros. Assim, numa perspectiva de relação “Sul-Sul”, os próprios países latino-americanos, africanos e, principalmente, a China tornaram-se parceiros de primeira ordem de grandeza.

Por fim, tem havido um importante investimento por parte do governo brasileiro na formação e qualificação de pessoal e em ciência, tecnologia e inovação. Ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores, foram criadas mais de 215 escolas técnicas, sendo que o número de matrículas no ensino profissional passou de 565 mil em 2002 para 924 mil em 2012. Além disso, criaram-se quinze novas universidades públicas e o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o qual ofertou mais de um milhão de bolsas integrais em universidades privadas. As bolsas de mestrado e doutorado oferecidas pelas agências de fomento nacional subiram de 35 mil em 2002 para 74 mil em 2010, ampliando a quantidade de doutores de 6.894 em 2002 para

³ Segundo dados do Ministério da Fazenda do Brasil, entre 2003 e 2011 foram criados 18 milhões de postos de trabalho. Em “Economia brasileira em perspectiva”(MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2012).

13.304 em 2012⁴. Tais programas representam um investimento com resultados de médio e longo prazo, que renderá ao Brasil uma mão de obra mais qualificada no futuro, a presença de maior número de mestres e doutores e a produção de pesquisas de ponta, tendendo a fazer diminuir a dependência tecnológica.

3. Considerações finais

Frente à recente crise sistêmica do capitalismo, ressurgem na agenda política internacional as propostas de respostas à crise assentas em soluções neoliberais. Assim, faz-se necessário e bastante atual o estudo e a análise dos efeitos das políticas neoliberais de outros momentos, bem como das políticas que a precederam e das demais soluções que vêm sendo adotadas em outras partes do globo, como os casos dos países latino-americanos e, mais especificamente, do Brasil.

Podemos afirmar que o modelo de desenvolvimento brasileiro, neste trabalho denominado “neodesenvolvimentismo”, constitui-se pelas seguintes características:

1. Compreende o Estado como fator determinante para o desenvolvimento. Assim, faz-se necessário uma burocracia profissional, bem remunerada e que busque responder adequadamente às demandas da sociedade e seja protagonista do “ativismo estatal”.
2. Prioriza as políticas públicas de transferência de renda como forma de diminuição da pobreza, diminuição da desigualdade e ampliação do mercado interno.
3. Trabalha de forma articulada com os setores produtivos da sociedade, gerando benefícios fiscais, ampliando o crédito para o consumo e elaborando políticas públicas que beneficiem a geração de trabalho e o crescimento do PIB.
4. Amplia as relações diplomáticas e comerciais com países de fora do eixo do desenvolvimento (relação Sul – Sul), diversificando os parceiros comerciais e minimizando os efeitos de possíveis crises regionais.
5. Investe na formação e na qualificação profissional e em ciência, tecnologia e inovação.

O certo é que as estatísticas brasileiras são muito positivas e se colocam como uma alternativa real aos demais países. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o país vinha crescendo 1,7% na década de 1980, 2,6% nos anos 1990 e passou a crescer 3,6% entre 2001 e 2010. Ainda segundo o IBGE, o avanço da renda *per capita* mais que dobrou nas duas últimas décadas. O crescimento de 1,1% ao ano na década de 1990 acelerou para 2,4% ao ano no período entre 2001 e 2010. Além disso, a desigualdade social foi reduzida, segundo o Coeficiente de Gini⁵, passando de 0,589, em 2002, para 0,541, em 2011.

O desempenho brasileiro durante as crises econômicas internacionais também chama a atenção positivamente. Se não conseguiu, nos anos de crise, manter o mesmo ritmo de crescimento que nos demais anos, não foi afetado tão duramente como muitos países que apresentaram recessão. Desse modo, tem que se reforçar a importância da relação Sul-Sul estabelecida com os países africanos, latino-americanos, do Oriente Médio e a China.

⁴ Segundo dados do Ministério da Fazenda do Brasil. Em "Economia brasileira em perspectiva" (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2012).

⁵ O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa detém toda a renda).

Contudo, independente dos efeitos sociais e econômicos para as sociedades em que as políticas neoliberais foram implementadas, é necessário frisar que alguns fatores importantes para o sucesso desse novo modelo de desenvolvimento foram adquiridos por intermédio das políticas dos anos 1990. Tais fatores, como a estabilidade monetária e o aumento dos impostos em relação ao PIB (adotado como medida de austeridade junto aos cortes de gastos públicos) possibilitaram o novo “ativismo estatal”. Não se pode deixar de ressaltar, porém, que o Brasil, assim como os demais países, apresenta muitas especificidades. Uma das principais é a sua dimensão continental, com abundantes reservas de bens naturais e uma economia de escala, com um mercado consumidor potencial de aproximadamente 200 milhões de pessoas.

Portanto, o desafio latino-americano está em continuar expandindo seu mercado interno, aumentar a competitividade de suas economias para gerar mais postos de trabalho e melhores salários, aprofundar as políticas públicas para a diminuição das desigualdades e, principalmente, manter o consenso político sobre a estratégia de crescimento econômico com distribuição de renda em contextos externos menos favoráveis.

Por fim, o estudo dos casos latino-americanos e, mais especificamente, brasileiro demanda maior análise para se verificar em que, fundamentalmente, diferem-se de outros modelos de desenvolvimento ou mesmo de Estado, como a social-democracia ou o modelo “híbrido” de desenvolvimentismo com neoliberalismo. Mas um Estado adaptado à *open economy*, que dialoga com empresas e que alia crescimento econômico com inclusão de grupos historicamente excluídos, é algo inovador, ao menos no contexto da América Latina.

Bibliografia

Arbix, Glauco; MARTIN, Scott (2010), *Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism without Statism* [Online], disponível em http://www.law.wisc.edu/gls/documents/paper_arbix.pdf [consultado em: 14/09/2012].

Banco Mundial (2012), *Mobilidade econômica e a ascensão da classe média latino-americana* [Online], disponível em: http://siteresources.worldbank.org/LACEXT/Resources/MiddClass_portugues.pdf [consultado em: 28/11/2012].

Castles, Francis (1998), *Comparative Public Policy. Patterns of Post-war Transformation*. Cheltenham: Edward Elgar.

Colander, David (1984), *Neoclassical Political Economy: the Analysis of Rent-Seeking and DUP Activities*. Cambridge: Ballinger.

Ferraro, Agustín. (2007), *Sobrevivendo a la Gobernanza. Ciencia de la Administración y Ciencia Política en el Estado moderno, con especial referencia a países de América Latina* [Online], disponible em: http://cde.usal.es/master_bibliografia/bibliografia/sobrevi_marti.pdf [consultado em: 16/10/2012].

Ipeadata [Online], disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/> [consultado em: 14 de outubro de 2012].

Kettl, Donald (2005), *The Global Public Management Revolution*. Washington: Brookings.

Ministério da Fazenda (2012), *Economia Brasileira em Perspectiva* [Online], disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/edicoes/Economia-Brasileira-Em-Perspectiva-14Ed.EspecialFev2012.pdf> [consultado em: 20/10/2012].

Schrank, A.; Kurtz, M (2005), *Credit Where Credit Is Due: Open Economy Industrial Policy and Export Diversification in Latin America and the Caribbean*. Politics Society, 33.