

Desenvolvimento no Brasil (1900-2019): as vias agrário-exportadora, desenvolvimentista e expansionista

dos Santos, Anderson Cristopher

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

 andersoncs1984@gmail.com

ORCID ID: [0000-0001-6359-3905](https://orcid.org/0000-0001-6359-3905)

Almeida, Lindijane

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

 almeida.lindijane@gmail.com

ORCID ID: [0000-0002-8520-3530](https://orcid.org/0000-0002-8520-3530)

Documento recibido:

27 abril 2020

Aprobado para publicación:

24 octubre 2021

Resumo

O Brasil vivenciou, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, um processo de redução da pobreza, aumento da cobertura de serviços públicos e fortalecimento das instituições. Ao mesmo tempo, sua economia passou por uma desindustrialização, ganhando em importância o setor terciário (especialmente serviços de baixa complexidade) e o setor primário. Tal realidade constituiu um fator limitador para a inserção social dos brasileiros. Construimos a tese de que foi constituída no país uma "via expansionista", caracterizada pela ampliação dos gastos sociais e dos custos financeiros com a dívida pública, contradição resolvida durante certo momento com a expansão da carga tributária. Essa "via" teria substituído a "via desenvolvimentista", não necessariamente de maneira subsequente, tendo havido um hiato nos anos 1980. Cabe salientar que o aumento da tributação ocorre de maneira casada com a sua natureza regressiva (os mais pobres sofrem com uma maior carga de impostos do que os ricos). Do ponto de vista das políticas sociais, acreditamos ter preponderado um paradigma incremental, inclusive agregando soluções focais e universalistas para o problema do combate à exclusão social, incorporando melhorias pontuais e sucessivas no arcabouço brasileiro de combate à pobreza e de inclusão social. Nesse sentido, procuramos finalizar as nossas reflexões ponderando que será preciso rediscutir as bases do desenvolvimento econômico e social brasileiros para que a tributação haja como um mecanismo redistributivo, para que haja sustentabilidade financeira das políticas de proteção social, assim como será fundamental aprofundar as políticas que assegurem, em médio e (sobretudo) longo prazo, a autonomia dos indivíduos.

Palavras-chave

Desenvolvimento, Política industrial, Redistributivismo, Brasil

Resumen

Desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988, Brasil ha experimentado un proceso de reducción de la pobreza, aumento de la cobertura de los servicios públicos y fortalecimiento de las instituciones. Al mismo tiempo, su economía se desindustrializó, ganando importancia el sector terciario (especialmente los servicios de baja complejidad) y el sector primario. Esta realidad constituyó un factor limitante para la inclusión social de los brasileños. Construimos la tesis de que se creó una "vía expansionista" en el país, caracterizada por la expansión del gasto social y los costos financieros de la deuda pública, contradicción resuelta por un tiempo con la expansión de la carga tributaria. Este "camino" habría reemplazado el "camino desarrollista", no necesariamente de una manera posterior, con una pausa en la década de 1980. carga fiscal que los ricos). Desde el punto de vista de las políticas sociales, creemos que ha prevalecido un paradigma incremental, que incluye la agregación de soluciones focales y universalistas al problema de la lucha contra la exclusión social, incorporando mejoras específicas y sucesivas en el marco brasileño de lucha contra la pobreza y la inclusión social. En este sentido, buscamos concluir nuestras reflexiones considerando que será necesario volver a discutir las bases del desarrollo económico y social brasileño para que la tributación pueda actuar como un mecanismo redistributivo, para que haya sostenibilidad financiera de las políticas de protección social, así como será fundamental profundizar las políticas que aseguren, en el mediano y (sobre todo) largo plazo, la autonomía de las personas.

Palabras clave

Desarrollo, Política industrial, Redistributivismo, Brasil.

Abstract

Since the promulgation of the Federal Constitution of 1988, Brazil has experienced a process of poverty reduction, increased coverage of public services and strengthening of institutions. At the same time, its economy underwent de-industrialization, with the tertiary sector (especially low-complexity services) and the primary sector gaining in importance. This reality constituted a limiting factor for the social inclusion of Brazilians. We built the thesis that an "expansionist road" was created in the country, characterized by the expansion of social spending and the financial costs of the public debt, a contradiction resolved for a while with the expansion of the tax burden. This "path" would have replaced the "developmentalist path", not necessarily in a subsequent way, with a hiatus in the 1980s. tax burden than the rich). From the point of view of social policies, we believe that an incremental paradigm has prevailed, including aggregating focal and universalist solutions to the problem of combating social exclusion, incorporating specific and successive improvements in the Brazilian framework for combating poverty and social inclusion. In this sense, we seek to conclude our reflections by considering that it will be necessary to re-discuss the bases of Brazilian economic and social development so that taxation can act as a redistributive mechanism, so that there is financial sustainability of social protection policies, as well as it will be essential to deepen the policies that ensure, in the medium and (above all) long term, the autonomy of individuals.

Keywords

Development. Industrial policy. Redistributivism, Brazil

Introdução

O desenvolvimento pode ser compreendido tanto como uma ideologia como uma categoria de análise: no primeiro caso, legitima relações de dominação no industrialismo e no pós-industrialismo; no segundo, descreve e explica a trajetória dos países neste contexto histórico. O artigo trata do desenvolvimento como uma categoria de análise. Entende que nela operam a mudança, a permanência e a contradição. Descarta uma concepção linear ou mesmo teleológico do desenvolvimento e adere à premissa de que o desenvolvimento varia no tempo e no espaço.

Embora nos últimos cinquenta ou sessenta anos o desenvolvimento tenha passado a contemplar os aspectos econômicos e sociais e posteriormente os ambientais, a economia parece ser a disciplina mais vocacionada, no sentido weberiano da palavra, para o debate. Entretanto, mobilizam-se, no artigo, a economia política, a ciência política e a sociologia do desenvolvimento. A relação mudança/permanência/contradição é explicada como determinada pela própria trajetória de desenvolvimento (por uma “dependência da trajetória”), levando em consideração dois aspectos, que são os constrangimentos e as probabilidades abertas.

Também pode ser incorporada à reflexão a dualidade entre endogenia e exogenia. Isso significa que o desenvolvimento possui um triplo caráter (mudança, permanência e contradição), a ser analisado a partir da interação de diferentes trajetórias no tempo e no espaço.

As agendas de pesquisa, geralmente, contemplam condições e limitações ao desenvolvimento, com pouco espaço para uma reflexão moral, no sentido sociológico do termo, embora crescentemente o conceito de desenvolvimento sustentável procure fazê-lo.

Ainda sobre a agenda, esta costuma abordar a reflexão do desenvolvimento numa comunidade (frequentemente a discussão dominação/resistência dos povos tradicionais), numa região, num país, nos continentes e internacional. Nos países em desenvolvimento, são comuns trabalhos que analisam a acoplagem destes países nos modelos de desenvolvimento e na divisão internacional das relações econômicas.

O artigo não desvia desta agenda e enfatiza os mecanismos de mudança, de permanência e de contradições no desenvolvimento nacional brasileiro. A ideia é apresentar três processos de desenvolvimento que estiveram presentes no país, denominados de “vias de desenvolvimento”: agrário-exportadora, dominante até os anos 1920; desenvolvimentista, dominante entre 1930 e 1980; e expansionista, dominante após os anos 1980.

A reflexão apresentada tem inspiração em achados weberianos, que destacam a interação de afinidades eletivas entre diferentes trajetórias, o componente ético-moral, a importância do planejamento e a interpretação da realidade através de conceitos-tipo. Desta maneira, os limites temporais das trajetórias somente obedecem a um sentido analítico, existindo concretamente não apenas zonas cinzentas e áreas de convergência, mas, inclusive, elementos do passado que permanecem. A via agrário-exportadora não terá centralidade no debate, que recairá nas vias desenvolvimentista e expansionista, sobretudo esta última.

Talvez seja conveniente lembrar as três conotações da categoria desenvolvimento: o econômico, o humano e o sustentável. Um dos elementos que explica a distinção entre um e outro é o contexto histórico, pois as teorias de desenvolvimento estão relacionadas ao problema da acumulação numa sociedade industrial, às demandas sociais e políticas de *Welfare State* em países centrais e à identificação de uma crise ambiental global.

No contexto inglês, por exemplo, a temática do pleno emprego é central; no Brasil, por muito tempo, a autonomia econômica nacional fundamentou a compreensão de desenvolvimento. O pleno emprego jamais esteve presente nas grandes discussões nacionais brasileiras.

O Brasil é um país cuja estrutura econômica não foi capaz de absorver a maior parcela da força de trabalho em um sistema formal de proteção ao trabalhador. O Brasil é um país cindido em país formal, em que os cidadãos estão plenamente integrados a um circuito protetivo, e um país informal, em que grandes contingentes humanos são parcialmente integrados a este circuito, mais comumente pela via do serviço social¹.

A concepção econômica de desenvolvimento tem duas ramificações importantes: a primeira, que se resume ao crescimento econômico e à participação da indústria na riqueza nacional – por exemplo, na concepção de Lewis sobre “economia dual”; e a segunda, que contempla o crescimento e o entende como condição fundamental, mas não a considera única, devendo ser analisadas mudanças nas estruturas políticas, produtivas e sociais. Um dos adeptos da segunda ramificação, o economista Celso Furtado (1961, p.115), compreendeu desenvolvimento como “aumento do fluxo de renda real (...) por unidade de tempo”.

Entre o Pós-Guerra e o começo dos anos 1970, os países desenvolvidos e a economia global de uma maneira geral, exibiram taxas de crescimento mais altas do que nas décadas seguintes, sobretudo nos anos 1970 e 1980, em que o baixo crescimento foi combinado com alta inflação (estagflação). Os países em desenvolvimento, como os países da América Latina, passaram a sofrer revezes de ordem

¹ Segundo as estatísticas nacionais, “o número de empregados no setor privado com carteira assinada (exclusive trabalhadores domésticos) foi de 33,1 milhões de pessoas”. A força de trabalho brasileira é de 106 milhões de pessoas. A denominação “carteira assinada” refere-se à formalização do trabalho, protegido por lei.

PNAD CONTÍNUA: TAXA DE DESOCUPAÇÃO É DE 11,8% E TAXA DE SUBUTILIZAÇÃO É DE 24,6% NO TRIMESTRE ENCERRADO EM JULHO DE 2019. Agência IBGE, 30/08/2019. Acesso em < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25315-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-11-8-e-taxa-de-subutilizacao-e-de-24-6-no-trimestre-encerrado-em-julho-de-2019> >.

política a partir dos anos 1960, com instaurações de regimes ditatoriais. Em alguns países da África, eclodiram guerras de independência. Estes quadros alteraram a concepção que se tinha sobre desenvolvimento, sobretudo no que diz respeito à aceitação de receituários que faziam apologia à industrialização e às medidas protecionistas.

A partir (principalmente) da década de 1970, a concepção econômica de desenvolvimento passa por um esfriamento do debate, como observou Albert Hirschman, em “Ascensão e Declínio da Economia do Desenvolvimento” (1982). Interessante notar que este não é necessariamente um ponto de esgotamento da temática do desenvolvimento, pois houve a abertura de uma nova fronteira, asiática, com um modelo de plataforma de exportação, que vinha sendo gestado já nos anos 1960.

O desenvolvimento humano, por sua vez, é influenciado pelo contexto do Pós-Guerra, englobando a temática da integração social. A riqueza das nações passa por uma releitura moral importante, relacionada ao aumento da expectativa de vida, da saúde coletiva, de escolaridade, de rendimentos etc.

Finalmente, o desenvolvimento sustentável possui uma trajetória que pode ser compreendida à luz dos alertas desenvolvidos por pesquisadores como Meadows (Relatório Meadows, de 1972) sobre o uso indiscriminado dos recursos naturais.

O contexto brasileiro está ancorado na industrialização tardia e na observação de que o estoque de mão-de-obra nas zonas urbanas, originária das zonas rurais, foi esgotado sem que o país tenha se tornado de alta renda. Além disso, as políticas sociais jamais foram agregadas às políticas industriais – as políticas sociais brasileiras nunca foram orientadas moralmente para a geração de oportunidades. Sobre as políticas sociais brasileiras, vale dizer que o pacto social que as engendraram teve escopo limitado, inexistindo compromisso explícito com o bem-estar nos níveis sociais e econômicos, como pleno emprego, poder de compra e tributação progressiva.

O artigo enfatiza a trajetória do desenvolvimento econômico e humano no Brasil. Não foi estruturado por temáticas, mas por cada “via” de desenvolvimento, e sem a preocupação de apresentar exaustivamente as suas características. Como ficará claro, os modelos de desenvolvimento transitaram do planejamento esparso ao centralizado; e do centralizado ao descentralizado e combinado. Isso não significa que o planejamento centralizado, no Brasil, estaria, como na expressão inglesa, *out to date*. Quer dizer, porém, que a sua eficácia é questionada no país.

Em relação às políticas sociais, ficará claro que o Brasil jamais realizou um, por assim dizer, “casamento” entre o Bem-Estar e as políticas industriais. Talvez esta tenha sido a razão pela qual ocorreu um esgotamento do chamado “ponto de Lewis” sem que o país tenha se tornado de alta renda, uma vez que a exclusão social estrutura um círculo vicioso que impacta negativamente a escala econômica, a inovação e a concorrência.

O Brasil, durante o século XX, apresentou uma combinação de desequilíbrios fiscais e monetários persistentes com políticas ativas de industrialização. A descontinuidade política também foi um fator relevante a ser considerado. No final do século XX, o país enfrentou os desequilíbrios ou instituiu uma

agenda de enfrentamento, mas abandonou as políticas ativas de industrialização. Como dito, em nenhum momento operou uma interação entre política social e industrial. Com o abandono da política industrial e com a valorização cambial, a indústria diminuiu sua participação na riqueza nacional. As políticas sociais, se não adquiriram conotação de Bem-Estar, perdem eficácia sem a força do mercado de trabalho, dominado por trabalhos de baixa especialidade.

Via agrário-exportadora

A via agrário-exportadora desenvolveu-se no Brasil ao longo do processo de colonização, estendeu-se durante todo o Brasil-Império (1822-1889) e encontrou seu esgotamento no entre-guerras.

No começo do século XX, intelectuais brasileiros manifestaram mal-estar com o descompasso entre as economias dos Estados Unidos da América e a brasileira. Em 1820, o rendimento per capita brasileiro representava 48% da renda norte-americana, segundo estimativas de Tombolo e Sampaio (2013, p. 201). Cem anos depois, o PIB per capita brasileiro equivalia a 14% do norte-americano, segundo a mesma estimativa.

O discurso dominante no começo do século XX que explicava o eventual atraso brasileiro em relação à economia americana estava centrado em categorias naturais, que são a raça, o meio geográfico e o clima (Cf. SCHWARCZ, 1993).

A partir dos anos 1930, a explicação corrente passa a ser econômica, fundamentada no fato de que era uma economia monocultora, latifundiária e, até 1888, escravista. O trabalho seminal de Celso Furtado, "Formação Econômica do Brasil" (lançado em 1954) e, antes dele, Caio Prado Júnior, "Formação do Brasil Contemporâneo" (lançado em 1942), trazem uma série de apontamentos que vão no sentido de confirmar a importância de tais estrangulamentos econômicos e sociais. Gilberto Freyre, em "Casa Grande & Senzala" (1933), apontava o papel da monocultura exportadora latifundiária e escravista na formação da sociedade brasileira.

Uma vez que até então a explicação para o atraso brasileiro não era econômica, e sim "ratzeliana", as elites políticas projetavam um país que fosse acoplado à economia global como celeiro, um pólo agrícola cuja importância seria decisiva no mercado de alimentos. A preocupação maior estava na oscilação dos preços internacionais dos principais itens de exportação.

Um exemplo é o Convênio de Taubaté, firmado em 1906, a primeira política de valorização dos preços do café, viabilizada pelo fato de que 2/3 da produção cafeeira mundial era brasileira (RIBEIRO, 2010). Consistia em política de valorização artificial dos preços de café a partir da compra governamental de parte do excedente.

Já no quarto final do século XIX, o Brasil tornou-se crescentemente dependente da economia norte-americana. A urbanização e sofisticação da logística, com o uso do navio a vapor e de ferrovias, levou a um aumento de 71% da demanda por café entre 1882 e 1905, ou 3,1% ao ano. O aumento da produtividade da indústria cafeeira brasileira, acima da demanda no começo do século XX, aumentou a

oferta e o problema só pôde ser resolvido com a intervenção governamental brasileira no sentido de manter os preços artificialmente altos (RIBEIRO, 2010).

A via agroexportadora era caracterizada pela dependência de produtos primários de exportação, como o café e a borracha (a borracha era de grande importância para a Região Norte do país no começo do século XX, até enfrentar a competição malaia). A preocupação central do governo estava em manter a unidade do território e de enfrentar as recorrentes oscilações das cotações internacionais dos produtos primários.

Até os anos 1930, prevaleceu uma Constituição (promulgada em 1891) de inspiração norte-americana, liberal, que estabeleceu o federalismo e a consequente problemática da descentralização do poder. Entretanto, o poder local desde o período colonial muitas vezes subordinava o poder central. As instituições eram ineficazes, as eleições eram majoritariamente, senão exclusivamente, marcadas pelas fraudes. O país era governado por pactos entre oligarquias estaduais que enriqueceram com a produção agrícola e mineral, principalmente os estados de São Paulo e Minas Gerais.

Os problemas econômicos causados por quedas de demanda do café na Primeira e Segunda Guerras Mundiais, levou a uma nova condução econômica: em 1924, a política de valorização do café estava entregue a governos estaduais, tendo o Governo Federal se responsabilizado por uma política de estabilização monetária. Em 1933, o Governo Federal instituiu o Conselho Nacional do Café e atua na redução da oferta do produto, visando valorizá-lo; em 1937, as políticas de valorização do preço do café foram desligadas (TOSI e FALEIROS, 2017).

A urbanização no país levou a novas demandas, como a necessidade de absorver a mão-de-obra que migrava da zona rural para a zona urbana. Das relações econômicas com os Estados Unidos da América, que chegaram a adquirir 90% da produção cafeeira brasileira no começo dos anos 1940 (TOSI e FALEIROS, 2017), ocorre um novo acoplamento, fundamentado na necessidade de diversificar as exportações e industrializar o país.

Do ponto de vista da organização das políticas sociais, em 1923 são instituídas as Caixas de Aposentadoria dos ferroviários, possibilitando aos associados assistência médica, aposentadorias, pensões e auxílios funerários. Os ferroviários eram uma categoria profissional importante, na medida em que a produção cafeeira era em grande parte escoada por linhas férreas que ligavam o interior aos portos marítimos. Posteriormente, os profissionais de navegação marítima e de aviação também puderam formar suas Caixas, que previa contribuição de patrões e empregados. Importante destacar que, a esta altura dos acontecimentos, as instituições permitiam o trabalho de menores de idade e consequente introdução destes no sistema previdenciário nascente.

Os trabalhadores não cobertos por esta política poderiam acessar apenas atendimentos caritativos. As políticas sociais, portanto, na década de 1920, começam uma transição, de uma lógica pautada em uma ética de *caritas* para a regulação social pela via do trabalho, com uma conotação corporativa.

Do ponto de vista moral, observa-se no período uma concepção de dignidade calcada no trabalho assalariado e o dever de atender aos pobres por intermédio de ações caritativas. Na década de 1930 e 1940, a legislação apontará para uma concepção de trabalho digno, regulado, porém não universal, e sim assalariado e corporativo.

A estrutura previdenciária influenciará, nos anos 1930, as autarquias denominadas Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), se estendendo a outras categorias profissionais.

Via desenvolvimentista

No período pós-Guerra, o Brasil entra em uma fase de crescimento econômico mais robusto, acima de sua média. Vieira e Holland (2005, p. 19) apontam que a taxa média de crescimento foi quase 50% maior entre 1945 e meados dos anos 1970. Em vez dos 4,91%, que são a média do século XX, o período apresenta crescimento médio de 7,5% do Produto Interno Bruto. Para Knight (1982, p. 5), “a economia brasileira cresceu a uma taxa espetacular de 8,5% ao ano, em termos reais, de 1960 a 1980”.

Durante os governos Kubitschek (democrático, governou entre 1955 e 1960) e Médici (ditador, governou entre 1969 e 1974), o país cresceu a taxas médias de 8,5 e 11,5%, respectivamente² (VIEIRA; HOLLAND, 2005, p. 19).

Nos governos ditatoriais militares, havia “clara prioridade dada ao crescimento econômico, com o objetivo de construir no Brasil uma economia moldada na das nações industriais ocidentais desenvolvidas” (KINGHT, 1982, p. 6).

Propõe-se que as características da “Via desenvolvimentista” eram:

- i) maior protagonismo do governo central, em contraponto à descentralização do período anterior, conhecido como República Velha (1889-1930);
- ii) Crescente burocratização governamental, porém incompleta, tanto entre setores de mesmo nível de governo como entre níveis distintos de governos;
- iii) A regulação social pela via do trabalho; e
- iv) A existência de políticas agressivas de industrialização, utilizando como estratégia a formação da indústria de base e a substituição de importações.

Levando em consideração a leitura de Arrigh (1996) sobre o que considera “sistema-mundo”, pode-se dizer que a economia brasileira está subordinada ao ciclo de acumulação norte-americano. Nesse sentido, o país pode ter, a partir da via desenvolvimentista, transitado da periferia para a semi-periferia do capitalismo global, a partir de uma interação com a expansão industrial norte-americana.

² No caso do governo Médici, o crescimento médio refere-se ao período entre 1969 a 1973.

Nos anos 1930, o Governo Federal volta a concentrar poderes, uma ditadura civil é instaurada, e começam maiores esforços para aperfeiçoar a burocracia estatal, com a criação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), em 1938, visando reformas na administração pública. Em 1945, o DASP amplia o seu poder por assumir a responsabilidade de elaborar o orçamento público federal, mas o fim da ditadura civil liderada por Getúlio Vargas levou a reformulações que culminaram no esvaziamento posterior do órgão. De toda forma, planos nacionais de desenvolvimento passam a ser elaborados à luz da nova orientação dada à burocracia estatal, sendo o plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) o primeiro grande documento, lançado em 1948, mas abandonado logo em seguida. Outros planos relevantes foram o Plano de Metas, no governo Juscelino Kubitschek (1956-1961); Trienal, do governo João Goulart (1961-1964); o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), entre 1964 a 1966; o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), entre 1968 e 1970; e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), entre 1971 e 1985. O PAEG, PED e os PND I, II e III foram concebidos durante a ditadura civil-militar instaurada em 1964 e encerrada em 1985.

O Brasil tornou-se um país urbano e parte do estoque de mão-de-obra foi absorvido pela indústria, instalada a partir de empresas estatais que criaram a chamada indústria de base e por políticas ativas de substituição de importações. Por exemplo, no primeiro caso, no contexto da Segunda Guerra Mundial, o presidente Getúlio Vargas (1930-45 e 1950-54) celebra acordo com Franklin Roosevelt para a instalação de uma empresa de siderurgia, a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), fundada em 1940.

O Estado brasileiro passa a responsabilizar-se por promover o desenvolvimento econômico do país e de sua indústria durante os anos 1940, com a citada CSN, a Companhia Vale do Rio Doce, mineradora fundada em 1942, a Fábrica Nacional de Motores, de 1943 e a Hidrelétrica do Vale de São Francisco, de 1945.

No segundo governo Vargas (1951-1954), foi criado um banco específico para fomentar o desenvolvimento econômico, antes responsabilidade do Banco do Brasil, denominado de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, à luz do Plano SALTE; no mesmo ano e com as mesmas funções, o Banco do Nordeste; e a Petrobras, companhia petroleira nacional, em 1953, exatos 23 anos depois que Vargas assume o primeiro governo, em um contexto de Revolução civil-militar, concedendo à empresa o monopólio na exploração e produção de petróleo. Pode-se destacar, ainda, a regulação da remessa de lucros de empresas estrangeiras, limitando a 8% dos lucros, pela lei 30.363 de 1952. Importante dizer que a exploração mineral foi regulamentada, disciplinada e nacionalizada nos anos 1930, no primeiro governo Vargas.

No governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), um cronograma de obras públicas, que incluía a construção de uma nova capital federal, Brasília, foi executado como uma política de desenvolvimento nacional. A atuação de Kubitschek dá-se à luz de seu Plano de Metas, baseado em cinco áreas prioritárias: energia, transporte, indústria, educação e alimentação. Políticas de atração de investimentos estrangeiros foram colocadas em marcha, incluindo a indústria automobilística. O primeiro carro produzido no Brasil, modelo Romi-Isetta, é lançado em 1956. Porém, a indústria montadora do

automóvel, Romi S/A, foi instalada um ano antes da posse de Juscelino Kubitschek, resultado de esforços no governo Vargas, no âmbito do Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI).

As políticas ativas de promoção da indústria surtiram efeito: em 1947, a indústria representava 12,1% do Produto Interno Bruto; em 1956, 13,4%; em 1961, ao final do governo Kubitschek, 16,9%; chega a 20,2% em 1979, à luz do PND II; e atinge o ápice em 1985, 21,8% do PIB (DEPECON/FIESP, 2016).

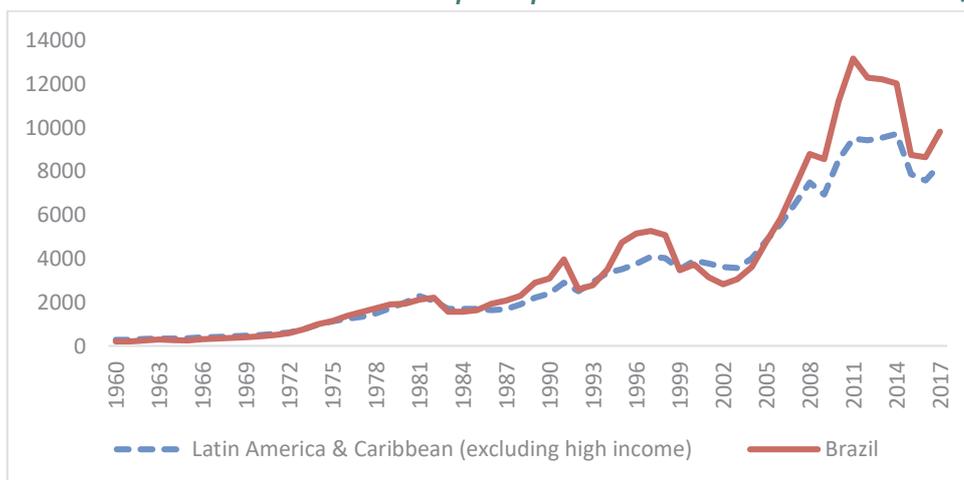
Durante o período da ditadura civil-militar de 1964 a 1985, a burocracia estatal é consolidada com uma lógica insular, mas este sentido já estava presente nos governos Vargas e Kubitschek. Para Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018, p. 59), na lógica insular, “a burocracia possui um alto grau de independência em relação aos controles político ou social”. O insulamento pode ser entendido como uma “ação deliberada de proteção de uma elite tecnoburocrática, que atuava com alto grau de autonomia e discricionariedade, com vistas ao desenvolvimento econômico ou mesmo focada em uma política pública específica” (CAVALCANTE et al, 20018, p. 59). A burocracia estatal constituiu-se como uma Nova Classe Média, resguardada por uma série de garantias como a estabilidade no emprego, média salarial mais alta do que em comparação com a iniciativa privada e regime previdenciário próprio (Cf. QUADROS, 1991).

A via desenvolvimentista, portanto, considerava a industrialização como o norte principal. O crescimento econômico e a sofisticação produtiva eram considerados desenvolvimento econômico, sempre lidando de maneira conflituosa com a presença de financiamento internacional.

As disparidades regionais foram enfrentadas à luz de propostas gestadas no Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953, dirigida por Arthur César Ferreira Reis. Em 1966, a lei nº 5.173 transformou a SPVEA em Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

Com metodologia similar, é criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (a região mais pobre do país, seguida pela região Norte, principalmente a Amazônia), dirigido por Celso Furtado em 1958. A Lei 3.692, de 1959, instituiu uma superintendência própria com esta finalidade, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). A lei nº 5.365, de 1967, instituiu a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), que na época, principalmente na sua área amazônica, era pouco habitada; e em mesmo período são criadas a Superintendência de Desenvolvimento do Sul (Sudesul), a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e a Superintendência do Vale do São Francisco (Suvale).

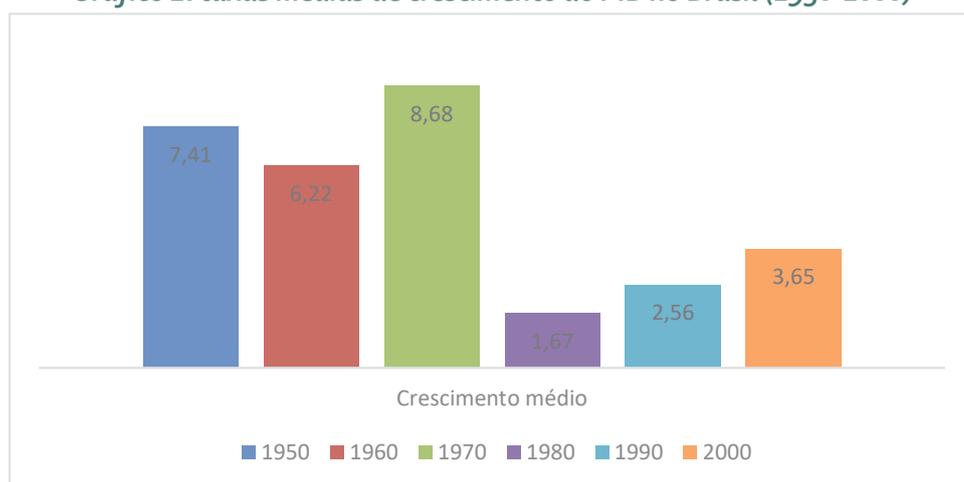
A partir da série histórica obtida do Banco Mundial, é possível perceber que o crescimento econômico médio brasileiro, latino-americano e mundial é similar no período 1961-2017 (3,5% no mundo, 3,8% na América Latina e 4% no Brasil). Entre 1960 e 1974, o crescimento global foi de 5,3% ao ano, enquanto o latino-americano foi de 6,6% e o brasileiro foi de 7,7%. De fato, o Produto Interno Bruto brasileiro cresceu a taxas superiores. Por outro lado, a renda *per capita* segue trajetória similar no mundo, na América Latina e no Brasil. No gráfico 1, as taxas globais foram omitidas, para melhor visualização.

Gráfico 1: Taxas anuais de crescimento do PIB per capita na América Latina e no Brasil (1961-2017)

Fonte: World Bank, 2018

Santos (2015, p. 72) aponta a seguinte trajetória: nos anos 1950, o país cresceu, em média, 7,41% ao ano; em 1960, 6,22%; em 1970, 8,68%. Nota-se que são taxas maiores do que a média do século XX, de 4,91% ao ano (VIEIRA e HOLLAND, 2005, p. 19).

O período posterior traz um patamar abaixo da média. Vieira e Holland (idem) apontam taxa média de 2,2% entre o final da década de 1970 e 2005. Nos anos 1980, observa-se o menor patamar desde os anos 1920. A trajetória das décadas seguintes foram: 1,67% nos anos 1980; 2,56% ao ano nos anos 1990; e 3,65% ao ano nos anos 2000 (SANTOS, 2015, p. 72).

Gráfico 2: taxas médias de crescimento do PIB no Brasil (1950-2000)

Fonte: SANTOS, 2015

Nos anos 1930 e seguintes, ocorre uma organização sindical e previdenciária por categorias profissionais, que atravessará todo o período da via desenvolvimentista. Trabalhadores rurais são reconhecidos como beneficiários de políticas previdenciárias apenas nos anos 1960. Em 1963, o Estatuto do Trabalhador Rural regulamenta sindicatos rurais, estabelece salário-mínimo (criado, para os

trabalhadores da zona urbana, em 1940) e criou o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FAPTR), atendendo inicialmente a indústria canavieira (MARANHÃO e VIEIRA FILHO, 2018, p. 10).

As políticas sociais do período tiveram uma conotação corporativista, estabelecendo, porém, duas medidas importantes: a cesta básica, “ração-tipo”, pelo decreto-lei 399 de 1938, composta por gêneros alimentícios considerados de primeira necessidade; e o salário-mínimo, para atender “necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte”, conforme decreto-lei 2.162 de 1940. Ambos os decretos foram instituídos por Getúlio Vargas.

De acordo com Sônia Draibe (1989), pode-se pensar numa periodização do processo de constituição das políticas sociais brasileiras. Um primeiro período se constitui de 1930 a 1964, com sua fase de introdução e de expansão fragmentada. O segundo período é o de reestruturação conservadora, de 1964 a 1985. Adicionalmente, pode-se dizer que há um terceiro momento, de universalização dos direitos e ampliação das políticas sociais, com ênfase na descentralização das mesmas, após a promulgação da Constituição de 1988.

A fase introdutória se inicia na década de 30, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões; e, em 1943, com a consolidação da legislação trabalhista. É preciso dizer que, nesse período, se apresentam algumas alterações nas áreas de política de saúde e de educação. Alterações essas que revelam elevados graus de centralização, no Executivo Federal, de recursos e instrumentos institucionais e administrativos.

Para Wanderley Guilherme dos Santos, neste período predominou a lógica da “cidadania regulada”: deve-se entender como um conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, definido por norma legal (SANTOS, 1986, p. 68).

Pode-se dizer que se tornavam pré-cidadãos todos os trabalhadores cujas ocupações não eram reguladas por lei. Deste modo, a regulamentação das profissões, a carteira de trabalho (instituída em 1932), assim como o sindicato único se constituíam nos três elementos que definiam a cidadania. Assim, os direitos dos cidadãos eram tratados como decorrência dos direitos das profissões, as quais só existiam via regulamentação estatal.

Do ponto de vista moral, observa-se uma mudança: até meados dos anos 1920, o trabalho remunerado era considerado digno, alcançando até mesmo menores de idade; entre os anos 1930 e 1960, o trabalho remunerado deveria ser digno, portanto passível de regulação, o que acontece de maneira corporativa; a partir de 1960, o trabalho útil deveria ser digno, contemplando trabalhadores rurais e depois, em 1988, com uma Constituição social-democrata, a ser apresentada na próxima parte do artigo.

O período de 1943 a 1964 se constitui na fase de expansão fragmentada e seletiva das políticas sociais, que demonstra avanços nos processos de centralização institucional e no de incorporação de novos grupos sociais aos esquemas de proteção, contudo, sob um padrão seletivo (no plano dos

beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social do Estado (DRAIBE, 1989, pag. 30).

A fase de consolidação institucional e reestruturação conservadora (1964-1985) se apresenta muito diferente da anterior, tanto pela sua natureza quanto pelo seu conteúdo. Esta fase demonstra um período de significativa importância para a história do Sistema Brasileiro de Proteção Social, à medida que apresenta um quadro de profundas mudanças na armação institucional e financeira deste sistema. Na concepção de Draibe, pode-se dizer que houve uma transformação radical, por ser um momento em que efetivamente organizam-se os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos: educação, saúde, assistência social, previdência e habitação, superando a fase anterior, que se caracterizava pela sua forma fragmentada e seletiva.

Neste período de consolidação, a partir de 1964, observa-se a abertura de espaços para certas tendências universalizantes, para a implantação de políticas de massa na qual o acesso amplia-se enormemente.

Em linhas gerais, pode-se dizer que tendências universalizantes foram introduzidas no sistema brasileiro de políticas sociais: no campo da seguridade social foi unificada os IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões) sob o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), em 1966, tendo como resultado um movimento de homogeneização de benefícios e universalização de direitos sociais a todos aqueles que eram assalariados urbanos formalmente inseridos no mercado de trabalho; a política de saúde através da medicina previdenciária ampliou o atendimento de urgência a toda a população; a política educacional, que no âmbito de educação básica é obrigatória e gratuita, amplia a obrigatoriedade para oito anos nos anos 70.

Neste período de consolidação, também foram introduzidos mecanismos de formação do patrimônio dos trabalhadores e da participação nos lucros da empresa (FGTS, PIS-PASEP); e, foi criado o FUNRURAL, que inclui os trabalhadores rurais no sistema de proteção social, que ainda mantinha fortes características de exclusão. Portanto, foi sob as características autoritárias e tecnocráticas do regime, que se instaura no Brasil após o golpe de 1964, que se consolida o sistema de proteção social na sociedade brasileira.

É interessante chamar a atenção para o fato de que a partir do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), editado em 1974, que contém um conteúdo essencialmente político, o governo federal altera o conteúdo da política social. Alteração essa que tem no aumento da pobreza, sobretudo a pobreza urbana, o seu principal motivo.

A preocupação do governo pelo que podia representar em termos políticos tal ampliação da pobreza resultou numa mudança de significativa importância para as políticas sociais, qual seja, a criação de uma Política de Integração Social, que tinha como objetivo assegurar um mínimo de bem-estar universal, para que nenhuma classe fique fora do processo de integração e expansão.

Em relação à tributação, entre os anos de 1964 e 1967 são promovidas reformas tributárias cujo regramento permanece vigente até o presente momento. Segundo Cardoso (1986, p. 32), “a receita total do governo (União, Estados e Municípios) saltou de 12% do PIB entre 1957/63 para 14% em 1964/66 e 17% em 1967/73”. Em 1963, o déficit público superava os 4% do PIB, problema que foi enfrentado com aumento da tributação (ibidem).

A tributação teria um caráter regressivo, pois, no sistema tributário brasileiro, “os impostos indiretos têm maior gravitação” (CARDOSO, 1966, p. 33). Nesse sentido, “aqueles que ganhavam até um salário mínimo em 1975 (...) suportavam mais que o dobro da carga tributária incidente sobre os que recebiam de cem salários mínimos por mês”. (CARDOSO, 1966, p. 35). O ônus tributário por renda, em 1975, consta na tabela.

Tabela 1: Ônus tributário por classe de renda (1975)

Renda mensal em Salários-mínimos	Carga tributária (%)
Até 1	33,5
1 a 2	29,3
2 a 5	30,9
5 a 10	31,3
15 a 20	33,9
20 a 30	33,1
40 a 50	29,6
50 a 75	25,2
75 a 100	21
Mais de 100	15

Fonte: CARDOSO (1986, p. 131)

As bases da “via desenvolvimentista” são, então, a existência de políticas ativas de industrialização, com a instalação de “indústrias de base” e substituição de importações; insulamento burocrático, que gera uma classe média urbana com estabilidade no serviço público e regime previdenciário próprio; momentos de estabilidade e outros de instabilidade, como o golpe de 1937 do Estado Novo, a instituição do parlamentarismo em 1961, com retorno ao presidencialismo em 1963, golpe civil-militar de 1964 e redemocratização em 1985; momentos de estabilidade fiscal e monetária e outros de instabilidade fiscal e monetária, por exemplo, com sete planos econômicos entre 1986 a 1994; e política social de caráter corporativista, que Wanderley Guilherme dos Santos (1986) denominou como “cidadania regulada”, sem um pacto pelo pleno emprego e compromisso com taxaço progressiva.

Via expansionista

A década de 1980 ficou conhecida no Brasil como década perdida, dado o crescimento médio de 1,67% ao ano (SANTOS, 2015). Entretanto, é neste mesmo período em que há abertura política (a rigor, iniciada em 1979), redemocratização (eleição presidencial indireta de um civil em 1985 e eleição presidencial por sufrágio universal em 1989), a promulgação de uma Constituição social-democrata em 1988, que caminhou no sentido de universalizar direitos e descentralizar o poder; e estabilidade

monetária (Plano Real, 1994) com esforços em favor da estabilidade fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal, 2001).

De acordo com o historiador José Murilo de Carvalho (2008), a Constituição Federal de 1988 (CF88) é a mais liberal e democrática da história brasileira. Couto e Arantes (2006) consideram-na muito extensa e bastante detalhista quanto aos procedimentos democráticos.

Pode-se dizer que a Carta Magna possui três importantes pilares, uma vez que prevê (a) descentralização do poder, expressa por exemplo na ampliação do papel dos municípios na vida nacional, (b) uma maior participação popular na vida política, e (c) maior controle sobre as ações governamentais, fortalecendo o legislativo, o judiciário e a sociedade.

A sua concepção acontece em um contexto de “transição transada” (COUTO, 1997), de duas vias, a política e a econômica. A elaboração da CF88 foi determinada pelas graduais e cumulativas mudanças políticas e econômicas pelas quais o Brasil passa desde meados dos anos 1970.

A Constituição de 1988 é conhecida em todo o país como a Constituição Cidadã, consolidando os seguintes fundamentos:

- I. a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; ii) o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; para tanto, o texto constitucional prevê a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa; iii) o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; iv) o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em uma transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e v) o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego (CARDOSO JR, JACCOUD, 2005).

Economicamente, acontece a diminuição da capacidade do Estado em promover o desenvolvimento com o binômio crescimento/industrialização, em parte por razões econômicas, em parte por razões político-ideológicas.

Em linhas gerais, esgota-se o nacional-desenvolvimentismo brasileiro, considerado à época como um processo que envolvia crescimento econômico, diminuição da dependência em relação aos países centrais e mudança na estrutura produtiva. A ideia de desenvolvimento estava fundamentada no binômio desenvolvimento/modernização (RAVA, 2009).

No governo civil-militar instalado em 1964 e encerrado em 1985, prevalece um modelo de desenvolvimentismo dirigido, incorporando ao nacional-desenvolvimentismo “o elemento ideológico da segurança”, com grande participação da tecnoburocracia (RAVA, 2009, p. 218).

As crises energéticas, que aconteceram em âmbito global nos anos 1970, afetam o Brasil. Condições de financiamento internacional anteriormente postas não estavam mais disponíveis. O comércio internacional também sofreu mudanças. Entre os anos 1970 e 1980, o país enfrentou problemas financeiros graves, assim como outros países do então terceiro mundo.

Politicamente, o governo militar brasileiro ancorou-se em uma estratégia plebiscitária, procurando legitimar-se pela via eleitoral, sem que existissem condições favoráveis e reais de disputa equilibrada entre oposição e governo. Reformas eleitorais foram realizadas entre os anos 1970 e 1980 para implementar regras vantajosas ao partido do governo. Em médio prazo, porém, as medidas não impediram a abertura política.

Foi por meio desta estratégia plebiscitária que o governo militar obteve sucesso sob o ponto de vista da promoção de um ideário de desenvolvimento baseado no crescimento econômico, urbano e industrial.

Politicamente, a partir de 1974, e de maneira sucessiva, os opositores ganharam posições importantes, apesar de manobras do governo dos militares para obterem vantagens eleitorais.

A CF88 pode ser compreendida como um documento elaborado em um contexto de incerteza, seja pela perda de capacidade do Estado em promover o desenvolvimento, tal como se entendia pelo menos em linhas gerais nas quatro décadas anteriores, seja pela reconfiguração política. Havia o desafio, para os políticos governistas, de sobreviver politicamente à abertura. Muitos líderes tornaram-se democratas, converteram-se à democracia (CARVALHO, 2001).

Abranches (1988, p. 5) identifica que “o estilo de crescimento das últimas décadas aprofundou, de forma notável, a heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira”, resultando na “imagem contraditória de uma ordem social no limiar da maturidade industrial porém marcada por profundos desequilíbrios e descompassos em suas estruturas social, política e econômica”.

O Brasil, então, torna-se um país mais plural, em que “a multiplicação de demandas exacerba a tendência histórica de intervenção ampliada do Estado (...) [que] tem o resultado, aparentemente contraditório, de limitar progressivamente a capacidade de ação governamental” (ABRANCHES, 1988, p. 6).

Para Abranches (1988), seriam essas “as bases de tradição republicana [brasileira]: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional”. Para o autor, prevaleceria uma singularidade no arranjo institucional que denominou como “presidencialismo de coalizão”:

É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 27).

A reflexão de Sérgio Abranches é publicada no ano de promulgação da Constituição Federal de 1988. Para o autor, esta singularidade brasileira deveria ser enfrentada, tanto em curto prazo, no âmbito da própria constituinte, que então realizava seus trabalhos no Congresso Nacional brasileiro, como em longo prazo, com inovações constitucionais, a serem propostas pela própria Assembleia Nacional Constituinte.

Entretanto, observou-se *a posteriori* a radicalização de alguns dos aspectos apontados por Abranches, como a necessidade de realização de uma ampla coalizão para garantir governabilidade no país.

Lijphart (2003) possibilita um instrumental para que o Brasil seja caracterizado como uma democracia de tipo consensual, ou "consociativa", muito diferente do arranjo democrático de tipo majoritário. Assim Lijphart distinguia: "o modelo majoritário de democracia é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, a negociação e a concessão" (LIJPHART, 2003, p. 18).

As características de um modelo consensual seriam (LIJPHART, 2003, p. 19):

- a) Distribuição do Poder Executivo em amplas coalizões multipartidárias;
- b) Relações equilibradas entre ambos os poderes;
- c) Sistemas multipartidários;
- d) Representação proporcional;
- e) Sistemas coordenados e "corporativistas" visando ao compromisso e à concertação;
- f) Governo federal e descentralizado
- g) Divisão do Poder Legislativo entre duas casas igualmente fortes, porém diferentemente constituídas;
- h) Constituições rígidas, que só podem ser modificadas por maiorias extraordinárias;
- i) Sistemas nos quais as leis estão sujeitas à revisão judicial de sua constitucionalidade, por uma corte suprema ou constitucional;
- j) Bancos centrais independentes (não ocorre no Brasil).

Entre todos os elementos apontados por Lijphart, apenas a independência do Banco Central não está presente no arranjo institucional brasileiro. O item "f", que aponta para a descentralização, é comumente apontado como, no mínimo, inconsistente no país, dada a concentração das receitas tributárias no governo federal, na casa de 60% da receita corrente.

É no contexto do modelo consensual em que emerge a prevalência de políticas incrementais. Para Loureiro e Abrucio (2002, p. 61), o incrementalismo requer, por um lado, grande capacidade de governança, ou seja, forte competência técnica e articulação gerencial da burocracia governamental, tornando-a capaz de implementar de forma efetiva a agenda do governo. Por outro lado, ele é a

expressão de um arranjo institucional no qual o Executivo é politicamente limitado ou constrangido, sendo forçado institucionalmente a levar em conta e negociar continuamente com outros atores políticos no legislativo e nos governos subnacionais, e mesmo com grupos organizados na sociedade.

A lógica incremental nem sempre se aplica ao contexto brasileiro, mas ela é perceptível na reestruturação fiscal e monetária do país, entre os anos 1980 e 2000, e na condução de políticas sociais, com uma lógica de descentralização (Cf. ARRETCHE, 1999). A situação monetária pós-Plano Real (1994), que estabilizou preços e impôs um patamar de juros reais mais elevados do que a média dos países em desenvolvimento, reforçou o sentido incrementalista.

Não se verifica a mesma tônica, porém, no programa de desestatização, inaugurado nos anos 1990, já com o primeiro presidente eleito por sufrágio universal, Fernando Collor, e continuado com maior ou menor ênfase ao longo dos anos, principalmente nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Michel Temer (2016-2018) e bandeira política de Jair Bolsonaro (2019).

O mesmo pode ser dito em relação às reformas trabalhistas e implementação de um dispositivo que limita o gasto público por vinte anos (aprovado em 2016) e as reformas da previdência (que acontece em algumas rodadas, mas é mais profunda em 2019).

Todas as mudanças que fogem ao sentido lógico do incrementalismo, no Brasil, tem caráter liberal. Não significa que todas as políticas liberais fugiram do traçado incrementalista, porém.

Os gastos sociais seguiram uma lógica incremental. No Governo Federal, estes se ampliaram em cinco pontos percentuais desde 1995, primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso (2 pontos percentuais em todo o seu governo), até o primeiro ano de Dilma Rousseff (2011). No governo Lula (2003-2011), o gasto social federal subiu dois pontos e meio em relação ao PIB (SANTOS, 2015, p. 67).

A ampliação dos gastos refletiu a implementação de um Sistema Único de Saúde, de atendimento universal, a universalização do ensino básico e aumento do número de universitários. A possibilidade de aposentar-se por idade, no chamado Benefício de Prestação Continuada, programas condicionados de transferência de renda, como o Bolsa Família, também integram o gasto social.

A via expansionista é caracterizada por mudanças incrementais nas políticas sociais, no ordenamento fiscal, mas, recentemente, por mudanças mais frequentes que fogem à lógica incremental, todas de cunho liberal e com ênfase na diminuição dos custos da oferta, reduzindo o custo do trabalho. A ênfase governamental em promover a demanda tem uma dependência da trajetória desenvolvimentista, mas enfrenta resistência de uma agenda liberal, que aponta o chamado “custo Brasil” como um entrave ao crescimento econômico.

Em que pese existir prioridade com a estabilização, o Governo Federal apresenta déficit nas contas governamentais. Utiliza-se duas medidas para a condução econômica pelas autoridades brasileiras, o resultado primário e o resultado nominal, sendo que o segundo leva em consideração o pagamento de juros da dívida pública, enquanto no primeiro este gasto é desconsiderado.

Na via expansionista, não se observa superávit nominal ao longo dos anos. Por exemplo, em 2003, o déficit nominal rondava 4% do PIB. O menor patamar das últimas duas décadas é o de 2007, próximo de 2% do PIB, enquanto o pior é o de 2015, próximo de 10% do PIB (FMI, 2018)³.

Do ponto de vista tributário, o caráter regressivo mostrou-se permanente. A Carga Tributária por faixa de renda é mais regressiva do que a percebida na **Tabela 1**. Observa-se na tabela seguinte.

Tabela 2: Ônus tributário por classe de renda (2004-08)

Renda mensal em salários-mínimos	Carga tributária (%)	
	2004	2008
Até 2	48,8	53,9
2 a 3	38,0	41,9
3 a 5	33,9	37,4
5 a 6	32,0	35,3
6 a 8	31,7	35,0
8 a 10	31,7	35,0
10 a 15	30,5	33,7
15 a 20	28,4	31,3
20 a 30	28,7	31,7
Mais de 30	26,3	29,0

Fonte: IPEA, 2009, p. 04⁴.

A tributação brasileira é regressiva e apresenta uma dependência da trajetória desde os anos desenvolvimentistas: ênfase em tributar consumo, penalizando os mais pobres e ao mesmo tempo servindo como mecanismo de ineficácia das políticas governamentais; e contínuo aumento da carga tributária bruta em relação ao PIB. A Carga Tributária aumentou, como em muitos outros países, ao longo dos últimos quarenta anos. Segundo o *International Centre for Tax and Development* (2019⁵), a Carga Tributária brasileira rondava 34% em 2018; em 1991, rondava os 24%. A Argentina também apresenta alta, de 15,59% para 30% no mesmo período. A Turquia, de 15% para 25%.

Especificamente no Brasil, o aumento da tributação, repetindo, com sentido regressivo, não ampliou os investimentos, ou Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF). Segundo o Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV)⁶, os investimentos nunca superaram os 22% do PIB de taxa média por década. No começo do século XX, a taxa média era de 12,8% (1911-1920), ampliando-se a 15,5% (1951-1960) e 21,9% (1971-1990), permanecendo em 18% nas décadas seguintes.

³ Disponível em www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO. Acesso em 20 de setembro de 2019.

⁴ Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5297/1/Comunicado_n22_Receita.pdf. Acesso em 20 de setembro de 2019.

⁵ Disponível em < <https://www.wider.unu.edu/project/government-revenue-dataset> >. Acesso em 20/09/2019.

⁶ Disponível em < https://blogdoibre.fgv.br/posts/taxa-de-investimentos-no-brasil-menor-nivel-dos-ultimos-50-anos#_ftn1 >. Acesso em 20/09/2019.

Observa-se o quadro de tributação em elevação, com uma política industrial desligada e ampliação de serviços sociais (que, porém, em si, não explicam a elevação da tributação).

Uma marca importante da via expansionista é uma agenda de estabilização monetária, embora acumulados déficits nominais revelem o peso da rolagem de dívidas. Entre 2003 e 2013, por exemplo, todos os anos apresentaram superávit primário, quando o custo de rolagem das dívidas é desconsiderado. A partir de 2014, em todos os anos há déficit primário (FMI, 2018).

Durante os anos 2003-2014, observou-se queda continuada dos indicadores de desemprego, ao ponto de lograr um patamar menor do que 5%. Entre 1984 e 1991, o desemprego também esteve abaixo do patamar de 5,2% em todos os anos, embora exista uma diferença metodológica por causa de mudanças em 2002 (IBGE, 2019)⁷.

Entretanto, é importante salientar que, no Brasil, há um persistente quadro de trabalho informal, que remonta à própria definição brasileira de trabalho formal, regido pelas leis trabalhistas. Segundo Dupas (1998, p. 145), o setor formal superava 55% em 1985, chegando a 58% em 1989, mas caindo a 45,4% em 1997, ao passo que a informalidade subiu a 54,5% no mesmo ano. Em 2019, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontou 41,3% de trabalho informal (importante salientar a mudança metodológica de 2002)⁸.

O desligamento das políticas de industrialização levou à desindustrialização: em 1985, 21,8% do PIB era produzido pela indústria; em 1990, 17,7%; em 1994, 16,6%; em 2015, 11,4% do PIB, mesmo patamar verificado nos anos 1940 (DEPECON/FIESP, 2016).

A desindustrialização tem impacto na competitividade nacional, importante, sobretudo, quando é chegado ao ponto de Lewis. Para Cavalcante e Negri (2015, p. 144), "a produtividade do trabalho manteve, nas décadas de 1990 e 2000, uma trajetória de crescimento estável, porém reduzido (da ordem de 1% a.a. quando aferida com base no valor adicionado e no pessoal ocupado)".

De toda maneira, durante os anos 2000, observou-se forte mobilidade social, sendo 2/3 desta resultado da melhoria do mercado de trabalho e da valorização do salário-mínimo (SANTOS, 2015). Cerca de cinquenta milhões de pessoas ascenderam socialmente, sob um critério econômico de classificação de classes, nos anos do Governo Lula e primeiro mandato do Governo Dilma Rousseff. Porém, a recuperação do mercado de trabalho se deu sob uma base precária, de serviços pouco complexos e baixa produtividade.

7 Disponível em < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9183-pesquisa-mensal-de-emprego-antiga-metodologia.html?edicao=20750&t=downloads>>. Acesso em 20/09/2019.

8 TRABALHO INFORMAL AVANÇA PARA 41,3% DA POPULAÇÃO OCUPADA E ATINGE NÍVEL RECORDE, DIZ IBGE. G1, 30/08/2019. Disponível em < <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/08/30/trabalho-informal-avanca-para-413percent-da-populacao-ocupada-e-atinge-nivel-recorde-diz-ibge.ghtml>>. Acesso em 20/09/2019.

Considerações finais

A vigente via de desenvolvimento brasileira, denominada neste ensaio como “Via expansionista”, está calcada na pluralidade da sociedade brasileira, prevalecendo eventuais “coalizões de veto” que podem se formar em reação a propostas de transformações mais radicais nas políticas governamentais, fazendo com que prevaleça uma lógica incremental nas políticas públicas brasileiras, de maneira geral. Entretanto, não há o mesmo sentido em relação a algumas reformas de cunho liberal, em que se destacam uma limitação nos gastos do Governo Federal até 2036, reforma trabalhista, próxima ao que foi realizada na Europa duas décadas antes e reforma previdenciária, que institui maior tempo de contribuição e idade mínima de aposentadoria.

As reformas liberais visam quebrar a trajetória brasileira de enfatizar a demanda, que passa a ser crescentemente percebida como hipertrofiada após a promulgação da Constituição de 1988.

A base de sustentação desta via é, sob o ponto de vista fiscal, de expansão da carga tributária ou de aumento da arrecadação, o que faz com que se repita o quadro descrito por Abranches (1988), de dependência política em relação ao crescimento econômico. A desindustrialização elevou a dependência a bens primários que estão na pauta de exportação nacional, *commodities* dependentes dos resultados econômicos internacionais, ironicamente do desenvolvimentismo asiático.

Tende-se a acreditar que o crescimento econômico tem papel importante no cálculo que os atores sociais fazem em relação aos custos políticos de aderir a novas soluções para o que eventualmente for considerado coletivamente como problema público.

Nesse sentido, a “Via expansionista” é marcada pela prevalência de uma lógica incremental e por uma difusão da ideia de desenvolvimento. O ponto mais importante para pensar a promoção do desenvolvimento humano seria, no entendimento deste artigo, o aumento da efetividade governamental, fundamentalmente para diminuir fatores de ineficiência sistêmica das políticas sociais que estão, a rigor, em outros setores do governo, como a regressividade da tributação e a política industrial.

Além disso, é importante notar a mudança moral que fundamentou os processos de desenvolvimento brasileiro: na via agrário-exportadora, observou-se que o trabalho remunerado, em si, era considerado digno – um momento *laissez-faire* das relações trabalhistas no país, o que inclui a normalização do trabalho infanto-juvenil no período; na via expansionista, o Estado passa a reivindicar um papel de organizador da vida social, apontando para uma reformulação moral, em que todo o trabalho remunerado deve ser digno, isto é, as condições de trabalho são de interesse público e responsabilidade do Estado, que atua por intermédio de regulamentações orientadas por categorias profissionais; finalmente, na via expansionista, mas a rigor já desde os anos 1960, todo trabalho útil deve ser digno, refletindo na universalização racional-legal da cidadania.

O artigo não tem a pretensão de apresentar um modelo de desenvolvimento ou de apontar um nexo causal para a situação paradoxal da via expansionista: controle de gastos em um contexto de reiterados déficits, políticas sociais abrangentes em um contexto de emprego precário e tributação

regressiva, e crescimento econômico pela via agrária e setor de serviços, após um passado recente de industrialização. É preciso reconhecer que o artigo não enfatizou a influência externa, os aspectos exógenos do desenvolvimento.

Finalmente, é preciso pontuar que as políticas sociais, sob o aspecto da oferta, como uma política educacional e de ciência e tecnologia de longa data, não permitiram o logro de uma nova fase do desenvolvimentismo nacional. A temática da oferta, no Brasil contemporâneo, tem sido discutida sob o prisma de reformas liberais, sem lidar com o bem-estar econômico e fiscal.

Nesse sentido, é importante recolocar o debate sobre desenvolvimento no centro do debate público, reintroduzindo políticas ativas de industrialização e introduzindo um pacto trabalhista universal. Pode-se dizer que jamais os quatro elementos foram encontrados juntos em algum momento histórico brasileiro: estabilidade política; estabilidade monetária e fiscal; política industrial ativa; e política de bem-estar social, com compromisso com o pleno emprego, consumo e tributação progressiva. ⁸¹

Referencias

- ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. RBCS Vol. 14 no 40 junho/99.
- ARRIGHI, Giovanni. o longo século XX: dinheiro poder e as origens do nosso tempo. São Paulo: EdUNESP, 1996.
- CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 831-851, dez. 2012.
- CARDOSO, Maris T. Os reflexos da reforma tributária de 1966 e as possibilidades de sua modificação. São Paulo: Dissertação de mestrado. EASP/FGV, 1986.
- CARDOSO JR, José C.; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana. Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo - versão 2009. Brasília: IPEA, 2009.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CASTEL, Robert. As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do salário. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.
- CASTRO, Jorge A.; RIBEIRO, José A.; CHAVES, José V.; Duarte, Bruno C. Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Mimeo: IPEA, 2012.
- CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa E. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto;

- LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa E. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: IPEA, 2018.
- COELHO, Vitarque L. P. A política regional do governo Lula (2003-2010). *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, julho/dezembro 2015, p. 265 a 286.
- DAVID, Paul A. Path dependence – a foundational concept for Historical Social Science. *Cliometrica — The Journal of Historical Economics and Econometric History*, v.1, no.2, 2007.
- DUPAS, Gilberto. A lógica da economia global e a exclusão social. *Estud. av.*, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 121-159, Dec. 1998
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Panorama da Indústria de Transformação Brasileira. 11ª edição, 28 de setembro de 2016.
- DRAIBE, Sônia Miriam. O "Welfare State" no Brasil: características e perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo: ANPOCS, 1989.
- DRAIBE, Sônia Miriam. O. Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões à propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. *São Paulo em perspectiva*, vol. 11, nº 04, out/dez - 1997.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova* no.24 São Paulo Sept. 1991.
- FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo. Path dependency e os Estudos Históricos Comparados. *BIB*, São Paulo, nº 53, 2002, p. 79-102.
- GOBETTI, Sérgio W.; ORAIR, Rodrigo O. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. Mimeo. São Paulo: IPEA, 2016. Disponível em < http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf >. Acesso em: 10/09/2018, às 18:30.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Rio: Civilização brasileira, 2010, 5ed.
- KNIGHT, Peter T. Desenvolvimento sócio-econômico brasileiro: questões para a década de 80. *Rev. adm. empres.*, São Paulo, v. 22, n. 3, p. 05-22, Setembro de 1982 .
- LOUREIRO, ABRUCIO. Incrementalismo, negociação e accountability: análise das reformas fiscais no Brasil, Mimeo., FGV-SP, 2002.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Incrementalismo, negociação e accountability: análise das reformas fiscais no Brasil. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.
- MACHADO, Luiz Toledo. A teoria da dependência na América Latina. *Revista Estudos Avançados*, vol. 13, n. 35, 1999, pp.199-215..
- MARSHALL, T.H. A. *Cidadania, classe social e status*. Tradução por: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

- MARANHÃO, Rebecca L. A.; VIEIRA FILHO, José Eustáquio R. V. Previdência rural no Brasil. Cadernos de discussões do IPEA. Brasília: IEPA, 2018.
- NEGRI, Fernanda de; CAVALCANTE, Luiz R. Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes. Brasília: IPEA, 2015.
- NICOLAU, Jairo. Eleições no Brasil. Rio de Janeiro. Editora Zahar, 2012.
- NORTH, Douglas C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OCAMPO, Jose Antonio. The Latin American debt crisis in historical perspective. Columbia: mimeo, 2013. Disponível em <http://policydialogue.org/files/publications/The_Latin_American_Debt_Crisis_in_Historical_Perspective_Jos_Antonio_Ocampo.pdf>. Acesso em: 10/09/2018, às 18:11.
- OLIVEIRA, Luciano. Os Excluídos Existem? Notas sobre a elaboração de um novo conceito. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.33, São Paulo, ANPOCS, 1997.
- QUADROS, Waldir. O “milagre brasileiro” e a expansão da nova classe média. Campinas: IE/UNICAMP, 1991.
- RATTNER, Heinrich. Produtividade e desenvolvimento. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 7, n. 25, p. 53-78, Dezembro de 1967.
- RIBEIRO, Fernando. A política econômica e o Convênio de Taubaté na economia cafeeira (1889-1906). Pesquisa & Debate, volume 22, número 1 (39) p. 75-93, 2011.
- SANTOS, Anderson C. Políticas governamentais e redistributivismo no Brasil (2001 a 2011). Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências humanas, Letras e Arte – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. Cidadania e Justiça: A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1986.
- SCHWARZ, Lilia M. O espetáculo das raças. São Paulo: Cia. Das Letras, 1993.
- TOSI, Pedro G.; FALEIROS, Rogério N. O Café no Brasil: Produção e Mercado Mundial na primeira metade do século XX. XII Congresso Brasileiro de História Econômica. Niterói, 2017.
- VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. Mimeo: IPEA, 1996.

Sobre los autores/ About the authors

Anderson Cristopher dos Santos. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2015). Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2005) e mestrado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2008). Professor do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Lindijane Almeida possui graduação em Ciências Sociais, com habilitação em Sociologia e Ciência Política (1998), mestrado (2001) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2006), na área de concentração Desenvolvimento Regional. A partir de 2009 é professora adjunta do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas/Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais). Tem experiência na área de Sociologia e Ciência Política, atuando principalmente nos seguintes temas: estado, democracia, participação, gestão pública, políticas públicas e cidadania.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org