

Desenvolvimentismo e políticas sociais: apontamentos para o debate em curso**Development and social policies: notes for the ongoing debate**

DOI:10.34117/bjdv6n6-068

Recebimento dos originais:08/05/2020

Aceitação para publicação:03/06/2020

Edemar Rotta

Doutor e Pós-Doutor em Serviço Social (PUCRS). Professor do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas – Mestrado, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

Endereço: Rua Tiradentes, 531, Bairro Santo Antônio, Cerro Largo, RS/Brasil.

E-mail: erotta@uffs.edu.br

Carlos Nelson dos Reis

Pós-Doutorado na Universidade de Paris 13 Nord. Doutor em Política Econômica (UNICAMP). Professor do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Mestrado e Doutorado, da Escola de Humanidades (PUCRS).

Endereço: Avenida Ipiranga, 6681, Partenon, Porto Alegre, RS/Brasil.

E-mail: CNelson@purcs.br

RESUMO

O artigo reflete sobre as propostas de cunho desenvolvimentistas implantadas no Brasil, em diferentes períodos, tendo como foco a relação destas com as políticas públicas sociais. Através da revisão de literatura busca-se explicitar as propostas, em suas bases teóricas e processos práticos de implantação. Toma-se como referência dois momentos históricos específicos: o que se dá entre as décadas de 1930 e 1970, tido como o nascimento da experiência desenvolvimentista no Brasil e o que se dá a partir da primeira década do século XXI, com a retomada das ideias desenvolvimentistas como alternativa à crise das propostas neoliberais. O desenvolvimentismo, enquanto política econômica e proposta ideológica, emerge em contextos de tomada de consciência a respeito dos problemas decorrentes do subdesenvolvimento. Apresenta-se como propostas fundadas na ação deliberada do Estado, na existência de um projeto nacional e no incentivo à indústria como caminho para acelerar o crescimento econômico e a transformação da sociedade. Na proposta clássica de desenvolvimentismo, também conhecida por “velho-desenvolvimentismo”, há centralidade clara na dimensão econômica. As políticas sociais são concebidas como instrumentos, sob o controle do Estado, para viabilizar as ações necessárias à implantação da proposta definida pelas forças hegemônicas que controlam o capital e o poder político. Predomina um viés legalista, de controle dos conflitos e de cooptação dos sujeitos e movimentos, marcado por ações seletivas e fragmentadas, com fortes traços corporativos e clientelistas, não orientada para a consolidação de direitos dos cidadãos. O novo-desenvolvimentismo mantém a centralidade no projeto econômico, propondo que somente será possível pensar em um projeto nacional capaz de realizar as mudanças estruturais necessárias e manter o crescimento sustentado da economia a taxas elevadas, que viabilizem uma disseminação da riqueza pelos diferentes estratos da população, a partir de um Estado e um mercado fortes e de uma política

macroeconômica adequada. Nesta proposta as políticas sociais deveriam garantir um conjunto de “grandes serviços sociais universais”, sob responsabilidade do Estado e financiados por um sistema tributário progressivo. O social-desenvolvimentismo trabalha com a ideia do social como eixo do desenvolvimento, efetivado por uma ação incisiva do Estado na regulação do funcionamento do mercado, na condução dos investimentos, na implantação de política fiscal e tributária de modo a ativar um círculo virtuoso do crescimento obtido pela ampliação do consumo, da produção e do investimento. Em termos de políticas sociais advoga-se a necessidade de “conjunto consistente de políticas e programas sociais” na direção da proteção (previdência, assistência e saúde), da promoção (educação, cultura e trabalho) e da infraestrutura (habitação, urbanismo e saneamento) capazes de viabilizar a inserção produtiva, a distribuição de renda e a inclusão social, de forma institucionalizada através da “consolidação das leis sociais”.

Palavras chave: Desenvolvimentismo, Políticas sociais, Novo-desenvolvimentismo, Social-desenvolvimentismo.

ABSTRACT

The article reflects on the developmentalist proposals implemented in Brazil, in different periods, focusing on their relationship with social public policies. The literature review seeks to make the proposals explicit, in their theoretical bases and practical implementation processes. Two specific historical moments are taken as a reference: what happens between the 1930s and 1970s, seen as the birth of the developmental experience in Brazil and what happens from the first decade of the century XXI, with the resumption of developmentalist ideas as an alternative to the crisis of neoliberal proposals. Developmentalism, as an economic policy and ideological proposal, emerges in contexts of awareness of the problems arising from underdevelopment. It presents itself as proposals based on the deliberate action of the State, the existence of a national project and the incentive to industry as a way to accelerate economic growth and the transformation of society. In the classic proposal for developmentalism, also known as “old-developmentalism”, there is a clear centrality in the economic dimension. Social policies are conceived as instruments, under the control of the State, to enable the necessary actions to implement the proposal defined by the hegemonic forces that control capital and political power. A legalistic bias prevails, of conflict control and cooptation of subjects and movements, marked by selective and fragmented actions, with strong corporate and clientelist traits, not oriented towards the consolidation of citizens' rights. New developmentalism maintains the centrality in the economic project, proposing that it will only be possible to think of a national project capable of carrying out the necessary structural changes and maintaining the sustained growth of the economy at high rates, which enable the dissemination of wealth among the different strata of the population, based on a strong state and market and an adequate macroeconomic policy. In this proposal, social policies should guarantee a set of “great universal social services”, under the responsibility of the State and financed by a progressive tax system. Social-developmentalism works with the idea of the social as the axis of development, effected by an incisive action by the State in regulating the functioning of the market, in conducting investments, in implementing fiscal and tax policy in order to activate a virtuous circle of growth. obtained by expanding consumption, production and investment. In terms of social policies, the need for a “consistent set of social policies and programs” is advocated in the direction of protection (pension, assistance and health), promotion (education, culture and work) and infrastructure (housing, urbanism and sanitation) capable of making productive insertion, income distribution and social inclusion viable, in an institutionalized way through the “consolidation of social laws”.

Keywords: Developmentalism, Social policies, New-developmentalism, Social-developmentalism.

1 INTRODUÇÃO

A retomada do desenvolvimentismo, especialmente no Brasil e na América Latina, decorre, em grande parte, da crise das formulações de políticas econômicas e sociais implantadas com base no ideário neoliberal, a partir do processo de reestruturação capitalista. As diferentes conotações que esta retomada apresenta e sua relação com as políticas sociais é objeto deste ensaio, realizado a partir de revisão de literatura.

Trabalha-se com dois conceitos já consolidados no debate acadêmico, desenvolvimentismo e políticas sociais. Conceitos que possuem uma tradição teórico-reflexiva já consolidada e também de aplicação prática em experiências históricas concretas, porém sem reduzirem-se às compreensões unívocas, fechadas ou unânimes (FONSECA, 2014; CASTRO, 2012). Talvez resida exatamente nesta complexidade dos conceitos a riqueza de sua significação e a importância de seu estudo.

“A forma bastante usual de construir conceitos nas ciências humanas é mediante a elaboração de tipos ideais, seguindo a tradição weberiana” (FONSECA, 2014, p. 31). Nesta construção de “tipos ideais”, “cada categoria é definida por meio de um conjunto de atributos ao qual se chega a partir de um exercício da razão, sem se esperar, na realidade fática, que se encontrem todos os atributos nas diferentes situações concretas ou casos” (FONSECA, 2014, p. 31-2). Os conceitos são compreendidos como “construtos mentais” e a aproximação deles com o real sempre é probabilística. Nessa perspectiva são “ferramentas” que o cientista utiliza para fazer a aproximação com o real.

Utiliza-se esta tradição como referência, porém busca-se a aproximação da mesma com a realidade concreta na qual estes conceitos são empregados. Propõe-se que a realidade seja o ponto de partida e que os conceitos sejam construídos a partir da observação de seu emprego pela própria comunidade que o utiliza, quer em suas reflexões teóricas ou em experiências históricas concretas.

A proposta desta reflexão é fazer uma aproximação inicial entre desenvolvimentismo e políticas sociais a partir da análise da experiência brasileira¹. Toma-se como referência dois momentos históricos específicos para demonstrar a proposta desenvolvimentista implantada,

¹ A delimitação na experiência brasileira não significa o desconhecimento ou desconsideração das experiências e das reflexões implantadas e/ou realizadas em outras partes do mundo (para estas pode-se consultar Bresser Pereira, 2016; Bielschowsky, 1988; Katz, 2016; Fonseca, 2014; entre outros), mas sim uma opção de estudo assentada na trajetória acadêmica dos autores deste texto.

com sua consequente base teórica de sustentação, e o papel das políticas sociais na efetivação da mesma. O primeiro momento é o que se dá entre as décadas de 1930 e 1970, tido como o nascimento da experiência desenvolvimentista no Brasil. O segundo momento é o que se dá a partir da primeira década do século XXI, quando um governo de centro-esquerda conquista a Presidência da República e se mantém no poder por mais de três mandatos consecutivos (13 anos e meio), implantando o que muitos tem denominado de “novo desenvolvimentismo”. Muito mais do que retomar um debate teórico que já é denso no Brasil² a respeito da existência ou não de um “novo-desenvolvimentismo” ou de outras denominações possíveis, tais como “neodesenvolvimentismo” e “social-desenvolvimentismo”, este texto se propõe a dar mais acento na reflexão sobre a concepção de políticas sociais e seu papel na dinâmica de desenvolvimento em cada um destes períodos definidos para o estudo.

2 A EMERGÊNCIA DA EXPERIÊNCIA DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL: CONCEPÇÃO E PAPEL DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Os primórdios da experiência desenvolvimentista brasileira podem ser encontrados nas primeiras décadas do século XX, em especial a partir da “Revolução de 1930”. Porém, é consenso entre os pesquisadores da área que ela se efetiva, de forma mais estruturada na década de 1950. Nas primeiras décadas do século XX o modelo agrário exportador, hegemônico desde a independência, é abalado profundamente com a eclosão da 1ª Guerra Mundial e a posterior crise de 1929, forçando o Brasil a repensar sua organização econômica e sua estrutura sociopolítica. Os movimentos sociais, culturais e políticos que eclodiram a partir da década de 1920 são elucidativos desta realidade. Eles trazem à tona temas que evidenciam uma situação de “atraso estrutural” que precisava ser melhor compreendida para ser superada: desigualdades sociais e regionais expressivas, concentração fundiária e de renda, exploração do trabalho, ausência completa de infraestrutura urbana nas cidades nascentes, baixa produtividade do trabalho, ausência completa de direitos trabalhistas e sociais, dependência estrutural do setor agrário exportador, entre outros (IANNI, 1994).

A “Revolução de 1930” representou, de certa forma, a construção de uma nova hegemonia, assentada na aliança entre a incipiente burguesia industrial, as camadas médias urbanas e as elites rurais descontentes com a tradicional política do “café com leite”³. Em

² Vide reflexões feitas por Fonseca (2014), Bresser Pereira (2016), Bielschowsky (1988), entre outros.

³ Acordo estabelecido entre as oligarquias paulista e mineira no sentido de viabilizar a alternância entre elas na definição e apoio de candidatos para o cargo de Presidente do país durante a República Velha. O acordo matinha o poder destas oligarquias na definição dos rumos da política nacional.

realidade, tratou-se de uma “revolução pelo alto”, pois foi realizada a partir de articulações das elites que angariaram o apoio da população com uma proposta que incluía algumas reivindicações dos movimentos sociais e culturais, mas não mexia na estrutura de propriedade e de classes que havia se constituído desde o período colonial (FERNANDES,1975). A opção pelo ideário positivista⁴ como sustentáculo desta proposta representa bem as intenções da mesma. O positivismo era uma versão capitalista aceitável para as elites locais, pois seu projeto de “modernidade e reforma social” efetivava uma mudança econômica e cultural, sem grandes alterações na estrutura de classes e de poder presentes no Brasil (LARA, 1988).

As contribuições do positivismo na construção do pensamento e das experiências desenvolvimentistas no Brasil, em especial as ideias da “história como processo evolutivo, com etapas progressivas a serem percorridas” – futuro construído e etapas que podem ser aceleradas; do “intervencionismo” (FONSECA, 2104) – cabe aos governos a tarefa de enfrentar as barreiras antepostas ao progresso; e de que “a política deveria preceder a economia” – a ação humana pode e deve alterar o curso da história (FONSECA, 2104).

Na literatura encontra-se o destaque que, além da contribuição do positivismo, Vargas se vale das ideias dos “nacionalistas” – defesa do mercado interno, do protecionismo, do capital nacional e da industrialização; dos “papelistas” – no que concerne a admitir o crédito, o déficit público e os empréstimos como indispensáveis para alavancar a economia; dos defensores da indústria – no que concerne à criação de incentivos, inclusive tarifários e fiscais, porém sem prejudicar a relação com o mercado comprador e fornecedor, considerados indispensáveis para o desenvolvimento da indústria nacional (FONSECA, 2104) .

Tendo como instrumento a incisiva participação do Estado se produziu um novo “arranjo” de interesses que permitiu estabelecer uma política de proteção à indústria nacional contra a concorrência externa; mobilizar recursos que o empresariado nacional não possuía para criar uma infraestrutura adequada ao desenvolvimento industrial; apoiar a expansão do setor privado, através de subsídios creditícios e incentivos fiscais; criar uma legislação trabalhista e previdenciária que atraísse mão-de-obra do meio rural para os centros urbanos; reordenar a estrutura agrária, incentivando a produção de alimentos a baixos custos para os trabalhadores urbanos e buscando novas inserções no mercado externo; mobilizar o país em

⁴ Pensamento social estruturado com base nas ideias de Augusto Comte. Se desenvolve na França no início do séc. XIX e chega ao Brasil através de filhos da elite que estudavam na Europa. Era um pensamento social que se apresentava como alternativa ao liberalismo e ao socialismo, buscando uma via intermediária alicerçada na educação científica, na manutenção da ordem social e na intervenção do Estado para conduzir a sociedade ao progresso, o que viria pelo desenvolvimento da indústria.

torno de “um projeto de Nação” que superasse as desigualdades regionais; realizar uma série de investimentos na indústria de base, fundamental para a alavancagem de um processo efetivo de industrialização; ampliar a diversificação econômica; desenvolver os meios de transporte; incorporar gradativamente o proletariado à sociedade; fortalecer uma camada média de proprietários imbuídos de um sentimento patriótico de amor ao trabalho e de respeito às leis estabelecidas; introduzir novas técnicas capazes de aumentar a produtividade do trabalho. Para implementar essa política utilizavam-se estratégias que alternavam coerção, consenso e “autonomia controlada” (ROTTA, 2007).

Na formatação desse projeto de desenvolvimento as políticas públicas sociais constituíram-se em importantes estratégias para efetivar mecanismos de controle dos conflitos sociais. Como o projeto visava uma mudança gradativa na estrutura econômica e social do país, os conflitos aflorariam e seria necessário ativar mecanismos de controle dos mesmos. A opção pelo viés legalista deu a tônica de um Estado social autoritário que buscava sua legitimação em medidas de cunho regulatório e assistencialista, a partir de ações seletivas e fragmentadas que respondiam de forma insuficiente às demandas, gerando um “sistema de proteção social” de tipo conservador ou meritocrático-particularista, com fortes marcas corporativas e clientelistas na consagração de privilégios e na concessão de benefícios e não na consolidação de direitos dos cidadãos. As ações implantadas e o caminho utilizado para sua efetivação, deixam claro que os direitos sociais foram usados como mecanismos de gestão governamental dos conflitos e das aspirações da população com o objetivo de criar as condições para a implantação de um projeto que atendia aos interesses da nova articulação de forças que conquistou o poder a partir da Revolução de 1930 (COUTO, 2004).

Se, com a “era Vargas”, tem-se o estabelecimento das bases iniciais de construção da proposta desenvolvimentista no Brasil, foi, sem dúvida, com a governo Juscelino Kubitschek de Oliveira (JK) *que* a mesma alcançou seu auge. Com a proposta dos “Cinquenta anos em Cinco” e o “Plano de Metas, “o pensamento sobre a transformação se tornou hegemônico em relação ao pensamento sobre a conjuntura, sobre como segurar a inflação e outras questões de curto prazo” (BIELSCHOWSKY, 2011, p. 19).

Beneficiando-se da estrutura já constituída em termos de administração pública, assim como de um ambiente político favorável à consolidação de propostas desenvolvimentistas, JK propõe substituir o “nacionalismo getulista” pelo “desenvolvimentismo” (CARDOSO, 1977). Tratava-se de proposta mais concreta e atraente para a burguesia industrial brasileira que se formava, na medida em que propunha a aliança entre o Estado, a iniciativa privada e o capital

internacional para alavancar o processo de desenvolvimento do país; para os trabalhadores, pois sinalizava maiores possibilidades de emprego e melhores salários; para as elites agrárias, pois valorizava as exportações como essenciais para a geração de superávit na balança de pagamentos e não mexia na estrutura de posse da terra; para as forças armadas, onde se localizavam fortes focos de oposição ao governo, pois valorizava a defesa nacional como elemento importante para o desenvolvimento; até mesmo para os grupos mais à esquerda, pois apresentava-se como uma proposta mais aprazível do que a alternativa udenista (CARDOSO, 1977; BRUM, 2003).

O núcleo central da proposta de desenvolvimento apresentada por Juscelino foi o Plano de Metas (1956-1960). Um plano alicerçado em 30 metas⁵ que, em termos gerais, podem ser sintetizadas em duas grandes linhas de suporte ao processo de industrialização. Na primeira, estão situados os investimentos governamentais em infraestrutura e em energia a serem executados diretamente pelo governo federal ou através de empresas estatais. Na segunda, está um extenso conjunto de projetos voltados para a instalação, ampliação e modernização do setor secundário, de equipamentos e de insumos, que dispunham de vários tipos de incentivos creditícios e cambiais (DIAS, 1996, p. 50).

Para garantir a implantação do Plano de Metas, Juscelino tomou um conjunto de iniciativas visando superar as dificuldades políticas no Congresso e a burocracia pública. No Congresso, ele negociou uma coalizão de centro-esquerda (PSD, PTB e PSP), a partir da constituição do seu ministério, capaz de dar sustentação ao governo e garantir a aprovação de seus projetos fundamentais. Em termos de administração pública, criou mecanismos e estratégias capazes de assegurar o funcionamento das empresas estatais e constituiu uma estrutura de administração capaz de dar agilidade e integração nas decisões e medidas a serem tomadas. “Nesta nova institucionalidade, a execução do Plano de Metas teria como núcleo básico do mecanismo planejador e gerencial a associação concretizada entre o BNDE e o Conselho de Desenvolvimento⁶” (DIAS, 1996, p. 36).

O Governo JK representou o momento culminante de um processo que havia se iniciado em 1930, que marca a formação das bases indispensáveis à autodeterminação da acumulação capitalista no Brasil. Consolida-se o processo de transformação das bases econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas necessárias para a implantação do capitalismo no Brasil. Transformações que retêm, simultaneamente, tanto as características

⁵ Detalhes das mesmas podem ser encontrados em Dias (1996).

⁶ Detalhes sobre suas atribuições, estrutura e funcionamento podem ser buscados em Dias (1996).

gerais de todo e qualquer desenvolvimento capitalista, bem como aquelas específicas, próprias de um capitalismo que se constituiu na etapa monopolista do capitalismo mundial e que tem como ponto de partida um passado colonial (DRAIBE, 1985).

No projeto desenvolvimentista de JK, as políticas sociais assumiram configuração um pouco diferenciada na relação com o período anterior. A viabilidade do projeto econômico desenvolvimentista passava pelo aumento da taxa de exploração da força de trabalho e pela adoção de uma política de transferência de renda da sociedade como um todo para os setores mais dinâmicos da economia, o que poderia levar à perda do apoio político dado ao governo por parte da classe trabalhadora. Para não perder o apoio dessa classe, sem, contudo, comprometer o projeto econômico, o governo passou a utilizar as políticas públicas sociais como mecanismos para garantir a implantação do novo modo de vida exigido pelo modelo econômico e para suprir necessidades advindas do processo de urbanização (FEE, 1983).

É crível destacar que a “questão social” não foi preocupação central do governo JK, pois o Plano de Metas estava centrado nos aspectos econômicos (COUTO, 2004). A leitura das metas deixa evidente que os aspectos sociais apareciam como complementares ou decorrentes das metas econômicas. A visão de desenvolvimento dominante entendia que o crescimento econômico, por si só, traria melhorias generalizadas nas condições de vida da população. Apenas a educação aparece como a última meta do plano, mais por influência política⁷ do que pela concepção de desenvolvimento da equipe que as elaborou.

A educação assumiu papel estratégico no projeto desenvolvimentista de JK, pois cabia a ela responder às necessidades de qualificação profissional, especialmente na área tecnológica de nível médio e superior, contribuir para a elevação do padrão médio de escolaridade da população e formar uma mentalidade receptiva ao processo de modernização exigido. “Via-se como necessário o rompimento com as concepções tradicionais que impunham ‘resistências à mudança’, de modo não só a criar uma nova mentalidade, como também novos comportamentos compatíveis com o ‘progresso social’” (FEE, 1983, p. 214).

O crescimento econômico gerado pelo Plano de Metas não conseguiu reduzir as diferenças regionais e nem produzir melhorias generalizadas nas condições de vida da

⁷ No Plano de Metas, a educação ocupou a meta de nº 30. Nela estão descritas as prioridades e os investimentos previstos. Na proposta inicial do Plano de Metas a educação não estava incluída. Por influência do Ministro da Educação, Clóvis Salgado, a educação foi anexada como meta de número 30 e posta como essencial para viabilizar a formação de mão-de-obra e a criação de um ambiente favorável ao projeto desenvolvimentista. A educação foi incluída como uma rubrica de “educação para o desenvolvimento”, demonstrando com clareza o seu objetivo básico (DIAS, 1996).

população brasileira como um todo (BRUM, 2003). No período final de seu governo, Juscelino passa a ter seu plano questionado pela população em geral, especialmente pela perda do poder aquisitivo dos salários que passam a ser corroídos pela inflação, e pelos grupos políticos vinculados à UDN (União Democrática Nacional) que acusam o governo de favorecer a corrupção. Os conflitos intensificam a organização das diferentes classes e grupos sociais na defesa de seus interesses, nem sempre passíveis de articulação e mediação política.

A década de 1960 representa um período privilegiado da explicitação do conflito das diferentes posições político-ideológicas⁸ que permeiam a sociedade e se manifestam nos embates pelo controle do Estado, instrumento fundamental para a conquista da hegemonia por qualquer um destes grupos em disputa. O golpe militar foi a forma que as forças conservadoras encontraram para reverter o jogo a seu favor e a abortar as reformas de base que poderiam consolidar um projeto social com distribuição de renda e redução das desigualdades sociais e regionais. Com ele, as forças conservadoras reassumiram o controle do governo e reprimiram as organizações sociais que representavam ameaça ao seu poder. Caçaram direitos políticos e civis de lideranças que eram contrárias, expulsando muitas delas do país, assassinando ou fazendo desaparecer outras tantas. Em nome da democracia e da ordem interna produziram um regime de exceção que garantiu a consolidação dos interesses do capital internacional e dos seus aliados em nível interno (BRUM, 2003).

Os governos militares que se sucederam entre 1964 e 1985 adotaram uma política econômica centrada em dois objetivos básicos: a estabilidade econômica e o crescimento acelerado da economia. A condução da política econômica foi entregue a técnicos civis, de reconhecida competência na área⁹, porém comprometidos com o ideário das forças conservadoras que sustentavam o governo. Para dar conta do primeiro objetivo, Castelo Branco lançou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-1966), visando corrigir as distorções da economia, sanear as finanças públicas, realinhar preços de bens e serviços públicos, recuperar a capacidade de investimento das empresas estatais, renegociar a dívida externa, aumentar a participação do Brasil no comércio mundial, reequilibrar a balança de pagamentos, restabelecer a confiança e a credibilidade no exterior, controlar a inflação e criar as condições para a retomada do crescimento econômico (BRUM, 2003).

⁸ Bielschowsky (2011) identifica 5 “correntes de pensamento” que se debatiam e que, de certa forma, representavam os interesses em jogo nas diferentes classes e grupos sociais neste período: a “direita neoliberal”, a “esquerda socialista”, o “desenvolvimentismo do setor privado”, o “desenvolvimentismo do setor público não nacionalista” e o “desenvolvimentismo público nacionalista”.

⁹ A exemplo de Otávio Gouveia de Bulhões, Roberto Campos e Antônio Delfim Netto.

Para dar conta do segundo objetivo, foram editados os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND)¹⁰, a partir de 1970. Esses planos buscavam criar e assegurar as condições para um crescimento econômico acelerado, consolidar o sistema capitalista no país, aprofundar a integração da economia brasileira no sistema capitalista internacional e transformar o Brasil numa potência mundial. Esse projeto de crescimento econômico acelerado estava centrado na expansão do desenvolvimento industrial, na modernização da agricultura e na criação de um setor de serviços capaz de responder às necessidades dos outros setores e a integração do país a moderna economia capitalista mundial (BRUM, 2003).

A implantação desse projeto requeria a utilização de recursos substanciais, sobretudo capital e tecnologia, que o Brasil não dispunha, nem em volume e nem em qualidade suficientes (BRUM, 2003). Os governos militares foram buscar esses recursos atuando em duas frentes: em nível interno e externo. Em nível interno buscaram ampliar o sistema público de arrecadação tributária; promover a poupança; fortalecer e ampliar o mercado de ações; estabelecer uma rígida política de controle dos salários, de forma a expropriar os trabalhadores e garantir a apropriação privada do trabalho coletivo; utilizar o recurso inflacionário para transferir renda do trabalho ao capital e inviabilizar qualquer política de distribuição de renda; lançar mão do endividamento público interno, desviando recursos substanciais do investimento produtivo para a especulação financeira (BRUM, 2003).

Em nível externo, buscou-se capital e tecnologia para a realização de obras na infraestrutura econômica e na indústria básica e para a expansão e modernização do parque e da produção industrial. Os recursos¹¹ entraram no Brasil sob a forma de empréstimos e financiamentos para o governo e para as empresas privadas, como investimentos diretos na ampliação das multinacionais que já operavam no país, para a instalação de novas empresas estrangeiras, para a compra de empresas nacionais por grupos transnacionais ou ainda para a associação de empresas estrangeiras com empresas nacionais. Com isso “aprofundou-se o entrelaçamento e a dependência financeira do país em relação aos centros do capitalismo internacional e aumentou a participação do capital internacional nos setores mais modernos e dinâmicos da economia brasileira” (BRUM, 2003, p. 331).

Entretanto, a ascensão dos militares ao poder, em 1964, acentuou o viés seletivo e de controle das políticas sociais. O Estado passou a atuar setorialmente e expandir um “corpo

¹⁰ O I PND (1970-1974), o II PND (1975-1979) e o III PND (1980-1985). Para a condução desses planos foi designado o economista Antônio Delfim Netto.

¹¹ A Dívida Externa bruta brasileira saltou de 3,5 bilhões de dólares, em 1965, para 91 bilhões de dólares, em 1984 (BRUM, 2003, p. 331).

institucional tecnocrático para responder às demandas sociais e do capital” (COUTO, 2004). O Regime Militar imprimiu uma lógica de “tratamento técnico” dos problemas e demandas sociais, desqualificando as mobilizações e reivindicações sociais e fortalecendo os mecanismos institucionais de controle. O regime passou a tratar a questão social através da articulação de estratégias de repressão, controle, assistência e concessão, imprimindo um viés do planejamento social como corretivo do planejamento econômico (SPOSATI, 1998).

A política social brasileira durante o Regime Militar é caracterizada como de “estratégia conservadora” e se organiza em “cinco traços estruturais, presentes, com especificidades, em cada um e no conjunto dos setores que foram objeto da ação governamental entre 1964-85” : (1) a regressividade dos mecanismos de financiamento, (2) a centralização do processo decisório, (3) a privatização do espaço público, (4) a expansão da cobertura e (5) o reduzido caráter redistributivo (FAGNANI, 1996, p. 60-61).

A articulação dos mecanismos desta “estratégia conservadora” visava manter a população sob a guarda dos instrumentos técnicos e burocráticos do governo” (COUTO, 2004, p. 132), desqualificando os demais interlocutores e acentuando o viés do tratamento técnico e burocrático das manifestações da questão social. A centralização excluiu a representação dos trabalhadores nos organismos de gestão das políticas e reorganizou os fundos sociais e os programas de assistência, mantendo-os sob o controle da esfera federal (SPOSATI, 1998).

Ao recriar programas assistenciais, os governos militares buscaram obter apoio ao regime, criar novas formas de mediação entre o Estado e a sociedade e despolitizar a organização dos trabalhadores. Os programas assistenciais não utilizaram as técnicas populistas presentes no trato da política pública social brasileira desde a década de 1930, mas sim lançaram mão de uma nova compreensão do papel do Estado e dos instrumentos a sua disposição. “Usando do planejamento como técnica de consenso social e do técnico como conhecedor das necessidades e interesses das classes subalternizadas”, os governos militares transformaram essas classes em objeto passivo dos “benefícios” que ilusoriamente lhe ofereciam como antecipação às suas necessidades (SPOSATI, 1998, p.49). Ao mesmo tempo, abriram novos campos de investimento aos setores empresariais que haviam se especializado na produção de serviços e preservaram as condições de acumulação capitalista, com generosa intervenção do Estado (SPOSATI, 1998).

A ideia de direitos como concessão do Estado, do governante, de lideranças, de amigos ou de políticos influentes é tradição na história social brasileira (CARVALHO, 2002). Os militares utilizaram-se muito bem dessa tradição ao centralizarem a administração dos fundos

e programas sociais na esfera federal e ao delegarem as decisões para pessoas de sua inteira confiança. Utilizaram os Meios de Comunicação Social para produzir uma imagem de que a manutenção da “ordem social” era vital para o desenvolvimento do país e que os que se manifestavam contra essa ordem instituída eram “inimigos do país”. Passavam uma imagem dos militares como os “defensores dos interesses da Nação”, os “guardiões da moralidade” e os “defensores dos direitos dos cidadãos de bem”. A farta concessão de subsídios às atividades econômicas auxiliava a consolidar a imagem de que o governo apoiava quem “trabalhava para o desenvolvimento da Nação” (ROTTA, 2007).

A análise do “desenvolvimentismo autoritário de 1968 a 1980”, refere que, “apesar da rejeição oficial de uma agenda de reforma progressista, o governo militar manteve vários elementos desenvolvimentistas e, ao invés de enfraquecer o papel do Estado, aumentou, mais ainda, sua capacidade de intervenção” (PRADO, 2011, p. 29). As propostas implantadas (reforma fiscal, reforma tributária, reforma do sistema financeiro, entre outras) ampliaram a capacidade de intervenção do Estado, gerando expressivo crescimento econômico, porém concentrando renda e ampliando as desigualdades. As reações ao regime se intensificaram à medida em que os índices de crescimento da economia diminuían e o governo não conseguia justificar sua proposta, interna e externamente. “A crise da década de 1980 não foi apenas uma crise conjuntural, foi um ponto de inflexão, em que um modelo de crescimento baseado na substituição de importação encontrou seus limites” (PRADO, 2011, p.23).

A partir da década de 1980, com a hegemonia da teoria econômica neoclássica e da ideologia neoliberal, o projeto de industrialização é abandonado pois é julgado “desnecessário” para o crescimento econômico (BRESSER PEREIRA, 2016). Na década de 1990, “as reformas neoliberais são adotadas por todos os países da periferia do capitalismo, exceto os países do Leste Asiático e a Índia. As novas palavras de ordem passam a ser desnacionalização, privatização e desregulamentação” (BRESSER PEREIRA, 2016, p. 151). Não é objeto deste texto a análise da proposta neoliberal, uma vez que se concentra o foco no ideário desenvolvimentista. O tópico a seguir trabalha a retomada do desenvolvimentismo, na esteira da crise da proposta neoliberal implantada no Brasil a partir da década de 1980.

3 NOVO-DESENVOLVIMENTISMO OU SOCIAL-DESENVOLVIMENTISMO? CONCEPÇÃO E PAPEL DAS POLÍTICAS SOCIAIS

A crise das formulações de políticas econômicas e sociais implantadas com base no ideário neoliberal, nas mais diversas partes do mundo, torna-se amplamente visível a partir do

final da década de 1990. Aspectos desta crise manifestam-se no crescimento das taxas de desemprego, na ampliação das desigualdades sociais e regionais, na concentração de renda, nas baixas taxas de crescimento econômico, entre outras. É nesta perspectiva que se observa que “a incapacidade do Consenso de Washington em fundamentar políticas econômicas capazes de engendrar processos de desenvolvimento mais duradouros” (CARNEIRO, 2012, p.767) levou a críticas recorrentes de suas concepções e à derrota das coalizões políticas que lhe davam sustentação, de forma especial na América Latina.

No caso do Brasil, a partir destas críticas ao ideário neoliberal e das “novas coalizões políticas” que vão se formando na tentativa de construir uma nova hegemonia, emergem, de forma geral¹², duas vertentes de pensamento identificadas com o ideário desenvolvimentista: o social-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo (CARNEIRO, 2012; FONSECA, 2014). Outra linha de observação identifica estas duas grandes concepções, porém prefere denominá-las, respectivamente, de forma principal, como “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado” e “desenvolvimentismo exportador do setor privado”, utilizando as expressões social-desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo, entre parênteses, para caracterizar as duas propostas (BASTOS, 2012).

Carneiro (2012) e Bastos (2012), concordam ao identificar as origens destas duas propostas. Apontam que o novo-desenvolvimentismo tem origem em grupos e intelectuais que realizam a crítica à política macroeconômica do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), muitos deles ligados ao pensamento liberal, tendo em Luiz Carlos Bresser Pereira seu principal representante teórico. Enquanto o social-desenvolvimentismo tem origem na equipe de governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, especialmente a partir do seu segundo mandato, estando mais presente nas instâncias políticas, porém buscando sua afirmação na academia a partir do final da década de 2000, com as elaborações de Ricardo Bieslchowsky, Márcio Pochmann, Guido Mantega, Luciano Coutinho, Aloizio Mercadante Oliva, entre outros.

O novo-desenvolvimentismo surge no início dos anos 2000, como uma reação ao “duplo populismo” (o fiscal e o cambial), que estava na base do fracasso tanto dos liberais (acusados de praticarem um populismo cambial, especialmente os ortodoxos liberais) quanto dos velhos desenvolvimentistas (acusados de praticarem o populismo cambial e fiscal) em

¹² Fala-se de “forma geral”, pois se tem autores que trabalham com outras formulações, a exemplo de Pfeifer (2014), que trata as duas como “neodesenvolvimentistas”, diferenciando autores e escolas que ressaltam aspectos diversos em seus posicionamentos e produções teóricas.

promover o crescimento com estabilidade (BRESSER PEREIRA, 2016). Esta concepção ganha corpo com a aprovação das “Dez Teses sobre o Novo-Desenvolvimentismo”¹³, em julho de 2010, afirmando-se como uma “nova escola de pensamento”.

Comparando o “velho” e o “novo” desenvolvimentismo, Bresser Pereira (2016, p. 157) aponta algumas características básicas que os diferenciam. O “velho desenvolvimentismo” tem seu foco nos países pré-industriais; centra-se no desenvolvimento da indústria e na proteção à indústria nacional; propõe como base o modelo de substituição das importações; defende a política de crescimento com poupança ou endividamento externo. O Novo-desenvolvimentismo tem seu foco nos países de renda média, que já realizaram sua revolução industrial e capitalista; propõe igualdade de condições de competição para as empresas industriais, principalmente porque a taxa de câmbio tende a ser sobre apreciada no longo prazo; rejeita a tese do crescimento com poupança e endividamento externo; defende um modelo baseado na exportação de bens manufaturados apoiado em uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial ou competitiva; propõe a integração internacional competitiva dos países em desenvolvimento, ao invés de integração subordinada (BRESSER PEREIRA, 2016).

Apontando as características essenciais do conceito de novo-desenvolvimentismo, Bresser Pereira (2016) refere três, que estariam em seu núcleo central: a ideia de desenvolvimento como mudança estrutural (herdada do desenvolvimentismo clássico), a tese do crescimento puxado pela demanda (herdada de Keynes e Kalecki) e a tendência à sobre apreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio. De outra forma a proposta novo-desenvolvimentista está calcada em quatro teses fundamentais: (1) não haverá mercado forte sem um Estado forte; (2) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (3) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia nacional de desenvolvimento; (4) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2007).

Analisando a concepção de política social subjacente à proposta novo-desenvolvimentista, é importante destacar que, nos primeiros escritos de seus formuladores, especialmente Bresser Pereira, ela estava praticamente ausente. A ideia de desenvolvimento restringia-se aos aspectos econômicos (PFEIFER, 2014). A partir de 2005, com a publicação

¹³ Detalhes sobre as Teses, bem como sobre as tratativas para sua elaboração podem ser encontrados em http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/theses_portuguese.asp

do livro “Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social”, organizado por João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel, é que o social passa a ocupar a pauta através de temas tais como o pleno emprego, o desemprego, a concentração de renda, a exclusão social e a estagnação econômica. A perspectiva do crescimento econômico com distribuição de renda torna-se evidente nas reflexões dos diversos autores da proposta. A redução das desigualdades sociais e a melhoria do padrão de vida da população tornam-se aspectos chave da proposta novo-desenvolvimentista (PFEIFER, 2014).

Na abordagem à questão da política distributiva, se percebe que “além de garantir um salário mínimo decente, deve se voltar para um sistema de bem-estar social amplo, baseado na garantia de direitos universais à educação fundamental, aos cuidados de saúde e a uma velhice digna, financiado por um sistema tributário progressivo” (BRESSER PEREIRA, 2016, p. 161). Nesse contexto há a defesa de “carga tributária relativamente alta” capaz de financiar os “grandes serviços sociais universais”, não apenas porque estes serviços sejam mais justos, mas também porque são mais econômicos do que aumentar salários (BRESSER PEREIRA, 2016). Porém o aumento da carga tributária não deve ser visto como dado consumado, mas sim resultado de discussão e negociação política. Em sociedades que se pressupõem democráticas, o capitalismo não pode ser apenas desenvolvimentista, mas também deve ser social. “[...] o novo-desenvolvimentismo é necessariamente social, e por isso defende políticas ativas de diminuição das desigualdades que, se deixadas por conta do mercado, são muito elevadas” (BRESSER PEREIRA, 2016, p. 162-3).

As origens da vertente social-desenvolvimentista são identificadas como já estando presentes no plano de governo da candidatura Lula, em 2002, no qual a dimensão social é apontada como o principal eixo do novo modelo de desenvolvimento, assegurado o seu caráter democrático e nacional. O programa econômico estaria estruturado a partir de duas dimensões: a social e a nacional, enquanto o novo modelo apresentado para o país seria fundado em três aspectos: o crescimento do emprego, a geração e distribuição de renda e a ampliação da infraestrutura social (BASTOS, 2012). Porém, a proposta social-desenvolvimentista se afirma no segundo mandato do presidente Lula, isto porque “as resistências à implementação do modelo demoraram a ser contornadas, mas também que suas bases sociais e políticas empurraram-no adiante” (BASTOS, 2012, p. 795).

No primeiro Plano Plurianual do Governo Lula (2004-2007) já está presente a perspectiva do crescimento com distribuição de renda, porém foi a partir do segundo mandato (2007 a 2010), que a mesma se torna hegemônica no núcleo central do governo e nas principais

instituições públicas federais responsáveis pelo planejamento e a execução das políticas públicas. “No segundo governo Lula, houve uma conjugação de distribuição de renda e expansão do investimento”, (BIELSCHOWSK, 2011, p. 21), viabilizados pelas ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e pelos financiamentos via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil. Com a expansão da capacidade de consumo a população acessa a bens mais modernos, favorecendo a modernidade das empresas e a propagação das novas tecnologias. Cria-se um “círculo virtuoso” no qual a melhoria da distribuição de renda alimenta o investimento e o progresso técnico (BIELSCHOWSK, 2011).

Os autores ligados à vertente social desenvolvimentista reivindicam a redistribuição de renda como a marca mais importante das propostas de desenvolvimento, recuperando a tradição histórica estruturalista do desenvolvimentismo de Raúl Prebisch e Celso Furtado (FONSECA, 2014). Entre estes autores, é possível destacar Carneiro, Bielschowsky e Bastos, todas produções de 2012 (FONSECA, 2014). Na mesma direção, pensadores ligados ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sob a liderança de Marcio Pochmann¹⁴, ao Centro Celso Furtado, à Associação Keynesiana Brasileira e à Rede Desenvolvimentista¹⁵, passam a produzir e a divulgar estudos adensando o debate desta vertente (PFEIFER, 2014).

A ideia chave que orienta a proposta social-desenvolvimentista é a “definição do social como eixo do desenvolvimento” (CARNEIRO, 2012, p. 773), o que representa uma inversão de prioridade em relação ao posto pelo velho e pelo novo-desenvolvimentismo, para os quais a centralidade reside no desenvolvimento das forças produtivas. Para caracterizar o núcleo central da proposta Carneiro recorre às contribuições de *Bielschowsky (2001)* nas quais o mesmo afirma que “a estratégia de crescimento poderia ser sintetizada na ampliação e generalização do consumo de massas” (CARNEIRO, 2012, p. 774). Ou melhor que “a ampliação do consumo de massas fundada na redistribuição de renda seria o fator dinâmico primordial” (CARNEIRO, 2012, p. 774). “[...] Bielschowsky (2001) postula, na verdade, o que denomina de círculo virtuoso do crescimento a ser obtido por meio de aumento de salários/ampliação de consumo popular/investimentos/aumento de produtividade/aumento de salários” (CARNEIRO, 2012, p. 774).

¹⁴ Ocupou a Presidência do IPEA de 2007 a 2012.

¹⁵ Citando algumas das mais expressivas. Maiores informações podem ser encontradas em Pfeifer (2014) e CGEE (2013), entre outros.

Em trabalho posterior, Bielschowsky discute as possibilidades de uma proposta de desenvolvimento para o Brasil, diante do contexto nacional e internacional do período, centrada em “três motores do desenvolvimento”, ou “três frentes de expansão movidas pela demanda”: (1) um amplo mercado interno de consumo de massa – tanto mais amplo quanto melhor vier a ser a distribuição da renda –, aliado a uma estrutura produtiva potencialmente capaz de realizar localmente grande parte da produção em larga escala nos setores primário, industrial e de serviços, sem prejuízo de ampliar as exportações; (2) uma forte demanda nacional e mundial por recursos naturais; e (3) demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura econômica e social. Estes motores do desenvolvimento podem ser potencializados por dois “turbinadores”: a inovação tecnológica e a reativação de encadeamentos produtivos fragilizados (BIELSCHOWSKY, 2012). Em dois destes “motores do desenvolvimento”, a dimensão social e de distribuição de renda ocupam espaço central.

Na proposta social-desenvolvimentista é fundamental a ação do Estado, especialmente na questão do investimento pois este carrega sempre um nível de incerteza que os agentes do mercado nem sempre estão dispostos a enfrentar (MOLO, 2016). Os mecanismos essenciais para a ação do Estado no sentido de favorecer os investimentos, públicos e privados, são a política fiscal e a tributação sobre a renda do capital. Esta última como elemento fundamental para o processo de redistribuição e ativação do mercado interno.

O papel do Estado também é destacado no sentido de que sua intervenção é essencial para superar o problema estrutural dos países em desenvolvimento no que tange ao “bloqueio do processo de habilitação”¹⁶, que não é resolvido pelos mecanismos do mercado e pelo crescimento econômico. É preciso que o Estado crie “um conjunto consistente de políticas e programas sociais” capazes de viabilizar a inserção produtiva, a distribuição de renda e a inclusão social. Bem como um conjunto de ações internas no sentido de eliminar a pobreza, distribuir e redistribuir renda, viabilizar a inserção produtiva e dinamizar o mercado interno, além de ações na direção de uma inserção soberana no cenário internacional, através da busca “incessante de novos espaços para o país e na redução das assimetrias políticas, econômicas e comerciais entre as nações” (MERCADANTE OLIVA, 2010, p. 32).

¹⁶ Remetendo a reflexão de Celso Furtado a respeito da abordagem de Amartya Sen. “Nos países em desenvolvimento, que têm vastas parcelas da população excluídas do consumo e das oportunidades, há, com frequência, uma situação de “privação original” do acesso à terra, à moradia, à educação de qualidade, etc., que cria um círculo vicioso que reproduz a pobreza de forma intergeracional” (MERCADANTE OLIVA, 2010, p. 18).

Não menos importante é outra característica pouco acentuada desta vertente, qual seja a necessidade da construção de uma “nova maioria política” que assuma o protagonismo de conceber o desenvolvimento centrado no bem-estar coletivo (POCHMANN, 2012). Para que isso se torne possível é necessário refundar o Estado sobre novas bases, sinalizadas a partir de “três eixos”. Um primeiro eixo requer uma “reorganização administrativa e institucional que viabilize a reprogramação de todas as políticas públicas a partir da matricialidade e integração setorial” (POCHMANN, 2012, p. 28), habilitando o Estado a retomar sua capacidade de planejamento democrático e transparente de médio e longo prazos. “O segundo eixo concentra-se na necessária ampliação das políticas distributivas para as redistributivas” (POCHMANN, 2012, p. 28), ou seja, passando-se de uma melhor repartição do orçamento governamental para a expansão do fundo público via ampliação da taxaço da renda proveniente do capital. Um terceiro eixo orienta-se para a “reinvenção do mercado, tendo em vista o poder dos grandes grupos econômicos sobre o Estado” (POCHMANN, 2012, p. 28). Neste aspecto torna-se nítida a importância da atuação do Estado no fortalecimento do mercado interno, dos mecanismos de transparência e participação social.

É consenso entre os autores da proposta social-desenvolvimentista e até mesmo entre seus críticos¹⁷ que o social possui centralidade na mesma e que reside aí seu diferencial em relação ao “velho” e ao “novo-desenvolvimentismo”. A proposta do desenvolvimentismo com centralidade no social é vista como uma das grandes oportunidades apresentadas pelos países latino americanos em dar uma resposta à crise global do capitalismo, à nova divisão internacional do trabalho e às transformações societárias. Para que isso aconteça impõe-se a necessidade de superar a “persistente dispersão de objetivos e a fragmentação das políticas sociais”, superar o clientelismo e o paternalismo, bem como rever suas formas de financiamento que tendem a contribuir para a ampliação das desigualdades. Torna-se “imperativo” a “integração orçamentária” e a “intersetorialização das políticas públicas, articuladas por ações matriciais no plano territorial” (POCHMANN, 2012, p.19).

Para que não se repitam erros históricos de períodos anteriores faz-se necessário um “tratamento inovador” à questão social, na direção de maior eficiência e eficácia das “políticas de segurança social”, através da “redefinição de ações e a horizontalização do conjunto das políticas de proteção (previdência, assistência e saúde), promoção (educação, cultura e trabalho) e infraestrutura (habitação, urbanismo e saneamento) social”. Para que esta

¹⁷ Para detalhes das principais críticas pode-se consultar Pfeifer (2014) e Oreiro e Marconi (2016).

concepção de política social e seus consequentes programas não sejam conjunturais, mas se efetivem de forma permanente, é mister avançar para a sua institucionalização com a criação da “consolidação das leis sociais”¹⁸ (POCHMANN, 2012, p. 19).

Analisando a política social brasileira do início do século XXI e sua relação com o processo de desenvolvimento do país, fica evidente que se estruturou um “amplo e diversificado conjunto de mecanismos de proteção e promoção social fundamentais para ampliar a justiça e a coesão social, com melhorias substanciais nas condições básicas de vida da população” (CASTRO, 2012, p.1038). Foram implantados um conjunto de políticas, programas e ações do Estado no sentido de garantir a proteção e a promoção social em resposta aos direitos sociais, às situações de contingência, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população. Estas políticas, programas e ações foram direcionadas para a garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado. Com isso a política social se transformou em “poderoso instrumento” não apenas para a transferência de renda e prestação de serviços, mas também para a ampliação da demanda agregada, o fortalecimento do mercado interno, o estímulo ao emprego, a multiplicação da renda, a redução da pobreza e a diminuição das desigualdades. “Os resultados apresentados permitem afirmar que a política social tem papel estratégico como alavancadora do desenvolvimento nacional” (CASTRO, 2012, p. 1038).

As críticas à retomada do projeto desenvolvimentista no Brasil a partir do início do século XXI, quer sob versão “novo-desenvolvimentista” ou “social-desenvolvimentista”, em especial no trato das políticas sociais, são intensas¹⁹. Grande parte destas concentram-se na assertiva de que, por mais que possam ter representado avanços na relação com a ortodoxia neoliberal anteriormente vigente, as concepções, programas e propostas não rompem com a lógica de reprodução do capital, mas apenas a reestruturam no contexto das novas exigências da fase atual de desenvolvimento do capitalismo sob a égide do capital financeiro.

As críticas ressaltam que o foco principal da política social migrou, ostensivamente, das necessidades humanas para as necessidades do capital e das ideias de *Welfare State* para as do *Workfare State*, acentuando a dimensão do “cidadão consumidor” e do “Estado mediador, indutor e consumidor”; que as políticas sociais permaneceram focadas na distribuição e pouco avançaram para a redistribuição de renda, não mexendo, com isso, na

¹⁸ Mercadante Oliva (2010) apresenta proposta semelhante.

¹⁹ Para maiores detalhes pode-se consultar Pereira (2012), Pfeifer (2014), Mota (2014), Silva (2014), Oreiro e Marconi (2016) entre outros.

estrutura capitalista de exploração do trabalho e extração da mais-valia; que elas propagam uma perspectiva gerencial de gestão das políticas públicas, focada na lógica do custo benefício, da eficácia, eficiência e efetividade; que elas levaram à descentralização do Estado, transferindo serviços sociais para outras unidades da federação (estados e municípios) ou para instituições não estatais, afirmando as parcerias público-privadas; que elas favoreceram a privatização camuflada nas concessões e nas parcerias; que elas se concentraram em programas de transferência direta de renda, muito mais preocupadas com a inserção no mercado de consumo do que na expansão da cidadania; entre outros.

As críticas provenientes dos pensadores identificados com o ideário liberal, como as sintetizadas pelo economista Paulo Rabelo de Castro (2014), destacam a insustentabilidade das propostas pelas mesmas estarem fundadas no “intervencionismo do Estado”, ou no “mito do governo grátis”²⁰, viabilizado pela expansão do gasto público, pelos incentivos fornecidos ao mercado interno, pela tributação excessiva ao setor produtivo, pelo controle social, pelo endividamento público, pelo protecionismo à concorrência e pelo apoio de setores da sociedade que não querem correr os riscos de uma sociedade de mercado. Estas ações não se sustentam no longo prazo e acabam levando a uma “estagnação do processo produtivo” que pode comprometer os avanços já conquistados pela sociedade brasileira.

4 CONCLUSÃO

O desenvolvimentismo emerge, no Brasil, a partir da crise do modelo agrário exportador e da necessidade de construir alternativas capazes de enfrentar os problemas socioeconômicos e político-culturais de uma sociedade marcada pelas desigualdades. Afirma-se como proposta, ao longo das décadas de 1930 a 1950, em seu substrato econômico e ideológico, a partir do Keynesianismo, do positivismo, do estruturalismo cepalino e das críticas ao liberalismo e ao socialismo. Apresenta, como núcleo central da proposta, o protagonismo do Estado na concepção, planejamento e execução da política econômica, fundada no desenvolvimento da indústria e no fortalecimento do mercado interno, com vistas a implantar um projeto nacional na direção da superação dos problemas econômicos e sociais, nos marcos do sistema capitalista (FONSECA, 2014).

Na proposta clássica de desenvolvimentismo, também conhecida por “velho-desenvolvimentismo”, há centralidade clara na dimensão econômica. As políticas sociais são

²⁰ Aquele que promete distribuir vantagens e ganhos para todos, sem custos para ninguém (CASTRO, 2014).

concebidas como instrumentos, sob o controle do Estado, para viabilizar as ações necessárias à implantação da proposta definida pelas forças hegemônicas que controlam o capital e o poder político. Predomina um viés legalista, de controle dos conflitos e de cooptação dos sujeitos e movimentos, marcado por ações seletivas e fragmentadas, com fortes traços corporativos e clientelistas, não orientada para a consolidação de direitos dos cidadãos.

O predomínio do ideário neoliberal na formulação de políticas econômicas e sociais, ao longo das duas últimas décadas do século XX, pareciam ter “sepultado” o ideário desenvolvimentista. Porém, o mesmo retorna com força, quer em sua versão novo-desenvolvimentista ou social-desenvolvimentista, nas primeiras décadas do século XXI, apresentando-se como alternativa à crise das formulações neoliberais.

O novo-desenvolvimentismo mantém a centralidade no projeto econômico, propondo que somente será possível pensar em um projeto nacional capaz de realizar as mudanças estruturais necessárias e manter o crescimento sustentado da economia a taxas elevadas, que viabilizem uma disseminação da riqueza pelos diferentes estratos da população, a partir de um Estado e um mercado fortes e de uma política macroeconômica adequada. Nesta proposta as políticas sociais deveriam garantir um conjunto de “grandes serviços sociais universais”, sob responsabilidade do Estado e financiados por um sistema tributário progressivo (BRESSER PEREIRA, 2016).

O social-desenvolvimentismo trabalha com a ideia do social como eixo do desenvolvimento, efetivado por uma ação incisiva do Estado na regulação do funcionamento do mercado, na condução dos investimentos, na implantação de política fiscal e tributária de modo a ativar um “círculo virtuoso do crescimento a ser obtido por meio de aumento de salários/ampliação de consumo popular/investimentos/aumento de produtividade/aumento de salários” (CARNEIRO, 2012, p. 774). Em termos de políticas sociais advoga-se a necessidade de “conjunto consistente de políticas e programas sociais” na direção da proteção (previdência, assistência e saúde), da promoção (educação, cultura e trabalho) e da infraestrutura (habitação, urbanismo e saneamento) capazes de viabilizar a inserção produtiva, a distribuição de renda e a inclusão social, de forma institucionalizada através da “consolidação das leis sociais” (POCHMANN, 2012).

REFERÊNCIAS

- BASTOS, Pedro P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012. 1
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 729-747, dez. 2012.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. O Desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo et al. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras**. Rio de Janeiro: Caixa Econômica Federal, 2011, p. 15-22.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Ipea; Inpes, 1988.
- BIELSCHOWSKY, R. **Anotações sobre a estratégia de crescimento pelo mercado interno de consumo popular e o programa do PT para 2003-2006**. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001. Mimeo.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp.145-165, jul-dez. 2016.
- BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 23.ed. revisada e atualizada. Petrópolis: Vozes; Ijuí: Ed. UNIJUI, 2003.
- CARDOSO, Miriam L. **Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK-JQ**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- CARNEIRO, Ricardo de M. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CASTRO, Jorge A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.
- CASTRO, Paulo R. de. **O mito do governo grátis: o mal das políticas econômicas ilusórias e as lições de 13 países para o Brasil mudar**. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2014.
- CGEE/Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Desafios ao desenvolvimento brasileiro: uma abordagem social-desenvolvimentista**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013.

COUTO, Berenice R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

DIAS, José L. **O BNDE e o Plano de Metas (1956-61)**. São Paulo: FGV/BNDES, 1996. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/plametas/pdf>>. Acesso em: 23 out. 2005.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FAGNANI, Eduardo. Políticas sociais e pactos conservadores no Brasil: 1964-92. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 21, p. 59-102, 1996.

FEE (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER). **A política social brasileira 1930-1964: a evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. 2ª Impressão. Porto Alegre: FEE, 1983.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. Economia, distribuição de renda e mercado de trabalho. Vol. 1. São Paulo: Perseu Abramo, 2013a.

FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. Educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica. Vol. 2. São Paulo: Perseu Abramo, 2013b.

FONSECA, Pedro D. C. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.

IANNI, Octávio. **A ideia de Brasil moderno**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

KATZ, Cláudio. **Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo**. São Paulo: Expressão Popular, Perseu Abramo, 2016.

LARA, Tiago A. **Caminhos da razão no ocidente: a filosofia ocidental, do renascimento aos nossos dias**. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 1988.

MERCADANTE OLIVA, Aloizio. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)**. Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2010.

MOLO, Maria de L. R. Desenvolvimentismos, inclusão social e papel do Estado. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 131-143, jul./dez. 2016.

MOTA, Ana E. Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América Latina. **Configurações** [Online], n. 10, p. 01-13, 2014. Disponível em: <<http://configuracoes.revues.org/1324>>. Acesso: em 05 abr. 2017.

OREIRO, José L.; MARCONI, Nelson. O novo-desenvolvimentismo e seus críticos. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp.167-179, jul./dez. 2016.

PEREIRA, Potyara A. P. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

PFEIFER, Mariana. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.

POCHMANN, Márcio. Novo desenvolvimentismo como resposta à crise global. In: CASTRO, Daniel; MELO, José M. (Orgs.). **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012, p. 15-28.

PRADO, Luiz C. D. O desenvolvimentismo autoritário de 1968 a 1980. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo et al. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011, p. 23-34.

ROTTA, Edemar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Serviço Social), PPGSS/PUCRS, Porto Alegre, 2007.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz F. de; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, vol. 27, nº 4 (108), p. 507-524, out./dez. 2007.

SILVA, Maria O. S. e. (Coord.). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.

SPOSATI, Aldaíza de O. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 7.ed. São Paulo: Cortez, 1998.