



Texto para Discussão 017 | 2015

Discussion Paper 017 | 2015

Modelos de desenvolvimento e desempenho macroeconômico: Brasil

Eduardo Costa Pinto

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Reinaldo Gonçalves

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

This paper can be downloaded without charge from
<http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>

Modelos de desenvolvimento e desempenho macroeconômico: Brasil

Outubro, 2015

Eduardo Costa Pinto

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Reinaldo Gonçalves

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Resumo

As principais características estruturais do atual modelo de desenvolvimento do Brasil (Modelo Liberal Periférico - MLP) são: desindustrialização; dessubstituição de importações; reprimarização da produção e das exportações; dependência tecnológica; desnacionalização; perda de competitividade internacional; concentração de capital; dominação financeira; e vulnerabilidade externa estrutural. Essas características estruturais implicam instabilidade e fraco desempenho macroeconômico. A análise empírica do desempenho macroeconômico brasileiro abarca o período republicano (1890-2014). A evidência é que o MLP tem desempenho inferior em relação aos padrões históricos brasileiros.

Palavras-chave: Brasil; modelos de desenvolvimento; desempenho macroeconômico; vulnerabilidade externa; história econômica.

Abstract

The main structural features of the present model of Brazilian development (Peripheric Liberal Model - MLP) are: de-industrialization; import de-substitution; re-primarization of production and exports; technological dependence; de-nationalization; loss of international competitiveness; capital concentration; financial domination; and external structural vulnerability. These features imply instability and weak macroeconomic performance. The empirical analysis of the Brazilian macroeconomic performance covers the republican period (1890-2014). The evidence is that the MLP has a weak performance in comparison with the Brazilian historical patterns.

Key words: Brazil; development models; macroeconomic performance; external vulnerability; economic history.

Introdução

O objetivo geral desse artigo é analisar o desempenho macroeconômico brasileiro em perspectiva histórica. O objetivo específico é mostrar que o atual modelo de desenvolvimento (Modelo Liberal Periférico - MLP) apresenta desempenho inferior em comparação com os outros modelos ao longo da formação econômica do Brasil. O artigo está dividido em quatro seções. A primeira seção trata dos antecedentes do Modelo Liberal Periférico. A segunda seção aborda os fundamentos analíticos do MLP e procura destacar suas características estruturais que impedem o desenvolvimento econômico estável e dinâmico no longo prazo. A terceira seção apresenta os resultados empíricos relativos ao desempenho macroeconômico desde o início do período republicano, isto é, a análise empírica cobre o período 1890-2014. A quarta e última seção resume as principais conclusões.

1 Modelo Liberal Periférico: antecedentes

A Era desenvolvimentista (1930-1979) brasileira representou uma ruptura com modelo agroexportador, vigente durante a República Velha (1889-1930), configurando a passagem de uma ordem predominantemente agrícola para uma nova estrutura econômica-social marcada pela urbanização e industrialização. Aquele projeto teve como base constitutiva as estratégias Nacional-Desenvolvimentistas adotadas pelos países desenvolvidos capitalistas, sobretudo após a II Guerra Mundial. Essas estratégias tinham como eixo estruturante o trinômio: industrialização substitutiva de importação, intervencionismo estatal (Estado planejador e/ou produtor) e nacionalismo (frações capitalistas nacionais comandando o processo de acumulação) (Pinto e Balanco, 2008, p.48-49; Gonçalves, 2013, capítulo 2).

O projeto desenvolvimentista no Brasil teve as seguintes características: (i) fluxos e refluxos e momentos de instabilidade econômica e social; (ii) elementos constitutivos diferenciados em relação ao Nacional-Desenvolvimentismo; (iii) mudanças estruturais no plano econômico, político e da inserção internacional; e (iv) disfunções (concentração de riqueza e renda, deficiências institucionais, etc.) não observadas nos países desenvolvidos que adotaram tal estratégia.

Até os anos finais da década de 1940, a industrialização substitutiva brasileira, concentrado em ramos de bens de consumo não-duráveis (setores “leves”), esteve sob impulso do investimento estatal e controle majoritário do capital nacional. Isso mudou com o avanço da industrialização “pesada” (ramos industriais voltados à produção de bens não-duráveis, intermediários e de capital), a partir da década de 1950. A industrialização enfrentava elevadas barreiras associadas à questão do financiamento interno (onde o mercado financeiro nacional era incipiente) e/ou estrangeiro (naquele momento havia escassez internacional de financiamento). Com essas dificuldades, o avanço da industrialização “pesada”, sob controle da burguesia nacional, somente poderia ser realizado por meio de descolamento maciço de recursos internos de outros setores produtivos para o setor industrial. Isso requereria reformas financeiras e tributárias profundas, o que era muito difícil naquele momento em virtude do poder político e econômico de outros segmentos dominantes não industriais, especificamente as oligarquias agrárias.

Naquele contexto, a partir do governo Juscelino Kubitschek (JK), foram adotadas medidas econômicas e institucionais que conformaram uma associação entre a fração industrial nacional, o grande capital internacional e o Estado – tendo o primeiro segmento um papel de sócio menor nesse tripé do desenvolvimento dependente brasileiro. Portanto, formaram-se as bases para a retomada do processo de acumulação da indústria pesada via capital estrangeiro e financiamento inflacionário. Diferente do Nacional-Desenvolvimentismo adotado no centro, a modernização brasileira, via industrialização, se deu com forte presença do capital estrangeiro (Evans, 1980, p. 200-2006; Oliveira, 2003, p. 71-80; Fiori, 2003, p. 152-153)

Essa articulação entre as frações dominantes industriais nacionais e internacionais (grandes corporações multinacionais), que viabilizou à industrialização substitutiva brasileira, em sua segunda fase, foi marcada, no início década de 1960, por resistências e conflitos tanto no bloco de poder¹ do capitalismo brasileiro como entre os dominantes e os movimentos populares que reivindicavam reformas de base (agrária, educacional, tributária, administrativa e de controle do capital estrangeiro). No final do governo JK, os conflitos distributivos entre as frações dominantes (fração industrial internacional, fração comercial nacional, oligarquias agrárias e capital industrial nacional em seu ramos “leve” e “pesado”) elevaram-se. A principal causa foi a desaceleração das taxas de crescimento do PIB num contexto de (i) aumento do controle internacional de segmentos dinâmicos da acumulação capitalista brasileira e dos (ii) mecanismos de financiamento (inflacionários) utilizados pelo Estado. Com o aumento das pressões dos setores populares e da esquerda, no início da década de 1960, as frações dominantes sentiram-se ameaçadas e vislumbraram nas Forças Armadas o único meio de manutenção do controle social e de “arbitragem” dos conflitos distributivos intra frações da classe dominantes e inter classes.

¹ Segundo Poulantzas (1977, pp. 233-234-235): “O bloco no poder constitui-se uma unidade contraditória de classes e frações politicamente dominantes sob a égide da fração hegemônica. A luta de classe, a rivalidade dos interesses entre as frações sociais, encontra-se nele constantemente presente, conservando esses interesses a sua especificidade antagônica [...]. A classe ou fração hegemônica polariza os interesses contraditórios específicos das diversas classes ou frações no bloco no poder, constituindo os seus interesses econômicos em interesses políticos, representando o interesse geral comum das classes ou frações do bloco no poder: interesse geral que consiste na exploração econômica e na dominação política [...]”.

A saída interna à crise econômica e política, à época, não seria possível pelo convencimento das classes dominadas - haja vista a dificuldade histórica das frações dominantes em consolidar uma hegemonia ampla ainda mais num período de desaceleração econômica – e sim pela forte coerção. Para tanto, as frações dominantes buscaram nas Forças Armadas a direção autoritária – Regime Militar que durou aproximadamente 20 anos (entre 1964 e 1984) – para arbitrar seus conflitos e rechaçar fortemente os movimentos populares reformistas e as reivindicações salariais dos sindicatos.

O golpe militar em abril de 1964 dá início a configuração de um longo período de governos militares pautados num estado de exceção em que o controle social deu-se pela via coercitiva (autoritarismo). Esse procedimento somente obteve sustentabilidade durante tanto tempo em virtude do projeto desenvolvimentista adotado por boa parte dos governos militares que viabilizaram elevadas taxas de crescimento econômico até o final da década de 1970 por meio de políticas de expansão do crédito e dos gastos públicos viabilizadas pela estruturação do mercado de capitais, por uma reforma fiscal e pelo controle salarial mais estrito. O crescimento foi o sustentáculo do regime militar, uma vez que a partir dele foi possível estabilizar os velhos conflitos entre as classes dominantes e, ao mesmo tempo, controlar com mão-de-ferro as reivindicações dos movimentos populares (Pinto, 2006, p. 154-160; Cano, 2000, p. 206-220).

A Era Desenvolvimentista resultou na formação de uma economia industrial moderna no Brasil no início dos anos 1980, provocando uma expansão e diversificação da estrutura industrial, ampliação do mercado interno e transformações positivas no padrão de comércio. O hiato produtivo e tecnológico entre o Brasil e os países desenvolvidos chegou aos seus menores níveis. Mesmo com esse avanço, o país encontrou enormes dificuldades para reduzir a sua vulnerabilidade externa estrutural², em virtude do endividamento externo utilizado para avançar na industrialização – notadamente durante o II PND do

² A vulnerabilidade externa estrutural é fruto das mudanças relativas ao padrão de comércio, da eficiência do aparelho produtivo, do dinamismo tecnológico e da robustez do sistema financeiro nacional. Ela é determinada, principalmente, pelos processos de desregulação e liberalização nas esferas comercial, produtivo-real, tecnológica e monetário-financeira das relações econômicas internacionais do país. Assim, a vulnerabilidade externa estrutural é, fundamentalmente, um fenômeno de longo prazo; por isso, estrutural. Quanto maior a vulnerabilidade externa estrutural menor é capacidade do país em resistir a pressões externas (Gonçalves, Carcanholo, Filgueiras e Pinto, 2009, p. 119-120).

Governo Geisel –, e sua vulnerabilidade social marcada pela elevada concentração de renda e riqueza e pelo enorme contingente de pessoas vivendo na pobreza extrema.

A partir do momento em que a ditadura militar – e seu aparato estatal desenvolvimentista – não conseguiu mais manter elevadas taxas de crescimento, muito mesmo arbitrar o conflito distributivo entre as frações dominantes, ocorreu sua perda de legitimidade como eixo de comando da “fuga para frente”. A partir de 1985 assume a presidência da república um governante civil, José Sarney, que recebe uma herança de baixo crescimento econômico, de deterioração do cenário internacional e de crise da dívida da externa, que amplificou a vulnerabilidade externa do país. Com isso, reaparecem, com bastante virulência, as disputas entre frações dominantes pela maior apropriação dos lucros, fator que foi acentuado pela ampliação da heterogeneidade do bloco no poder do capitalismo brasileiro, haja vista a manutenção das frações existentes (industriais nacionais, capital industrial estrangeiro, oligarquias fundiárias, o capital comercial nacional) e a emergência e conformação de novos segmentos sociais, tanto nacionais quanto estrangeiros, atrelados às finanças e ao agronegócio.

A aliança entre as diversas frações dominantes, que se mantivera pela força do crescimento econômico durante a Era Desenvolvimentista, se desfez na década de 1980, criando uma grande instabilidade no âmbito econômico. O reflexo dessa disputa distributiva acirrada, num contexto de deterioração dos termos de troca e crise da dívida externa, foi a aceleração da inflação que culminou com hiperinflação nos anos finais da década (Oliveira, 2002, p. 21-20).

Ao longo de toda década de 1980 não havia uma supremacia clara de uma fração do bloco no poder do capitalismo brasileiro, quer seja nacional ou internacional, que direcionasse os rumos do padrão de acumulação do capitalismo nacional. Qual modelo seguir? Quais seriam os novos rumos diante da crise desenvolvimentista?

Na verdade, aquele período fora marcado por uma forte disputa econômica, política e ideológica entre os segmentos sociais dominantes: segmentos industrialistas – com vestígios de perspectivas desenvolvimentista – e segmentos bancário-financeiros – articulados a uma visão cosmopolita – que vinha ganhando força com o processo de globalização atrelado às ideias neoliberais. O primeiro grupo, em resposta à crise dos anos

1980, tentava consubstanciar um projeto neo-desenvolvimentista³ voltado à redefinição e à reforma do padrão de acumulação da Era Desenvolvimentista, buscando manter a função planejadora do Estado e avançar no desenvolvimento tecnológico. O segundo grupo tinha como proposta o modelo neoliberal de desenvolvimento – conforme Consenso de Washington⁴ de 1989 – focado na liberalização econômica (comercial, produtiva e financeira) e na redefinição do papel do Estado (privatizações, políticas sociais focalizadas, reforma da previdência, etc.) e de suas políticas econômica (Sallum, 1996 e 1999; Bianchi, 2004, p. 177-118).

O país vivenciou um longo período de *transição interna* (1980-1994), marcada por crises e instabilidades, entre o fim da Era Desenvolvimentista e a configuração de um novo projeto de desenvolvimento, controlado pelo bloco de poder do capitalismo dependente brasileiro. A medida que se cristalizava a nova ordem/governança internacional neoliberal – pautada, no campo econômico, pelo monetarismo friedmaniano e, no campo político, pela visão hayekiana de competitividade individual e pela ideia de Estado *gendarme* – ganhava força o grupo dos segmentos dominantes brasileiros, sob a égide da fração bancária-financeira, que advogavam a adoção do modelo de desenvolvimento neoliberal. A reestruturação da dívida externa brasileira, apoiada pelo FMI, que implicou na imposição do ajuste estrutural neoliberal, ajudou aos segmentos dominantes nacionais levar adiante o projeto neoliberal no Brasil (Filgueiras, 2000, p. 42-57; Pinto, 2010, p. 236-239)

³ Esse projeto neodesenvolvimentista se direcionava no seguinte eixo: “[...] reforma do sistema financeiro, subordinando-o ao financiamento do desenvolvimento; controle público das empresas estatais, ‘preservando a capacidade produtiva dos setores estratégicos fundamentais (insumos básicos, energia, petroquímica, mineração e telecomunicações), cujo desempenho eficiente é fundamental para expansão do parque industrial brasileiro’ e fechando as estatais deficitárias; uma política industrial que privilegiasse os setores capazes de irradiar novas tecnologias e permitisse avançar no processo de substituição de importações; uma política de investimentos estatais que maximizasse a geração de empregos; e ‘uma nova atitude na renegociação da dívida externa’” (Bianchi, 2004, p.117).

⁴ Em síntese, os pontos desse Consenso eram: *i*) a abertura da economia, tanto para bens quanto para o capital estrangeiro; *ii*) a redução drástica do tamanho do Estado – o Estado mínimo –, com redefinição de suas funções na direção da adoção do que eram consideradas funções típicas do Estado: garantir a segurança aos cidadãos, o direito à propriedade e à soberania nacional; *iii*) privatizações, desregulamentação e flexibilização do câmbio; *iv*) reestruturação do sistema previdenciário; *v*) investimentos em infraestrutura básica; *vi*) fiscalização dos gastos públicos; e *vii*) políticas sociais focalizadas.

Ao longo da década de 1990, o processo de liberalização produtiva, comercial e financeira e as mudanças nos modos de intervenção do Estado, iniciadas no Governo Collor e consolidadas durante o Governo FHC, conformaram no Brasil o projeto neoliberal – do bloco no poder do capitalismo brasileiro em suas relações dependentes com o capital internacional – expresso no Modelo Liberal Periférico (MLP).

2 Modelo Liberal Periférico: fundamentos e instabilidade macroeconômica

O novo padrão de produção, acumulação e distribuição no Brasil, consolidado a partir de 1995, denominado por Filgueiras (2006, p. 179-180) e por Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 22 e 95-96) de Modelo Liberal Periférico (MLP), possui como eixos estratégicos (item 1) e características marcantes (itens 2 e 3): (1) a liberalização comercial, produtiva e financeira e a mudanças na forma de intervenção estatal por meio da privatização, reformas da previdência social e desregulamentação dos mercados (notadamente o mercado financeiro e o mercado de trabalho); (2) a dominância da fração bancária-financeira na dinâmica macroeconômica tanto no que diz respeito às formulações/regime e resultados da política macroeconômica como no que se refere à acumulação e distribuição do excedente econômico entre capital e trabalho e entre frações capitalistas; e (3) aumento da dependência e, conseqüentemente, da vulnerabilidade externa estrutural que amplia a instabilidade macroeconômica no contexto de liberalização.

Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 22), o modelo de desenvolvimento brasileiro adotado a partir de 1995 “é liberal porque é estruturado a partir da liberalização das relações econômicas internacionais na esfera comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira; da implementação de reformas no âmbito do Estado e da privatização de empresas estatais, que implica reconfigurar a intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulação do mercado de trabalho, que reforça a exploração da força de trabalho. O modelo é periférico porque é uma forma específica de realização da doutrina liberal e da sua política econômica em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional [...] em que se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais. Por fim, a dinâmica macroeconômica do modelo subordina-se à predominância do capital financeiro e da lógica financeira”.

No que se refere às questões estruturais, o MLP significa transformações fragilizantes: desindustrialização; dessubstituição de importações; reprimarização; maior dependência tecnológica; desnacionalização; perda de competitividade internacional; crescente vulnerabilidade externa estrutural; maior concentração de capital; e dominação financeira. As transformações fragilizantes do MLP impõem restrições ao desempenho

econômico de longo prazo. Essas restrições implicam tanto instabilidade quanto fraco desempenho macroeconômico (Gonçalves, 2013, capítulo 4).

Os defensores (nacionais e internacionais) do projeto neoliberal, afirmavam antes mesmo da década de 1990, que os países em desenvolvimento não conseguiriam crescer de forma sustentada devido à escassez de poupança interna decorrente de mercados financeiros inexistentes (ou pouco profundos) e dos gastos públicos excessivos (com subsídios destinados à industrialização e aos bens e serviços públicos e em políticas). Com isso, a estratégia de crescimento deveria se estruturar por meio da poupança externa, que requeria plena liberalização comercial, produtiva e financeira, e pela redução dos gastos governamentais. Nesse sentido, a entrada de investimentos estrangeiros diretos (IED) e em carteira seria de fundamental importância para modernizar a economia brasileira, inserindo-a competitivamente na globalização. Por seu turno, a abertura, no plano comercial, estabeleceria uma maior concorrência para as empresas aqui instaladas, ao mesmo tempo em que beneficiaria essas empresas por meio da importação de tecnologias mais produtivas, incorporadas aos insumos e bens de capital. Assim, segundo os defensores do projeto neoliberal, a poupança externa e a abertura comercial, associados a redução do papel do Estado, permitiriam a modernização das empresas locais, o equilíbrio do balanço de pagamentos e o crescimento econômico com distribuição de renda (Carcanholo, Filgueiras e Pinto, 2009, p. 132-133; Pinto, 2010, p. 78-82).

A forte disputa de projetos no bloco no poder somente foi “resolvida” a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) – apesar das estratégias neoliberais terem sido iniciadas durante o governo Collor. A transição tinha se findado com a constituição de um novo modelo de desenvolvimento, o liberal periférico, a partir de 1995.

A nova correlação de forças do bloco no poder, sob a hegemonia da fração bancária-financeira, configurou, portanto, o MLP no Brasil, transformando profundamente as políticas econômicas e as estruturas industriais e institucionais durante o governo FHC. A partir daí consolidaram-se três eixos do MLP (1) a ampliação da acumulação pela via da dívida pública brasileira; (2) um novo regime de política macroeconômica; e (3) as reformas institucionais neoliberais, centradas na abertura e na redução do papel do Estado. Essas reformas provocaram, ao longo dos dois governos FHC: (i) problemas nas contas externas (aumento da vulnerabilidade externa estrutural) e nas finanças públicas do país; (ii) o baixo crescimento do PIB e do investimento; (iii) a especialização

regressiva da estrutura industrial e da pauta exportadora; e (iv) a progressividade da superexploração do trabalho, decorrente da redução do preço da força de trabalho, da elevação do desemprego em suas várias formas (Gonçalves, 1999 e 2002, p. 167-184 ; Filgueiras e Pinto, 2009, p. 257-260; Filgueiras e Gonçalves, 2007, p. 96-98; Pinto, 2010, p. 240-245; Goncalves, 2013, p. 53-57).

Nesse novo padrão de desenvolvimento, as frações dominantes bancário-financeiras nacionais (grandes grupos bancários, tais como Bradesco e Itaú, e fundos de pensão) e estrangeiras (fundos de pensão, fundos mútuos de investimentos e os grandes bancos multinacionais) assumiram a hegemonia entre as frações do bloco no poder do capitalismo brasileiro. A dívida pública tornou-se um importante instrumento de acumulação da burguesia financeira ou financeirizada, num contexto de abertura e desregulamentação dos mercados financeiros. As frações industriais nacionais, por seu turno, se inseriram de forma subordinada nos movimentos da acumulação financeirizada e do capital internacional industrial (grandes empresas multinacionais). Cabe destacar ainda o avanço das frações do capital vinculadas ao comércio exterior e ao agronegócio durante o segundo governo FHC. Com isso, no MPL reconfigurou novas relações intercapitalistas (Minella, 2002; Filgueiras, 2006, p. 190-191; Filgueiras e Gonçalves, 2007, p. 96-98; Filgueiras, Pinheiro, Philigret e Balanco, 2010, p. 41-42; Pinto, 2010; p. 270-280).

Essas novas disputas internas ao bloco no poder do capitalismo brasileiro, no âmbito do MLP, se expressaram nas redefinições da estrutura e do funcionamento do Estado e de suas políticas econômicas. Ganharam centralidade o binômio privatização e desregulamentação e a adoção de políticas macroeconômicas adequadas ao projeto neoliberal – focalizadas apenas no combate à inflação e no controle das contas públicas – que depende das conjunturas econômicas específicas (Filgueiras, 2006, p. 194-195; Filgueiras e Gonçalves, 2007, p. 96-100; Filgueiras, Pinheiro, Philigret e Balanco, 2010, p. 44-45; Carcanholo, 2015).

Os processos de privatização das empresas públicas e de desregulamentação – dos mercados financeiros e da quebra dos monopólios estatais em vários setores – reduziram a presença do Estado nas atividades produtivas diretas. Houve também a restrição da capacidade do Estado de promoção e condução (planejar, coordenar e investir) do desenvolvimento brasileiro. Parte expressiva dessa redução de capacidades estatais

deveu-se às reformas administrativas que tiveram como eixo central: (i) a melhoria da gestão cotidiana do Estado como fim em si mesmo (reforma gerencial), descartando os instrumentos de planejamento governamental de longo prazo; e (ii) a adoção do Programa Nacional de Desestatização (PND) que teve como objetivo vender, à iniciativa privada, empresas controladas pelo Estado para supostamente aumentar a eficiência econômica nos marcos do projeto neoliberal (Filgueiras, 2006, p. 194-195; Cardoso Jr, Pinto e Linhares, 2013, p. 475-489).

A austeridade fiscal e a eficiência microeconômica tornaram-se os objetivos a serem seguidos pelo Estado brasileiro, sob a vigência do MLP. Nesse sentido, o Estado passou a funcionar muito mais como disciplinador da atividade econômica (Estado-regulador) e criador de novos mercados para os setores privados nacionais e estrangeiros (previdência privada, planos de saúde, ensino universitário, etc.), em vez de atuar de forma direta na atividade econômica (como planejador e/ou produtor).

A política macroeconômica do MLP, ao longo dos últimos vinte anos, foi direcionada primordialmente para estabilizar a inflação e as contas públicas. A ideia central estava referenciada à visão dos ortodoxos, mais especificamente da abordagem do *new neoclassical synthesis*. Segundo essa abordagem, as políticas econômicas somente teriam efeitos sobre a estabilidade ou instabilidade de curto prazo, ao passo que afetariam muito pouco, ou quase nada, o desenvolvimento da economia no longo prazo. O desenvolvimento seria originado de normas/regras e organizações que garantissem o direito de propriedade, a redução dos custos de transação e a melhora nas expectativas dos agentes, potencializando assim o funcionamento mais completo dos mercados, que cumpririam a função de alocar de forma mais eficiente os recursos.

Vale ressaltar que o regime de política macroeconômica sob o MLP sofreu alterações ou flexibilizações, a depender das conjunturas econômicas interna e externa –específicas (âncora cambial durante o 1º Governo FHC; regime de sistemas de metas de inflação, de superávits primários e de câmbio flutuante durante o 2º Governo FHC e o 1º Governo Lula; flexibilização do regime macroeconômico durante o 2º Governo Lula e o 1º Governo Dilma), mas manteve-se o foco da lógica de curto prazo (estabilidade de preços e das finanças públicas).

No transcurso do segundo mandato de FHC, o otimismo fácil dos primeiros anos do governo, foi substituído pelo ceticismo, uma vez que o tão propalado caminho da “modernidade” projetado pelos neoliberais não foi alcançado, a despeito da estabilidade de preços. Muito pelo contrário, o que se verificou, ao longo do governo FHC foi a ampliação do desemprego, das desigualdades sociais e do aumento da vulnerabilidade externa estrutural. Esses fatores desencadearam fortes crises econômicas. Isso possibilitou a vitória eleitoral do candidato Lula do PT que foi eleito para mudar. No entanto, Lula e a cúpula do seu partido optaram pela linha de menor resistência, que significou consolidar e aprofundar os eixos do MLP – a mesma política econômica e as mesmas diretrizes estratégicas do governo anterior.

As linhas mestras do regime de política macroeconômica do governo FHC foram mantidas pelo governo Lula, apesar de certa flexibilização no segundo mandato⁵. De maneira geral, a condução econômica dos governos Lula foi fortemente influenciada pela ortodoxia, especialmente no primeiro mandato. Essa situação foi caracterizada como um constante “estado de emergência econômico”, em que as políticas ortodoxas, contrárias aos interesses dos grupos sociais tradicionalmente representados pelo Partido dos Trabalhadores, eram sempre justificadas pelas ameaças das fugas de capital, das crises cambiais e da volta da inflação, que estariam sempre rondando a economia (Paulani, 2008).

Do ponto de vista estrutural, o governo Lula ampliou a abertura financeira da economia brasileira, recolocou a discussão da reforma da previdência dos servidores públicos e da reforma sindical e trabalhista (Filgueiras e Gonçalves, 2007, p. 110-116; Carneiro, 2006, introdução).

Em linhas gerais, a condução da gestão macroeconômica criou, em boa parte dos últimos vinte anos, a armadilha do juro alto-câmbio valorizado, que associada à abertura comercial e financeira, gerou: 1) um ritmo modesto das taxas de crescimento do investimento e do PIB – que alcançou patamares maiores entre 2004 e 2010 – em relação

⁵ No 2º governo Lula, verificou-se certa flexibilização da política econômica: (i) adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário; (ii) aumento real no salário mínimo; (iii) adoção de programas de transferência de renda direta; (iv) criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e da ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado; e (v) medidas anticíclicas de combate à crise internacional a partir de 2009.

à média secular brasileira; 2) a redução da competitividade da indústria de transformação nacional, provocando a especialização regressiva da estrutura industrial e a reprimarização da pauta exportadora; e 3) a ampliação da vulnerabilidade externa estrutural (comercial, produtiva-tecnológica e financeira), decorrente das mudanças na estrutura produtiva e comercial e no controle de propriedade (desnacionalização), que implicou no aprofundamento do padrão dependente do capitalismo brasileiro (Filgueiras e Pinto, 2009, p. 257-260 ; Filgueiras, 2000, p. 160-184; Gonçalves, 1999, 2000, 2002 e 2013; Filgueiras e Gonçalves, 2007, p. 60-90; Pinto, 2010, p. 230-234).

Nesse sentido, a adoção do MLP provocou uma inserção passiva do Brasil aos movimentos da economia internacional, uma vez que aprofundou a vulnerabilidade externa estrutural nos planos: i) comercial, pois a participação das exportações de básicos e semimanufaturados ampliou-se de 42,9% em 2002 para 61,6% em 2014, evidenciando a reprimarização da pauta exportadora; ii) produtivo-real em decorrência do aumento do grau de desnacionalização, da queda na participação da indústria de transformação no PIB (de 17,2% em 2002 para 13% em 2013), da especialização produtiva em *commodities* e produtos industriais de baixa e médio-baixa intensidade tecnológica; e iii) financeira com a expansão do passivo externo líquido que alcançou o valor de US\$ 727 bilhões em 2012 (Pinto e Gonçalves, 2014; Gonçalves, 2013, capítulo 4; Filgueiras e Gonçalves, 2007, p. 60-90; Pinto, 2010, p. 270-280).

A fase ascendente do ciclo econômico internacional, associado à ascensão da China, permitiu a melhora dos indicadores (do saldo da balança comercial, da relação entre o saldo de transações correntes e o PIB, etc.) de vulnerabilidade externa conjuntural do Brasil entre 2003 e 2011. Com isso, foi possível obter, mesmo nos marcos do MLP, maior crescimento econômico, entre 2003 e 2010 (4,0% ao ano), e adotar políticas sociais focalizadas. A conjuntura internacional extremamente favorável, marcada pela ampla liquidez financeira internacional, com baixas taxas de juros nos países centrais, e pela expressiva melhora nos termos de troca do Brasil (37% entre 2002 e 2011), gerou um bônus macroeconômico, reduzindo a restrição externa e fiscal, permitindo a expansão da demanda doméstica. Isso possibilitou a flexibilização da política econômica no segundo mandato, ampliando os investimentos públicos em infraestrutura e os gastos em políticas de transferência de renda, que proporcionaram maiores taxas de crescimento, aumento do consumo das famílias (mercado interno) e redução da pobreza extrema.

No entanto, do ponto de vista estrutural as vulnerabilidades externas permaneceram e até elevaram-se em algumas dimensões, como já evidenciado. Isso significa dizer que o caráter instável do MLP dos anos 1990 da dinâmica macroeconômica (dependência do capital externo, vulnerabilidade das contas externas, fugas de capital, crises cambiais e financeiras) brasileiro permaneceu da década de 2000, mas de forma oculta em virtude do cenário internacional favorável. Com a reversão da bonança internacional, após o ano de 2011, os indicadores de vulnerabilidade externa conjuntural pioraram refletindo o ônus macroeconômico da dependência das *commodities* e dos produtos industriais de baixa e médio-baixa intensidade tecnológica.

A instabilidade macroeconômica é uma característica intrínseca do MLP tendo em vista a livre mobilidade de capital, a desnacionalização, a desregulamentação, a redução das capacidades estatais e a armadilha do juro alto-câmbio valorizado gestado pela política macroeconômica com dominância financeira.

É preciso observar que o debate sobre o regime de política macroeconômica nos marcos do MLP, e seus efeitos sobre a produção e distribuição, quase nunca deixa claro que a taxa de juros alta é a expressão da hegemonia da fração bancária-financeira no interior do bloco no poder. Em outras palavras, a gestão macroeconômica, mais especificamente da taxa de juros condensa ao mesmo tempo: i) a dimensão das soluções técnicas prescritivas de doutrinas do pensamento econômico neoliberal; ii) o poder político da fração bancária-financeira, que se materializa pela sua representação no “centro de poder” do sistema estatal brasileiro (Banco Central); iii) e o poder econômico dessa fração bancária-financeira, que pode ser observado pelas elevadas taxas de lucros dos grupos econômicos dos segmentos bancário-financeiro. Entre 1997-2002 e 2003-2010, as taxas de rentabilidades médias sobre os patrimônios líquidos dos maiores grupos/conglomerados financeiros que operam no Brasil cresceram de 12,4% para 18,8%; e iv) o poder ideológico dessa fração já que conseguem incorporar, de forma incontestável, no conjunto da sociedade a ideia de que o combate à inflação deve ser realizado a qualquer custo (Pinto, 2010, p. 276-280).

Em suma, podemos afirmar que as políticas monetária e fiscal (financiamento via títulos públicos) transferem, a cada ano, uma massa cada vez maior de recursos para a órbita financeira local e internacional. Com isso, as altas taxas de juros funcionam como instrumento de transferência de renda e riqueza dos assalariados e da população em geral

para as frações dominantes bancário-financeiras e financeirizadas, sustentando vultosas e especulativas operações cambiais, dentre outras modalidades de acumulação financeira, abrindo espaço para expressiva instabilidade e fraco desempenho macroeconômico do MLP (Minella, 2002; Gonçalves 2006, p. 224-227 e 2013, p. 107-110; Filgueiras, 2006, p. 190-195; Filgueiras e Gonçalves, 2007, p.175-180).

3 Desempenho macroeconômico em perspectiva histórica

Essa seção examina o desempenho macroeconômico de longo prazo da economia brasileira. Dois recortes analíticos complementares são usados: o primeiro refere-se aos distintos modelos de desenvolvimento econômico adotados no Brasil; e o segundo abarca os mandatos presidenciais. Esse segundo recorte é relevante no caso brasileiro já que no sistema político do país o presidente da República tem, historicamente, um papel muito destacado (Hambloch, 1936). De fato, o sistema federativo brasileiro é frágil e, ademais, também é fraco o contrapoder exercido pelo legislativo e pelo judiciário. Ou seja, há uma forte concentração do poder na esfera do executivo, particularmente, no governo federal. Esse invertebramento institucional expressa, muito provavelmente, a própria natureza do sistema político clientelista e patrimonialista que é parte da formação histórica brasileira (Faoro, 2001, pp. 822-832).

Conforme mencionado, de modo geral, é possível identificar cinco fases da economia brasileira: Economia agroexportadora-escravista (1822-1889); República Velha e hegemonia da cafeicultura (1889-1930); Era Desenvolvimentista e a formação de uma economia industrial (1930-79); Instabilidade, crise e transição (1980-94); e Economia Liberal Periférica (de 1995 em diante). Em cada uma dessas fases pode ser identificado um determinado modelo de desenvolvimento econômico (padrão de produção, acumulação e distribuição).

A Tabela 1 resume os resultados empíricos referentes aos indicadores macroeconômicos do Brasil no período 1890-2014 segundo as distintas fases da formação econômica do país. Os indicadores, medidos em percentual, são: taxa de variação real do PIB (%); hiato de crescimento econômico (diferença entre a taxa de crescimento da renda per capita do Brasil e a taxa de crescimento da renda per capita do resto do mundo); taxa de variação real do investimento (formação bruta de capital fixo); taxa de inflação (deflator do PIB); fragilidade financeira (relação entre a dívida pública mobiliária federal e o PIB); e vulnerabilidade externa (relação entre a dívida externa e as exportações de bens). Na última coluna há o Índice de Desempenho Macroeconômico (IDM), que varia de zero a 100. Quanto maior o IDM, melhor o resultado. As metodologias e as fontes são apresentadas em Filgueiras e Gonçalves (2007, anexo 2).

O IDM é a média simples das variáveis reduzidas correspondentes a cada um dos indicadores macroeconômicos em cada ano. As variáveis reduzidas (índices) são calculadas com a fórmula: $100 \times [(X - X_{\min}) / (X_{\max} - X_{\min})]$. Para se reduzir o efeito de *outliers*, optou-se por valores máximos e mínimos que são os 13º maior e o 13º menor de cada série, respectivamente; ou seja, o primeiro e o último decil das séries que têm 125 observações (dados anuais, período 1890-2014). Os dados para cada fase (e mandatos, como visto adiante) são as médias geométricas de cada um dos seis indicadores macroeconômicos. No caso do IDM, adota-se o critério das médias simples já que os 13 piores desempenhos sempre têm nota zero.

Tabela 1

Indicadores macroeconômicos segundo o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro: 1890-2014

	PIB var. real (%)	Hiato (%)	Investimento, var. real (%)	Inflação (%)	Fragilidade financeira	Vulnerabilidade externa	Índice de desempenho macroeconômico
Economia agroexportadora-escravista (1850-1889)	2,0	-0,95	1,2*	2,0	20,2	61,5	57,6*
República Velha e hegemonia da cafeicultura (1889-1930)	3,5	-0,23	2,1	4,0	13,0	184,3	61,8
Era Desenvolvimentista e a formação de uma economia industrial (1930-79)	6,5	1,75	8,0	22,0	5,0	212,5	66,1
Instabilidade, crise e transição (1980-94)	1,9	-0,97	-1,3	488,1	8,1	377,0	32,8
Economia Liberal Periférica (de 1995 em diante)	3,0	0,12	3,5	11,4	37,8	252,0	44,3
FHC (1995-2002)	2,4	-1,04	1,4	16,9	31,7	395,1	35,6
Lula (2003-10)	4,0	1,34	6,5	8,4	43,0	177,0	52,2
Dilma (2011-14)	2,1	0,04	1,8	6,9	40,1	187,3	45,8
Memorando: Período republicano							
Média	4,4	0,53	4,2	36,1	8,1	212,1	57,5
Mediana	4,5	0,38	7,3	11,0	10,4	228,6	59,4

Fontes e notas: Elaboração própria. Ver Filgueiras e Gonçalves (2007), p. 238-239. (*) estimativas.

A Era Desenvolvimentista (1930-79) é, sem dúvida alguma, aquela em que a economia brasileira teve o melhor desempenho macroeconômico. O IDM na Era Desenvolvimentista é 66,1, o mais elevado no conjunto das cinco fases. No entanto, dois indicadores da Era Desenvolvimentista têm resultados menos favoráveis: relação dívida externa/exportação (vulnerabilidade externa) e, principalmente, inflação. Vale notar que nessa era a taxa média de inflação é 22,0%, ou seja, o dobro da mediana das taxas de inflação no período 1890-2014. A taxa média secular de inflação (36,1%) é fortemente afetada pela situação de alta inflação (até mesmo, hiperinflação) na fase de instabilidade e crise (1980-94). Esses desequilíbrios são próprios da Era Desenvolvimentista que tem como eixo estruturante o processo de substituição de importações (Furtado, 1971, pp. 252-253).

A pior fase da formação econômica do Brasil é, certamente, o período 1980-94, marcado por instabilidade e crise. Nessa fase o IDM (32,8) é inferior à metade do IDM da Era Desenvolvimentista (66,1). Houve graves desequilíbrios internos: fraco crescimento da renda, estagnação da renda per capita, alta inflação e déficit público. O desequilíbrio externo também era extraordinário tendo em vista o elevado valor relativo da dívida externa.

No que se refere ao Modelo Liberal Periférico (1995-2014) os resultados são claramente desfavoráveis. De modo geral, os indicadores macroeconômicos do MLP estão abaixo das médias e das medianas correspondentes aos indicadores do crescimento da renda, hiato de crescimento e investimento. Por exemplo, a taxa média anual de crescimento do PIB no MLP (1995-2014) é 3,0%, significativamente menor do que a taxa média anual (4,4%) e a mediana das taxas anuais (4,5%) em todo o período em análise (1890-2014). Ademais, os indicadores macroeconômicos do MLP estão acima das médias e das medianas correspondentes aos indicadores de inflação, fragilidade financeira e vulnerabilidade externa. Por exemplo, o indicador de fragilidade financeira (relação dívida mobiliária federal/PIB) é 37,8%, superior à média secular (8,1%) e à mediana das relações anuais (10,4%).

Vale notar que a taxa de inflação é o único indicador em que a média anual no MLP (11,4%) está próxima da mediana (11,0%) da série e é significativamente menor do que a taxa média secular (36,1%). Ou seja, o MLP compara-se favoravelmente aos outros modelos de desenvolvimento econômico somente no quesito inflação. Vale repetir que a

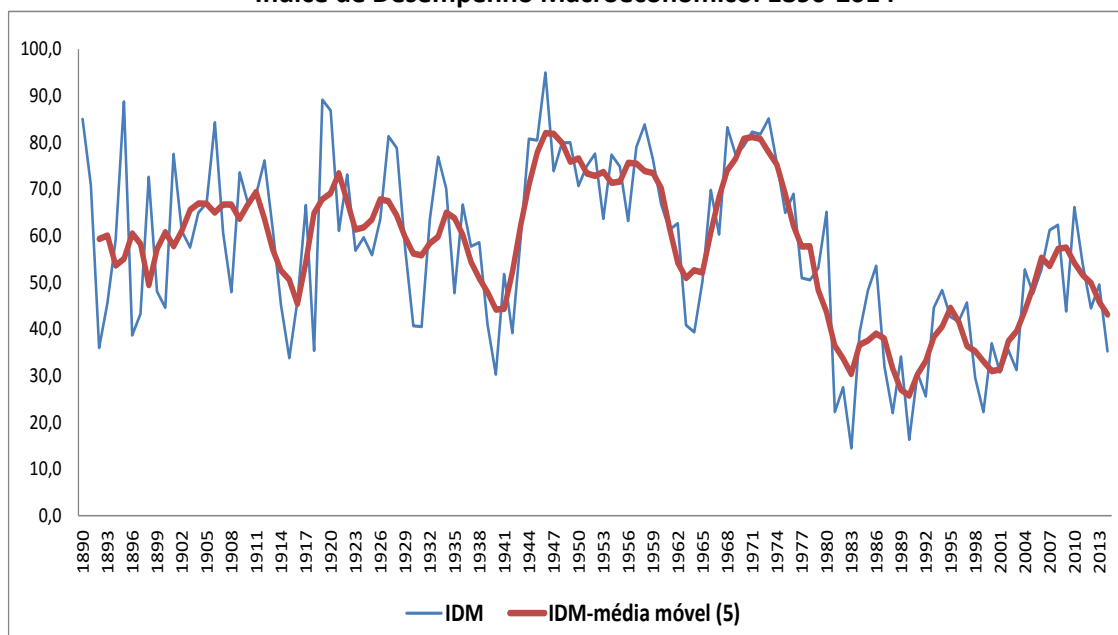
taxa média de inflação brasileira é fortemente afetada pelas taxas no período de alta inflação (1980-94).

O fraco desempenho macroeconômico do MLP é informado pelo IDM. O IDM do MLP é 44,3; portanto, significativamente menor do que o IDM médio (57,5) e a mediana dos IDMs (59,4) em todo o período. A pior fase da economia brasileira é, sem dúvida alguma, a fase de instabilidade, crise e transição (1980-94). O MLP é a segunda pior fase da formação econômica do Brasil no período republicano

O MLP é, muito provavelmente, a segunda pior fase em toda a história econômica do Brasil. Os dados históricos para o período monárquico não permitem uma análise mais precisa. Não obstante, estimativas apontam para um IDM de 57,6 no período 1850-89, portanto, maior do que o IDM do MLP (44,3).

Na perspectiva histórica, o fraco desempenho comparativo do MLP é visualizado mais facilmente no Gráfico 1. Em termos de tendências de longo prazo, o gráfico evidencia aumento do IDM da proclamação da república em 1889 até o início da Primeira Grande Guerra em 1914. O período entre-guerras é marcado pela volatilidade do IDM. A elevação do IDM é evidente no período 1950-80 (Era Desenvolvimentista). Entretanto, na primeira metade dos anos 1960 os desequilíbrios internos e externos causam queda do IDM. Após o processo de ajuste, a Era Desenvolvimentista revela, uma vez mais, o seu dinamismo econômico, principalmente nos anos 1970. A ruptura dessa Era ocorre em 1979 e a partir desse ano houve queda significativa do IDM. O fraco desempenho da economia brasileira é evidente após 1980, tanto na fase de instabilidade e crise (1980-94), como a partir de 1995 com o MLP. Houve, porém, recuperação do IDM na fase ascendente da economia mundial a partir de 2003. Essa recuperação é interrompida e revertida em decorrência do impacto da crise internacional, dos erros da gestão macroeconômica e das fragilidades do MLP (Pinto, 2015, pp. 5-13; Filgueiras, 2015, pp. 6-25; Gonçalves, 2015, pp. 26-47).

Gráfico 1
Índice de Desempenho Macroeconômico: 1890-2014



Fontes: Elaboração própria

Entretanto, no MLP há distintos resultados quando se consideram os mandatos presidenciais. Esse é, na realidade, o segundo recorte analítico da nossa investigação empírica.

Os indicadores mostram que, de modo geral, o desempenho macroeconômico brasileiro é superior no governo Lula (2003-10) comparativamente aos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Dilma Rousseff (2011-14). Naturalmente, dada a elevada vulnerabilidade externa da economia brasileira, a conjuntura internacional é determinante da evolução dos indicadores. Sem dúvida alguma, a fase ascendente da economia mundial em 2003-07 reduziu a restrição externa e permitiu melhor desempenho no *front* interno. Por outro lado, os desempenhos macroeconômicos nos governos FHC e no governo Dilma foram negativamente afetados pela conjuntura internacional desfavorável. No governo FHC, cabe mencionar o efeito contágio da crise mexicana em 1994, das crises asiáticas em 1997, da crise russa em 1998 e da crise argentina em 2001. A transmissão dos efeitos da crise financeira global em 2008 estende-se até o final do primeiro governo Dilma. Porém, a questão central é que o impacto da conjuntura internacional sobre a economia brasileira decorre, em grande medida, da própria

vulnerabilidade externa estrutural do país, que aumenta ao longo dos anos com a implantação e aprofundamento do MLP (Gonçalves, 2013, capítulo 5).

A Tabela 2 mostra os indicadores macroeconômicos em cada mandato presidencial bem como o indicador-síntese (Índice de Desempenho Macroeconômico). Observam-se taxas relativamente altas de crescimento do investimento e, principalmente, da renda no longo período que vai do final dos anos 1920 até o final dos anos 1970. O indicador de hiato de crescimento (ou seja, a velocidade com que o país reduz a diferença entre a sua renda per capita e a renda per capita mundial) é mais expressivo na segunda metade dos anos 1950 e nos anos 1970.

A pressão inflacionária é marcante nos anos 1960 e, principalmente, nos anos 1980 e na primeira metade dos anos 1990. Os desequilíbrios fiscais (dívida interna) que haviam se reduzido ao longo de mais de um século (da proclamação da república em 1889 até o início dos anos 1970), apresentam forte crescimento na fase do MLP. O desequilíbrio externo (dívida externa), por seu turno, tornou-se restrição crescente após a proclamação da república. A moratória e o processo de renegociação permitiram a redução drástica do endividamento externo ao longo dos anos 1930 e 1940. Esse desequilíbrio voltou a aumentar no final dos anos 1950 e no início dos anos 1960. No entanto, a partir de meados dos anos 1970s o endividamento externo tornou-se forte determinante da gestão e do desempenho macroeconômico. A eclosão da crise da dívida externa no início dos anos 1980 foi o principal determinante da fase de instabilidade e crise econômica (1980-94) (Cano, 2000, pp. 206-220).

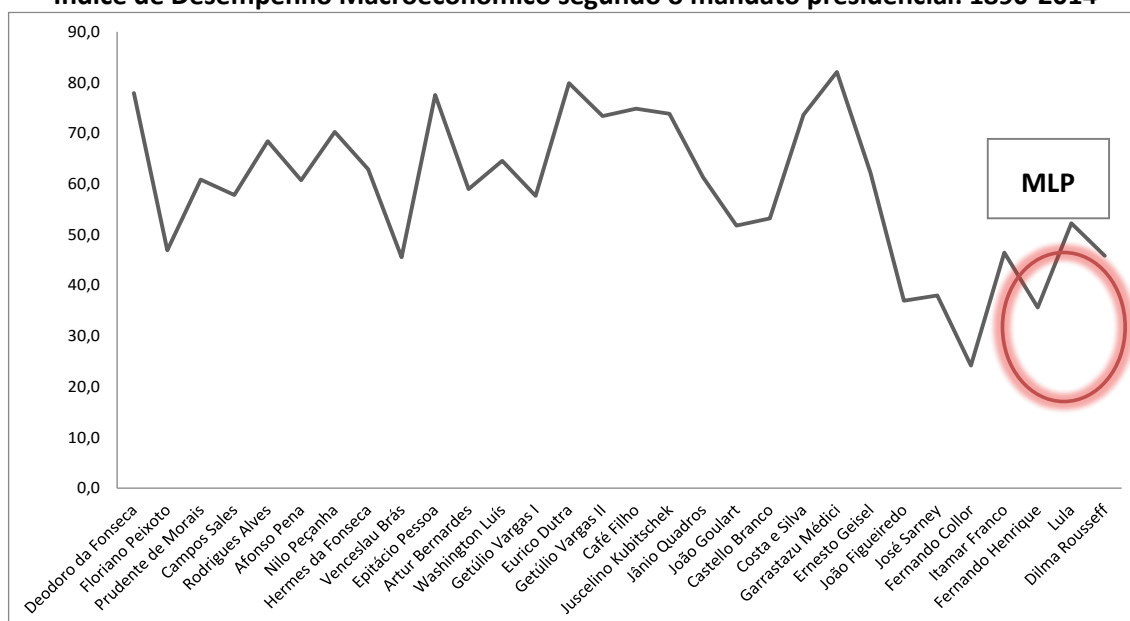
Tabela 2
Indicadores macroeconômicos brasileiros segundo o mandato presidencial: 1890-2014

	Período	PIB var. real (%)	Hiato (%)	Investim ento, var. real (%)	Inflação (%)	Fragilidade financeira	Vulnerabilida de externa	Índice de desempenho macroeconômico	
1	Deodoro da Fonseca	11/1889 a 11/1891	10,1	7,1	8,2	17,4	23,4	115,0	77,9
2	Floriano Peixoto	11/1891 a 11/1894	-7,5	-9,4	-10,7	14,1	15,5	102,2	46,9
3	Prudente de Moraes	11/1894 a 11/1898	4,5	0,0	-9,4	10,9	13,2	141,4	60,9
4	Campos Sales	11/1898 a 11/1902	3,1	-1,5	-4,5	-10,3	13,1	145,0	57,8
5	Rodrigues Alves	11/1902 a 11/1906	4,7	-0,9	26,5	4,2	13,8	167,5	68,5
6	Afonso Pena	11/1906 a 6/1909	2,5	-1,5	6,7	-1,6	11,6	188,8	60,7
7	Nilo Peçanha	6/1909 a 11/1910	6,4	0,6	11,9	1,2	11,7	183,9	70,3
8	Hermes da Fonseca	11/1910 a 11/1914	3,5	0,6	-9,3	-4,1	12,5	222,2	62,9
9	Venceslau Brás	11/1914 a 11/1918	2,1	-2,1	-24,3	12,7	13,2	273,9	45,5
10	Epitácio Pessoa	7/1919 a 11/1922	7,5	4,9	46,0	4,6	11,7	179,0	77,6
11	Artur Bernardes	11/1922 a 11/1926	3,7	-1,3	8,3	8,8	11,2	203,2	59,0
12	Washington Luís	11/1926 a 10/1930	5,1	3,4	-1,2	-2,0	9,9	286,5	64,6
13	Getúlio Vargas I	11/1930 a 10/1945	4,3	0,3	4,0	6,5	9,3	333,6	57,7
14	Eurico Dutra	1/1946 a 1/1951	7,6	5,3	17,6	9,3	5,1	54,2	79,9
15	Getúlio Vargas II	1/1951 a 8/1954	6,2	0,2	8,3	17,0	2,6	50,6	73,4
16	Café Filho	8/1954 a 11/1955	8,8	1,2	-3,0	11,5	1,4	90,8	74,9
17	Juscelino Kubitschek	1/1956 a 1/1961	8,1	2,4	9,6	21,5	0,8	204,3	73,9
18	Jânio Quadros	1/1961 a 8/1961	8,6	3,3	-14,2	34,6	0,3	250,0	61,3
19	João Goulart	9/1961 a 4/1964	3,6	-2,0	11,5	63,7	0,2	267,2	51,8
20	Castello Branco	4/1964 a 3/1967	4,2	-2,6	8,5	60,8	0,4	227,0	53,2
21	Costa e Silva	3/1967 a 8/1969	7,8	2,0	11,9	24,4	1,7	201,6	73,7
22	Garrastazu Médici	10/1969 a 3/1974	11,9	5,7	14,9	21,2	4,8	223,9	82,1
23	Ernesto Geisel	3/1974 a 3/1979	6,7	2,7	6,6	38,6	6,5	276,7	62,2
24	João Figueiredo	3/1979 a 3/1985	2,2	-0,7	-3,5	109,1	6,0	350,0	37,0
25	José Sarney	3/1985 a 3/1990	4,5	0,5	4,8	386,3	10,8	399,0	38,0
26	Fernando Collor	3/1990 a 9/1992	-1,2	-3,0	-7,5	1061,2	5,8	377,8	24,2
27	Itamar Franco	10/1992 a 12/1994	5,0	2,9	10,2	2123,0	9,0	351,1	46,5
28	Fernando Henrique	1/1995 a 12/2002	2,4	-1,0	1,4	16,9	31,7	395,1	35,6
29	Lula	1/2003 a 12/2010	4,0	1,3	6,5	8,4	43,0	177,0	52,2
30	Dilma Rousseff	1/2011 a 12/2014	2,1	0,0	1,8	6,9	40,1	187,3	45,8
Memo									
	Média		4,4	0,53	4,2	36,1	8,1	212,1	57,5
	Mediana		4,5	0,38	7,3	11,0	10,4	228,6	59,4

Fontes: Elaboração própria. Ver Filgueiras e Gonçalves (2007), p. 238-239.

O fraco desempenho comparativo do MLP também é evidenciado no Gráfico 2 que mostra o IDM em cada um dos 30 mandatos presidenciais ao longo do período em análise.

Gráfico 2
Índice de Desempenho Macroeconômico segundo o mandato presidencial: 1890-2014



Fontes: Elaboração própria

Na Tabela 3 os mandatos presidenciais são ordenados (ordem decrescente). Os 30 mandatos podem ser divididos em 3 grupos de 10 segundo o desempenho: ruim ou fraco; razoável ou bom; muito bom ou ótimo. No conjunto dos mandatos com desempenho muito bom ou ótimo, há 6 presidentes na Era Desenvolvimentista e 4 da República Velha. No conjunto dos mandatos com desempenho ruim ou fraco estão todos os 4 presidentes da fase de instabilidade e crise e todos os 3 presidentes do MLP (FHC, Lula e Dilma).

Vale notar que os 2 mandatos com melhor desempenho ocorreram na Era Desenvolvimentista em distintos momentos: anos 1940-50 (Dutra) e anos 1970 (Médici). Por outro lado, os 2 mandatos com pior desempenho ocorreram na fase de instabilidade e crise no início dos anos 1990 (Collor) e na inauguração efetiva do MLP em 1995 (FHC).

No subconjunto de mandatos do MLP, FHC ocupa a 29ª posição (penúltima), com desempenho evidentemente medíocre. Dilma Rousseff, por seu turno, ocupa a 25ª posição e Lula a 21ª posição; ou seja, resultados ruins ou fracos.

Não há dúvida que todos os três governantes do MLP tiveram que enfrentar heranças particularmente negativas. FHC herdou extraordinária desestabilização macroeconômica

nos *fronts* interno e externo, principalmente, a situação de alta inflação. Essa situação foi revertida a um custo muito elevado, inclusive, a desestabilização macroeconômica decorrente do baixo crescimento do investimento e da renda, aumento do desemprego, elevação extraordinária da dívida pública e fortes desequilíbrios externos (balanço de pagamentos e passivo externo). Durante o governo FHC a desestabilização foi ampla e profunda e o país recorreu ao FMI em 1998 e 2001. Não há como negar que essa desestabilização foi a “herança maldita” de FHC para Lula. A manutenção do acordo com o FMI durante o primeiro governo Lula expressa, de um lado, a vontade desse governo manter as regras do jogo e, de outro, a própria fragilidade da economia brasileira.

Tabela 3
Indicadores macroeconômicos brasileiros segundo o mandato presidencial, ordem decrescente de desempenho: 1890-2014

		PIB var. real (%)	Hiato (%)	Investimento, var. real (%)	Inflação (%)	Fragilidade financeira	Vulnerabilidade de externa	Índice de desempenho macroeconômico
1	Garrastazu Médici	11,9	5,7	14,9	21,2	4,8	223,9	82,1
2	Eurico Dutra	7,6	5,3	17,6	9,3	5,1	54,2	79,9
3	Deodoro da Fonseca	10,1	7,1	8,2	17,4	23,4	115,0	77,9
4	Epitácio Pessoa	7,5	4,9	46,0	4,6	11,7	179,0	77,6
5	Café Filho	8,8	1,2	-3,0	11,5	1,4	90,8	74,9
6	Juscelino Kubitschek	8,1	2,4	9,6	21,5	0,8	204,3	73,9
7	Costa e Silva	7,8	2,0	11,9	24,4	1,7	201,6	73,7
8	Getúlio Vargas II	6,2	0,2	8,3	17,0	2,6	50,6	73,4
9	Nilo Peçanha	6,4	0,6	11,9	1,2	11,7	183,9	70,3
10	Rodrigues Alves	4,7	-0,9	26,5	4,2	13,8	167,5	68,5
11	Washington Luís	5,1	3,4	-1,2	-2,0	9,9	286,5	64,6
12	Hermes da Fonseca	3,5	0,6	-9,3	-4,1	12,5	222,2	62,9
13	Ernesto Geisel	6,7	2,7	6,6	38,6	6,5	276,7	62,2
14	Jânio Quadros	8,6	3,3	-14,2	34,6	0,3	250,0	61,3
15	Prudente de Moraes	4,5	0,0	-9,4	10,9	13,2	141,4	60,9
16	Afonso Pena	2,5	-1,5	6,7	-1,6	11,6	188,8	60,7
17	Artur Bernardes	3,7	-1,3	8,3	8,8	11,2	203,2	59,0
18	Campos Sales	3,1	-1,5	-4,5	-10,3	13,1	145,0	57,8
19	Getúlio Vargas I	4,3	0,3	4,0	6,5	9,3	333,6	57,7
20	Castello Branco	4,2	-2,6	8,5	60,8	0,4	227,0	53,2
21	Lula	4,0	1,3	6,5	8,4	43,0	177,0	52,2
22	João Goulart	3,6	-2,0	11,5	63,7	0,2	267,2	51,8
23	Flóriano Peixoto	-7,5	-9,4	-10,7	14,1	15,5	102,2	46,9
24	Itamar Franco	5,0	2,9	10,2	2123,0	9,0	351,1	46,5
25	Dilma Rousseff	2,1	0,0	1,8	6,9	40,1	187,3	45,8
26	Venceslau Brás	2,1	-2,1	-24,3	12,7	13,2	273,9	45,5
27	José Sarney	4,5	0,5	4,8	386,3	10,8	399,0	38,0
28	João Figueiredo	2,2	-0,7	-3,5	109,1	6,0	350,0	37,0
29	Fernando Henrique	2,4	-1,0	1,4	16,9	31,7	395,1	35,6
30	Fernando Collor	-1,2	-3,0	-7,5	1061,2	5,8	377,8	24,2
Memo								
	Média	4,4	0,53	4,2	36,1	8,1	212,1	57,5
	Mediana	4,5	0,38	7,3	11,0	10,4	228,6	59,4

Fontes: Elaboração própria. Ver Filgueiras e Gonçalves (2007), p. 238-239.

A fase ascendente da economia mundial afrouxou a restrição externa e permitiu a redução dos desequilíbrios conjunturais a partir de 2003. Entretanto, o MLP continuou se ampliando e aprofundando durante o governo Lula. Em consequência, houve aumento da vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira (Gonçalves, 2013, capítulo 5).

Além das transformações desestruturantes (desindustrialização, reprimarização das exportações, aumento do passivo externo, etc.), houve ainda erros graves de política econômica (apreciação cambial, expansão extraordinária do crédito, desoneração fiscal, etc.). Essas transformações desestruturantes e os erros de política econômica fazem parte da “herança maldita” de Lula para o governo Dilma Rousseff. Nesse governo, essa herança é agravada não somente pelo impacto da conjuntura internacional desfavorável e pelos erros na política econômica (política fiscal, política de crédito, política cambial, etc.) como também pela continuação das transformações fragilizantes próprias ao MLP (Pinto, 2015, pp. 5-13; Filgueiras, 2015, pp. 14-25; Gonçalves, 2015, pp. 26-47). No que se refere ao desempenho macroeconômico o resultado medíocre na Era do MLP não surpreende.

Conclusão

O MLP caracteriza-se pela combinação dos seguintes fatores: (i) liberalização comercial, produtiva e financeira; (ii) privatização, reformas da previdência social e desregulamentação dos mercados; (iii) dominância da fração bancária-financeira na dinâmica macroeconômica; e (iv) vulnerabilidade externa estrutural, que amplia a instabilidade macroeconômica no contexto de liberalização.

No que se refere à gestão macroeconômica a questão central é a dominação financeira. Nos termos dessa dominação, podemos afirmar que as políticas monetária e fiscal (financiamento via títulos públicos) transferem, a cada ano, uma massa cada vez maior de recursos para os rentistas nacionais e estrangeiros. As altas taxas de juros funcionam como instrumento de transferência de renda e riqueza dos assalariados e da população em geral para as frações dominantes bancário-financeiras e financeirizadas. Esses processos limitam a acumulação produtiva e causam fraco desempenho macroeconômico.

No que se refere às questões estruturais, o MLP significa transformações fragilizantes: desindustrialização; dessubstituição de importações; reprimarização; maior dependência tecnológica; desnacionalização; perda de competitividade internacional; crescente vulnerabilidade externa estrutural; maior concentração de capital; e dominação financeira. As transformações fragilizantes do MLP impõem restrições ao desempenho econômico de longo prazo. Essas restrições implicam tanto instabilidade quanto fraco desempenho macroeconômico. A questão central é que a vulnerabilidade externa estrutural é determinante da instabilidade e do fraco desempenho macroeconômico.

A análise empírica mostra que a fase atual de vigência do MLP é a segunda pior da história econômica do país. No conjunto dos mandatos presidenciais com desempenho ruim ou fraco estão todos os 4 presidentes da fase de instabilidade e crise (1980-94) e todos os 3 presidentes do MLP (FHC, Lula e Dilma). Os 2 mandatos com pior desempenho ocorreram na fase de instabilidade e crise no início dos anos 1990 (Collor) e na inauguração efetiva do MLP em 1995 (FHC). No subconjunto de mandatos do MLP, FHC ocupa a 29ª posição (penúltima), com desempenho evidentemente medíocre. Dilma Rousseff, por seu turno, ocupa a 25ª posição e Lula a 21ª posição; ou seja, resultados medíocres, ruins ou fracos.

Certamente, a melhora da conjuntura econômica internacional e a correção dos erros da política econômica são condições necessárias para a reversão do quadro de desempenho macroeconômico medíocre (FHC), ruim (Dilma) e fraco (Lula). Entretanto, vale destacar, essas mudanças conjunturais somente terão efeitos duradouros e de longo prazo se forem acompanhadas por transformações estruturais. Não se trata, aqui, de reformas pontuais referenciadas à tributação, previdência ou ao mercado de trabalho. Muito pelo contrário, essas transformações significam, na prática, a ruptura com o MLP.

Bibliografia

- Bianchi, A., “O ministério dos industriais: a federação das indústrias do estado de São Paulo na crise das décadas de 1980 e 1990”. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, IFCH-Unicamp, Brasil, 2004.
- Cano, Wilson, *Soberania e política econômica na América Latina*, São Paulo, Editora UNESP, 2000.
- Carcanholo, Marcelo, Filgueiras, Luis. e Pinto, Eduardo, “A ALCA (ainda) não Faleceu, alternativas reais para a América Latina e Caribe”, em Estay, J. (Org.). *La Crisis Mundial y sus Impactos en América Latina*, Puebla, BUAP, 2009, pp. 131-162.
- Cardoso Jr., J. C., Pinto, E. C. e Linhares, P. T. “O Estado brasileiro e o Desenvolvimento no Brasil”, em Cardoso, J.C.; Bercovici, G.. (organizador), *República, democracia e desenvolvimento, contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo (Diálogos para o Desenvolvimento)*, Brasília, IPEA, 2013, v. 10, pp. 467-496.
- Carneiro, Ricardo, “Introdução”, em Carneiro, R. (organizador), *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*, São Paulo, Editora UNESP, 2006.
- Evans, Peter, *A trílice aliança, as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*, Rio de Janeiro, Zahar, 1980.
- Filgueiras, L., Pinheiro, B., Philigret, C. e Balanco, Paulo, “Modelo liberal-periférico e bloco de poder, política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula”, em *Os anos Lula, contribuições para um balanço crítico*, Rio de Janeiro, Garamond. 2010, pp. 35-69.
- Filgueiras, Luis e Gonçalves, Reinaldo, *A Economia Política do Governo Lula*, Rio de Janeiro, Contraponto, 2007.
- Filgueiras, Luis e Pinto, Eduardo, “Política econômica do governo Lula e os limites do crescimento”, em Gomes, F. e Pinto, E. (organizadores), *(Des)ordem e regresso, o período de ajustamento neoliberal no Brasil, 1990-2000*, Mandacarú, Hucitec, São Paulo, 2009, v. 1, pp. 252-284.
- Filgueiras, Luis, “O Neoliberalismo no Brasil, Estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico”, em Basualdo, E. M. e Arceo, E. *Neoliberalismo y Sectores Dominantes*,

Tendências globales y experiencias nacionales, Buenos Aires, Clacso Libros, 2006, pp. 179-206.

Filgueiras, Luis, *História do plano real, fundamentos, impactos e contradições*, São Paulo, Boitempo, 1º edição, 2000.

Filgueiras, Luiz. “Notas para a análise de conjuntura”. *Texto para Discussão* 015/2015, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015, pp. 14-25.

Disponível: www.ie.ufrj.br.

Fiori, J. Luis, *O vôo da coruja*, Rio de Janeiro, Record, 2003.

Goncalves, R. e Carcanholo, M., Filgueiras, L. e Pinto, Eduardo, “Vulnerabilidad Estructural Externa en América Latina”, en Arceo, E. e Basualdo, Eduardo (organizadores), *Los Condicionantes de la Crisis en América Latina, inserción internacional y modalidades de acumulación*, Buenos Aires, CLACSO, 2009, v. 1, pp. 119-138.

Gonçalves, Reinaldo, “Desestabilização macroeconômica e dominação do capital financeiro no Brasil”, en Basualdo, E. e Arceo, E. *Neoliberalismo y Sectores Dominantes, Tendências globales y experiencias nacionales*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, pp. 207-236

Gonçalves, Reinaldo, “Distribuição de riqueza e renda, alternativa para a crise brasileira”, en Lesbaupin, I. (organizador), *O desmonte da nação, balanço do Governo FHC*, Petrópolis, RJ, Vozes, 1999.

Gonçalves, Reinaldo, *Desenvolvimento às Avessas. Verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento*, Rio de Janeiro, LTC, 2013.

Gonçalves, Reinaldo, *O Brasil e o comércio internacional, transformações e perspectivas*, São Paulo, Contexto, 2000.

Gonçalves, Reinaldo, *Vagão descarrilhado, o Brasil e o futuro da economia global*, Rio de Janeiro, Record 2002.

Gonçalves, Reinaldo. “Por que a esquerda tem mais razões do que a direita para ser a favor do impedimento de Dilma e da punição de Lula?” *Texto para Discussão*

015/2015, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015, pp. 26-47. Disponível: www.ie.ufrj.br.

Minella, A. C. “Globalização financeira e as associações de bancos na América Latina”, *Cadernos de pesquisa (PPGSP/UFSC)*, nº 30, junho de 2002.

Oliveira, Francisco, *Crítica à razão dualista/o ornitorrinco*, São Paulo, Editora Boitempo, 2003.

Oliveira, Nelson, “Um país privado, os dilemas conjunturais de uma oposição”, Salvador, *Cadernos do CEAS*, julho/agosto, nº 200, 2002, pp 9-25.

Paulani, L., M. “Brasil *Delivery*, Servidão financeira e estado de emergência econômico”, São Paulo, Boitempo, 2008.

Pinto, E., Balanco, Paulo, “Padrão de acumulação, Estado e políticas econômicas no Brasil, da República Velha ao governo provisório e constitucional de Vargas”, *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, nº 23, 2008, pp. 48-76.

Pinto, E., Goncalves, Reinaldo, “Les transformations mondiales et le nouveau rôle de la Chine”, *Revue Tiers Monde*, vol. 219, 2014, pp. 19-38.

Pinto, Eduardo C. “Dilma: de “coração valente” à “presidenta acuada””. *Texto para Discussão* 015/2015, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015, pp. 5-13. Disponível: www.ie.ufrj.br.

Pinto, Eduardo, “Bloco no poder e governo Lula”, Tese (Doutorado), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

Poulantzas, Nicos, *Poder político e classes sociais*, São Paulo, Martins Fontes, 1977

Sallum, B. J., “O Brasil sob Cardoso, neoliberalismo e desenvolvimento”, *Tempo Social*, v. 11, n. 2, out. 1999.

Sallum, B. J., *Labirintos, dos generais à nova república*, São Paulo, Hucitec, 1996.