

(NÃO)PLANEJAMENTO CENTRAL E IMPLICAÇÕES REGIONAIS: UMA SINTÉTICA APRECIÇÃO HISTÓRICA DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO NO PERÍODO DEMOCRÁTICO RECENTE NO BRASIL

Autenir Carvalho de Rezende

IPPUR/UFRJ
bolsista CNPq
autenir@bol.com.br

Wellington Nunes

PPGS/UFPR
pesquisador NUSP/UFPR
bolsista CAPES
gton_nunes@yahoo.com.br

1. Introdução

O objetivo do trabalho é analisar, em uma perspectiva histórico-comparativa, o planejamento econômico de Estado no Brasil pós-redemocratização, mencionando suas principais implicações sobre a questão regional. Tanto em termos histórico-empíricos quanto para fins analíticos, dividiu-se esse período em duas rodadas: uma neoliberal (amplamente debatida na academia) e a outra, na falta de termo mais adequado, a social-desenvolvimentista¹. A primeira dessas rodadas abrange desde o início do período democrático mais recente e vai até o final do segundo governo Cardoso, em 2002; a segunda se inicia no primeiro governo Lula e se estende até o final do primeiro governo Dilma. Vale esclarecer que a sucessão de uma rodada sobre a outra não implica em total rompimento entre as mesmas, mas, sim, a impressão de mudanças marcantes na identidade política e econômica de governo.

Evidentemente, não se trata de uma reconstrução histórica do longo período mencionado, mas de uma apreciação histórico-comparativa dos principais planos nacionais nele gestados e executados. Subordinados àquele escopo mais geral há dois objetivos mais específicos: i) identificar continuidades e/ou descontinuidades no papel do Estado naquilo que concerne ao planejamento econômico nacional e à questão do desenvolvimento regional, no período democrático mais recente Brasil e ii) verificar em que medida eventuais variações, na

¹ Consentimos em utilizar o termo social-desenvolvimentismo por entendermos que esta é uma forma clara de nos referirmos ao período político e econômico pós-neoliberalismo no Brasil. Não obstante, não ignoramos as controvérsias e disputas com outras nomenclaturas (“novo-desenvolvimentismo”, “nacional-desenvolvimentismo às avessas”, por exemplo). Como um diálogo com essa discussão escapa aos objetivos deste trabalho, deixaremos isso para uma ocasião mais oportuna. Para uma discussão empiricamente orientada sobre o assunto, ver, Fonseca et al. (2013).

importância atribuída ao Estado na conformação desses dois fatores, coincidem com a mudança de orientação do governo, a partir de 2003.

Estes dois objetivos são guiados por duas hipóteses subjacentes: i) apesar de uma continuidade macroeconômica importante, é possível sustentar que houve uma ruptura na forma de conduzir a economia no período analisado e ii) essa ruptura coincide, em boa medida, com a mudança de orientação do governo, a partir de 2003. Essa mudança de orientação pode ser verificada observando-se comparativamente as formas de condução da política externa e da política social interna para os dois períodos considerados.

O resultado dessa análise indica que, embora o núcleo duro da estratégia macroeconômica (câmbio flutuante, juros altos e metas de inflação) do segundo governo Cardoso tenha sido mantido nos primeiros anos do “Lulismo”, a partir de 2006, novos elementos entraram na conformação da política econômica, fundamentalmente, no que concerne ao papel do Estado na alocação de recursos e na definição da estratégia de crescimento e nas orientações da política externa.

O trabalho está organizado em três partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira, faz-se uma breve apreciação do contexto histórico mais amplo, no qual se insere o processo de redemocratização e de estabilização monetária mais recente do Brasil; na segunda parte, analisa-se as implicações da implantação de modelos de política econômica centrados no “Consenso de Washington”, sobretudo, do Plano Real, para o planejamento econômico de Estado e para o desenvolvimento regional; na terceira, nos dedicamos a apreender se, e como, esses dois últimos fatores foram impactados pela mudança de orientação política no governo, a partir de 2003.

2. Necessidade e contingência: o contexto histórico pré-estabilização monetária

Está longe de ser uma novidade os diversos processos de transformação (econômica, social e política) pelos quais passaram boa parte dos países ao redor do mundo, nas últimas décadas do século XX. De acordo com Luiz Filgueiras, aquelas transformações foram tão profundas que, tanto em países que ocupam posições centrais no modo de produção capitalista, como Inglaterra e Estados Unidos, quanto naqueles situados em posições periféricas desse sistema - Brasil, México e Argentina, por exemplo - acabaram por produzir questionamentos sobre “as formas de organização das sociedades contemporâneas” (FILGUEIRAS, 2006, p. 41).

Ainda de acordo com o autor haveria três fenômenos mundiais que se entrelaçaram e se complementaram para determinar “um novo momento do capitalismo em escala planetária”: i) o *neoliberalismo*, entendido – de um lado – enquanto ideologia (“reivindicada por intelectuais e governantes, e com forte influência no comportamento dos indivíduos e de vários grupos sociais”) e – de outro – “como conjunto de políticas econômico-sociais adotadas por boa parte dos governos hoje [final dos anos 1990] no poder”; ii) a *reestruturação produtiva* vinculada “às novas tecnologias e às novas formas e métodos de gestão e organização do trabalho”, entendida como sendo uma “resposta do capital à queda/estagnação da produtividade e à diminuição dos lucros”; iii) a *globalização*, vista essencialmente como “um processo de aprofundamento das tendências mais imanentes do sistema capitalista”, ainda que também aponte “para o surgimento de novas situações e novos problemas” (Idem, p. 41-42).

Não é menos conhecido o fato de que os referidos processos de transformação não ocorreram de forma sincrônica ao redor do mundo. Neste sentido, embora a “doutrina neoliberal” tenha começado a ganhar espaço com o “esgotamento do fordismo” e chegado ao poder com as eleições de Thatcher (Inglaterra) e Reagan (E. U. A.), ainda nos anos 1970 (Idem, p. 56-57), e se transformado em um “pacote terapêutico para a crise econômica da periferia capitalista” (FIORI, 2002, p. 84) durante os anos 1980, no Brasil, a tal “agenda neoliberal” somente fora iniciada e consolidada durante a década de 1990.

A receita adotada, como se sabe, foi a mesma utilizada por quase todos os países latino americanos e do leste europeu, fundamentalmente embasada nas prescrições do chamado “Consenso de Washington”². As conclusões deste último ratificavam a “excelência das reformas e das políticas macroeconômicas” que vinham sendo adotadas nos países latino-americanos e propugnava basicamente: i) rigorosa disciplina orçamentária, por meio da contenção dos gastos públicos restritos à “manutenção de um Estado Mínimo”; ii) estabilização via sobrevalorização cambial e uma política monetária passiva; e iii) liberalização comercial e financeira, “com abertura unilateral e rápida dos mercados nacionais que, segundo o ‘Consenso’ [entre aspas no original], atrairia capitais externos e possibilitaria a inserção competitiva dos países da América Latina na economia mundial” (FILGUEIRAS, op. cit., p. 95-96).

Por outro lado, e este é um aspecto pouco considerado, embora as prescrições de Washington fossem formalistas ao ponto de não distinguir contextos históricos tão díspares

² Williamson, J. (1990) “*Latin America Adjustment: how much has happened?*” *Institute for International Economics: Washington*, DC, p. 07-17.

quanto o Leste Europeu e a América Latina, isto não significa que as mesmas tenham sido igualmente adotadas (i. e., de forma acrítica) por todos os governos ao redor do mundo. Em uma perspectiva mais geral, ainda que houvesse uma nova realidade histórica a qual todos os países do mundo tivessem que se adaptar, é lícito considerar – ao menos enquanto possibilidade – que a natureza, a intensidade e o ritmo desse processo de adaptação tenha variado de um país para outro.

Desta forma, ainda que consideremos – como faz Filgueiras – que os três fenômenos citados acima (neoliberalismo, reestruturação produtiva e globalização) tenham se entrelaçado e se complementado enquanto causas determinantes de um “novo momento do capitalismo em escala planetária”, as diversas experiências históricas sugerem estratégias de adaptação variadas a essa nova realidade³. Pois, como argumenta Hall (1993) “a influência das ideias ou paradigmas teóricos e da aprendizagem social nas decisões sobre políticas supõe como condição a autonomia do Estado e de seus agentes” (*in* LOUREIRO, 1997, p. 102). Desta perspectiva, sem menosprezar a maior ou menor margem de manobra⁴ disponível em cada contexto histórico, é possível considerar que a forma como cada país se adaptou a essa nova conjuntura histórica tenha variado também em função das escolhas dos agentes diretamente envolvidos nesse processo (CALABREZ, 2013; NUNES, 2014).

Embora, uma análise aprofundada dos atores envolvidos na definição do papel do Estado no planejamento econômico e na questão regional, escape aos objetivos deste trabalho, consideramos que o mesmo, nos dois períodos aqui analisados, não pode ser totalmente apreendido pelo prisma da necessidade histórica, pois, a conformação da história envolve, ao mesmo tempo, necessidade e contingência (ANDERSON, 1995). Estas considerações apenas enunciam que, da nossa perspectiva, o papel atribuído ao Estado tanto no planejamento econômico quanto na questão regional, não pode ser entendido apenas como sendo resultado de constrangimentos históricos, mas também como produto de decisões políticas (i. e., escolha entre alternativas).

Desta forma, as duas conjunturas aqui debatidas (neoliberalismo e Social-desenvolvimentismo), nas quais analisamos o papel do planejamento econômico de Estado no Brasil, possuem como pano de fundo a mudança de orientação política dos governos. Pois,

³ Uma boa perspectiva disto que se está dizendo pode ser encontrada em: WHITEHEAD, L (ed.). *Emerging market democracies: east asia and latin américa*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002.

⁴ Há uma extensa literatura versando sobre capacidade estatal em circunstâncias de ajuste estrutural (Nelson, 1989; Kahler, 1990; Evans, 1993; entre outros). Uma síntese interessante dessa literatura pode ser encontrada em Haggard e Kaufman (1992).

longe de ser uma entidade abstrata pairando sobre nossas cabeças, o Estado é constituído por agentes, que, por sua vez, são orientados por valores políticos (NUNES, 2014).

3. Neoliberalismo no planejamento econômico de Estado

Conforme visto na seção anterior a “doutrina neoliberal” começou a ganhar espaço com o “esgotamento do fordismo” e chegou ao poder – por assim dizer – com as eleições de Thatcher (Inglaterra) e Reagan (E. U. A.), ainda nos anos 1970 (FILGUEIRAS, 2006, p. 56-57), e se transformou, a partir do “Consenso de Washington”, em um “pacote terapêutico para a crise econômica da periferia capitalista” (FIORI, 2002, p. 84). A receita terapêutica, como vimos, consistia em i) manter uma rigorosa disciplina orçamentária, por meio da contenção dos gastos públicos restritos à “manutenção de um Estado Mínimo”; ii) realizar a estabilização da moeda via sobrevalorização cambial e uma política monetária passiva; e iii) desencadear uma liberalização comercial e financeira, “com abertura unilateral e rápida dos mercados nacionais” (FILGUEIRAS, op. cit., p. 95-96).

Como sabemos, essa foi a estratégia que se consolidou no Brasil dos anos 1990. Nesta seção, o que nos interessa – de acordo com os objetivos que traçamos – é analisar as implicações que a adoção desse tipo de estratégia tem para a questão do desenvolvimento regional e o planejamento econômico de Estado.

A adoção de uma estratégia fundada na receita de Washington, e em meio à busca incessante pela estabilização inflacionária, deu início a um processo de extinção e deterioração de algumas instituições públicas que haviam sido importante para o desenvolvimento do país em anos anteriores. No caso específico do desenvolvimento regional foram extintos importantes órgãos como a SUDAM, SUDECO, SUDENE, SUDESUL e o Ministério do Interior.

Além disto, outros fatores daquele tipo de estratégia, as chamadas mudanças estruturais (abertura comercial, reestruturação produtiva e mudança do papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico do país, guerra fiscal, etc.) também passaram a influenciar nas decisões locais dos agentes econômicos.

Não obstante, a maior influência da adoção de uma estratégia de tipo neoliberal parece ter sido na questão do planejamento de Estado (ou do papel do Estado no planejamento econômico). A tradição planejadora no Brasil, que havia se iniciado nos anos 1930 e norteado os megaprojetos nacionalistas refletidos em profunda mudança infraestrutural e produtiva responsáveis pela modernização e industrialização do país, paulatinamente fora sendo

convidada a se retirar das esferas públicas, às custas da priorização quase única de governo aos planos de contingenciamento macroeconômico.

Este processo repercute ainda nos dias de hoje, e basta uma rápida reflexão sobre o que representa atualmente o cargo de Ministro do Planejamento (ou o seu equivalente: MPOG) em comparação ao que representa o cargo de Ministro da Fazenda, para que ele seja apreendido. Nos anos do “milagre brasileiro”, por exemplo, o cargo de Ministro do Planejamento, dotado de *status* social, era tão, ou mais, importante que o cargo de Ministro da fazenda o é hoje. Contudo, essa tradição se perdeu em virtude do abandono do planejamento econômico. O MP está hoje, basicamente, sob o encargo de um RH, uma vez que ao Ministério do Orçamento Planejamento e Gestão, compete, como gloriosa empreitada, a negociação com sindicatos e grevistas.

Assim, os primeiros 15 anos da Nova República podem ser identificados como marco de importantes, em que pese sua negatividade, transformações na política econômica, no arcabouço político-institucional e na dinâmica de desenvolvimento regional no Brasil. As reformas estruturais de orientação pró-mercado implantadas ao longo da década de 1990 ampliaram a exposição da economia perante o mercado internacional e transferiram para o setor privado parcela importante da estrutura produtiva estatal. Já através do Plano Real alcançou-se, finalmente, a aguardada estabilidade macroeconômica. Além disso, a abertura e consolidação do Mercosul foram acompanhadas do crescimento dos investimentos externos diretos, fomentando o movimento de competição entre espaços econômicos, o que ficou conhecido como guerra fiscal (BERNARDES e OLIVEIRA, 2002).

Ao longo da década de 1990, foram implantadas reformas liberalizantes, com o intuito de promover uma abrupta abertura comercial e financeira, a privatização de ativos públicos e a redução da atuação do Estado na esfera econômica (REZENDE, 2011). Para Cano (2008), a partir da estabilização da economia, em 1994, sob a cortina da modernização da estrutura de Estado, da inevitabilidade das reformas e da necessidade de o país engajar-se na globalização, intensificaram-se as principais medidas liberalizantes, como as desregulamentações, a abertura comercial, as privatizações, o reconhecimento de patentes estrangeiras em áreas estratégicas, a flexibilização dos direitos trabalhistas e a desarticulação dos mecanismos de apoio ao desenvolvimento regional. Assim, a redução da intervenção do Estado na implementação de políticas de desenvolvimento regional, alterou o processo de desconcentração industrial que ocorria, passando a se manifestar, inclusive, com reconcentração de algumas atividades (CAIADO, 2002).

Segundo Wilson Cano (2008), a indústria de transformação no Brasil sofreu uma grande adversidade a partir dos anos noventa. Pois, a abertura comercial abrupta e a valorização cambial, engoliram, por meio de importações volumosas, fatias importantes do mercado interno de vários segmentos industriais, tanto leves e mais simples quanto os mais complexos. Entre 1994 e 2002 a soma dos déficits do balanço de transações correntes totalizou US\$ 180 bilhões.

Na visão de Caiado (2002), o governo FHC consolidou a opção por uma inserção subordinada do país à “nova (des)ordem internacional”, pondo fim ao modelo desenvolvimentista. Neste novo projeto, o da “integração competitiva”, a busca da equidade deu lugar ao conceito de eficiência econômica, o emprego passou a ser menos importante que a competitividade e o Estado se retirou de áreas estratégicas, ampliando as bases para a retomada de fluxos de capital internacional. Houve crescente redução da atuação do Estado em políticas de desenvolvimento regional. Nessas, a atuação de Estado se deu, basicamente, através da exacerbação da guerra fiscal entre unidades da federação e do incentivo ao novo fluxo de investimento estrangeiro.

Com a interrupção do investimento público direto no setor produtivo (fator determinante na desconcentração produtiva ocorrida a partir dos anos 1970) e a ausência de um projeto de desenvolvimento regional, a guerra fiscal foi, inicialmente, o principal fator (perverso) de possível alteração sobre as vantagens locais e decisões de investimento privado no país. Apesar de suas vantagens competitivas temporais de fator zero, esse é até hoje um campo controverso e de muito debate a respeito de custos-benefícios.

Assim, quando o Estado se afastou da agenda de desenvolvimento e reduziu fortemente seus investimentos diretos na esfera produtiva, passou a vigorar a estrita lógica privada da localização, determinada não apenas pelos maiores retornos econômicos diretos, mas também pelo reforço dos subsídios diretos e indiretos proporcionados pela guerra fiscal.

Na análise da economia regional pós-1989, é clássica a constatação do arrefecimento no processo de desconcentração. Processo esse iniciado na década de 1970, com a participação de grandes políticas centrais pró-desconcentração, em que constatou-se, (Redwood III, 1985; Azzoni, 1986; Diniz, 1993; Negri, 1994; Pacheco 1996; Rezende, 2011 e Rezende et al. 2012) importante desconcentração produtiva a partir de São Paulo para outros estados, inclusive alguns fora da região Sudeste.

No entanto, ao analisar o período 1985-95, Cano (2008) afirmou que, se em algum momento havia uma tendência reconhecidamente desconcentradora entre 1970 e 1985, ela já

não se colocava de forma tão clara para o período 1985/1995. Pior ainda, houve não só inflexão no processo de desconcentração, mas também, o início de uma “suave reconcentração”, justamente a partir da intensificação da política de abertura comercial.

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso, como se sabe, priorizou-se a estabilidade da moeda e a desestatização da economia. Neste sentido, o Plano Plurianual 1996-1999 introduziu a proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, considerada a política de desenvolvimento regional mais relevante do período, que teve como principal objetivo conectar espaços produtivos nacionais aos mercados internacionais.

Vale lembrar que a rodada neoliberal também foi marcada pelo processo de globalização, apoiado pelos avanços tecnológicos de comunicação e transporte. Nesse momento, a assimetria do “poder global” assumiu significado especial para o desenvolvimento regional na medida em que a revolução da tecnologia possibilitou uma conexão direta e imediata do global com o local.

A partir da adoção de premissas concorrenciais totais na esfera privada e da chegada de um ideário empreendedor da administração pública, testemunhamos o triunfo da competitividade. O pensamento competitivo neoliberal extrapolou ao longo da década de 1990 os manuais da gestão corporativa e tem norteado o planejamento do território desde as nações mais desenvolvidas até as regiões mais estagnadas.

Para Diniz e Crocco (2006), após os anos 1990, surgiu uma nova geração de políticas regionais. A competição deixara de ocorrer somente entre as firmas e passaram a integrar os sistemas regionais de produção, uma vez que as regiões compõem sistemas globais de produção. Dessa perspectiva, a capacidade das regiões em criarem vantagens comparativas dando ênfase, sobretudo, à tecnologia e à inovação, elementos centrais da competição e do crescimento, tem importância fundamental.

Um bom exemplo disso é que em decorrência do sucesso alcançado por determinadas cidades e regiões mundo afora, foi que se tornaram populares as teorias do desenvolvimento endógeno, desenvolvimento local, da descentralização, dos distritos industriais (clusters, APLS, etc.); além disto, temas como cidades-mundiais, cidades-regiões, local-global, poder local, são fortemente utilizados para despertar e fazer crer na autonomia das regiões e cidades sobre seu próprio desenvolvimento. Toda essa panaceia evidencia a competitividade do território, e como alertou Brandão (2007), ignoram as “múltiplas escalas entre o local e o global” e colocam em questionamento o poder de planificação de Estado, assim como pôde ser visto no neoliberalismo brasileiro.

Durante a rodada neoliberal, as políticas centrais de desenvolvimento regional no Brasil (se é que elas existiram) foram significativamente vinculadas a: extinção ou depreciação das instituições tradicionais do desenvolvimento regional; redução dos incentivos fiscais e tributários; criação dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; apoio às iniciativas de desenvolvimento local, de caráter endógeno, de base comunitária e da economia solidária. Há que se pontuar aí, a acirrada “guerra fiscal” promovida pelos governos estaduais nos anos 1990, que, com o intuito de atrair investimentos internacionais para os seus territórios, provocou uma série de iniciativas de renúncia fiscal.

A criação dos Territórios da Cidadania e a recriação do Ministério da Integração Nacional (MI) em 1999, com a missão de formular políticas, readequar instrumentos, rever mecanismos institucionais e modernizar o a gestão para o desenvolvimento regional, podem ser entendidas como uma isolada tentativa, durante o governo FHC, em recolocar a questão regional na agenda do Estado, ainda que sem políticas claras.

4. Social-desenvolvimentismo no planejamento econômico de Estado

O período que estamos chamando de social-desenvolvimentista tem início nos anos 2003 com o primeiro governo Lula. A nomenclatura sugerida resgata o desenvolvimentismo do século XX, principalmente quando o Estado volta a formular planos estratégicos de desenvolvimento, a exemplo do PAC I e PAC II, e não deixa de guardar ligeira simpatia ao modelo teórico de novo-desenvolvimentismo proposto por Bresser-Pereira, ao investigar o fracasso das medidas ortodoxas propostas no Consenso de Washington.

Em um primeiro momento, precisamente nos três primeiros anos de governo Lula, essa nova rodada foi marcado pela manutenção do chamado “tripé econômico” ortodoxo. Porém, por trás dessa continuidade macroeconômica foram notórias algumas mudanças na condução política e social. Tem-se aí, uma mudança fundamental nas políticas sociais, como o Bolsa Família, a valorização do salário mínimo, a redução do desemprego, tudo isso, como mecanismos importantes de fortalecimento do mercado interno. Há de se destacar ainda uma importante mudança na condução da política externa, caracterizada em maior parte pelo pagamento da dívida e o acirramento e ampliação de parcerias comerciais a exemplo da China e Rússia.

Representantes do governo e uma infinidade de estudos recentes avaliam que o Brasil, nesse período, teria entrado em um novo ciclo de desenvolvimento, chamado de “social-desenvolvimentismo”, onde o crescimento econômico ocorre concomitantemente com

o aumento da renda da população e com o fortalecimento do mercado de massas. Isso, portanto, seria o ressurgimento, da Política de Estado pensada a partir das relações entre Estado, desenvolvimento econômico e proteção social.

Quanto à planificação regional, vivencia-se na rodada social-desenvolvimentista a tentativa de efetivação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e as mesorregiões diferenciadas; a crescente diversificação de instituições públicas que se dedicam ao desenvolvimento regional, territorial ou local, abrindo espaço até mesmo para as consultorias privadas; a política dos Territórios da Cidadania; a elaboração de planos de desenvolvimento, para múltiplas escalas territoriais.

Em 2003, o Ministério da Integração Nacional lançou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), recolocando o Estado como protagonista no processo de promoção do desenvolvimento regional. A PDNR valoriza a participação da sociedade e a diversidade regional, nas dimensões ambiental, social, econômica e cultural. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional considera diferentes escalas territoriais, reconhecendo a desigualdade existente em todo território nacional, rompendo com a visão tradicional que tendeu a circunscrever ao problema regional brasileiro ao Nordeste e ao Norte do País. O Semiárido nordestino e a faixa de fronteira também tem sido incluído nos debates da política do desenvolvimento regional.

Entre o segundo semestre de 2012 e o primeiro de 2013, com encerramento em março de 2013, o Ministério da Integração realizou um grandioso e inédito evento, a I Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional. O evento contou com a participação popular em todas as suas etapas, percorrendo todos os estados e regiões, onde foram travadas e propostas inúmeras reivindicações trazidas pelos Delegados de Estado, resultando um documento final a ser anexado à PNDR. Chegou a se propor a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, a orientação dos recursos dos Fundos Constitucionais FNE, FNO e FCO, e a criação de uma Câmara de Articulação de Políticas no Governo Federal.

Ministério da Integração e o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior em parceria com demais instituições a exemplo do BNDES, vêm investindo ativamente na criação, promoção e desenvolvimento de Sistemas Produtivos Locais. Criou-se no interior do MDIC (colocar o significado da sigla), o Grupo de Trabalho Permanente em APLs (GTP/APL), com seus respectivos Núcleos Estaduais, e a Rede Social APL (Idem) como formas de identificar, monitorar e incentivar os arranjos locais.

Já no governo Dilma Rousseff é implantado o Plano Brasil Maior. Conforme o MDIC, esse plano surge em um contexto conturbado da economia mundial com o desafio de, sustentar o crescimento econômico inclusivo num contexto econômico adverso e sair da crise internacional em melhor posição do que entrou. Para tanto, o plano tem como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, objetivando ganhos sustentados de produtividade do trabalho.

Certamente, todas essas ações e planos, ou melhor, toda a política econômica nacional desenvolvida durante a rodada social-desenvolvimentista tem enfrentado além da complexa conjuntura nacional, um acirramento do mercado internacional, que tem sua dinâmica definida em grande parte pela crise de 2008 e o crescimento de países como China, Índia e Singapura. Tal contexto tem afetado direta e indiretamente a composição estrutural da economia nacional, reordenando cadeias produtivas e reconfigurando as relações de produção no território, como sugere o processo de desindustrialização.

Apesar da imaturidade dos fatos, as políticas regionais estudadas nessa última fase indicam um quadro de reorientação do Governo Federal distinto da fase imediatamente anterior, entretanto, o baixo crescimento da economia nacional nos dois últimos anos tem novamente assinalado para o esquecimento da questão regional no Brasil.

5. Conclusão

Ao dividirmos o período democrático mais recente em duas fases, e as considerarmos em uma perspectiva analítica comparativa, verificamos que, embora haja uma continuidade macroeconômica importante, não seria exagero falar em uma ruptura, no que se refere ao papel do Estado no planejamento econômico nacional e na questão regional. Senão vejamos.

A primeira rodada – denominada, não por acaso, de neoliberal – foi aquela cujo modelo econômico implantado a partir das determinações do Consenso de Washington (1989) parecia intocável; era apresentado como a única diretriz possível para conduzir o país. Como se sabe, o padrão de acumulação então colocado tinha como sustentação principal a financeirização da economia; o financiamento do balanço de pagamentos seria feito com poupança externa; e o país decidira abrir mão de planejar investimentos em infraestrutura através da privatização de empresas de eletricidade, comunicações e de minérios. Além disso, a quase totalidade dos bancos estaduais seria vendida ao capital privado.

Não é menos conhecido, o fato de que esse modelo econômico, após sucessivas crises, conduziu a economia brasileira a uma situação insustentável. Na tentativa de remediá-la, a partir da quebra do real, em 1999, três itens passaram a comandar a economia: câmbio flutuante, juros altos e metas de inflação. Estes três itens eram subordinados a uma característica essencial: a livre circulação de capitais. Além disto, para garantir o fluxo de capital para o país, foram estabelecidos como meta a formação de elevados superávits primários. Portanto, falar em política industrial, planejamento e estratégias de desenvolvimento nesses anos passou a ser quase um sacrilégio. Tais parâmetros resultaram em três quebras sucessivas da economia nacional, crises cambiais e taxas médias de crescimento do PIB de 2,3% ao ano, entre 1995 e 2002.

Na rodada seguinte – denominada Social-desenvolvimentismo – embora as diretrizes macroeconômicas (câmbio flutuante, juros altos e metas de inflação) permanecessem, a partir de 2006, novos elementos entraram na conformação da política econômica. O principal deles foi, certamente, uma mudança no papel do Estado, que começa a planejar e a investir em algumas áreas específicas, através da alocação de recursos e na definição de qual seria o caminho para o crescimento.

Essas mudanças tiveram a função decisiva de elevar a demanda agregada (isto é, a demanda de todos os agentes econômicos, públicos e privados), através de investimentos em infraestrutura (especialmente via PAC) e no aumento de gastos sociais (consolidação do Bolsa-Família e aumento da abrangência da seguridade social); além do maior acesso ao crédito e de uma política de elevação real do salário mínimo. A tais fatores, somam-se uma expressiva expansão do crédito à atividade produtiva (via BNDES) e às pessoas físicas. Com isso, o Brasil pôde vivenciar uma expansão do mercado interno, através da redução das desigualdades e da incorporação de quase 45 milhões de brasileiros às camadas médias da sociedade. Outras medidas importantes também foram tomadas, como a desoneração fiscal, estímulos à inovação tecnológica e avanços na área educacional.

Como consequência, o mercado interno brasileiro, que já era expressivo, tornou-se maior que o de qualquer país europeu. O somatório de todos esses elementos permitiu ao país lograr êxito na política anticíclica para evitar os efeitos mais graves da crise de 2008-2009. Todo esse cenário, descortina a possibilidade de o país apresentar nos próximos anos um novo padrão de desenvolvimento, centrado na intervenção estatal e no setor produtivo da economia, ao invés de estar atrelado à especulação e às ideias vindas dos grandes centros da alta finança mundial.

Portanto, este breve exercício de comparação histórica, indica que – embora haja certa continuidade macroeconômica de uma fase para outra – a hipótese de uma ruptura no que se refere ao papel do Estado no planejamento econômico e na questão regional pode ser sustentada. Assim como a outra hipótese a ser testada neste trabalho: a coincidência (no sentido de acontecer simultaneamente) da referida ruptura no papel atribuído ao Estado com mudança de orientação do governo – a partir de 2003. Quanto a este último ponto, faz-se necessário uma última consideração.

Apesar de uma análise dos valores que alimentavam os agentes econômicos do Estado (i. e., aqueles agentes em posições de interferir no modelo de política econômica), numa fase e noutra aqui consideradas, exceder os limites deste trabalho, é possível sustentar – ao menos enquanto hipótese a ser futuramente testada – que os dois modelos de política econômica aqui delineados derivam de conjunto de valores muito distintos.

Dito de outro modo, é pouco provável – senão de todo impossível – que o modelo de política econômica rodada social-desenvolvimentista fosse implementado pelos agentes econômicos (no sentido definido a pouco) que estiveram à frente do Estado na fase neoliberal – ou vice-versa. Ter isso em conta, a nosso ver, não é uma mera trivialidade: não estamos falando de valores políticos de cidadãos comuns, mas daqueles agentes que tem o poder institucional de decidir os rumos do desenvolvimento econômico. Pois, o Estado nacional é “a instância final e decisiva para questões de política econômica” (WEBER, 1982).

Referências bibliográficas

- AZZONI, C. R. 1986. A lógica da dispersão da indústria no Estado de São Paulo. *Estudos Econômicos*, 16, 45-67.
- BERNARDES, R. & OLIVEIRA, A. de. 2002. Novos Territórios Produtivos, Mudança Tecnológica e Mercado de Trabalho: O Caso de São José dos Campos. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 45, 99-137.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. 2006. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. *São Paulo em Perspectiva*, 20, 5-24.
- CAIADO, S. C. 2002. *Desconcentração industrial regional no Brasil (1985 – 1998): pausa ou retrocesso?*, Campinas, IE/Unicamp: Tese (doutorado em economia).
- CALABREZ, F. da S. 2013. *Reforma do aparelho de estado no governo Cardoso: entre o ajuste fiscal e a reforma gerencial*, Curitiba, DCP/UFPR: Dissertação (mestrado em ciência política).

- CANO, W. 2008. *Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005*, São Paulo, UNESP.
- COSTA, F. N. da. 2012. Desenvolvimento do desenvolvimentismo: do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo. *IE/Unicamp: Texto para discussão*, 205.
- DINIZ, C. C. 1993. Desenvolvimento Poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. *Revista Nova Economia*, 3, 35-64.
- DINIZ, C. C. & CROCCO, M. A. 2006. Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: Uma breve reflexão. In: *Economia regional e Urbana: Contribuições teóricas recentes*, Belo Horizonte, UFMG.
- EVANS, P. 1993. O estado como problema e solução. *Revista Lua Nova*. 28-29, 107-157.
- FILGUEIRAS, L. 2006. *História do Plano Real*, São Paulo, Boitempo, 3ª edição.
- FIORI, J. L. 1992. O paradoxo político da reforma liberal. *Revista Lua Nova*. 25, 185-196.
- FONSECA, P. C. D. & CUNHA, A. M. & BICHARA, J. da S. 2013. O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?. *Nova Economia*, 23, 403-428.
- GONÇALVES, R. 2012. Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas. *Revista Soc. Bras. Economia Política*, 31, 5-30.
- HAGGARD, S. & KAUFMAN, R. (org.). 1992. *The politics for economic adjustment*, Princeton, Princeton University Press.
- LOUREIRO, M. R. 1997. *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.
- NEGRI, B. 1994. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas, IE/Unicamp: Tese (doutorado em economia).
- NELSON, J. *Fragile colitions: the politics of economic adjustment*, New Brunswick, Transactions Books.
- NUNES, W. 2014. *Uma estratégia nacional de desenvolvimento no Brasil dos anos noventa: o caso do IEDI*, Curitiba, DCP/UFPR: Dissertação (mestrado em ciência política).
- PACHECO, C. A. 1996. *A questão regional brasileira pós 1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional*, Campinas, IE/Unicamp: Tese (doutorado em economia).
- REDWOOD, III, J. 1985. Reversión de polarización, ciudades secundarias y eficiencia en el desarrollo nacional: una visión teórica aplicada al Brasil contemporáneo. *Revista EURE*, 32, 35-56.

REZENDE, A. C. de. 2011. *Clusterização e localização da indústria de transformação no Brasil entre 1994 e 2009*, Palmas, PPGDR/UFT: Dissertação (mestrado em desenvolvimento regional).

REZENDE, A. C. de. & CAMPOLINA, B. & PAIXÃO, A. N. 2012. Clusterização e localização da indústria de transformação no Brasil entre 1994 e 2009. *Revista Econômica do Nordeste*, 43, 27-49.

SICSÚ, J. & PAULA, L. F. de & MICHEL, R. 2005. *Novo-Desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimento com Justiça Social*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer.

WEBER, M. 1982. *O Estado nacional e a política econômica*, São Paulo, Ática.

WHITEHEAD, L. (ed.). 2002. *Emerging market democracies: east asia and latin america*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.