

Bruno Moser Nunes

**A EMERGÊNCIA DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL:  
UMA ALTERNATIVA PÓS-NEOLIBERAL NA AMÉRICA LATINA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Relações Internacionais.

Prof. Orientador: Dr. Marcos Alves Valente

Florianópolis  
2013

Catálogo na fonte elaborada pela biblioteca da  
Universidade Federal de Santa Catarina

A ficha catalográfica é confeccionada pela Biblioteca Central.

Tamanho: 7cm x 12 cm

Fonte: Times New Roman 9,5

Maiores informações em:

<http://www.bu.ufsc.br/design/Catalogacao.html>



**Banca Examinadora:**

---

Prof. Orientador: Dr. Marcos Alves Valente

---

Dr. Marcelo Arend

---

Dr.<sup>a</sup> Vivianne Ventura-Dias

---

Dr. Wagner Arienti

## RESUMO

O declínio do neoliberalismo despertou mudanças políticas e uma revisão de paradigmas teóricos de uma série de países em desenvolvimento, que passaram a orientar suas estratégias de inserção internacional e políticas econômicas domésticas com base em elementos heterodoxos. No Brasil, estas mudanças têm sido identificadas com a emergência de uma abordagem teórica e política chamada de Novo Desenvolvimentismo. Sendo assim, neste trabalho procura-se responder o que é o Novo Desenvolvimentismo e em que medida ele se aplica à prática das políticas econômicas recentemente realizadas no Brasil. A partir de uma abordagem histórico-indutiva e descritiva, considera-se, ao fim do trabalho, que a teoria do Novo Desenvolvimentismo é responsável por parte significativa do desempenho positivo recente do crescimento econômico, da distribuição de renda e da estabilidade macroeconômica do Brasil.

**Palavras-chave:** Novo Desenvolvimentismo; Brasil; estratégia nacional de desenvolvimento; política econômica

## **ABSTRACT**

The decline of neoliberalism sparked political changes and a review of theoretical paradigms of a number of developing countries, that began to direct their international insertion strategies and economic policies towards heterodox elements. In Brazil these changes have been identified with the emergence of a political and theoretical approach named as New Developmentalism. Therefore, this academic work seeks to answer what is this New Developmentalism, and in which dimension corresponds to recent economic policies executed in Brazil. From a historic-inductive methodological approach combined with descriptive, it's considered at the end of the research, that the New Developmentalism is indeed responsible for part of its positive performance on the economic growth, with income distribution and macroeconomic stability.

**Keywords:** New Developmentalism; Brazil; national development strategy; economic policy



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas  
BACEN – Banco Central do Brasil  
BIRD – Banco Mundial  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BM&FBovespa – Bolsa de Mercadorias & Futuros - Bolsa de Valores de São Paulo  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados  
CEPAL – Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe  
CLT – Consolidação das Leis de Trabalho  
CMN – Conselho Monetário Nacional  
COPOM – Comitê de Política Monetária  
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas Sócio-Econômicas  
FAO – *Food and Agriculture Organization*  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
G20 – Grupo dos 20.  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IED – Investimento Estrangeiro Direto  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
Mercosul – Mercado Comum do Sul  
MCT&I – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação  
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio  
ND – Nacional-Desenvolvimentismo  
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
ONGs – Organizações Não-Governamentais  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIL – Programa de Investimentos em Logística  
PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

PNAE – Política Nacional de Alimentação Escolar  
PPA – Plano Plurianual de Aplicações  
Pronaf – Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PSI – Programa de Sustentação do Investimento  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais  
TLC – Tratado de Livre Comércio  
UNCTAD – *United Nations Conference on Trade And Development*  
UNESCO – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*  
UNIDO - *United Nations Industrial Development Organization*



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1. A ECONOMIA POLÍTICA DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO.....	17
1.1. O contexto histórico.....	17
1.2. O Desenvolvimentismo: ideologia, teoria e estratégia.....	19
1.3. O Neoliberalismo: monetarismo, Consenso de Washington e financeirização.....	23
1.4. O Neoestruturalismo de Fernando Fajnzylber e da CEPAL.....	27
1.5. O Novo Desenvolvimentismo e um novo consenso.....	31
1.6. O Social-Desenvolvimentismo.....	52
2. O CASO BRASILEIRO.....	63
2.1. O Neoliberalismo .....	63
2.2. O Governo Lula e a inflexão na política econômica.....	72
2.2.1. O papel do Estado.....	78
2.2.1.1. O Estado regulador.....	79
2.2.1.2. O Estado indutor.....	80
2.2.1.3. O Estado estimulador.....	84
2.3. A reconstrução das bases macroeconômicas.....	86
2.4. Desempenho econômico e dinâmica macroeconômica .....	93
2.4.1. O crescimento econômico.....	93
2.4.2. A geração de superávits comerciais expressivos.....	103
2.5. Melhora no balanço de pagamentos.....	107
2.6. A distribuição de renda .....	117
2.6.1. Programas de transferência de renda e inclusão social e sócio- produtiva.....	119
2.6.2. Democratização do crédito.....	120
2.6.3. A geração de empregos.....	121
2.6.4. Política de valorização salarial.....	123
2.6.5. Reforma agrária.....	125
2.7. Resultados Sociais.....	127
2.8. Governo Dilma: o aperfeiçoamento da estratégia nacional de desenvolvimento.....	132
2.8.1. Industrialização e desindustrialização.....	136
2.8.2. Distribuição de renda e bem-estar social .....	168
2.8.3. O novo desenvolvimentismo e os desafios ambientais.....	182
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	190
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	199



## INTRODUÇÃO

Desde o início do século XXI, diversos países da América Latina, em especial o Brasil e a Argentina, vêm baseando suas políticas econômicas em torno de um novo modelo de desenvolvimento, em um contexto pós-neoliberal. Esses países passaram a introduzir em suas políticas econômicas elementos teóricos heterodoxos, em particular, com uma notável recuperação do papel do Estado, com o propósito de melhorar o desempenho da economia com inclusão social. Estes países parecem ter reagido melhor à crise de 2008, fazendo uso de políticas anticíclicas<sup>1</sup>, investimentos crescentes, sobretudo públicos<sup>2</sup>, e têm gerado mais empregos<sup>3</sup>, a partir de uma estratégia nacional de desenvolvimento, que une estabilidade macroeconômica<sup>4</sup>, crescimento econômico<sup>5</sup> e uma distribuição de renda mais equitativa<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> ONU elogia política do Brasil contra a crise e critica austeridade. **Correio do Brasil**. 08/06/12. Disponível em: <<http://correiodobrasil.com.br/?p=466441>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

<sup>2</sup> Investimento na capacidade produtiva é o maior responsável pelo crescimento do PIB brasileiro. **Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República**. Boletim 1604. 28/08/12. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/comunicacao-publica/em-questao/edicoes-anteriores/agosto-2012/boletim-1604-28.08/investimento-na-capacidade-produtiva-e-o-maior-responsavel-pelo-crescimento-do-pib-brasileiro>>. Acesso em: 23 set. 2012.

<sup>3</sup> IPEA DATA. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em: 23 set. 2012.

<sup>4</sup> MEIRELLES, Henrique de Campos. **Estabilidade Macroeconômica e Crescimento**. Banco Central do Brasil. Fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/appron/apres/ABBI.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2012.

<sup>5</sup> Em que, respectivamente, investimentos produtivos, consumo das famílias, e exportações, são os principais determinantes, e o período 2003-2008 apresenta a maior fase de expansão e 2009 a mais breve contração em ciclos econômicos entre 1985-2010 (idem).

<sup>6</sup> IPEA. **A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda**. Comunicados do Ipea. nº155. 25/09/2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicadodoipea155\\_v5.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2012.

Salários no Brasil aumentam mais que o dobro da média mundial. **BBC Brasil**. 07/12/2012. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/12/121207\\_brasil\\_salarios\\_bg\\_df.shtm](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/12/121207_brasil_salarios_bg_df.shtm)>. Acesso em: 19 dez. 2012.

Na história recente brasileira, três ideologias ou paradigmas de relação Estado-mercados-sociedade distintos foram observados: o Desenvolvimentismo (1950-1989), o Neoliberalismo (1990-2002), e, mais recentemente, o que será estudado nesta dissertação como Novo Desenvolvimentismo. No século XXI ficou evidente o fracasso do neoliberalismo em promover o crescimento econômico, e que ao contrário, o que se observou foi um exponencial endividamento das economias latinoamericanas, e o aumento de sua vulnerabilidade externa, que limitou suas soberanias. Impulsionado pelas ideias estruturalistas e keynesianas, e transitando de um modelo com foco primário financeiro, para outro com foco sócio-produtivo, parece surgir um novo modelo de desenvolvimento, cuja estratégia se inspirou em alguns exemplos bem sucedidos de políticas heterodoxas empregadas pelos países do Leste Asiático. De certa maneira, o “Novo Desenvolvimentismo” é fruto e causa de diferentes tentativas teóricas e pragmáticas de aprimorar o pensamento econômico latinoamericano, de modo a construir um conjunto de reflexões e proposições teóricas, baseadas no aprendizado histórico, que orientem os *policymakers* na criação de uma agenda social, política e econômica, obviamente a ser adaptada à realidade específica de cada país.

A necessidade de formular um novo modelo de desenvolvimento, começou a ressurgir nos anos 90, com o Neoestruturalismo de Fernando Fajnzylber, e os trabalhos da Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL), que articularam a ideia de crescimento com equidade social. Com base nesses estudos, a estratégia neodesenvolvimentista tem sido debatida no Brasil desde o início do século XXI, em especial a partir de 2010, quando economistas e cientistas políticos e sociais de vários países firmaram consenso em torno de dez teses, sintetizando o “Novo Desenvolvimentismo”, e provocando uma nova revisão do debate teórico da CEPAL, bem como a construção de uma agenda propositiva e reflexiva de desenvolvimento.

Neste contexto, o presente trabalho busca contribuir modestamente com algumas questões levantadas pelos estudos e proponentes do Novo Desenvolvimentismo, com a intenção de que os aprendizados teóricos possam servir de base para novos estudos em Economia Política e Economia Política Internacional. Este trabalho se propõe a comparar alguns indicadores de desempenho econômico brasileiro com o de outros países, assim como discutir o pensamento econômico latinoamericano em si e a Teoria do Desenvolvimento, procurando entender em que medida as variáveis internas e externas incidem sobre o desempenho da economia.

Portanto, é necessário inicialmente expor o debate entre os paradigmas desenvolvimentista, neoliberal e neodesenvolvimentista, para verificar a hipótese de este último constituir uma nova estratégia nacional de desenvolvimento. Para construir tal debate, enfatizando e diferenciando elementos e nuances de distintas correntes de pensamento, serão utilizados estudos de Furtado (1983, 2004), Prebisch (2000), Fajnzylber (1990), Cepal (1995), Cepal (1996), Bresser-Pereira (2006, 2011, 2012), Bresser-Pereira e Gala (2010), Bresser-Pereira e Oreiro (2010) Bielschowsky (2000, 2010), Carneiro (2012), Costa (20/05/12), Bastos (2012), Pochmann (2010), Oreiro e Paula (2009), Morais e Saad-Filho (2011), e, em menor medida, outros autores.

Para descrever o caso brasileiro, e a política econômica dos governos neoliberais e pós-neoliberais, serão utilizados os estudos de De Lacerda (1999), Barbosa (2013), Barbosa e Souza (2010), Mattoso (2010), Mercadante (2010), Cintra e Acioly (2012), Teixeira e Pinto (2012), entre outros autores, além de relatórios do Ministério da Fazenda, o banco de dados do IPEA Data, indicadores de instituições públicas e privadas (nacionais e internacionais), dados do BNDES, além de artigos acadêmicos e notícias divulgadas na imprensa. Como metodologia, se propõe combinação do método histórico-indutivo com o descritivo, fazendo uso de gráficos, dados sócio-econômicos, e bibliografia específica para verificação de desempenho e análise comparada.

Para explicar como funcionou a dinâmica econômica da região até o novo desenvolvimentismo, o presente trabalho está dividido em dois capítulos, além da introdução e considerações finais: o primeiro, que expõe a gênese histórica e teórica do novo desenvolvimentismo e o debate existente; e a segunda, que utiliza a descrição histórica e dados empíricos para analisar o caso brasileiro e seu desempenho durante o período recente.



# 1. A ECONOMIA POLÍTICA DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO

Este primeiro capítulo buscará resgatar o contexto histórico do pensamento econômico latinoamericano, e expor o debate teórico, descrevendo as origens do Novo Desenvolvimentismo, suas principais teses e propostas para a construção de uma agenda de desenvolvimento.

## 1.1. Contexto histórico

Giovanni Arrighi (1996) criou o conceito de Ciclos Sistêmicos de Acumulação (CSA) para explicar a expansão e consolidação do período de predominância geoeconômica de cada um dos *hegemons*<sup>7</sup>: Gênova, no século XVI, o único ciclo sem *hegemon*; Províncias Unidas, no século XVII; Grã-Bretanha, no século XIX; e Estados Unidos, no século XX. Inspirado na formulação de Marx, o autor observou que cada *hegemon* encontrou sua forma de reorganização sistêmica através da adaptação do capital, gerando um ciclo DMD, consubstanciado por uma fase de expansão material e em seguida uma de expansão financeira, concluindo que quando se esgotam as possibilidades de lucro na esfera da produção, os capitais fluem para a esfera financeira, gerando movimentos de financeirização da riqueza, até que surjam novas crises sinalizadoras (30 anos antes das terminais), e terminais (que indicam o fim de um CSA para o começo de um novo).

Ao examinar o capitalismo histórico, Immanuel Wallerstein estabelece a perspectiva da Economia-mundo capitalista, na qual a competição interestatal ocorre devido a disputas por posições privilegiadas, em um sistema no qual cada Estado possui uma formação política e social específica e graus distintos de desenvolvimento de suas forças produtivas, que determinam em que posição ele se encontra, e é neste contexto de desigualdade de poderes que se projetam e aplicam as políticas econômicas nacionais e as estratégias de inserção internacional de cada um deles (WALLERSTEIN, 2001).

Estas noções são importantes, pois neste sistema assimétrico, além dos países centrais e periféricos estão as economias que compõem as semi-periferias, conceito introduzido por Wallerstein, e que se aplica ao caso do Brasil, cujo papel na estabilização do sistema é intermediar as relações entre esses distintos grupos de países (periferias e centros), buscando paralelamente elevar seu grau

---

<sup>7</sup> Potência hegemônica, que impõe mundialmente sua influência política, econômica e cultural, por meio de coerção e consentimento.

de desenvolvimento para tornar centro do sistema, de onde poderá acumular mais poder e riqueza, que representam soberania e autonomia na competição interestatal e na divisão internacional do trabalho. No sistema proposto por Wallerstein, o Brasil é uma economia de desenvolvimento tardio, mas que após atravessar a crise do neoliberalismo do final dos anos 90, rumo ao que aparenta ser um novo desenvolvimentismo, no século XXI, está se tornando uma das grandes forças dinâmicas da produção e do desenvolvimento mundial, e junto a outros países em desenvolvimento avançado, está se propondo a deslocar o poder político das grandes potências para um jogo geoeconômico e geopolítico mais complexo, globalizado, novamente multipolar, e sem um *hegemon* definido.

Estamos caminhando para um mundo verdadeiramente multipolar, em que o poder de Estados relativamente fracos tornou-se subitamente muito maior. [...] como sabemos, o sentimento de vitória da direita evaporou-se igualmente – de modo ainda mais espetacular quando afundou a aposta dos neoconservadores, que apostavam numa permanente dominação imperial norte-americana (WALLERSTEIN, 18/07/08).

É neste contexto histórico que se deve inserir o debate sobre o Novo Desenvolvimentismo. O novo modelo de desenvolvimento se difere do anterior (Desenvolvimentismo), proposto no período do pós-guerra, em pelo menos duas variáveis contextuais: os fatores históricos que transformaram o capitalismo mundial dos anos anteriores à globalização, e os fatores de mudança interna em países como o Brasil, que deixaram de ter indústrias infantis associadas às políticas de substituição de importações, a partir de seu amadurecimento econômico e industrial. Na esfera internacional, o período entre 1945 e 1973, no qual as ideias e a prática do desenvolvimentismo progrediram, coincidiu com os “anos dourados” do capitalismo, período em que surgiu o Estado de bem-estar, e na hegemonia das ideias keynesianas na América Latina e no resto do mundo. A “Teoria Econômica do Desenvolvimento” está associada aos nomes de Arthur Lewis, Ragnar Nurkse, Celso Furtado, Raúl Prebisch, Gunnar Myrdal, e muitos outros. Entretanto as décadas posteriores assistiram a transição para o capitalismo da globalização, e o predomínio de ideias neoliberais, que outorgaram aos mercados o principal papel como instituição para a alocação e distribuição dos recursos, deixando o âmbito do Estado apenas para os bens

públicos, definidos de maneira restritiva. Na esfera nacional, o amadurecimento do parque industrial brasileiro demonstrava os limites das políticas de substituição de importações, e a necessidade de políticas mais complexas, que incluíssem investimento e inovação. Por exemplo, adiou-se uma política de promoção de exportações de manufaturas, que deveria ter sido implantada a partir da crise dos anos 1960, para que o país obtivesse ganhos de competitividade, e a mesma teve de ser feita forçadamente, de forma apressada e mal planejada, depois da crise dos anos 1980, ocasionando grandes distorções (BRESSER-PEREIRA, 2006).

## **1.2. O Desenvolvimentismo: ideologia, teoria e estratégia**

O desenvolvimentismo se originou a partir do ciclo de hegemonia dos Estados Unidos (ciclo americano), momento em que uma nova ordem internacional, derivada do pós-guerra, estava se restabelecendo. No Brasil este modelo de desenvolvimento tornou-se Nacional-Desenvolvimentismo, definido de forma simplificada como a ideologia de um modelo/estratégia<sup>8</sup> de desenvolvimento assentada no trinômio: industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo econômico. O Nacional Desenvolvimentismo pode ser considerado uma versão do nacionalismo econômico, ideologia que se baseava na industrialização e na soberania dos países da América Latina, e que influenciou a formulação de políticas econômicas entre 1930 e 1980 (BIELSCHOWSKY, 09/10/12; GONÇALVES, 2011).

Na política econômica, o desenvolvimentismo<sup>9</sup> propunha: planejamento econômico, política comercial protecionista, política industrial pró-ativa (incentivos ao investimento privado na indústria de transformação), investimento estatal nos setores básicos, com preferência revelada pelo capital privado nacional (ainda que contasse com suporte do financiamento e investimento externos), e pela subordinação da política de estabilização macroeconômica à política de desenvolvimento. Esta subordinação pode se expressar em política

---

<sup>8</sup> “Estratégia é o desenho da condução deliberada por governos e atores sociais de um padrão de desenvolvimento viável e desejável” (BIELSCHOWSKY, 09/10/12).

<sup>9</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre: o debate entre o Desenvolvimentismo clássico da CEPAL e o Desenvolvimentismo crítico da Unicamp, ver Carneiro (2012); para as diferentes correntes desenvolvimentistas entre intelectuais, ver Bielschowsky (1988), e uma atualização em Costa (20/05/12); para uma crítica cética ver Gonçalves (2011).

fiscal expansionista, juro real negativo, expansão de crédito seletivo e câmbio diferenciado. Ou seja, em termos estratégicos, o Nacional-Desenvolvimentismo envolvia a busca por mudanças nas estruturas de produção, comércio exterior e propriedade (GONÇALVES, 2011).

No plano teórico, unindo elementos da economia keynesiana e do Estruturalismo, seu objetivo era o crescimento econômico através da mudança na estrutura produtiva (industrialização substitutiva de importações) e da redução da vulnerabilidade externa estrutural, verificada: na alteração do padrão de comércio exterior (menor dependência de produtos primários, mudança na estrutura de importações e redução do coeficiente de penetração das importações industriais); no encurtamento do hiato tecnológico (fortalecimento do sistema nacional de inovações); e no tratamento diferenciado ao capital estrangeiro (ou seja, ausência de tratamento nacional via, por exemplo, discriminação nas compras governamentais, restrição de acesso a determinados setores, imposição de critérios de desempenho e restrição na obtenção de incentivos governamentais) (GONÇALVES, 2011).

O argentino Raúl Prebisch (2000, p.72), grande precursor do Estruturalismo, que foi Secretário Executivo da Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (CEPAL), observou que a deterioração dos termos de troca entre economias centrais e periféricas era a evidência de que as periferias também precisavam se industrializar, para absorver o progresso e reduzir o hiato tecnológico, melhorando, por sua vez, o padrão de vida das massas. De forma semelhante, o economista alemão do século XIX, Friedrich List (1983, p.127) também defendia a industrialização da Alemanha, sob um regime de proteção adequado, como uma estratégia para melhorar as condições do povo alemão. List foi o defensor de um sistema de economias nacionais, e de regimes de proteção à indústria infante como possibilidade de alterar a injusta divisão internacional de trabalho para com as nações agrícolas dependentes, através de dispositivos protecionistas<sup>10</sup>. Prebisch atribuía um papel importante aos investimentos públicos em obras de infraestrutura, além de ter sido um defensor intransigente do mercado interno como propulsor do desenvolvimento das forças produtivas e da mudança na pauta exportadora dos países latinoamericanos. Deve ser lembrado ainda que para Prebisch e a CEPAL, a integração regional e sub-regional eram instrumentos essenciais para superar as limitações impostas pelo reduzido tamanho dos mercados internos.

---

<sup>10</sup> Buarque (1983, p.XXVI) ainda observa que, para List, as economias se desenvolvem mediante etapas sucessivas, que só podem ser superadas através da ação indutora do Estado.

Uma das importantes contribuições de Celso Furtado (1983, p. 113), que foi um dos maiores desenvolvimentistas estruturalistas brasileiros, foi a ideia de que era necessário atentar para os aspectos políticos do desenvolvimento, como o controle das estruturas de poder e apropriação do excedente por grupos nacionais e estrangeiros, que muitas vezes têm objetivos contrários ao da coletividade, e chamou atenção para a questão da desconcentração de renda como fundamental ao desenvolvimento da política social e da econômica, pois não adiantava o bolo crescer apenas para as elites dominantes:

“[...] o fato é que o país andava para frente e para trás simultaneamente. Víamos a economia brasileira avançando nas exportações e importações, na renda per capita. Mas, quando se olhava de perto, percebia-se que a renda se concentrara de tal forma que uma parcela crescente da população estava andando para trás [...] Hoje em dia, com certeza, não se aceita uma política concentradora de renda”. (FURTADO, 2004, p.62-63).

Para Ricardo Bielschowsky (2000), o Estruturalismo cepalino pode ser sintetizado em cinco proposições ou teses: (1) a tendência à deterioração dos termos de intercâmbio, da qual se deduziu a necessidade de intervenção do Estado na economia; (2) o papel central do Estado na promoção do desenvolvimento econômico; (3) o caráter estrutural do desenvolvimento que não ocorre com qualquer combinação de setores, como pressupõe a teoria econômica neoclássica, mas da transferência de mão de obra para setores com valor adicionado *per capita* mais alto, o que justifica a política de industrialização; (4) o entendimento do subdesenvolvimento não como um estágio atrasado de desenvolvimento, mas como um resultado da subordinação da periferia aos países que originariamente se industrializaram, o que explica a tese da necessidade da construção de uma nação em cada país (ênfase no mercado interno) e a necessidade de uma estratégia nacional de desenvolvimento para que o *catching up* fosse bem-sucedido; (5) a oferta ilimitada de mão de obra reprime salários, que tendem a crescer abaixo da produtividade, causando insuficiência de demanda ou de oportunidades de investimento lucrativas para os empresários.

Posteriormente, Bresser-Pereira e Gala (2010) sugerem ainda que se adicionem mais cinco teses, aplicáveis a países de renda média, fundamentando o que chamam de uma Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento (parte

da estratégia novo-desenvolvimentista): (6) a taxa de câmbio é variável-chave do desenvolvimento econômico; (7) existe uma tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio nos países em desenvolvimento; (8) a Doença holandesa é a sobrevalorização permanente da taxa de câmbio, e ocorre, sobretudo, em países primário-exportadores; (9) política de crescimento com poupança externa implica geralmente alta taxa de substituição da poupança interna pela externa; (10) responsabilidade fiscal: o déficit público enfraquece o Estado e causa inflação, devendo ser evitado, a não ser em momentos de recessão.

A essas ideias devemos incluir a teoria do Estado desenvolvimentista, que se desenvolveu entre os anos 80 e 90, para se contrapor à ortodoxia convencional (pensamento neoclássico) e explicar a rápida e bem sucedida industrialização das Novas Economias Industrializadas (NEIs) do Leste Asiático, a exemplo de Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Singapura. Propunha um ativismo do Estado em relação aos mercados, e a política industrial como instrumento central do desenvolvimento econômico. Teóricos desta perspectiva argumentam que os governos destes países aplicaram uma série de políticas protecionistas e incentivos ao investimento privado em indústrias estratégicas, e com isso criaram uma classe empreendedora identificada com tais setores, forçando sua eficiência, ao manter preços diferenciados, para alterar o comportamento das empresas, elevando sua competitividade em nível global (*export-led*), ao passo que tais economias de industrialização tardia aproveitariam um *caching up* e se desenvolveriam mais rápido e de forma sustentada (GILPIN, 2001).

Assim como Gilpin (2001) e Medeiros (1997), outros autores observaram que a aplicação de um modelo econômico *state-led*<sup>11</sup> na América Latina precisaria adequar-se, e bastante, às realidades nacionais de cada país, pois para além das medidas econômicas, e apesar de terem em comum o fato de haverem sido governados por regimes autoritários, diferente de países latinoamericanos, a exemplo do Brasil, os asiáticos mencionados já naquela época fizeram importantes reformas estruturais, tais como a agrária, e medidas em educação e em igualdade de renda, algo que não se verificou por aqui. Ainda no ambiente interno, tais governos frequentemente priorizavam a produção nacional, controlavam a entrada de capitais estrangeiros, e criavam sistemas domésticos de

---

<sup>11</sup> Para a América Latina e outros países em desenvolvimento, o ponto forte da teoria do Estado desenvolvimentista parece ser seus meios de combinar desenvolvimento econômico com autonomia política, ao invés de vê-los como fins em si mesmos, e em um mundo com alta concentração de poder de mercado, os Estados desejam controlar suas economias ao máximo, para não perder espaço em uma divisão internacional do trabalho pautada pelas forças do livre mercado (GILPIN, 2001).

arranjos produtivos, conectando bancos locais e indústrias, como os *chaebol* sul-coreanos<sup>12</sup>. Além destes, fatores externos contribuíram para o sucesso, sobretudo de Taiwan e Coreia do Sul, tais como: os estímulos provenientes da aliança aos Estados Unidos, durante a Guerra Fria; o fato de não terem sofrido com a transferência da dívida que, via aumento de juros estadunidense, levou o continente latinoamericano a uma década perdida, com a crise da dívida dos anos 80; e o crescente ambiente de livre comércio.

### **1.3. O Neoliberalismo: monetarismo, Consenso de Washington e financeirização**

Em 1989 e 1990 foram eleitos presidentes com agendas neoliberais na maior parte dos países latinoamericanos, com o compromisso de ajustar as contas públicas e controlar a inflação. Os economistas neoliberais latinoamericanos foram fortemente influenciados por teóricos neoclássicos e monetaristas, cuja maioria era de formação norte-americana e passou a ocupar cargos decisórios nos governos de Augusto Pinochet, no Chile, Carlos Saúl Menem, na Argentina, Alberto Fujimori, no Peru, Carlos Andrés Pérez, na Venezuela, Fernando Collor de Melo, no Brasil, e Carlos Salinas de Gortari, no México. Tais presidentes passaram a aplicar tratamentos de choque, como mudança de moeda, e em alguns casos o confisco de poupanças, o congelamento de contas bancárias, a paridade monetária fixa ao dólar, e a brusca diminuição de tarifas alfandegárias. O resultado foi o triunfo do monetarismo sobre o estruturalismo, na teoria e na prática, assim como da noção de estabilidade econômica como estabilidade monetária. A hegemonia das ideias neoliberais representou uma significativa redução do tamanho do Estado e mudanças fundamentais em seu papel, que passou de indutor do desenvolvimento a mero espectador do mercado, convertido em divindade (CERVO, 2008).

A ideologia neoliberal e globalista é, portanto, oposta a teorias que propunham um Estado mais intervencionista (a exemplo do Keynesianismo). Fortemente inspirada pelos textos de Milton Friedman e de economistas da Universidade de Chicago, os *Chicago Boys*, tomou forma de doutrina, quando John Williamson (1990) escreveu um famoso artigo intitulado “O Consenso de Washington”, onde constavam recomendações de dez medidas de ajuste<sup>13</sup> e

---

<sup>12</sup> Para mais informações sobre o caso sul-coreano, ver Amsden (1989).

<sup>13</sup> 1) Disciplina fiscal; 2) Redução de gastos públicos; 3) Reforma fiscal/tributária; 4) Taxa de juros determinada pelo mercado; 5) Taxa de câmbio também determinada pelo mercado; 6) Abertura comercial e política ‘*outward-oriented*’; 7) Ambiente

reformas micro e macroeconômicas (algumas realmente necessárias depois da crise da dívida externa dos anos 1980).

Contudo, a inserção de um segundo trabalho, mais voltado a mudanças pró-mercado, atuou como estratégia de desenvolvimento baseada na abertura da conta de capital e no crescimento com poupança externa, formando certo consenso entre países ricos e seus concorrentes de desenvolvimento médio. Previa também o corte de investimentos públicos, a elevação brusca da taxa de juros, para atrair o investimento estrangeiro direto (IED), o que por sua vez ocasionou na diminuição do crescimento econômico, na contenção da mobilidade social e na retenção de salários, investimentos e crédito (diminuição do poder aquisitivo/empobrecimento), tanto para empresas quanto para pessoas físicas. Consequentemente, tal modelo de valorização financeira do capital entregou o setor produtivo ao mercado, acreditando que com a redução do Estado, a riqueza poderia ser criada virtualmente nas finanças sem passar pela economia real, o que levou muitos países a uma enorme perda de autonomia de suas políticas econômicas.

A inserção internacional das economias periféricas, baseada nos preceitos do FMI, passaria por uma rápida abertura financeira e comercial, que em um mundo globalizado os faria superar a década perdida. Nas palavras de Williamson *apud* Crocetti (2004):

Em Washington todos estão pensando que na América Latina todo mundo tem que fazer a mesma coisa. Aliás, não só a América Latina, o Consenso de Washington diz respeito à visão estadunidense sobre a condução da política econômica para os países periféricos do mundo todo.

Deste modo, a ortodoxia econômica convencional, ou o saber econômico convencional, é o conjunto de teorias, diagnósticos, prognósticos e propostas de políticas, que os países desenvolvidos ofereceram aos países em desenvolvimento, e cuja base advém da teoria econômica neoclássica, e não se

---

favorável ao investimento direto externo, sem restrições; 8) Incentivo à privatização de empresas estatais em função da crença na superior eficiência do setor privado; 9) Desregulamentação dos entraves regulatórios à livre mobilidade de fatores (principalmente ao capital), a exemplo do afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas; e 10) Garantia ampla aos direitos de propriedade e propriedade intelectual.

confunde com ela porque não é teórica, mas abertamente ideológica, e voltada para propostas de reformas institucionais e políticas econômicas (BRESSER-PEREIRA, 2006).

A Teoria Ortodoxa do Comércio Internacional, ou Teoria Ricardiana das Vantagens Comparativas, de David Ricardo, que basicamente acredita na existência de concorrência perfeita no capitalismo, e numa lei de oferta e demanda que deva promover o livre comércio, defende que cada país produza aquilo no qual se especializa melhor<sup>14</sup>, e serviu de justificativa à desigual divisão internacional do trabalho imposta pela neoliberalização, que, por sua vez, estabeleceu aos países subdesenvolvidos o provimento de matérias primas, enquanto os desenvolvidos produziram bens de maior valor agregado, sistema baseado em meritocracia e num comportamento de indivíduos/agentes econômicos racionais, sempre dispostos a maximizar seus ganhos e utilidade (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Enquanto a teoria econômica neoclássica dominante está baseada nas universidades, especialmente nas americanas, a ortodoxia convencional tem origem principalmente em Washington, onde estão o Tesouro dos Estados Unidos e as duas agências supostamente internacionais, mas, de fato, subordinadas ao Tesouro: o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial – BIRD, o primeiro cuidando da política macroeconômica, o segundo, do desenvolvimento. Secundariamente, origina-se em Nova York, ou seja, na sede ou no centro de convergência dos grandes bancos internacionais e das empresas multinacionais. Por isso, podemos dizer que a ortodoxia convencional é o conjunto de diagnósticos e políticas voltados para

---

<sup>14</sup> Prebisch fez crítica a esta teoria:

[...] ele se baseia numa premissa que é terminantemente desmentida pelos fatos. Segundo essa premissa, o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira equitativa por toda a coletividade, seja através da queda dos preços, seja através do aumento correspondente da renda. Mediante o intercâmbio internacional, os países de produção primária conseguem sua parte desse fruto. Sendo assim, não precisam industrializar-se. Ao contrário, sua menor eficiência os faria perderem irremediavelmente os benefícios clássicos do intercâmbio. (Prebisch, 2000, p.71)

os países em desenvolvimento que têm origem em Washington e Nova York (INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS, 11/11/09).

Por meio da ortodoxia convencional, os Estados Unidos exerceram sua hegemonia ideológica no plano econômico-institucional, promovendo o Estado mínimo e o mercado máximo, sobre o resto do mundo, possivelmente para eliminar de vez a “ameaça comunista” do Estado máximo, e embora aparentemente benevolente, mascarava o neoimperialismo, ou seja, o imperialismo sem colônias formais, sobretudo com o fim do sistema colonial clássico, findado após a Segunda Guerra Mundial (BRESSER-PEREIRA, 2006). O que não era declarado, é que, a despeito da retórica neoliberal do *laissez faire*, a prática protecionista estadunidense permaneceu silenciosamente, com um Estado tão forte que daria inveja em muitos desenvolvimentistas, como analisou profunda e empiricamente Ha-Joon Chang, em sua obra *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective* (2002).

Por outro lado, parte da periferia continuou sua abertura tardia e abrupta:

Em termos de liberalização financeira, a América Latina era muito mais aberta do que o Sudeste Asiático, onde se impunham controles rigorosos sobre os fluxos de capital estrangeiro. A dependência da América Latina em relação aos fluxos de capital estrangeiro e de investimentos estrangeiros diretos foi o fator que a tornou sobretudo vulnerável aos choques econômicos globais (STIGLITZ; CHARLTON, 2007, p.22).

Embora o Estado também precise de limites à burocracia, a ortodoxia convencional sequer se interessou em distinguir o que era legítimo do que era ilegítimo, agindo apenas como Estado polícia, ou seja, preocupado apenas com a segurança interna e externa, deixando a coordenação econômica, investimentos em infra-estrutura e serviços sociais, como saúde e educação, nas mãos do mercado, que resolveria tudo automaticamente, já que segundo a ideologia individualista, todos eram igualmente capazes de defender seus interesses através da meritocracia, como se todos partissem de iguais condições de oportunidades. É, assim, uma ideologia de direita, dos mais poderosos, dos mais ricos, dos mais educados – da alta burguesia e da alta tecnoburocracia. Seu objetivo é baixar os salários reais diretos e indiretos por meio da desproteção ou precarização do trabalho, e, assim, tornar as empresas mais competitivas em um

mercado internacional de países em desenvolvimento com mão-de-obra barata (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Em relação à distribuição de renda, a ortodoxia também defendia que se auto-regularia com a mão invisível do mercado, entretanto acobertava o fato de que os mercados apenas premiavam os mais fortes e os mais capazes, o que significou um retrocesso social sem precedentes na América Latina. A ortodoxia convencional desacreditou na capacidade humana de construir instituições que regulamentassem suas ações, inclusive do próprio mercado, e fortalecessem o Estado enquanto aparelho ou organização, tornando seu governo mais legítimo, suas finanças mais sólidas, e sua administração mais eficiente, juridicamente, institucionalmente e socialmente, objetivos centrais da política e da democracia (BRESSER-PEREIRA, 2006).

A ortodoxia convencional, que apenas recentemente criou o Neoinstitucionalismo, tinha suas bases assentadas na teoria econômica neoclássica, e tardou a reconhecer a importância das instituições, contrariamente ao institucionalismo histórico que, no plano do desenvolvimento econômico já via nas instituições pré-capitalistas e nas distorções do capitalismo a oportunidade de superar seus obstáculos. Para a ortodoxia, a fórmula era simples: as instituições deveriam garantir a propriedade, os contratos, e o bom funcionamento dos mercados, que automaticamente se reajustariam e promoveriam o desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2006).

#### **1.4. O Neoestruturalismo de Fernando Fajnzylber e da CEPAL**

O Novo Desenvolvimentismo tem como uma de suas bases teóricas o Neoestruturalismo, revisão teórica do Estruturalismo latinoamericano, da Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL), cujos principais expoentes foram Raul Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, e Aníbal Pinto. O Neoestruturalismo, teorizado pelo chileno Fernando Fajnzylber, surgiu entre os anos 80 e os 90 como enfoque oposto ao fundamentalismo de mercado da ortodoxia neoliberal e suas crenças em mercados sem falhas e autoreguláveis, teses que posteriormente se provaram equivocadas, para contribuir com soluções mais heterodoxas e menos recessivas e regressivas a problemas inflacionários e desequilíbrios comerciais e fiscais do desenvolvimento dos países da América Latina.

Não obstante, o Neoestruturalismo diagnosticou desafios recorrentes e criou propostas concretas orientadas para a conformação de uma estrutura produtiva que permitisse uma melhor inserção comercial dos países latino-americanos na

economia mundial, e reduzisse a heterogeneidade estrutural, melhorando a distribuição de renda e aliviando a situação de extrema pobreza de grande parte da população. Para Fajnzylber, crescimento, equidade, produtividade e competitividade são objetivos intrinsecamente relacionados, e, portanto, não é possível eliminar um deles sem comprometer o desenvolvimento econômico, e como em outras relações causais da economia, o autor buscou identificar os fatores que vinculavam o padrão de industrialização e desenvolvimento aos objetivos mencionados, podendo daí extrair aprendizados às formulações estratégicas, mudanças institucionais e políticas apropriadas para atingi-los (DE PAIVA, 2006).

Desde seu estudo exposto em “*La industrialización trunca de América Latina*” (1983), ao comparar os quatro tigres asiáticos (Taiwan, Hong Kong, Coréia do Sul e Singapura) com a América Latina, Fajnzylber observou que o problema latinoamericano não estaria na intervenção estatal, mas na forma como essa intervenção fora feita, ou seja, um protecionismo frívolo, ao invés de um protecionismo para a aprendizagem, e na modalidade de industrialização vigente, setorial e tecnologicamente “*trunca*” (inacabada, incompleta), cujo caráter tardio e abrupto não permitiu um aprendizado tecnológico adequado. Crítica similar, à exaustão do processo de substituição de importações, que se deu devido a um protecionismo generalizado e permanente, e levou a um menor crescimento das exportações e menor penetração das importações, ou seja, a uma introversão do desenvolvimento das forças produtivas, com redução da concorrência e perdas de competitividade, pode ser encontrada em Sicsú, Paula e Michel (2007) e em Oreiro e Paula (2009), que posteriormente também observaram a ausência de estímulos à inovação e baixa escala produtiva, recomendando que a produção industrial se voltasse primeiramente ao mercado interno para dali obter ganhos de produtividade que possibilitarão um posterior fomento de exportações mais competitivas e diversificadas.

Seria necessário, portanto, passar a uma “nova industrialização”, em que as bases fossem o binômio crescimento e criatividade, impulsionada pela constituição de um núcleo endógeno de dinamização tecnológica, condição necessária para a elevação da competitividade a nível internacional, e cuja inserção propiciaria uma competitividade sistêmica, com o fortalecimento de cadeias produtivas locais e do progresso técnico, ao contrario da competitividade espúria, cujos pilares eram desvalorizações cambiais, baixos salários e destruição ambiental (BIELSCHOWSKY, 2010). Fajnzylber provavelmente foi o intelectual que melhor captou e atualizou o pensamento prebischiano em relação à importância do progresso técnico.

*En la propuesta de la CEPAL el progreso técnico es central; es un proceso de aprendizaje que incorpora distintos protagonistas, entre los cuales hay sinergismos que requieren tiempo y convergencia de propósitos. El progreso técnico es por lo tanto un elemento básico en esta propuesta, porque es crucial para elevar la productividad y la competitividad, lo que implica mejorar el nivel de vida y poder redistribuir en favor de la equidad. [...] La industria tiene un papel crucial por ser portadora y difusora del progreso técnico, pero hay que articularla con los demás sectores (Revista de la CEPAL, 1994, p.207).<sup>15</sup>*

Em um segundo estudo, “*Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’*” (1990), Fajnzylber continua suas comparações entre o crescimento de economias desenvolvidas e em desenvolvimento, e considera o crescimento e a distribuição de renda como dois mecanismos centrais ao desenvolvimento sócio-econômico, demonstrando como entre 1970-1984 nenhum dos países da América Latina conseguiu ter tal combinação, e se dividiam em três grupos: os que cresciam mas não distribuíam renda, os que distribuíam mas cresciam pouco, e os que não cresciam e não distribuíam (BIELSCHOWSKY, 2010).

Para Fajnzylber, o atraso do desenvolvimento da América Latina se relaciona, justamente, com as dificuldades para alcançar esta combinação ou, em outros termos, com a assimetria reiterada que se

---

<sup>15</sup> Tradução livre do autor:

Na proposta da CEPAL, o progresso técnico é central; é um processo de aprendizagem que incorpora distintos protagonistas, entre os quais há sinergias que requerem tempo e convergência de propósitos. O progresso técnico é, portanto, um elemento básico nesta proposta, porque é crucial para elevar a produtividade e a competitividade, o que implica em melhorar o nível de vida e poder redistribuir em favor da equidade. [...] A indústria tem um papel crucial por ser portadora e difusora do progresso técnico, mas há que articular-la com os demais setores (Revista de la CEPAL, 1994, p.207).

apresenta na área “entre um elevado componente de imitação (...) e um componente marginal de inovação econômico-social” (RODRIGUEZ, 2009, p.524).

Em 1990, durante o mandato do guatemalteco Gert Rosenthal como secretário executivo da CEPAL, foram adotadas as contribuições de Fajnzylber para a construção do documento “Transformação produtiva com equidade” (1990), que marcou o pensamento da CEPAL nos anos 90, a exemplo dos documentos Cepal (1995, 1996), em que se recomendou uma abertura comercial gradual, seletiva, e protegida por um câmbio real elevado e estável, estratégia que deveria conduzir a uma competitividade autêntica, ou seja, que fortalecesse a capacidade produtiva e a inovação, que de forma sistêmica permitiria um *catching up* tecnológico e uma inserção internacional virtuosa. Desta forma, os temas centrais de seu pensamento, crescimento de longo prazo e a justiça social, estavam em discussão, defendendo-se: 1) a equidade como necessária à competitividade; 2) o progresso técnico como igualmente necessário à produtividade e competitividade; 3) uma necessária distinção entre competitividade autêntica e espúria; 4) a indústria como vital ao progresso técnico e a encadeamentos produtivos; 5) uma necessária concertação social ampla, com a inclusão dos socialmente excluídos, para a inovação e o progresso técnico (inclusão sócio-produtiva); 6) as instituições como centrais ao processo de desenvolvimento; e 7) a democracia como marco de transformação produtiva e social (BIELSCHOWSKY, 2010).

Posteriormente, durante o quinquênio 1998-2003, em meio à recessão regional, chegou à direção da CEPAL o colombiano José Luis Ocampo, quem contribuiu ainda mais para a consolidação e refinamento das ideias de Fajnzylber, e além de resgatar a ideia prebischiana de haver assimetrias na ordem internacional, e de abordar as políticas e problemas macroeconômicos em Cepal (1998), relacionando-os com a inserção internacional e o Estado, a Instituição passou a incluir cinco novidades: a) a incorporação de um amplo balanço de desempenho sócio-econômico após as reformas liberalizantes; b) a perspectiva de uma agenda conectada à globalização; c) os conceitos sócio-políticos de cidadania e coesão social; d) a fusão entre as abordagens estruturalista e schumpeteriana; e e) a ênfase em políticas macroeconômicas anticíclicas frente à volatilidade dos capitais (BIELSCHOWSKY, 2010).

No período 2003-2008, a CEPAL foi dirigida pelo argentino José Antonio Machinea, que encontrou um cenário mais favorável, de rápido crescimento das economias latinoamericanas, e alertou para o caráter possivelmente passageiro da bonança, chamando a atenção para temas como o desenvolvimento produtivo

e a proteção social, mantendo, deste modo, a linha de pensamento de Fajnzylber, e acrescentou algumas importantes propostas de mecanismos anticíclicos, para que a região transcendesse o imediatismo conjuntural (BIELSCHOWSKY, 2010).

## **1.5. O Novo Desenvolvimentismo e um novo consenso**

Recentemente, surgiu no Brasil e no âmbito da CEPAL um resgate do desenvolvimentismo, favorecido pelo contexto ideológico e político em que confluem a crise ideológica do liberalismo e a crise nos mercados financeiros em 2008. Deste modo, o Novo Desenvolvimentismo, como uma estratégia propositiva e reflexiva, surgiu no horizonte do Neoestruturalismo e de outras correntes teóricas. Essencialmente composto pela economia política clássica, ao unir a teoria da riqueza das nações, de Adam Smith, com a da acumulação de capital, de Karl Marx, identifica as estruturas sociais e instituições como centrais no processo de desenvolvimento, sem ignorar o aprendizado histórico dos ensinamentos institucionalistas da escola histórica alemã, e do institucionalismo americano do início do século XX, que sustentavam a necessidade permanente de se reformar as instituições, devido às mudanças nas sociedades complexas e dinâmicas, cujas atividades econômicas e o mercado, com suas falhas naturais de uma competição imperfeita, precisariam ser constantemente regulados pelo reformismo (BRESSER-PEREIRA, 2006).

A base teórica do novo desenvolvimentismo guarda semelhança com o neoestruturalismo de Fajnzylber (1989) e Cepal (1990), que entende a equidade como objetivo inerente e necessário ao desenvolvimento dos países latinoamericanos. Para Fajnzylber (1989), por exemplo, a equidade não visa facilitar a realização do capital, mas sim fundamentar a formação de uma “Nova Aliança” política nacional, incorporando os socialmente excluídos (BARBOSA E SOUZA, 2010, pp.69-70).

Deste modo, o que se delineia é uma estratégia de desenvolvimento, composta por um conjunto de teses a respeito de políticas macroeconômicas – cambial, monetária e fiscal – e um modelo econômico em si, com algumas reformas institucionais, um novo papel para o Estado, e uma nova forma de inserção internacional, que mantenha taxas de crescimento produtivo, eleve

renda e empregos, e garanta maior controle das contas públicas e do balanço de pagamentos, frente aos choques externos, a despeito da diversidade de instrumentos e da heterogeneidade de cada economia em desenvolvimento.

[...] o novo desenvolvimentismo contém um corpo articulado de políticas econômicas baseadas teoricamente no keynesianismo e no estruturalismo cepalino. Seu objetivo é representar uma nova estratégia de desenvolvimento, superando o nacional-desenvolvimentismo tradicional e adequando os seus princípios às novas realidades emergentes da revolução tecnológica e da globalização. Essa política econômica advoga a necessidade de uma ruptura com as políticas macroeconômicas neoliberais, a serem substituídas por novas políticas, à existência de um projeto nacional [...] A defesa da ruptura tem como fundamento a ideia de que as políticas macroeconômicas neoliberais são incompatíveis com a soberania do Estado para implementar uma política econômica atendendo ao objetivo nacional de retomada do desenvolvimento com estabilidade macroeconômica e com um menor custo fiscal (BARBOSA E SOUZA, 2010, pp.69-70).

Para Sicsú, Paula e Michel (2005), o Novo Desenvolvimentismo pode ser sintetizado em quatro teses: (1) não há mercado forte sem Estado forte; (2) não haverá crescimento sustentado sem o fortalecimento do Estado e do mercado, e sem implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (3) mercado e Estados fortes somente serão construídos por um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento com equidade social; e (4) não é possível [reduzir] a desigualdade sem crescimento econômico a taxas elevadas e continuadas. Neste sentido, para Pochmann (2010), ao contrário do paradigma anterior, que exigia o afastamento do Estado para a auto-suficiência dos mercados, prevalece no novo paradigma a força da própria realidade, com pressão dos mercados para que o Estado avance mais, e de forma mais rápida, compatível com sua capacidade.

No plano das reformas, enquanto a ortodoxia compreendia que as instituições deveriam atuar quase que exclusivamente para as normas constitucionais, para o Novo Desenvolvimentismo, somadas a isso, elas participariam ativamente do processo de formulação e gerenciamento dos

regimes de políticas econômicas e monetárias, em que a política industrial se faz igualmente necessária. Embora no Novo Desenvolvimentismo o Estado não seja o *locus* produtor central, ele não as ignora completamente, como a ortodoxia convencional, e utiliza-se de tais políticas para, de forma estratégica e moderada, criar e/ou ajudar empresas que não estejam capacitadas a competir internacionalmente, sem, no entanto, ser protecionista, já que este modelo supõe que os países de desenvolvimento médio já tenham superado a fase de indústria infante, e exige que as empresas sejam competitivas para a exportação (BRESSER-PEREIRA, 2006).

O desenvolvimentismo, tal como a ortodoxia, também não apostava nesse potencial exportador e na possibilidade de países em desenvolvimento exportarem produtos manufaturados ou primários de alto valor agregado, e sua experiência de trinta anos provou que esse determinismo pessimista foi um dos maiores equívocos teóricos na América Latina neste período, já que os países latinoamericanos deveriam ter começado a promover uma política de fomento às exportações desde os anos 1960, como fizeram Coreia do Sul, Taiwan e outros Tigres Asiáticos, além da exceção do continente, o Chile, cujo processo foi interrompido com a crise de balanço de pagamentos em 1982 (BRESSER-PEREIRA, 2006).

A outra questão já assinalada acima diz respeito à estratégia de crescimento fundada nos mercados externos. Tal estratégia foi muito eficaz nos países asiáticos que possuíam mercados internos limitados e base de recursos naturais pobre. Exportavam manufaturas com taxa de câmbio competitiva, estabelecendo um nexo entre crescimento das exportações e investimento induzido. Ao longo do tempo, foram fazendo o *upgrade* tecnológico das exportações, diferenciando a estrutura produtiva e criando um mercado interno significativo. Neste caminho, exceto nos últimos estágios, a taxa de câmbio desvalorizada era bastante funcional ao crescimento. O mesmo não ocorreu no Brasil. Dada a relevância do mercado interno, a diversificação das exportações decorreria da diferenciação da estrutura produtiva doméstica. Taxas de câmbio mais desvalorizadas tirariam dinamismo do crescimento em razão da perda de salários e queda de consumo. Dado o grau de abertura da economia mais reduzido,

isso não seria compensado pelo aumento das exportações líquidas (CARNEIRO, 2012, p.771).

Outra diferença entre o antigo e o novo desenvolvimentismo é a rejeição do último às ideias equivocadas do primeiro em relação à necessidade de crescimento com base na demanda e no déficit público, ideia que se distorceu nos anos 60 na América Latina (BRESSER-PEREIRA, 2006).

As bases teóricas dessa estratégia nacional de desenvolvimento estão na teoria macroeconômica keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento, que, por sua vez, se fundamenta principalmente na teoria econômica clássica. Keynes assinalou a importância da demanda agregada, e legitimou o recurso a déficits fiscais em momentos de recessão. No entanto, jamais defendeu déficits públicos crônicos. Seu pressuposto foi sempre o de que uma economia nacional equilibrada, do ponto de vista fiscal, poderia, por um breve período, sair do equilíbrio para restabelecer o nível de emprego (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Economistas como Furtado, Prebisch e Rangel, formuladores da estratégia desenvolvimentista e da promoção do desenvolvimento, defendiam a importância da administração da demanda agregada, mas jamais em detrimento de déficits crônicos, como posteriormente fizeram alguns de seus discípulos. Furtado, diante da grave crise dos anos 60 propôs o Plano Trienal, em 1963, e foi considerado por muitos como ortodoxo, por ter pensado no equilíbrio fiscal, assim como o Novo Desenvolvimentismo defende com firmeza, no entanto, não por ortodoxia, mas, por considerar o Estado o instrumento de ação coletiva por excelência da Nação, e que, como centro estratégico das dinâmicas desenvolvimentistas, precisa de força, equilíbrio e responsabilidade, para que se vislumbre um planejamento de médio e longo prazo. Por isso, a dívida precisa ser cadente, deve haver estabilidade macroeconômica, e o âmbito jurídico ser bem ordenado, para que haja um clima de segurança e solidez econômica que atraia investimentos, públicos e privados (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Deste modo, enquanto para a ortodoxia, o país se desenvolve através das forças de mercado, e seriam três os principais elementos da política econômica: inflação e contas públicas sob controle; reformas microeconômicas orientadas para o mercado; e poupança externa para financiar seu desenvolvimento, dada a

falta de poupança interna; por outro lado, para o novo desenvolvimentismo a combinação está conformada da seguinte maneira: crescimento econômico, distribuição de renda e estabilidade macroeconômica; instituições gerais que fortaleçam o Estado e os mercados, através de um conjunto de políticas econômicas com objetivos múltiplos que constituam uma estratégia nacional de desenvolvimento; e promoção de poupança interna, para fomentar investimentos, formação bruta de capital fixo e inovações produtivas (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Contudo, recentemente se tem observado uma associação indevida entre os conceitos de Novo Desenvolvimentismo – conjunto de ideias, instituições e políticas pelas quais os países de renda média tentam alcançar o nível de renda per capita de países desenvolvidos – e o que se poderia chamar de Keynesianismo vulgar, ou seja, a ideia de que déficits fiscais crônicos e crescentes são necessários para a manutenção de altos níveis de emprego, com descontrole inflacionário tolerável. Esta interpretação de Keynes é equivocada, pois não há respaldo em seus escritos que fundamente esta ideia, uma vez que o mesmo era, na realidade, contrário a tal complacência, e em termos de política fiscal defendia a separação entre os orçamentos, corrente e capital, do governo. Neste sentido, enquanto o primeiro deveria estar continuamente equilibrado, ao segundo caberia a contabilização das políticas anticíclicas como despesas discricionárias com projetos de investimento e as receitas proporcionadas por eles, com déficits pontuais nos anos em que se fosse necessário estimular a economia com gastos adicionais de investimento (BRESSER-PEREIRA; OREIRO, 2010).

Para haver uma socialização do investimento, o Estado deve aumentar sua participação na formação bruta de capital fixo, visando estabilizar os ciclos econômicos e reduzir a amplitude das flutuações do investimento, tal como sugeriu Keynes. O Novo Desenvolvimentismo tem como uma de suas outras bases teóricas a macroeconomia keynesiana e, portanto, defende que a estabilização da economia deve ser promovida através da socialização do investimento e da rejeição a déficits fiscais, que enfraquecem a capacidade do Estado de conduzir a política macroeconômica (monetária e cambial) com autonomia em relação aos interesses dos rentistas. Neste sentido, um Estado endividado é um Estado refém dos interesses do sistema financeiro, e embora o keynesianismo vulgar diga que o Estado tem sempre a opção de financiar seus déficits com emissão de moeda, daí derivarão novas pressões inflacionárias e instabilidades, a menos que a economia apresente subutilização aguda de capacidade produtiva, pois em condições normais a emissão monetária

necessária para déficits públicos da ordem de 2% a 4% do PIB irá produzir um aumento vertiginoso da demanda agregada, tornando impossível o ajuste da oferta agregada sem um forte aumento da taxa de inflação (BRESSER-PEREIRA; OREIRO, 2010).

Outra confusão que existe é entre o Novo Desenvolvimentismo e o chamado “liberalismo embutido” (*embeded liberalism*), que é uma forma de organização político-econômica, vigente nos anos 1950 e 1960, que leva à uma combinação harmônica entre Estado, mercado e instituições democráticas, que assegure a paz, o bem-estar e a estabilidade. Tal paradigma exigia a busca dos Estados pelo nível de pleno emprego, por crescimento econômico e bem-estar dos cidadãos, intervindo ativamente nas políticas econômica, com medidas fiscais e monetárias keynesianas, e industrial (sobretudo planejando setores-chave como carvão, aço e automóveis em países como Grã-Bretanha, França e Itália), assim como na construção de sistemas de bem-estar (saúde, educação, salários, proteção social, etc) (HARVEY, 2008). Apesar das semelhanças, o Novo Desenvolvimentismo é uma proposta ainda mais ampla e sofisticada.

Enquanto para os desenvolvimentistas não havia tantos problemas de poupança externa até a dívida dos anos 80, para a ortodoxia, a poupança externa tornou-se condição indispensável, um pressuposto, visto que para Washington e para a Bolsa de Nova York, os países em desenvolvimento só logriam crescer se contassem com o capital estrangeiro dos países desenvolvidos, que nos anos 90 haviam aberto suas contas de capital e comercial. A promessa era a de que os mais fiéis ao *confidence building*, prática da construção de confiança junto aos credores de Wall Street e às autoridades de Washington, ou seja, os que melhor seguissem suas orientações seriam os mais desenvolvidos. Entretanto, no Novo Desenvolvimentismo há uma rejeição à ideia de poupança externa como indispensável ao crescimento, entendendo que tal estratégia é o substituto ideológico da lei das vantagens comparativas, no processo de neutralização do desenvolvimento dos países de desenvolvimento médio, e que, na realidade, os países devem se desenvolver preferencialmente com recursos internos e no máximo com déficits correntes moderados (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Em situações excepcionais, quando as oportunidades de investimento são muito grandes, déficits em conta corrente podem acelerar positivamente o desenvolvimento. Contudo, a normalidade implica em limites rígidos a déficits em conta corrente devido a dois motivos: o primeiro, mais óbvio, é que endividamento externo excessivo leva a desastrosas crises de balanço de pagamentos; e o segundo argumento, amplamente defendido por Bresser-Pereira, estaria relacionado ao fato de que:

déficits em conta corrente são compatíveis com taxas de câmbio apreciadas, que aumentam artificialmente os salários e o consumo, e diminuem a poupança interna, de forma que, em situações normais, em que a taxa de lucro esperada não é especialmente elevada, o influxo de poupança externa implica elevada substituição de poupança interna por externa. Em consequência, o país pouco ou nada se desenvolve no curto prazo devido ao influxo de capitais, enquanto cria um ônus em termos de dívida e de obrigações de remessas de lucros e juros para os anos futuros, que certamente reduzirá seu crescimento (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Os ortodoxos conformam-se com permanentes déficits crônicos em conta corrente e elevado endividamento externo, e vêem estes como naturais para os países em desenvolvimento. Já os novo-desenvolvimentistas negam que essa dupla situação tenha algo de natural ou necessária, e observa-se que países do Leste Asiático têm recorrido pouco ou quase nada à poupança externa, na realidade, crescendo geralmente com “despoupança” externa, ou seja, superávits em conta corrente, e seus investimentos diretos são utilizados não para financiar déficits em conta corrente, mas como contrapartida de investimentos no exterior, ou ainda para aumentar suas reservas (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Em relação à política econômica da ortodoxia, pode-se dizer que nela, a estabilidade macroeconômica é essencialmente controle inflacionário, e para isso é necessário que: (1) o governo controle suas despesas para obter superávit primário; (2) o Banco Central tenha como única preocupação o controle inflacionário e único instrumento a taxa de juros, que por ser essencialmente endógena, ou seja, definida pelo mercado, precisa ser alta para combater a inflação; e (3) a taxa de câmbio flutue sem intervenções em um quadro de abertura da conta de capital (BRESSER-PEREIRA, 2006).

A ortodoxia ignora o problema da nação, e pressupõe que a globalização diminui a importância dos Estados-nação, enquanto o novo desenvolvimentismo defende que em tal fenômeno de competição generalizada o agente central do desenvolvimento econômico é a nação, e, portanto cabe a ela definir uma estratégia nacional de desenvolvimento, já que, ao contrário do que afirmam os neoinstitucionalistas, a instituição fundamental para o desenvolvimento não é a garantia da propriedade e dos contratos, e sim a estratégia nacional de

desenvolvimento, pois empresários são homens e mulheres buscando o lucro e crescimento mesmo apesar de seus riscos (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010).

Enquanto a ortodoxia é fundamentalista de mercado e considera este um ente auto-regulável, desde que livre, o novo desenvolvimentismo reconhece suas limitações e o considera eficiente, desde que regulado, devido à necessidade de uma alocação de fatores de forma mais equilibrada e justa. Neste sentido, apesar de rejeitar a globalização financeira, o novo desenvolvimentismo é favorável à globalização comercial, com uma economia comercialmente aberta, competitiva e que barganhe contrapartidas que fortaleçam seus mercados. Ao regulamentar as ações humanas e tais mercados, o novo desenvolvimentismo fortalece o Estado em si, *“tornando seu governo mais legítimo, suas finanças mais sólidas e sua administração mais eficiente, e fortalecer o Estado enquanto ordem jurídica, tornando suas instituições cada vez mais adequadas às necessidades sociais. A política e a democracia existem exatamente para isso”* (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010, p.12).

Em contraposição a esse processo de alteração no *modus operandi* da política econômica, ascenderam ao poder líderes populares e de esquerda em todo o continente, e no século XXI vem se buscando um modelo heterodoxo, socialmente inclusivo, produtivo e desenvolvimentista, em países emergentes, sobretudo os asiáticos e na América Latina Brasil e Argentina. Tais países começam a orientar o mundo com mais respostas às problemáticas do desenvolvimento, principalmente no que diz respeito ao papel do Estado no contexto da globalização, às questões sociais, às políticas anticíclicas, à geração de empregos, às pequenas e médias empresas (P&MEs) e ao investimento público em obras de infraestrutura, de modo que estes países semi-periféricos têm gerado cadeias produtivas, agregando valor e inovação, e reduzindo sua dependência comercial e a deterioração dos termos de troca em relação aos países centrais, através do fomento à industrialização e à requalificação da mão de obra, que obrigatoriamente passam por avanços nos níveis educacionais.

Enquanto o paradigma neoliberal de inserção internacional preconizou uma inserção subordinada e um alinhamento estreito à unipolaridade, ao predomínio da OMC, de um Mercosul com aspectos puramente comerciais e interesse aberturista, com direção à ALCA, o paradigma pós-neoliberal de inserção internacional passou a colocar ênfase na integração regional e no multilateralismo, na busca por maior autonomia, por políticas de desendividamento, inclusão de novos membros e ampliação de eixos de ação do Mercosul, distanciamento da ALCA e de TLCs bilaterais, multipolaridade e maior debate sobre mudança nas regras do jogo internacional para a correção de

assimetrias entre Norte, Sul, Ocidente e Oriente e uma maior afirmação da soberania nacional, com a passagem de devedor a credor nos organismos multilaterais e a formação de significativas reservas internacionais.

Neste contexto, enquanto o primeiro paradigma defendeu o Estado mínimo e ajustes fiscais ortodoxos preconizados em uma agenda pautada pelo Consenso de Washington, pelas reformas de primeira e segunda geração (privatização, desregulação, abertura, descentralização pró-mercado, garantias de segurança jurídica, clima de negócios, sociedade de mercado, pensamento único, mercantilização de tudo, neoindividualismo e economicismo (PIB como fim e não como meio ao desenvolvimento)), o segundo passou a defender a reconstrução do Estado, baseada em um consenso regional antineoliberal, com maior autonomia decisional do Estado em relação aos organismos multilaterais e empresas transnacionais, mais ativismo e presença estatal, redefinindo o modelo de desenvolvimento e o destino nacional, maiores avanços dos instrumentos de políticas sociais, e uma sociedade de produção e de conhecimento.

Buscando, desde 2000, criar um contraponto ao *mainstream* teórico neoclássico (modelo de equilíbrio geral e macroeconomia das expectativas racionais) e ao Consenso de Washington, dominantes na teoria econômica e na política econômica, a partir de 2003, um grupo de economistas keynesianos e estruturalistas definiu um conjunto de diagnósticos e proposições teóricas e práticas, compreendendo que as ideias pós-keynesianas eram insuficientes para fundamentar as propostas de política macroeconômica visando estabilidade e crescimento, bem como se tornaram insuficientes os pressupostos da teoria estruturalista do desenvolvimento, dominante entre os anos 1940 e 1960, pois já careciam de revisão, devido às mudanças globais e domésticas.

Em maio de 2010, estes economistas cepalinos, dentre eles, nomes como Ricardo Bielschowsky, Luiz Carlos Bresser-Pereira, João Sicsú, Luiz Gonzaga Belluzzo, Ricardo Carneiro, Osvaldo Sunkel, Ignacy Sachs, José Antonio Ocampo, Roberto Frenkel, Fernando Cardim de Carvalho, Paulo Gala, Luiz Fernando de Paula e Luciano Coutinho, se reuniram em São Paulo para discutir o que se denominou Novo Desenvolvimentismo. O documento surgido dali apontou para dez teses, que serviriam de diagnóstico reflexivo, e de propostas de reformas institucionais e políticas econômicas a serem adaptadas às realidades práticas de cada país. Outros economistas e cientistas políticos e sociais, tais como Paul Davidson, Ha-Joon Chang, Alice Amsden, Robert Wade, Mercedes Marcó Del Pont (presidente do banco central argentino), Aldo Ferrer, Pascal

Petit, Randall Wray, dentre outros<sup>16</sup>, aderiram, parcial ou completamente, à convenção, que defende um Estado “forte”, capaz de regular o mercado e garantir um desenvolvimento com estabilidade macroeconômica, crescimento econômico e equidade social, e assim foi sintetizada:

1. O desenvolvimento econômico é um **processo estrutural** de plena utilização de todos os recursos domésticos disponíveis, capaz de levar a economia de maneira sustentável à máxima taxa de acumulação de capital com base na incorporação de progresso técnico. O primeiro objetivo é promover o pleno emprego do fator trabalho. Este processo envolve não apenas o aumento da produtividade em cada setor, mas também a contínua transferência de trabalhadores para indústrias que produzem bens e serviços de maior valor adicionado e que paguem maiores salários.

2. O mercado é o lócus privilegiado desse processo, mas o **Estado** desempenha um papel estratégico em prover o arcabouço institucional apropriado que sustente esse processo estrutural. Isso inclui a promoção de estruturas e instituições financeiras capazes de canalizar os recursos domésticos para o desenvolvimento de inovações em setores que geram elevadas taxas de crescimento do valor adicionado doméstico. Esse arcabouço institucional deve também incluir medidas que possibilitem superar desequilíbrios estruturais e promovam a competitividade internacional.

3. No contexto da globalização, o desenvolvimento econômico requer **uma estratégia nacional de desenvolvimento** que capture oportunidades globais, isto é, economias de escala globais e fontes múltiplas de aprendizado tecnológico, reduza barreiras à inovação decorrentes de regimes de propriedade intelectual excessivamente rígidos, assegure estabilidade financeira e crie oportunidades de investimento para empreendedores privados.

---

<sup>16</sup> A lista com todos os autores que aderiram encontra-se em:  
<http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/subscribers.asp>

4. Apesar de as políticas industriais estratégicas e a visão schumpeteriana do processo de desenvolvimento econômico serem fundamentais, **o lado da demanda é aquele que abriga os maiores gargalos para o crescimento.** Desde Keynes reconhece-se que a oferta é incapaz de criar automaticamente sua própria demanda. Entretanto, em países em desenvolvimento existem adicionalmente duas tendências estruturais que limitam a demanda e o investimento: a tendência para os salários crescerem abaixo da taxa de crescimento da produtividade e a tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio real e/ou nominal.

5. A **tendência para os salários crescerem mais lentamente que a produtividade** decorre da oferta abundante de mão de obra e da economia política dos mercados de trabalho. Além de limitar a demanda doméstica e reforçar a concentração de renda, essa tendência pode também afetar negativamente o crescimento da produtividade no longo prazo. Um salário mínimo legalmente determinado, programas de transferências de renda para os pobres e, principalmente, a garantia do governo em pagar salários que possibilitem um padrão de vida razoável, podem ser utilizados para neutralizar essa tendência de subvalorização do trabalho. A alternativa – uma sobrevalorização crônica da moeda doméstica que aumenta o poder de compra – não é uma estratégia sustentável.

6. A **tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio** em países em desenvolvimento se deve tanto à dependência da poupança externa na forma de fluxos de capital quanto à doença holandesa no contexto de um mercado de capitais excessivamente aberto e sem a apropriada regulação. Essa tendência implica que a taxa de câmbio em países em desenvolvimento não é somente volátil, mas contribui para recorrentes crises monetárias e bolhas nos mercados financeiros. Também implica que oportunidades de investimentos orientadas para exportações são cronicamente insuficientes, pois a sobrevalorização cambial torna até mesmo as

empresas domésticas mais eficientes, não competitivas em um ambiente internacional.

7. **A doença holandesa pode ser caracterizada como uma permanente sobrevalorização da moeda doméstica** devido à existência de rendas ricardianas oriundas das exportações baseadas em commodities e recursos naturais ou em trabalho excessivamente barato. A doença holandesa impede a prosperidade de outras indústrias de bens comercializáveis ao criar um diferencial entre a “taxa de câmbio de equilíbrio em conta corrente” (que equilibra o saldo em conta-corrente) e a “taxa de câmbio de equilíbrio industrial”, que permitiria às indústrias de bens comercializáveis utilizando o estado da arte em tecnologia tornarem-se competitivas no mercado global.

8. O desenvolvimento econômico deve ser **financiado primordialmente com poupança doméstica**. Para atingir tal objetivo a criação de instituições financeiras públicas que garantam a plena utilização de recursos domésticos - especialmente o trabalho -, a inovação financeira e o suporte ao investimento se faz necessário. A tentativa de utilização de poupança externa via déficits em conta corrente geralmente não aumenta a taxa de investimento (como defendido pela visão ortodoxa), pelo contrário, aumenta o endividamento doméstico e reforça a instabilidade financeira. Estratégias de crescimento baseadas em poupança externa causam **fragilidade financeira**; colocam governos na busca da construção de sua reputação, na posição de reféns dos mercados financeiros, e terminam, em geral, em crises cambiais e de balanço de pagamentos.

9. Para garantir um arcabouço apropriado para o desenvolvimento econômico, o governo deve assegurar **uma relação de longo prazo estável entre a dívida pública e o PIB e uma taxa real de câmbio** que considere e busque neutralizar os efeitos adversos da doença holandesa sobre o setor manufatureiro doméstico.

10. Para atingir o desenvolvimento de longo prazo, **a política econômica deve perseguir o pleno**

**emprego** como seu objetivo principal, ao mesmo tempo em que garanta estabilidade de preços e financeira (ESCOLA DE ECONOMIA DE SÃO PAULO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 29 jul. 2010).

Articulados principalmente em instituições acadêmicas, governamentais e estatais, dentre elas o Centro Celso Furtado, a Unicamp, a UFRJ, a FGV-SP, profissionais da CEPAL e do IPEA, economistas, sociólogos e cientistas políticos passaram a organizar uma rede virtual entre desenvolvimentistas de distintas escolas e países, a Rede Desenvolvimentista (RedeD), e dela parece surgir uma nova escola de pensamento econômico no Brasil, keynesiano-estruturalista, cujo fundamento teórico é uma Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento, ou, mais amplamente, como estratégia nacional de desenvolvimento, o Novo Desenvolvimentismo.

A macroeconomia estruturalista do desenvolvimento é uma teoria macroeconômica porque afirma que o principal ponto de estrangulamento do desenvolvimento econômico não está do lado da demanda, mas do lado da oferta, e porque está baseada no pensamento de John Maynard Keynes e Michael Kalecki. É uma teoria estruturalista porque adota o método histórico-dedutivo, porque entende o desenvolvimento como mudança estrutural ou industrialização, porque está associada ao pensamento dos grandes economistas clássicos, principalmente Adam Smith e Karl Marx, dos economistas historicistas alemães e dos institucionalistas americanos, e dos economistas estruturalistas do desenvolvimento como Rosenstein-Rodan, Gunnar Myrdal, Ragnar Nurkse, Arthur Lewis, Raul Prebisch, Celso Furtado, Hans Singer e Albert Hirschman, e porque esse conjunto sistemático de ideias tem em seu núcleo duas tendências estruturais: a tendência dos salários a crescerem menos do que a produtividade e a tendência à sobreapreciação cíclica da taxa de câmbio (BRESSER-PEREIRA, 2011).

Em outras palavras, destas ideias centrais, destacam-se algumas convenções: seu pressuposto metodológico é o método histórico-dedutivo,

“generalizando e deduzindo a partir da experiência empírica ou histórica, e não a partir de um pressuposto de racionalidade”; seu **pressuposto microeconômico** é o de que para ser competitivo, “*todo mercado precisa ser regulado, mas quanto mais amplos e mais complexos forem eles, maior será a necessidade de regulá-los para que desempenhem bem seu papel de coordenação econômica*”, sobretudo mercados financeiros e grandes bancos, dos quais exige-se maiores montantes de capital (BRESSER-PEREIRA, 2011, p.307).

O **desenvolvimento econômico é um processo estrutural**, “*de acumulação de capital com incorporação de progresso técnico que, no médio prazo, implica aumento da produtividade e dos salários ou do padrão de vida médio da população*”, em que o aumento da produtividade “*ocorre internamente a cada setor e, estruturalmente, através da transferência de mão de obra para setores caracterizados por valor adicionado per capita crescentemente mais altos (“industrialização”)*” (BRESSER-PEREIRA, 2011, p.307).

O desenvolvimento econômico depende essencialmente de uma **taxa de investimento elevada**, que não dependa “*da existência de poupança prévia, já que no modelo keynesiano é o investimento que determina a poupança, mas (a) da existência de oportunidades de investimentos lucrativos para os empresários, (b) da existência de um sistema financeiro que lhes garanta crédito, e (c) de um razoável volume de investimento público*”, além de boas oportunidades da **taxa de lucro esperada**, que depende da existência de demanda interna e externa, e de uma **taxa de juros moderada**, que impactará na “*saúde financeira do Estado e de uma política monetária voltada não apenas para a estabilidade de preços, mas também para o equilíbrio cambial e o pleno emprego ou o crescimento*” (BRESSER-PEREIRA, 2011, p.307-308).

Deve haver **estímulos ao lado da demanda**, que, por sua vez, dependerá também da “*eficiência ou produtividade dos investimentos, ou seja, da relação produto-capital, a qual reflete fatores do lado da oferta como educação, desenvolvimento tecnológico, boas instituições e boa infraestrutura*”, e neste sentido, “*[...] para que seja capaz de investir essa soma sem causar inflação, o Estado deverá ser financeiramente saudável*”, isto é, ter um nível de dívida razoável e uma poupança pública positiva (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 308). Ainda a respeito disso, Bresser-Pereira e Gala (2010, p.669) consideram:

A Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento parte do pressuposto keynesiano de que os principais estrangulamentos ao crescimento e ao pleno emprego estão do lado da demanda. O lado da oferta é

naturalmente também fundamental – principalmente a educação, o progresso técnico, uma boa infraestrutura – mas o problema fundamental está em aproveitar os recursos disponíveis através de investimentos que também aumentem a capacidade de oferta do país.

A demanda interna depende de investimentos públicos e de salários que cresçam próximos à taxa de produtividade, pois se observa uma tendência estrutural, a **tendência dos salários crescerem a uma taxa menor que a da produtividade**, “*que deprime a demanda interna e exige política econômica corretora em termos de política de rendas e/ou de aumento da despesa social do Estado (salários indiretos)*”, tendência que apenas deixa de ser relevante [...] “*quando o país alcança o "ponto Lewis", ou seja, quando não é mais razoável se falar em existência de "oferta ilimitada de mão de obra" no país*”. Para neutralizar esta tendência deve haver política de renda, de salário e aumento da despesa social (BRESSER-PEREIRA, 2011 p. 308).

Sobre a necessidade de se manter uma **taxa real de câmbio competitiva**, Bresser-Pereira observa que “*Dado fato de que o país de renda média já é exportador de manufaturados e que os salários são mais baixos do que nos países ricos [...]*” e que, portanto, a demanda externa depende menos de ciclos de prosperidade e recessão do resto do mundo, e mais de um mecanismo que ative as empresas tecnologicamente mais avançadas, que geram maior valor adicionado per capita a tal demanda, justamente o contrário do que faz um câmbio sobreapreciado, que “[...] *"desliga" as empresas eficientes do país da demanda externa*”, [...] “*ao mesmo tempo em que permite que empresas estrangeiras com custo mais elevado acessem a demanda interna do país*”, daí a necessidade de **neutralizar a doença holandesa**, que deprime tal taxa de forma permanente, enquanto entradas excessivas de capitais externos a apreciam ciclicamente. A taxa de câmbio será competitiva quando tornar “[...] *a demanda externa acessível para empresas que utilizem tecnologia no estado da arte mundial. Denominamo-la taxa de câmbio de "equilíbrio industrial"*” (BRESSER-PEREIRA, 2011, p.309).

**Doença holandesa é uma sobreapreciação permanente do câmbio** em nível de “equilíbrio corrente”, mais apreciado que o industrial, que facilita às empresas que usam tecnologia de ponta, e quanto maior for a diferença entre os dois níveis de equilíbrio, mais grave a desindustrialização decorrente dela será. Sua origem são rendas ricardianas, de vantagens comparativas em recursos naturais abundantes e baratos, com lucratividade atraente na produção e exportação de determinada(s) *commodity(ies)*, e tal taxa também equilibra

intertemporalmente a conta corrente do país. Para serem produzidos com eficiência, todos os demais bens exigirão uma taxa mais depreciada, a taxa de câmbio de equilíbrio industrial. A neutralização da doença holandesa é possível principalmente com a criação de um imposto sobre exportações, porque dado o preço internacional da *commodity*, o imposto desloca a curva de oferta em relação à taxa de câmbio, de modo que seus produtores só continuam dispostos a produzir as mesmas quantidades se o câmbio compensar o imposto. Para isso é necessário haver superávit em conta corrente, que preferivelmente deve ser aplicado em um fundo soberano, o que, por sua vez, implica em superávit fiscal (BRESSER-PEREIRA, 2011, p.309).

Outra tendência estrutural, a **tendência à sobreapreciação cíclica da taxa de câmbio**, faz com que o câmbio não seja equilibrado pelo mercado, não flutue em torno da taxa de câmbio de equilíbrio corrente de forma suave, como afirma a teoria convencional, nem de forma volátil, como afirma a teoria keynesiana, mas determinada por crises cíclicas de balanço de pagamentos, e é consequência de dois fatores estruturais: a doença holandesa, que puxa o câmbio ao nível de equilíbrio corrente e impede a industrialização, e as entradas de capitais sem controle, que financiam déficits em conta corrente e apreciam o câmbio, puxando-o para abaixo do equilíbrio corrente, e, por sua vez, aumentam as importações para consumo, a substituição da poupança interna pela externa (baixa taxa de investimento), a fragilidade financeira e conseqüentes crises de balanço de pagamentos. A neutralização da entrada de capitais deve ser feita com impostos sobre entradas e da taxa de câmbio com compra de dólares e aumento de reservas (BRESSER-PEREIRA, 2011, p.309).

O **controle da inflação** não é o único objetivo da política econômica, e para cada objetivo deve haver múltiplos instrumentos, como nesse caso deve ser feito através de política fiscal, de juros e de crédito, evitando-se o abuso da segunda para não prejudicar a política anticíclica de controle inflacionário. O **controle dos endividamentos** e da especulação de preços dos ativos também deve ser feito, para prevenir crises financeiras, estimulando, conjuntamente, um crescimento com poupança interna, neutralizando a tendência à sobreapreciação cíclica do câmbio, e regulando as finanças para limitar todos os tipos de endividamento: externo e interno, das empresas, dos bancos e das famílias (BRESSER-PEREIRA, 2011, p.310).

Novo Desenvolvimentismo é o nome de uma **estratégia nacional de desenvolvimento** que cria oportunidades de investimento lucrativo, *“baseada na experiência bem sucedida dos países asiáticos dinâmicos, que adotam uma estratégia export-led (puxada pelas exportações) que lhes permite aumentar a*

*taxa de investimento e a taxa de crescimento econômico, aproveitando-se de sua mão de obra barata*”, e posteriormente permite alternar a política *export-led* com a *wage-led* (puxada pelos salários), visando neutralizar as duas tendências estruturais mencionadas anteriormente (BRESSER-PEREIRA, 2011, p.312-313).

No Novo Desenvolvimentismo, a estabilidade macroeconômica é entendida como inflação sob controle, equilíbrio fiscal, e razoável pleno emprego. Para atingir tais objetivos: (1) o governo deve controlar despesas e o déficit público, logrando uma poupança pública positiva que financie seus investimentos; (2) o Banco Central deve ter dupla função, controle inflacionário e equilíbrio do balanço de pagamentos, e dois instrumentos, a taxa de juros e o câmbio; e (3) a taxa de câmbio deve ser administrada para manter-se competitiva, dispondo de controles de capital quando for necessário, e a taxa de juros deve ser mantida a mais baixa possível, e compatível com a estabilidade de preços. Portanto, observa-se que, para ambos os paradigmas, a estabilidade macroeconômica é fundamental ao desenvolvimento, assim como a disciplina fiscal o é para a manutenção de tal estabilidade. Todavia, a divergência reside no conceito de estabilidade em si, que, enquanto para a ortodoxia convencional limita-se ao controle inflacionário (e monetário), para o Novo Desenvolvimentismo, o nível de pleno emprego está no centro da estratégia nacional de desenvolvimento, sem abrir mão do controle inflacionário (DELGADO, 2006; BRESSER-PEREIRA, 2006).

Tanto um quanto o outro modelo propõe-se ao controle firme das contas públicas, sendo para a ortodoxia o superávit primário o mecanismo a ser utilizado, e para o novo desenvolvimentismo não apenas esse, mas também o controle do déficit público, para que se alcance uma poupança pública positiva, que financie tudo ou grande parte dos investimentos necessários. Enquanto a ortodoxia não vê limites para a taxa de juros, e visa a estabilidade monetária como objetivo maior, o Novo Desenvolvimentismo objetiva a estabilidade macroeconômica<sup>17</sup>, e exige que as autoridades monetárias façam o melhor de

---

<sup>17</sup> Entendido pelos neodesenvolvimentistas como um conceito mais amplo, relativo à redução de incertezas, da vulnerabilidade externa e à maior sustentação e previsibilidade em relação à demanda futura, em que surge um ambiente estável para a tomada de decisões de investimento privado, que em contrapartida promove a regulação estatal das taxas de juros, de câmbio (com controle de capitais sempre que necessário, para torná-lo mais competitivo, blindando a conta de capital) e do aumento dos salários, ou seja, políticas com objetivos múltiplos e complementares, fiscais, monetários, cambiais e salariais. Os aumentos de receitas e de poupança restabeleceriam a condição soberana do Estado, permitindo controlar sua moeda e sua política fiscal, além da construção de uma

seus esforços para mantê-la baixa. Em relação à taxa de câmbio, há outra diferença essencial: para a ortodoxia convencional o mercado de câmbio se encarregará dela sempre, o que é contraditório e contraproducente; enquanto para o Novo Desenvolvimentismo é nela que reside o preço macroeconômico mais estratégico, que deve ter limites razoáveis (ainda que não implique numa meta formal, como um regime de banda cambial, por exemplo), ou seja, intervenções do Banco Central, para torná-la mais competitiva (BRESSER-PEREIRA, 2006).

A taxa de câmbio deve ser mantida *flutuante, mas administrada* - não existe taxa de câmbio completamente livre. Em países ricos em recursos naturais, como são praticamente todos os países latino-americanos, é necessário reconhecer que a doença holandesa aprecia artificialmente a moeda e inviabiliza a indústria. Sua neutralização não é fácil porque implica depreciar a moeda - o que reduz salários no curto prazo (os aumenta fortemente no médio prazo) e causa inflação transitória, mas indesejável. A forma correta de neutralizar a doença holandesa é estabelecer de forma negociada um imposto variável sobre as exportações desses bens que mantenha a produção igualmente lucrativa (os produtores, portanto, nada perdem, porque o imposto é compensado pela depreciação). Esse imposto, que deve variar com a variação do preço internacional do bem, deve ter o valor necessário para deslocar a curva de oferta do bem do equilíbrio corrente para o equilíbrio industrial. Os recursos do imposto devem ser utilizados para constituir um *fundo soberano*. Não se deve, portanto, utilizar os recursos desse imposto para gastos correntes, a não ser uma pequena parte para (1) financiar políticas sociais que compensem a queda dos salários, e (2) para se estabelecer um segundo fundo - um fundo de estabilização das *commodities* agropecuárias (se forem elas e não no petróleo a origem da doença holandesa). Este fundo é necessário porque a doença holandesa

---

política industrial de defesa e promoção da competitividade e da inovação produtiva e tecnológica.

derivada de bens agropecuários geralmente não é grave; seus preços são altamente instáveis, e, em certos momentos, a queda dos preços pode tornar inviável sua produção mesmo com o imposto zerado e à taxa de câmbio de equilíbrio corrente, tornando-se necessário subsidiá-los (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010, p.13).

Em suma, a ortodoxia busca a estabilidade macroeconômica através da poupança externa, despreocupando-se com os déficits em conta corrente (por ser poupança externa) e depreciações cambiais, exigências estas abandonadas pelo FMI durante os anos 1990, bastando preocupar-se com o superávit primário. O Novo Desenvolvimentismo rechaça essa visão, e se propõe a controlar no balanço de pagamentos não apenas as contas públicas do Estado (déficit público), como também as totais da Nação (conta corrente), através de uma lógica de dívida cadente com poupança pública positiva, cujas contas externas assegurem autonomia nacional, administrando com responsabilidade e moderação, não apenas a taxa de juros como também a de câmbio (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Ao contrário da “visão neoliberal”, que subestimava o potencial de crescimento da economia, os desenvolvimentistas argumentavam que havia potencial não utilizado devido aos ganhos de produtividade “ainda não aproveitados” decorrentes de ganhos de escala, à elevação do emprego nos setores formais, deslocando os trabalhadores de menor produtividade, à indução do investimento privado, e à abertura de novos mercados externos. Entretanto, esses ganhos só poderiam ser realizados se a taxa de crescimento fosse elevada pelo ativismo estatal fiscal e creditício, iniciando um círculo virtuoso que poderia elevar o crescimento anual do PIB “um ou dois pontos percentuais acima do estimado pelos adeptos da visão neoliberal” (MORAIS E SAAD-FILHO, 2011, p.517).

De forma semelhante, Cintra e Acioly (2011, p. 396-397) observam que a estratégia macroeconômica estaria sintetizada por outros autores (FRENKEL, 2011; OCAMPO, 2011; EYZAGUIRRE et al., 2011) nas seguintes proposições:

- 1) um regime de taxa de câmbio flutuante administrado, que combina a flexibilidade da taxa de câmbio com intervenções discricionárias das autoridades monetárias no mercado cambial;
- 2) a preservação de uma tendência competitiva da taxa de câmbio real, procurando evitar sobrevalorização cambial no curto prazo;
- 3) um superávit como tendência e/ou déficits transitórios moderados na conta-corrente do balanço de pagamentos;
- 4) a acumulação de consideráveis volumes de reservas internacionais;
- 5) uma política monetária ativa, facilitada pela esterilização das intervenções oficiais no mercado de câmbio, e uma efetiva coordenação com a política fiscal de curto prazo;
- 6) uma tendência “equilibrada” das contas fiscais e déficits fiscais moderados – esta orientação para a política fiscal possibilita a implementação de políticas fiscais anticíclicas no curto prazo (controle da demanda agregada e da inflação nas fases de auge e estímulos fiscais nas fases recessivas) e prevenção de montantes expressivos de dívidas públicas (interna e externa);
- 7) a introdução de instrumentos de regulação e supervisão dos sistemas financeiros domésticos, sobretudo, procurando conter a excessiva exposição ao risco cambial, incluindo posições nos mercados de derivativos de câmbio;
- 8) a introdução de mecanismos de gestão da conta de capitais (*capital flow management measures*) para lograr simultaneamente o regime de taxa de câmbio flutuante administrado e a política monetária ativa, em contextos de abundância de recursos externos;

Em artigo de Ricardo Carneiro, ao portal Carta Maior (31/03/12), encontra-se a definição de novo desenvolvimentismo como uma estratégia que privilegia as dimensões macro das políticas econômicas, e subordina a elas as políticas de desenvolvimento, dando maior peso ao papel do mercado, e priorizando o desenvolvimento das forças produtivas e do mercado externo, “*entendendo que a distribuição da renda decorrerá da primeira, mas não automaticamente, sendo*

*necessário a implementação de políticas que garantam a transferência de ganhos de produtividade aos salários”.*

Em outro artigo, o autor ainda observa que o que se levanta é a questão sobre se não podem empresas públicas substituir estrategicamente a empresa privada nacional, e o capital estrangeiro, via IED, tornar endógeno o progresso técnico, já que propõe novos princípios teóricos em relação à inserção externa e à estratégia de crescimento, como a diminuição da utilização da poupança externa (déficits em transações correntes) e a prioridade à estratégia exportadora (*export-led*), como indutora do crescimento e de saldos positivos no balanço de pagamentos. Baseados em tais interrogantes, Sicsú, Paula e Michel (2007), Oreiro e Paula (2009) e Bresser-Pereira (2012) consideram que o crescimento tem como força dinâmica principal a demanda, e através de políticas macroeconômicas, o Estado se complementaria ao mercado, e asseguraria não apenas a estabilidade de preços, mediante juros moderados e câmbio competitivo, mas também a macroeconômica, entendida como a sustentação e previsibilidade da demanda (CARNEIRO, 2012).

No caso de países subdesenvolvidos, sua insuficiência crônica estaria associada ao crescimento dos salários abaixo da produtividade, por conta do excedente estrutural de força de trabalho, conformando uma insuficiência do consumo e a tendência à sobrevalorização da moeda doméstica, decorrente das rendas diferenciais ricardianas (doença holandesa) e do diferencial de juros, acarretando um crescimento insuficiente das exportações. A apreciação da moeda impediria o crescimento das exportações e o desenvolvimento da base produtiva industrial local. A crítica maior que faz à ortodoxia repousa exatamente na incapacidade desta em lidar com tais questões ou em perceber a incapacidade do mercado em corrigir ou neutralizar tais tendências intrínsecas aos países periféricos (CARNEIRO, 2012, p.770).

Por outro lado, o Estado também é essencial no âmbito microeconômico, ao buscar reduzir o risco, aumentar a rentabilidade e a viabilidade do investimento autônomo, evitando déficits públicos permanentes como estímulo da demanda, ou seja, as receitas devem ser superiores aos gastos correntes (mais os juros), e a poupança daí resultante, servir para financiar o investimento, integral ou

parcialmente (poupança, conta-corrente ou totalmente por endividamento) (CARNEIRO, 2012).

## 1.6. O social-desenvolvimentismo

A ideologia ou estratégia do chamado Social-Desenvolvimentismo<sup>18</sup> também surgiu do Estruturalismo da CEPAL, com maior alcance na nova geração da escola campineira, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e, por conta da conexão com as lutas históricas sindicais, pela reposição salarial contra a corrosão inflacionária, encontrou bastante sintonia entre membros e simpatizantes do Partido dos Trabalhadores (PT), ainda que não tenha se restringido a ele, dentre eles o próprio ministro Guido Mantega, que em 2007 utilizou tal expressão para se referir ao modelo brasileiro, além da presidente Dilma Rousseff, do ex-presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Marcio Pochmann, e do presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Luciano Coutinho (COSTA, 20/05/12).

Tal estratégia é direcionada pelo investimento do setor produtivo estatal, associando os fundos de pensão patrocinados pelo setor público com o setor privado, nacional e estrangeiro, e confere maior ênfase ao social e ao mercado interno (*domestic-led*), tidos como eixos do desenvolvimento, mediante a ampliação dos salários (*wage-led*) e do consumo de massas como principais determinantes do crescimento, ao invés da prioridade *export-led*, além da subordinação das políticas macroeconômicas às metas de desenvolvimento social, conferindo maior peso ao Estado, em relação ao mercado, e do fortalecimento dos investimentos públicos, indutores dos investimentos privados e estrangeiros, ao associar-se com fundos de pensão e promover parcerias público-privadas. Deste modo, propõe-se uma inversão de prioridades em relação ao velho e ao chamado “Novo-Desenvolvimentismo” (com hífen), entendendo que o desenvolvimento das forças produtivas, objetivo ainda relevante, seria um meio, e não um fim, para atingir o objetivo proposto (CARNEIRO, 2012).

O grande mestre desenvolvimentista Celso Furtado, em sua obra clássica “Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico” (1961), afirma que a Teoria

---

<sup>18</sup> Também chamado de “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado” por Bastos (2012), “social-liberalismo” por Paula (2005) e “capitalismo de Estado neocorporativista” por Costa (2012).

do Desenvolvimento “*trata de explicar, em uma perspectiva econômica, as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social*”. Neste sentido, a partir de sua abordagem estruturalista, sobretudo no que diz respeito ao trabalho como agregador de valor, e à distribuição/apropriação de excedente entre as classes sociais, resulta a equação: *desenvolvimento = crescimento da renda e emprego + política social ativa*. Deste modo, o objetivo desta corrente segue no sentido de criar um Estado de Bem-Estar Social, mediante um conjunto de medidas inclusivas, sociais e econômicas, e garantias de direitos (COSTA, 2012).

Para Bielschowsky (2001) *apud in* Carneiro (2012, p.774), um círculo virtuoso de crescimento pode ser obtido por meio de aumento de salários, que, por sua vez, estimulará o consumo, possibilitando novos investimentos, que conseqüentemente aumentarão a produtividade, possibilitando novamente um aumento de salários, sem deixar de notar que “*o sucesso da estratégia dependeria da criação suficiente de empregos, disponibilidade de recursos fiscais e atenuação da restrição externa*”. Ainda sobre isso, observa que

A questão do emprego seria equacionada em parte pelo perfil de crescimento e, em parte, pelo tipo de gasto público direcionado para maximizar sua ampliação, o que exigiria política fiscal compatível, sobretudo por conta do elevado serviço da dívida no início dos anos 2000. No que tange à restrição externa, a ideia central que presidia estratégia era a de que ela seria mitigada pelo próprio perfil de crescimento, vale dizer, a distribuição da renda e o padrão de consumo daí resultante implicariam menor elasticidade renda das importações. Em contrapartida, a ampliação da base produtiva e os ganhos de produtividade assegurariam a competitividade das exportações (CARNEIRO, 2012, p.774).

Deste modo, haveria uma melhoria progressiva da distribuição funcional e pessoal da renda, ou seja, rendimentos do trabalho acima da produtividade, combinada a uma necessária disseminação e ampliação do crédito, o que traria um dinamismo mais prolongado bem como um maior adensamento de cadeias produtivas com aumento das exportações líquidas, compatível com uma menor restrição externa e um relativo equilíbrio da Conta-Corrente do Balanço de Pagamentos. Logo, dos quatro eixos distintos e complementares, a estratégia

social-desenvolvimentista está assentada: i) na melhoria da distribuição de renda; ii) na ampliação da infraestrutura econômica e social; iii) na reindustrialização via adensamento de cadeias produtivas; e iv) na expansão do setor baseado em recursos naturais (CARNEIRO, 2012). Neste sentido, Carneiro (2012, p.776) propõe que tal estratégia deva buscar:

- a) a superação da inconversibilidade monetária por meio da regulação da inserção externa da economia brasileira, como forma de ampliar a autonomia da política macroeconômica doméstica e viabilizar a constituição de um sistema de financiamento de longo prazo;
- b) a superação do atraso tecnológico por meio da implantação dos setores de alta tecnologia em simultâneo com a constituição de uma rede de empresas nacionais operando em escala global e a construção de uma infraestrutura econômica compatível com esse nível de desenvolvimento;
- c) a melhora progressiva da distribuição da renda e a redução da heterogeneidade social por meio de políticas de regulação do mercado de trabalho, políticas sociais distributivas e ampliação da infraestrutura social.

Para Pochmann (2010), o entendimento de que o Estado passa a ser solução política, e não mais problema, como defendia o neoliberalismo, caracteriza a passagem ao modelo social-desenvolvimentista, centrado num aumento do dispêndio social em relação ao PIB, em que, de um lado, a reafirmação da soberania nacional exigiu profunda revisão da inserção internacional, e de outro, os resultados do setor produtivo elevaram o emprego e a renda, incluindo milhões no padrão de consumo de massa, e contribuíram para diminuir a despesa pública com a financeirização da riqueza em até 2% a menos (do PIB) que o modelo neoliberal, rentista por natureza.

A complexidade e emergência da questão social exigem um novo movimento de constitucionalização do Estado em direção à maior eficiência e eficácia das políticas sociais, como a redefinição de ações, e a horizontalização do conjunto das políticas de proteção (previdência, assistência e saúde), inclusão/promoção (educação, cultura e trabalho) e infraestrutura (habitação, urbanismo e saneamento básico), pois apenas a integração orçamentária e a

intersetorialização das políticas públicas, com articulação local e territorial, permitirão superar os desafios necessários (POCHMANN, 2010).

O autor sugere três eixos estruturadores do novo Estado:

O primeiro diz respeito à constituição de novas institucionalidades na relação do Estado com o mercado. Alavancada pela experiência neoliberal, o mercado enfraqueceu as bases de promoção da competição, cada vez mais sufocadas pelo predomínio da monopolização, expresso pelos vícios privados das grandes corporações transnacionais. O esvaziamento da competição precisa ser rapidamente combatido com novas instituições portadoras de futuro, capazes de garantir a continuidade da inovação por meio da concorrência combinada com a cooperação entre empreendedores e da maior regulação das grandes corporações empresariais. Entre as novas instituições, certamente ganham importância as propriedades comunitária e privada de uso comunitário.

O segundo grande eixo estruturador do novo Estado deve resultar da revolução na propriedade, que impulse uma relação mais transparente, democrática e justa com toda a sociedade. Neste caso, a ampliação do fundo público se faz necessária para sustentar o padrão civilizatório do século 21, a partir da tributação sobre o excedente adicional gerado por novas fontes de riqueza, que por serem intangíveis escapam crescentemente das anacrônicas bases arrecadatórias vigentes há mais de 200 anos. Novos impostos sobre grandes fortunas e propriedade intelectual seriam necessários, assim como o avanço para o sistema tributário progressivo, fariam parte da reestruturação do Estado.

Por fim, o terceiro eixo reside na profunda transformação do padrão de gestão pública. Políticas cada vez mais matriciais e intersetoriais pressupõem a organização do Estado em torno do enfrentamento de problemas estruturais e conjunturais. Noutras palavras, a meritocracia e o profissionalismo, para conduzir ações públicas articuladas, para lidar com problemas estruturais, e políticas governamentais descentralizadas e compartilhadas com a sociedade e

mercado, para enfrentar diversos e específicos problemas conjunturais (p.178-179).

Segundo Delgado (2011, p.10-12), estão vigentes em disputa as seguintes visões sobre a estratégia social mais apropriada: Ortodoxa, para a qual a pobreza resulta da alta inflação (*inflation targeting*), e sua solução teria relação com o tipo de câmbio, a redução de emissão monetária, a não-utilização de reservas para o gasto público, o aumento de tarifas, e a redução de aumentos nas negociações salariais. Mercado auto-regula a questão social (subordina o desenvolvimento social ao econômico); a Neoinstitucionalista, que acredita que pobreza é falta de qualidade institucional, corrupção, falta de transparência, centralização de decisões e intervencionismo estatal; e a Heterodoxa, que enfatiza a importância: do dinamismo do mercado interno; do crescimento produtivo para a redução de desigualdades (associa o desenvolvimento social ao econômico); da recuperação da problemática da educação e capacitação para melhorar a qualidade dos empregos e o perfil produtivo; da questão da moradia; e da variável ambiental nas estratégias de inclusão.

Para esta corrente, políticas sociais no neoliberalismo são vistas como consequência dos resultados dos mercados, e levam: à desestruturação do Estado de bem-estar, do sistema de proteção e previdência social, e à privatização/terceirização do social; à desinstitucionalização do mercado de trabalho e a relativização do emprego; a focalização do Estado de programas, que transforma políticas sociais em produtos tecnocráticos que não funcionaram; à acentuação do papel da sociedade civil do Terceiro Setor; e à desregulação do mercado, que, por sua vez, tende a concentrar poder e renda ao invés de ter eficiência e eficácia em gerar empregos (DELGADO, 2011).

Neste sentido, as políticas sociais devem buscar transformar-se em políticas de inclusão sócio-produtiva, em que seus pilares são: geração de empregos como central; a re-institucionalização do mercado de trabalho e a vigência de direitos sociais; a importância do gasto social em obras públicas e infraestrutura; a política de obra pública em vinculação à economia social e a movimentos de desempregados; a importância dos subsídios do Estado aos serviços públicos e certos consumos; a estratégia neouniversal e não contributiva: reconstituição do sistema de proteção e previdência social; e a articulação virtuosa entre gasto social, investimento social, e dinamismo do mercado interno (DELGADO, 2011).

Segundo Costa (20/05/12), enquanto o Nacional-Desenvolvimentismo era representado pela tríade *nacionalismo-industrialização-intervencionismo*, o

Social-Desenvolvimentismo representa sua superação, mantendo seu caráter progressista, observado no trinômio *perspectiva classista-estruturalismo-regulacionismo*, em que o Estado deixa de ser intervencionista/produtor central, para se tornar regulador e indutor, por meio de planejamento e coordenação entre o BNDESPAR e bancos públicos (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), fundos de pensão paraestatais, empresas estatais e mistas, que em conjunto com o gasto orçamentário, induzirão o gasto privado, buscando negócios estratégicos para o desenvolvimento do País. A corrente social-desenvolvimentista também considera essencial o desenvolvimento sustentável, na busca por satisfazer necessidades de desenvolvimento social e econômico da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades e realizações humanas e culturais, preservando e controlando os recursos da terra.

Para Costa (20/05/12), o Social-Desenvolvimentismo não se restringe ao keynesianismo do chamado Novo-Desenvolvimentismo (ou “desenvolvimentismo exportador do setor privado” para Bastos (2012)), que, segundo o autor, enfatiza políticas de curto prazo, a macroeconomia e ao crescimento puxado por demanda agregada (*demand-led*), defendido por alguns autores novo-desenvolvimentistas, como Oreiro, Nakabashi e Souza (2010, p. 581-603), no que chamam de “*endogeneidade em longo prazo da disponibilidade dos fatores de produção*”, em que decisões de investimento autônomo em longo prazo decorreriam de políticas de curto prazo (exportações e investimentos do governo como determinantes do crescimento), para gerar oferta agregada, ou seja, o investimento se ajusta ao crescimento esperado da demanda, desde que a taxa esperada de lucro seja superior ao custo do capital. Contudo, Bresser-Pereira e Gala (2010) também ressaltam a importância de estimular o lado da oferta, apenas consideram que o da demanda apresenta os principais gargalos ao crescimento e ao pleno emprego. Já o Social-Desenvolvimentismo, ressalta que políticas econômicas de curto prazo devem se somar às de crescimento de longo prazo e à política social ativa, pois somente assim serão capazes de gerar uma disponibilidade futura de maior oferta agregada, e um desenvolvimento “para dentro” e “para fora”.

De todo modo, a despeito das diferentes nuances, há grande identificação dos social-desenvolvimentistas com a abordagem histórica e estratégica novo-desenvolvimentista, como evidenciado nas dez teses convencionadas. Concordam com a necessidade de uma estratégia nacional de desenvolvimento, capitaneada por um Estado regulador e indutor, que invista fortemente, bem como com a importância da política industrial na agenda nacional, distinguindo

prioridades entre a Indústria de Transformação e a Indústria Extrativa, e a importância estratégica de preservar a natureza, vendo nela uma oportunidade de um desenvolvimento com sustentabilidade ambiental. Em relação à estratégia internacional, ambos discordam da crítica neoliberal, de que política industrial é selecionar os campeões, e vêem na integração regional um caminho fundamental, tanto para a ampliação de mercados e das exportações, quanto para a extensão de cadeias produtivas e de infraestrutura logística (COSTA, 20/05/12).

Carneiro, Mariutti, Bastos, Sarti, Hiratuka, Maciel, Brandão, Biancareli, Lopreato, Baltar, Santos, Costa e Belik (2012, p.3), em artigo para o portal da Rede Desenvolvimentista, coincidem em afirmar que há uma estratégia social-desenvolvimentista em marcha, mas consideram que o desenvolvimento não se estabelece de maneira autárquica, e, portanto, não se trata de ser unicamente *export-led* ou *domestic/wage-led*, mas sim de se obter complementarmente em ambos os sentidos, apenas reconhecem que o mercado interno tem um peso maior, dada a atual conjuntura (grau de abertura econômica, de diversificação produtiva, disponibilidade de recursos, etc).

Mais do que uma simples cartilha fixa que não leve em conta o aprendizado histórico e as características e heterogeneidades de diferentes países, como a do Consenso de Washington, o desenvolvimento deve incorporar consensos em uma perspectiva coletiva, participativa e concertacionista, mais do que tecnocrática ou neutra, em orientação à sociedade desejada, que integre a complexidade das relações entre Estado, mercado e os diversos atores da sociedade, bem como suas formulações e construções em torno de uma visão comum, que deve ser a mais democrática o possível. Portanto, cabe aos pesquisadores discutir não apenas aspectos econômicos, mas também políticos, sociais, culturais e ambientais, pois é isso que faz de desenvolvimento um conceito polissêmico<sup>19</sup>, e de certa forma provisório, e imprescindível à democracia, dada sua função na definição de valores, fins, e meios socialmente construídos. (DELGADO; NOSETTO, 2006).

Não obstante, é importante que haja sintonia entre o desenvolvimento, a competitividade, a produtividade, e a coesão social, para que se defina que tipo de sociedade se quer alcançar, ou seja, uma sociedade fragmentada, de individualismos e exclusão? Ou uma sociedade que recrie sentimentos comunitários, uma ética solidária e projetos coletivos? A nova questão social

---

<sup>19</sup> É notável o esforço da Cepal neste sentido, buscando agregar estudos sociológicos, históricos e de outras áreas, sobretudo a partir dos anos 90.

levanta estas indagações (de um lado cultura, identidade, e qualidade de vida, e de outro, exclusão, vulnerabilidade e desemprego estrutural) e tensões entre competitividade e coesão social, apontando para a necessidade de um novo paradigma sociocultural, que consolide a garantia de direitos sociais, que configure uma nova ética pública, bem como uma perspectiva sócio-cultural, voltada à educação e a valores distintos do individualismo competitivo e do economicismo do período neoliberal, que teve êxito em cooptar intelectuais de países periféricos, muitas vezes acríticos em relação aos consensos impostos por organismos e *think tanks* estrangeiros (DELGADO; NOSETTO, 2006).

Assim sendo, nesta nova sociedade de produção e de conhecimento, qual é o papel das ciências sociais e humanas na construção desse novo paradigma por uma sociedade de todos? Como produzir e exportar, aliando competitividade e incorporação do progresso técnico, e sem que os salários diminuam, e junto a eles os empregos, e a renda dos trabalhadores? O que se sabe é que esta etapa pós-neoliberal é uma oportunidade histórica de se repensar um modelo de desenvolvimento composto por uma sociedade mais democrática, justa, e humana (DELGADO; NOSETTO, 2006).

Em suma, o quadro comparativo que surge destes três paradigmas de desenvolvimento é o seguinte:

<b>DESENVOLVIMENTISMO (1930-1970)</b>	<b>NEOLIBERALISMO (ortodoxia convencional) (1970-2000)</b>	<b>NOVO DESENVOLVIMEN (século XXI)</b>
<p>Escolas cepalina estruturalista, independentista, e keynesiana</p>	<p>Consenso de Washington, Teoria Neoclássica, Milton Friedman, Thatcherismo, Reaganismo, Escola de Chicago</p>	<p>Consenso regional antineoliberal Principais enfoques teóricos: neo-desenvolvimentista, social-desenvolvimentista, neoestruturalista, neo-independentista, e neokeynesiano</p>
<p>Estado tem papel central no crescimento econômico e na promoção de poupança forçada e investimento em empresas privadas e estatais</p> <p>Keynesianismo (militar no Brasil, sob a égide da segurança nacional): Estado estimulador de obras públicas, da política industrial e do desenvolvimento nacional</p>	<p>Minimização do tamanho e do papel do Estado, promovendo reformas microeconômicas orientadas para o mercado, este tido como melhor alocador dos recursos e orientador social substantivo</p>	<p>Recuperação do papel ativo e interventor do Estado. Estímulo a um projeto de crescimento econômico com inclusão social</p> <p>Recuperação do papel regulador do Estado, do controle de capitais especulativos e do destino nacional. Melhora da arrecadação e do superávit fiscal</p> <p>Neokeynesianismo: Estado financeiro (preferência por poupança interna), estimulador de obras públicas e mercado interno, buscando atingir o pleno emprego, com subsídios e investimentos em setores estratégicos. Micro, Pequenas e Médias empresas (MPMEs)</p>
<p><i>Crawling Peg</i> no Brasil: câmbio ajustado regularmente com desvalorizações</p> <p>subordinação da política monetária à política de desenvolvimento</p>	<p>Câmbio fixo, baixo e com abertura indiscriminada, ou flutuante, mas sem políticas, intervenções ou metas, pois se supõe que não há tendência estrutural de sobreapreciação a ser neutralizada</p>	<p>Câmbio alto e flutuante, mas com intervenções do Banco Central e necessário para torná-lo competitivo</p> <p>Controle de capitais com o objetivo de atingir uma taxa de câmbio de equilíbrio corrente/industrial e neutralizar a sobreapreciação estrutural da moeda</p>

	Estabilidade monetária e monetarismo	
Crescimento econômico (PIB) e industrial como propulsores do desenvolvimento	Economicismo (crescimento do PIB como fim ao desenvolvimento)	Governo e Banco Central têm tr mandatos: a inflação, a taxa de o nível de pleno emprego
Nacionalismo econômico e desenvolvimento “para dentro” substituição de importações)	Poupança externa (déficit em transações correntes), dependência ao IED e políticas de subsídio à importação	Planejamento de médio-longo p Política industrial estratégica, tecnológica e inovadora. Política crédito para pessoas e empresas
Certa frouxidão fiscal	Política de renda não é necessária ou desejável	Política de melhora do salário d formal e da negociação laboral p salários cresçam junto à produt
Protecionismo	As instituições fundamentais para o crescimento são a garantia dos direitos de propriedade e contratos. Política industrial é dispensável para não interferir na alocação de recursos, supostamente eficiente, dos mercados.	Recuperação da problemática d emprego de qualidade e da prev social solidária
Certa complacência com a inflação	Privatizações excessivas de setores estratégicos	Controle da inflação
Industrialização como central	Liberalização financeira, fuga de capitais (economia virtual)	Política externa multilateralista, ênfase no regionalismo aberto e integração estratégica e não-sub à economia mundial
Política externa independente e pragmatismo responsável em relação ao centro e à inserção na economia mundial	Banco Central e governo dispõem de um único mandato cada um: taxa de juros e política fiscal (superávit primário)	

	<p>Flexibilização laboral e perda salarial</p> <p>Contenção da inflação (único mandato do Banco Central, todos os outros de responsabilidade do governo)</p> <p>Política externa com ênfase no bilateralismo comercial e na integração passiva à economia mundial</p>	
--	---	--

## **2. O CASO BRASILEIRO**

Neste capítulo, busca-se descrever e analisar o caso brasileiro, do neoliberalismo ao pós-neoliberalismo, bem como o desempenho de indicadores sócio-econômicos, fazendo o uso de gráficos, artigos e livros, relatórios de instituições privadas e públicas, nacionais e internacionais.

### **2.1. O neoliberalismo**

No Brasil, a subordinação ao ajuste estrutural chegou aos anos 90 com certo atraso em relação a outros países latinoamericanos, devido à maior resistência popular, e coincidiu com o fracasso do Plano Collor. A desregulamentação dos mercados, a abertura comercial e financeira, e a redução do tamanho e do papel do Estado, resultaram numa forte retração econômica (MATTOSO, 2010, p.36). Neste processo de transição pacífica, surgiu em cena a Era Cardoso (1992-2002). Foi então que o governo presidido por Itamar Franco arquitetou e institucionalizou o Plano Real, que finalmente pôs fim à hiperinflação. Entretanto, o povo brasileiro continuou sofrendo com os efeitos negativos do neoliberalismo, entre eles a alta inflação, desindustrialização, salários baixos, aumento de desemprego, concentração de renda, estagnação do PIB, e o empobrecimento de 3 milhões que entraram na linha da pobreza e 2 milhões na da miséria (MATTOSO, 2010).

Ainda assim, a aparente e ilusória sensação de melhoria das contas públicas facilitou a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), cujo governo abraçou o Consenso de Washington e a ortodoxia convencional, promovendo a abertura comercial e financeira, privatizações, e reformas pró-mercado, que eliminaram a capacidade de planejamento e intervenção estatal, ademais de uma condução ortodoxa da política econômica (juros altos e contenção de gastos correntes), acreditando ingenuamente que estabilidade macroeconômica se resumia a estabilidade monetária, bem como na capacidade de auto-regulação do sistema pelas forças da globalização financeira internacional, em que a solução seria a simples integração passiva e subordinada do país a este sistema.

A política econômica brasileira teve, na década de 1990, mais de uma vertente. Mesmo no período do Plano Real, é necessário reconhecer de antemão que conviveram no interior do governo várias tendências. Mas é realista considerar que a vertente dominante promoveu de forma ampla e sistemática a entrada de

capital estrangeiro, para investimentos em carteira, para a privatização de empresas nacionais e para a venda de empresas privadas nacionais. Na base deste processo, é possível identificar uma percepção segundo a qual o capital privado nacional é, por natureza, atrasado; e que só sob o acicarte permanente da concorrência externa pode mudar esse seu vício constitutivo, que é o rentismo, o comportamento *rent seeking* da literatura econômica. E no afã de implementar a solução deste problema, a vertente dominante da política econômica reuniu um conjunto de condições extremamente desfavoráveis para as empresas nacionais, sobretudo aquelas que tinham ativos industriais relevantes e enfrentavam a concorrência externa com estratégias dinâmicas e progressivas. (DE LACERDA, 2000, p.37)

Pode-se dizer que a inserção do Brasil neste cenário se deu de forma abrupta e tardia, pois, diferente de outros países, ocorreu apenas nos anos 90, e sem efeitos relevantes até 1994, quando o Plano Real valorizou-se rapidamente, de forma artificial, e produziu uma série de efeitos na balança comercial, na vida das empresas e nas decisões de investimento. Algumas evidências estatísticas permitem observar que em poucos anos, tal abertura provocou uma ampliação dos fluxos comerciais e financeiros: as importações aumentaram exponencialmente, de US\$ 25,2 milhões anuais (imediatamente antes do Plano Real, em 1993) para US\$ 57,7 milhões em 1998, o que corresponde a uma taxa de crescimento de 18% ao ano, patamar sem precedentes em países com estrutura industrial diversificada e integrada. Da mesma forma, enquanto o investimento estrangeiro direto elevou-se de menos de cinco bilhões no primeiro ano após a implantação do real, para 30 bilhões em 1999, e o investimento em carteira oscilou ainda mais e reduziu-se como tendência (saldo de capitais de curto prazo entre 1997-1999 foi negativo em 50 bilhões), a dívida externa também cresceu para mais de uma centena de bilhões de dólares (DE LACERDA, 2000).

Ao analisar a evolução industrial e sua relação com os investimentos, entre os anos 1970 e 1990, observa-se que houve uma forte participação de máquinas nacionais na Formação Bruta de Capital Fixo<sup>20</sup>, que, entretanto, cai fortemente durante os governos neoliberais de Collor e FHC, estando diretamente

---

<sup>20</sup> 1970-1990: 71,8% - 89,2%; 1991-1999: 75,2% - 54% (VERMULM, 2003).

relacionada com a taxa de investimento da economia, que também caiu<sup>21</sup>. Em suma, a produção interna de bens de capital, em valor real (em preços constantes, portanto, sem a distorção inflacionária), no último ano do Governo FHC (2002), foi de US\$10,86 bilhões, 55% menor que a de 1980 (US\$24,13 bilhões), período que assistiu a uma ampliação do coeficiente de importação de bens de capital, que passou de 14,36% para 46,33%, um aumento de 222,63% (VERMULM, 2003).

Houve mudanças no padrão de acumulação da economia capitalista dos anos 90, em que passou a se consolidar uma dominância financeira ou *finance-led*, e em que a fração bancário-financeira do capital (bancos, seguradoras, fundos de pensão, corretoras, agências de *rating* etc.) passou a deter a hegemonia no interior do bloco no poder e exercer sua influência, especialmente a partir do Banco Central, com a propagação ideológica apoiada na grande imprensa e em instituições-chave do sistema financeiro internacional, como o Banco Mundial e o FMI, que impunham ajustes ortodoxos por meio de condicionalidades exigidas aos empréstimos (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Não demorou muito para que os efeitos de tal abertura indiscriminada se fizessem perceptíveis, aumentando a vulnerabilidade externa e a instabilidade interna, que originaram sucessivas crises, socorridas por organismos financeiros internacionais, aumentando a subserviência do país a regras vindas de fora, o que, por sua vez, resultou em perda de autonomia e de soberania, ficando o Brasil sob condição de tutela estrangeira (MATTOSO, 2010). Dentre as consequências destes desequilíbrios observou-se uma crise estrutural no balanço de pagamentos e na economia brasileira, tanto em termos de magnitude de cifras, com novos patamares alcançados, quanto em termos de sinal dos saldos, que de superávits comerciais médios em torno de US\$ 20 bilhões nos anos 1980, a economia passou a déficits de cinco bilhões. A conta de serviços também atingiu o patamar de dezenas de bilhões de dólares, com contribuições individuais de juros (acima de US\$ 10 bilhões), lucros (US\$ 5 bilhões), e transportes (US\$ 6 bilhões), apenas itens que são mais estruturais e determinados por fatores estruturais (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Deste modo, os superávits comerciais dos últimos anos<sup>22</sup> do Governo FHC não foram suficientes para cobrir as necessidades correntes do balanço, posto

---

<sup>21</sup> 1970-1990: 20,77% - 20,83% do PIB; 1991-1999: 19,14% - 18,9% do PIB (idem).

<sup>22</sup> Somente em 2001 e 2002 foram registrados saldos positivos na balança comercial, de US\$ 2,6 bilhões e US\$ 13,1 bilhões, respectivamente, que, entretanto, resultaram de uma redução das importações e não do aumento das exportações, já que apenas a partir de

que compõem a conta de serviços algumas dezenas de bilhões em serviços potenciais, que serão efetivados ou reinvestidos, contabilizados, portanto, como estoque de direitos futuros. Parte relevante destes “direitos” é extremamente real e palpável, por serem empresas adquiridas por grupos industriais e financeiros estrangeiros que compraram notáveis e volumosas empresas estatais (como as do sistema Telebrás), contudo, um grande número de empresas privadas nacionais também passou para controle estrangeiro. A despeito de grande aumento do IED, a relação Formação Bruta de Capital Fixo – PIB ficou praticamente estagnada, pois a maior parte dos investimentos não serviu para formar nova capacidade produtiva, mas apenas para adquirir capacidade já existente. Parte relevante do IED está associada a processos de fusões e aquisições que ocorreram com força nos anos 90, auge do neoliberalismo. No Brasil, a participação de fusões e aquisições no IED alcançou os 85,7% em 1998, superior à média latinoamericana e similar a de países desenvolvidos (DE LACERDA, 2000).

O PSDB impulsionou a metamorfose de um Estado regulador para um Estado empresário – na visão dos tucanos condição necessária para o retorno do crescimento econômico e para que o país pudesse se inserir de forma competitiva no mercado internacional. Em poucos anos promoveram-se alterações constitucionais significativas, a mais importante foi a reformulação do capítulo constitucional sobre a economia. O Estado deixou de ser o principal indutor da economia e delegou esse papel para o mercado (INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS, 11/11/09).

O processo de privatizações impulsionou um processo de desindustrialização, devido à grande parte da venda a estrangeiros ter sido de empresas industriais públicas, como os setores de químicos, alimentos e bebidas, máquinas e equipamentos, e minerais não-metálicos, cujo montante significava, em 1995, 55% do estoque total, e de serviços públicos, como gás, água, correio, finanças, comércio, energia elétrica e telecomunicações, que em 1999 já representava, segundo o Banco Central, um volume de IED de 8,7 bilhões de dólares, ou mais de 29% do total de IED. Além disso, estes dois processos também foram acompanhados de intensa desnacionalização, pois a participação

---

2003 as exportações passam a crescer sistematicamente, junto às importações (DE LACERDA, 2000).

das estrangeiras nas vendas das quinhentas maiores empresas privadas aumentou de 41,2% em 1989 para 49,9% em 1997, com parcela maior na indústria de transformação e setores mais dinâmicos, como o automotivo, o químico, máquinas e equipamentos, aparelhos eletrônicos e de telecomunicações e material de escritório e informática, havendo transferência de propriedade e redução da importância relativa das empresas remanescentes de capital nacional, do *market share* no mercado doméstico, bem como externalização dos centros decisórios (DE LACERDA, 2000).

A desnacionalização não pode ser simplesmente atribuída à ineficiência das empresas nacionais e às suas dificuldades de adaptação à economia aberta. No setor industrial, algumas das empresas desnacionalizadas estavam entre as mais eficientes e internacionalizadas da economia brasileira. Estas empresas podem ter sofrido “danos colaterais” provocados por políticas econômicas que, em vez de beneficiar as empresas eficientes e competitivas, priorizaram aquelas com acesso rápido e barato a financiamento externo. O ingresso de divisas obtido por meio destas políticas pode ter atendido às “necessidades de financiamento externo” e até contribuído para “consolidar a estabilização”, mas não é possível afirmar que o sacrifício das empresas nacionais tenha tido como subproduto a redução consistente da vulnerabilidade externa do país (DE LACERDA, 2000, p.87).

Durante o Governo FHC, o breve ciclo de expansão do Real e problemas de insustentabilidade fiscal e macroeconômica, advindos das reformas neoliberais, contribuíram para o aumento das dívidas públicas – interna, que passou de 30% do PIB (US\$60 bilhões em 1994) em 1995 para 55,5% do PIB (US\$850 bilhões) em 2002, e externa, que alcançou US\$190 bilhões em 1999 – que fizeram o Risco Brasil alcançar 2700 pontos, reduzindo investimentos (expressiva queda da formação bruta de capital fixo como porcentagem do PIB entre 1995 e 2002), e deteriorando as finanças, que resultaram no fechamento e privatização de bancos (cuja participação de públicos nas operações de crédito em 1990 eram de 66% e em 2002 apenas 36%) e empresas nacionais, continuando o desmonte do Estado, através do Plano Nacional de Desestatização (PND), que de 1991 a 2002, privatizou 69 empresas e participações acionárias estatais federais, de

setores estratégicos, como o elétrico, petroquímica, mineração, portuário, financeiro, de informática e de malhas ferroviárias (MATTOSO, 2010), estimadas, segundo os cálculos do BNDES, em 68,5 bilhões de dólares (CANO, 2007). Este processo ficou conhecido mais tarde como *A Privatária Tucana*, título da obra do jornalista Amaury Ribeiro Jr., que acusa, com base em uma série de documentos, as privatizações de setores estratégicos, do Governo FHC, de envolvimento com lavagem de dinheiro em paraísos fiscais, mais precisamente nas Ilhas Virgens Britânicas.

*El gobierno festejó los sobre precios (usuras) pagados en varias subastas, pero "omitió" alterar la legislación del impuesto de renta, que permite a los compradores de la estatal deducirlos del lucro tributario, el que les da un descuento de cerca de 30% sobre los referidos intereses. La distribución sectorial del valor total: de las telecomunicaciones 37%, a la energía eléctrica 33%, a la siderúrgica 10% y a la minería 8%, y el capital extranjero participó en esas compras con cerca de 42%, concentrándose en telecomunicaciones y energía (CANO, 2007, p. 221).<sup>23</sup>*

A produção, por sua vez, adquiriu um ritmo *stop and go*, ou em forma de vôo de galinha, ou seja, crescimento baixo e com quedas contínuas derivadas do modelo, sem qualquer sustentação da atividade econômica mediante investimentos e utilização da capacidade instalada, cuja média do PIB ficou em 2,3%/ano, inclusive com estagnação de 0 e 0,3% em 1998 e 1999, anos de crise, e junto ao câmbio supervalorizado por taxas de juros exorbitantes (a taxa básica de juros, a Selic, chegou a 45%, ponto mais alto da história do País), consolidaram na década de 90 a menor taxa de crescimento econômico do século XX (1,65%/ano) (MATTOSO, 2010).

---

<sup>23</sup> Tradução livre do autor: "O governo festejou os super preços (agiotagem) pagos em vários leilões, mas "omitiu" alterar a legislação do imposto de renda, que permite aos compradores de estatais deduzirem-los do lucro tributário, o que lhes dá um desconto de cerca de 30% dos referidos juros. A distribuição setorial do valor total: 37% das telecomunicações, 33% da energia elétrica, 10% da siderurgia, e 8% da mineração de 8%, e o capital estrangeiro nestas compras participou em 42% delas, com foco em telecomunicações e energia".

A inflação em si permaneceu alta, instável e descontrolada, tendo o IPCA chegado aos 12,5% em 2002, último ano de seu mandato, com uma média de 9,1% durante o período 1995-2002. Na realidade, o que se viu foi o fim da hiperinflação, iniciada pelo Governo Itamar, e que acompanhou um movimento mundial de queda de inflação (hiperinflação mundial até 1993) a partir de 1994, e certa contenção – não controle – da inflação no governo seguinte, pois a inflação do Governo FHC foi uma das mais altas do mundo, um mundo em deflação naquele período, o que combinado a crescimento pífio do PIB, caracterizou certa estagflação.

Paulani (2003, p. 23) apontava também que uma política monetária que tem como único objetivo a meta de inflação e como único instrumento a regulagem da taxa básica de juros resultaria em sobrevalorização da moeda pela entrada de capitais de curto prazo, comprometendo os resultados da conta-corrente do balanço de pagamentos. Para Paulani (2003, p. 29), o erro dessa política de combate à inflação estava na presunção de que a alta dos preços se devia a uma inflação de demanda, enquanto sua aplicação deprimia o investimento e o crédito de forma permanente. Na mesma linha, Sicsú (2003) argumentou que, embora a taxa de juros seja eficaz em conter a inflação, o seu uso isolado pode ser contraproducente, porque pressões inflacionárias podem ser devidas também a deficiências de oferta ou choques externos, e, no Brasil, ao alto custo fiscal determinado pelo uso permanente de taxas de juro elevadas por razões de política econômica. Concordando com essas críticas, Cardim de Carvalho (2003, p. 77) aponta o risco de se manter a economia em recessão permanente, chamando a atenção de que, devido ao custo fiscal da política monetária, a política fiscal perdia seu papel anticíclico (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Outro mito que aparece é a ideia de que o Real se transformou em uma moeda forte, o que contradiz os dados, pois uma moeda que em 1994 valia R\$0,85 por dólar, e manteve um valor falso até 1998, quando o FMI exigiu uma desvalorização de pelo menos 40%, e o ministro da fazenda recusou-se a realizá-la “até as eleições” (populismo cambial), quando a desvalorização viria (e os

capitais estrangeiros já tivessem fugido do país), e cujo câmbio passa a R\$4,00 (desvalorização de quatro vezes em oito anos), não pode ser considerada uma moeda forte (DOS SANTOS, 2012).

Deste modo, como a inflação brasileira esteve acima da inflação mundial por vários anos, nossa moeda tinha que ser altamente desvalorizada, mas o que se viu foi o contrário: uma moeda artificialmente valorizada durante quase todo o Governo FHC. Ou seja, por equívoco dos *policymakers*, durante o Governo FHC o regime de câmbio fixo foi adiado demasiadamente, com enormes perdas cambiais à economia brasileira, que culminaram na crise de 1999. Mesmo depois de adotar o tripé da política econômica – sistema de metas de inflação, regime de câmbio flutuante e geração de superávits primários (economia para pagamento de juros da dívida) –, a partir da crise cambial de 1999, naquele momento tal tripé não assegurava condições necessárias para a gestão de riscos advindos da globalização, pois a expansão e desregulamentação dos mercados financeiros internacionais havia tornado instáveis os fluxos de capital, o que teve efeitos internalizados, sobretudo em um cenário de abertura financeira e redução do Estado.

Além de irresponsabilidade cambial, houve também irresponsabilidade fiscal, pois, segundo Theotônio dos Santos (2012), o Governo FHC chegou a pagar 50% ao ano de juros por seus títulos para, em seguida, depositar os investimentos estrangeiros em moeda forte a juros nominais de 3% a 4%, o que criou uma enorme dívida apenas para atrair capitais estrangeiros que cobrissem os déficits comerciais causados pela moeda sobrevalorizada, que impedia o avanço das exportações, dificultadas ainda mais pelos altos juros que pagava para cobrir o déficit gerado. Neste contexto, como as reservas internacionais ficaram muito baixas, em 1999 o presidente Fernando Henrique Cardoso pediu ao Governo Clinton que emprestasse 20 bilhões de dólares do tesouro dos Estados Unidos, que, somados aos posteriores 25 bilhões do FMI, se esperava que reanimassem as exportações, e assim pagariam a dívida, o que, contudo, junto à ausência de uma política industrial, não ocorreu.

Crítica semelhante à política fiscal ortodoxa foi feita por Carneiro, Mariutti, Bastos, Sarti, Hiratuka, Maciel, Brandão, Biancareli, Lopreato, Baltar, Santos, Costa e Belik (2012, p.29):

O Plano Real elegeu o déficit público como elemento determinante do processo inflacionário e defendeu a mudança do regime fiscal como requisito prévio à estabilização, encaminhando um conjunto de reformas no âmbito fiscal que tiveram o objetivo de garantir as

condições de sustentabilidade da dívida pública e de servir de âncora às principais variáveis macroeconômicas (câmbio e juros). Ou seja, a política fiscal deixou de ter como meta atuar como instrumento de gestão da demanda agregada e passou a cumprir, fundamentalmente, a função de fiadora do espaço de valorização do capital.

Embora a indústria automobilística tenha dobrado sua produtividade, por ser a mais ligada ao capital estrangeiro, perdeu 20% em número de empregos gerados, e desde ali já se viam que as implicações destes efeitos no aumento do desemprego em escala nacional, que passou de uma taxa média anual 8,4% em 1995 para 12,2% em 2002, assim como no arrocho salarial, que, por sua vez, levou a uma diminuição de -10,8% da participação do salário mínimo no PIB, resultando em perdas aquisitivas de renda e imobilidade social, observada pela estagnação do coeficiente Gini (renda domiciliar per capita) ao redor dos 0,60, o que indica alta concentração de renda (MATTOSO, 2010).

O argumento central defendido é que, no período 1993-2002, houve profunda antinomia entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, central na agenda governamental, e as possibilidades de desenvolvimento e inclusão social. Em primeiro lugar, essa estratégia acarretou aumento da crise social, percebida, sobretudo, pelos efeitos da redução do emprego e da renda na desorganização do mundo do trabalho. [...] Em segundo lugar, a estratégia macroeconômica minou as bases financeiras do Estado, debilitando sua capacidade de intervenção, em geral e nas políticas sociais em particular. Esse movimento foi consequência das políticas monetárias, cambial e fiscal adotadas, que, num curtíssimo espaço de tempo, desorganizaram as finanças públicas da União, dos estados e municípios; em consequência, estreitaram-se as possibilidades de financiamento do gasto social dessas três esferas de governo (COHN; FAGNANI, 2011, p.169-170).

Um rígido sistema de relações laborais impediu que o crescimento econômico gerasse mais empregos. Alguns teóricos chegaram a considerar que não se criava emprego, senão que se vivia uma ampliação da oferta laboral, ou

seja, que as supostas perspectivas de bonança econômica geravam mais demanda por emprego, e por isso a porcentagem de desemprego aumentava. Tal ilusão apenas mascarava parte real da fonte de tal mazela: o sistema de relações laborais, que era obsoleto e com exagerada flexibilização, ou seja, entrada e saída do mercado laboral através da redução de custos laborais (DELGADO, 2006). Ainda que tanto o novo desenvolvimentismo quanto a ortodoxia convencional sejam favoráveis a mercados de trabalho mais flexíveis, enquanto o primeiro não confunde flexibilidade com desproteção, o segundo o faz para precarizar a força de trabalho e viabilizar a baixa de salários sob a produtividade (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010).

Somado a isto, a lógica econômica neoliberal transferiu recursos aos mais ricos e ônus aos mais pobres, e o governo manteve-se firme em seu plano de privatizações, vendendo grande parte do patrimônio nacional e estratégico por preços baixos, e impossibilitando uma recuperação de áreas problemáticas, como o setor de habitação, cujo déficit exorbitante alcançou, em 2000, a marca de 7.222.645 milhões de unidades habitacionais (MATTOSO, 2010).

Depois de entrar em quatro crises, internas e externas, e assistir uma piora geral no quadro sócio-econômico do país, que levou a uma alta rejeição (FHC deixou a presidência com apenas 23% de aprovação) e protestos populares que culminaram no “Fora FHC”, em São Paulo, em 1999, o povo brasileiro resolveu optar por um outro caminho, elegendo, em 2002, Luiz Inácio *Lula* da Silva, quem, durante seus primeiros anos de mandato, precisou reajustar as contas e reverter a “herança maldita” que lhe fora entregue.

Os anos FHC redundaram em mais uma década perdida sob a perspectiva do crescimento econômico. O modelo econômico da inserção competitiva na economia internacional fracassou, revelou-se como integração passiva e foi derrotado nas eleições de 27 de outubro de 2002 (INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS, 11/11/09).

## **2.2. O Governo Lula e a inflexão na política econômica**

O Governo Lula inaugurou seu primeiro mandato recebendo em mãos uma economia desequilibrada, e permeada de incertezas e inseguranças, cujo Risco País (índice *Credit Default Swap*, ou CDS de cinco anos) havia saltado de 963 pontos-base (pb) em 2001, para 1460pb em 2002, a taxa de câmbio real-dólar com uma maxidesvalorização passou de R\$2,32 para R\$3,53, e o IED caído de

US\$27 bilhões para US\$8 bilhões, durante o mesmo período. Possivelmente, os opositores de Lula, e das posições históricas do Partido dos Trabalhadores, quiseram limitar seu campo de ação, e no segundo semestre de 2002, após as eleições que garantiram sua vitória, o Brasil sofreu um forte ataque especulativo financeiro, que rapidamente afetou as contas públicas, e naquele ano a dívida subiu para 51,3% do PIB. Para agravar ainda mais o cenário, as reservas internacionais eram de apenas US\$37,8 bilhões, dos quais US\$20,8 bilhões eram empréstimos contraídos do FMI. Entretanto, a depreciação cambial de 2002 e o forte crescimento da economia mundial iniciaram uma recuperação das exportações do país, que aumentaram o superávit comercial, e contribuíram para o começo de uma redução da vulnerabilidade externa (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Portanto, em 2003, o Governo Lula decidiu colocar em marcha seu compromisso com as responsabilidades fiscal, monetária e cambial, restabelecendo a estabilidade macroeconômica nas contas públicas com um ajuste necessário<sup>24</sup>. Este processo inicialmente precisou de políticas

---

<sup>24</sup> Para mais informações sobre sua estratégia de desenvolvimento, sugere-se a célebre “Carta ao Povo”, bem como seu programa de governo, do qual destaca-se:

“...nosso programa econômico está estruturado a partir de duas dimensões: a social e a nacional. A dimensão social será o principal eixo do novo modelo de desenvolvimento, assegurado o seu caráter democrático e nacional... A constituição do novo modelo priorizará três aspectos: (a) o crescimento do emprego; (b) a geração e distribuição de renda; (c) a ampliação da infraestrutura social... A ampliação do emprego, a melhoria das remunerações e de sua distribuição e a ampliação da oferta de bens e serviços públicos têm significativos impactos econômicos. Sua maior implicação será o rápido crescimento do emprego e da renda, aumentando, portanto, a massa de rendimentos da economia. Com a sua melhor distribuição, haverá estímulo ao desenvolvimento de um amplo mercado de consumo de massas... Especificadas as linhas estratégicas do novo modelo, cabe apontar os aspectos gerais da dinâmica de crescimento proposta. O motor básico do sistema é a ampliação do emprego e da renda per capita e consequentemente da massa salarial que conformará o assim chamado mercado interno de massas. O crescimento sustentado a médio e longo prazo resultará da ampliação dos investimentos na infraestrutura econômica e social e nos setores capazes de reduzir a vulnerabilidade externa, junto

conservadoras, como o aumento da taxa básica de juros (Selic), que subiu de 25% para 26,5% (ponto mais alto de toda a gestão do petista), justificada por uma visão mais conservadora do presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, que aplicou ações de equilíbrio fiscal, cuja meta de resultado primário do setor público foi elevada de 3,75% do PIB para 4,25% do PIB, o que implicou numa redução de gastos da União, que passaram de 1,1% do PIB em 2002 para 0,3% do PIB em 2003, e em custos sobre o salário mínimo, que teve um ganho real de apenas 0,7% naquele primeiro ano. No âmbito externo, o Governo Lula manteve o câmbio flutuante adotado, por recomendação do Fundo Monetário Internacional, anos antes, em 1999, e devido às baixas reservas internacionais, o Banco Central evitou combater a queda do real vendendo dólares no mercado doméstico. O ataque especulativo do ano anterior elevou tanto a taxa de câmbio, sem precedentes históricos, que em 2003 os ativos brasileiros se encontravam extremamente baratos para o investidor externo, o que, por sua vez, levou à uma apreciação do real ao longo daquele ano.

Diante da recessão técnica e da apreciação cambial ocorridas no primeiro semestre de 2003, a inflação desacelerou e o BC começou a reduzir a taxa Selic ainda no segundo semestre daquele ano. O corte na taxa de juros foi rápido e substancial, tendo a Selic queda de 26,5% em

---

com [sic] políticas de distribuição de renda... São três os mecanismos principais que se somam na elevação de produtividade engendrada por esse modelo de crescimento: ganhos de escala, progresso técnico e absorção de trabalhadores subempregados pelos setores modernos. A partir desses ganhos de produtividade poderá se estabelecer o seguinte círculo virtuoso: aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras, levando à ampliação do consumo popular, que reforça, por sua vez, os investimentos, com aumento de produtividade, fechando-se o ciclo com a elevação do rendimento das famílias trabalhadoras ... Ao conduzir ao aumento da produtividade, o modelo também estimula as exportações e a substituição de importações. No entanto, nada disso elimina a necessidade de políticas setoriais especiais, verticais, como a de ampliar mais que proporcionalmente as atividades da ponta tecnológica, por sua função geradora de divisas e deflagradora de processos de aprendizagem e capacitação” (SILVA, 2002, p. 30-35).

junho, para 16,5% em dezembro (BARBOSA; SOUZA, 2010, p.61).

Paralelamente, o Governo Lula deu início ao Plano Plurianual de Aplicações 2003-2007 (PPA), ampliando a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)<sup>25</sup>, e realizou duas importantes reformas em 2003: uma reforma mini reforma tributária, que elevou a receita nos anos seguintes, e a reforma da Previdência, que seria inserida no orçamento da União para estabilizar o déficit previdenciário dos servidores públicos em relação ao PIB. Neste sentido, para Pochmann (2010, p.117-183), a partir de 2004 o Brasil passou a registrar uma notável mudança na trajetória socioeconômica que vinha sendo percorrida desde a crise da dívida externa (1981-83), que em duas décadas perdidas levaram ao pior desempenho de todo o século, em termos de expansão da renda nacional *per capita*, redução da desigualdade, patamar de inflação, endividamento público, crescimento do PIB (anos 90) e inserção internacional regressiva (anos 90). Neste ano, o conjunto de indicadores sociais e econômicos passou a melhorar, quando houve redução da Selic, da inflação, e da taxa de câmbio, aumento do salário mínimo, o endividamento público recuou, a expansão econômica avançou, e com isso os salários, os empregos, e a renda, o que levou à uma maior mobilidade social, e conseqüentemente à inclusão de mais de duas dezenas de milhões de pessoas no mercado de consumo.

Neste mesmo ano, a rápida recuperação e o forte crescimento do PIB (5,7%) levaram o Banco Central a elevar a Selic novamente, de 16% para 19,75% em maio de 2005, para conter a inflação derivada da mudança tributária

---

<sup>25</sup> Mercadante (2010) observa que no documento “Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior”, da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), consta que a PITCE tem por objetivo aumentar a eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão tecnológica, através da expansão das exportações (que contribuiria para reduzir a vulnerabilidade em relação à dívida externa), da melhora na estrutura produtiva, e do aumento da capacidade inovadora das empresas brasileiras, modernizando a matriz tecnológica e induzindo à expansão produtiva. Seriam feitas adequações do marco legal e regulatório, dado apoio institucional, incentivos fiscais, financiamento, desburocratização de procedimentos, desenvolvimento de competências, e articulação com o setor privado em cinco eixos: estruturação de um sistema nacional de inovação; expansão sustentada e diversificação da base exportadora; ampliação e modernização da capacidade industrial; desenvolvimento e adensamento tecnológico da produção de bens intermediários; e desenvolvimento de segmentos prioritários da produção intensiva em tecnologia (semicondutores, softwares, fármacos e medicamentos, e bens de capital).

no PIS e na Cofins, que fez com que naquele ano seguinte o PIB recuasse para 3,2%. Ainda assim, os lucros com o expressivo crescimento do saldo comercial (as exportações duplicaram em 2005) e do saldo em conta corrente, aumentaram as reservas internacionais, que possibilitaram naquele momento o pagamento da dívida externa contraída com o FMI, no total de US\$ 23,3 bilhões, o que livrou o país da condição de devedor, e da intromissão do órgão na gestão nacional, mantida praticamente sob condição de tutela no segundo mandato do Governo FHC.

De forma semelhante, Bielschowsky (20/10/12), em palestra, afirma que a partir de meados dos anos 2000, identificam-se cinco novos elementos: i) a demanda chinesa; ii) uma recuperação do crescimento, acompanhada de uma melhoria na distribuição de renda, e ampliação do mercado interno; iii) uma expansão dos investimentos em infraestrutura; iv) um progresso técnico acelerado; v) efeitos da crise internacional.

Em relação aos paradigmas da política externa brasileira, para Amado Luiz Cervo (2008) o Brasil passou do neoliberal (1990-2002) ao logístico<sup>26</sup> (a partir de 2003). No plano internacional, os superávits comerciais foram ampliados com o efeito da entrada da China na Organização Mundial do Comércio, em 2004, e pelo multilateralismo, com foco na integração regional e nas relações Sul-Sul, que levou a uma diversificação de mercados, da pauta de exportações e de parceiros comerciais, incluindo os BRICS e outros emergentes, como Turquia, Indonésia e em menor grau o Irã. Impulsionada por pensadores desenvolvimentistas na academia e dentro do Itamaraty, tais como Rubens Ricupero, Celso Amorim, Luiz Augusto Souto Maior e Samuel Pinheiro Guimarães, todos críticos ao neoliberalismo e à política externa do Governo FHC, tal vontade do Governo Lula, de operar em oposição ao *mainstream*<sup>27</sup> e ao que pregavam os dirigentes neoliberais (e não praticavam) dos países desenvolvidos, foi reforçada a partir de 2005 pela evolução favorável da liquidez internacional, e internamente pela melhora rápida (e rara) nas condições

---

<sup>26</sup> Resultado da fusão de elementos dos paradigmas desenvolvimentista e neoliberal, que conformaria uma visão teórica das relações internacionais à base de História, e cuja ideologia associaria o liberalismo embutido/*embedded liberalism*, ou seja, maior participação do Estado na economia, ao desenvolvimentismo (estruturalismo latinoamericano), ou seja, a ideia de crescimento via industrialização, sem, no entanto, ser antiglobalização, mas ainda apostando que a subordinação aos países centrais traria maior desenvolvimento.

<sup>27</sup> Para mais informações, ver conceito de “autonomia pela diversificação”, substituto da “autonomia pela participação”, em VIGEVANI, 2007, *apud in* DA COSTA, 2010.

econômicas de todas as classes sociais, em resposta às políticas do governo, aproveitando ganhos “potenciais de produtividade” na economia, até então imobilizados, conforme argumentado por Barbosa e Souza (2010).

Por conta deste cenário híbrido de heranças conservadoras (tanto de agentes quanto de políticas) com políticas heterodoxas, e de resultados mais modestos no primeiro mandato do Governo Lula em comparação ao segundo, alguns autores defendem que este primeiro mandato teria sido pós-neoliberal, e ainda não totalmente neodesenvolvimentista, o que levou Amado Luiz Cervo ao chamado “paradigma logístico”, visto como uma estratégia de inserção internacional<sup>28</sup>, contraposta ao paradigma neoliberal, mas que ao mesmo tempo herdou traços deste modelo, como o superávit primário, a estabilidade monetária, e o estímulo a investimentos estrangeiros, associando políticas macroeconômicas para a estabilidade monetária com o equilíbrio espontâneo dos mercados, e políticas de desenvolvimento e equidade social, marcadas por forte ativismo estatal. Uma das avaliações mais completas sobre esta passagem é a de Barbosa e Souza (2010), e é especialmente relevante por Nelson Barbosa ter sido um dos principais *policymakers* nesse período, quando atuou como secretário de política econômica do Ministério da Fazenda (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

Apesar de manter, em parte, o tripé metas de inflação – câmbio flutuante – superávit primário, a gestão de tais instrumentos, com estabilidade macroeconômica propriamente dita passou a ser possível apenas a partir de 2004, quando a forte expansão da liquidez internacional, associada ao acesso facilitado à bolsa de valores e ao mercado de derivativos, ao diferencial de juros entre as taxas internas e externas, e aos superávits comerciais e correntes, estimularam a entrada de investimentos estrangeiros, tanto diretos quanto em carteira, o que fortaleceu a estratégia de acumulação de reservas, que em 2002 estavam em torno de US\$16 bilhões (descontada a parte devida ao FMI) e em 2010 alcançavam os US\$288,5 bilhões<sup>29</sup>, possibilitando pagar a última parcela

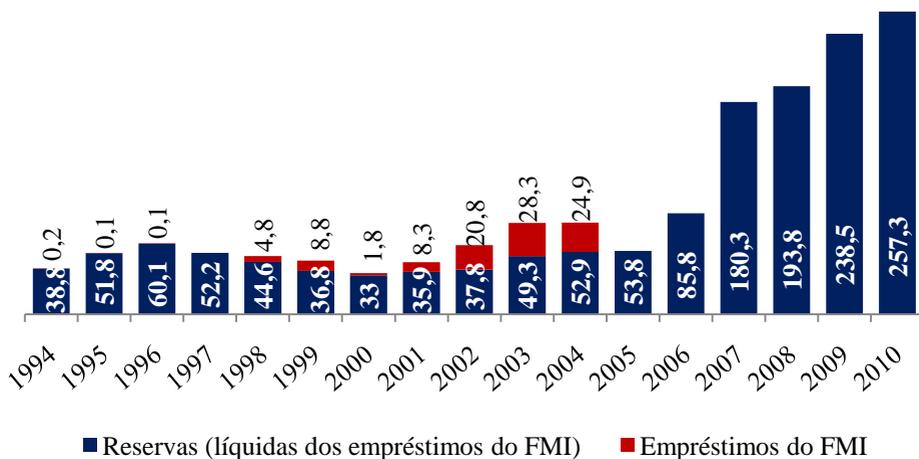
---

<sup>28</sup> O Estado logístico recuperou a autonomia decisória da política exterior, sacrificada pelo neoliberalismo e pela diplomacia presidencial de FHC, que com isto havia enfraquecido o Itamaraty, e considera necessária a superação das diferenças advindas da interdependência assimétrica, e por isso, dá ênfase à diplomacia de eixo sul-sul, com os países periféricos e semi-periféricos, sobretudo África, América Latina, além dos BRICS.

<sup>29</sup> Para mais informações sobre a gestão das reservas internacionais até 2011, recomenda-se ver Box 1 em Cintra e Acioly (2012, p. 406). Sobre indicadores de redução de vulnerabilidade externa, a Tabela 4 (p. 407), e medidas de combate à apreciação cambial, ao déficit em conta-corrente e medidas macroprudenciais para a gestão do sistema financeiro doméstico e da conta de capitais, entre 2010 e 2011, em Box 2 (p.408-409).

da dívida contraída com o FMI em 2004, e a partir dali tornar o País um credor internacional.

### Reservas Internacionais (conceito liquidez) e Empréstimos do FMI, em US\$ bilhões



Fonte: Banco Central

O resultado positivo na conta financeira do balanço de pagamentos no final do Governo Lula foi absorvido pela autoridade monetária para compras no mercado de câmbio à vista. Contudo, um estudo de Henrique Meirelles estima que o custo das reservas entre 2004 e 2010 foi de R\$64 bilhões, o que permitiu uma rolagem dos empréstimos externos (mediante operações em moeda estrangeira entre o BCB e agentes domésticos), além de conter o efeito-contágio de choques externos ao sistema financeiro, reduzindo impactos sobre a atividade econômica, emprego e renda, promovendo política monetária, cambial, e fiscal anticíclicas.

#### 2.2.1. O papel do Estado

A partir de 2006, com o cenário híbrido mencionado, a política econômica brasileira sofreu uma inflexão, combinando argumentos e elementos em defesa de três linhas de atuação: adoção de medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário, para acelerar o crescimento e o potencial produtivo, fortalecendo

grandes empresas nacionais (estatais e privadas); a aceleração do desenvolvimento social, através do aumento da transferência de renda e do salário mínimo, e da redução da pobreza; e o aumento no investimento público e a recuperação do papel ativo do Estado no planejamento nacional de longo prazo (BARBOSA; SOUZA, 2010). Tal atuação possibilitou que se obtivesse uma dinâmica positiva entre o aumento do consumo das famílias (derivado do aumento do salário mínimo, das transferências do programa Bolsa Família, e da expansão do emprego formal e do crédito), e aumento do investimento em capital fixo e inovação, incentivado pela desoneração fiscal e pelo crédito, sobretudo no setor de construção, em que tal ciclo virtuoso fora percebido, e em infra-estrutura, indústria naval, energia e recursos naturais, onde mais contribuem para a formação bruta de capital fixo (ERBER, 2010). Com isto, o Estado brasileiro passou a ser regulador, estimulador e indutor, da economia e das políticas públicas, sustentado pelos três pilares: crescimento econômico, estabilidade macroeconômica e distribuição de renda.

### **2.2.1.1. O Estado indutor**

Neste contexto, o papel do Estado indutor, de modo geral, passou a ser a reconstrução da capacidade de planejamento e coordenação estratégica do destino nacional, e de modo específico, o fortalecimento técnico-institucional dos órgãos de estudos e planejamento (a exemplo do IPEA e da Embrapa), a consolidação de um sistema público de crédito (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, entre outros bancos públicos/estatais e cooperativas de crédito e microcrédito) e de financiamento do investimento, com um destaque central ao BNDES, e o fortalecimento de empresas estatais estratégicas (Petrobras, bancos públicos, Braskem, Eletrobras, entre outras criadas), bem como de Parcerias Público-Privadas (PPP) (ERBER, 2010; MERCADANTE, 2010; POCHMANN, 2010; BARBOSA E SOUZA, 2010; ALFREDO E SAAD-FILHO, 2011; CARNEIRO, 2012).

Para instrumentalizar tais diretrizes, foram executadas políticas públicas de infraestrutura energética e logística, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>30 31</sup>, o programa habitacional Minha Casa Minha Vida, o restabelecimento da indústria naval, a Política de Desenvolvimento Produtivo

---

<sup>30</sup> PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC). Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/>>. Acesso em: 24 jul. 2012.

<sup>31</sup> Investimento previsto de R\$ 503,2 bilhões até 2010, e R\$1,59 trilhão no PAC 2.

(PDP)<sup>32</sup>, o Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI)<sup>33</sup>, bem como das políticas anticíclicas a partir de 2009. Dentre seus principais benefícios observados no longo prazo: aumento do investimento e melhoria tecnológica, com o consequente aumento do produto potencial; geração de emprego e produtividade, que conduziram a um aumento da massa salarial real; a eficácia de programas de transferência de renda, que elevaram a massa salarial ampliada real; e um sistema financeiro sólido e bem regulado, que possibilitou um aumento do crédito e do mercado de capitais (MEIRELLES, 2010).

### 2.2.1.2. O Estado regulador

Do ponto de vista do Estado regulador, com a assinatura do Acordo de Basiléia II, em 2004, a equipe econômica do Governo Lula, objetivando promover uma estratégia defensiva para um setor bancário mais resistente a períodos de estresse financeiro e reduzir riscos sistêmicos, aumentou a regulação, intervindo no mercado de câmbio, acumulando reservas internacionais, e adotando medidas estratégicas de contabilidade e controle de capitais, dentre elas: o fortalecimento da regulação de capital (colchão de capital); a ampliação de reservas de liquidez dos bancos (colchão de liquidez); a melhora na governança e administração do risco e supervisão bancária, com a imposição de limites para a alavancagem total, e medidas no escopo da regulação e supervisão financeira); a ampliação da transparência do mercado e

---

<sup>32</sup> Mercadante (2010) observa que a PDP foi lançada em 2008, para ampliar a abrangência e os instrumentos de promoção e gestão do setor produtivo, elevando a competitividade da produção nacional. A PDP, ao contrário da PITCE, que continha diretrizes mais gerais sobre as medidas a serem tomadas, especificou melhor e traçou metas mais claras, bem como parcerias, programas, ações e recursos com mais detalhes e melhor estruturação. A PDP atuaria em três níveis: ações sistêmicas, focadas em fatores geradores de externalidades para o conjunto da estrutura produtiva; programas estruturantes, orientados por objetivos estratégicos que levariam o Brasil ao posto entre os cinco maiores *players* globais; e destaques estratégicos, que incluiriam temas de políticas públicas estratégicas ao desenvolvimento de longo prazo do país. Para mais informações, ver:

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO. Disponível em: <<http://www.pdp.gov.br/Paginas/Default.aspx>>. Acesso em: 24 jul. 2012.

<sup>33</sup> **Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI)** – Principais resultados e avanços (2007-2010). Ministério da Ciência e Tecnologia. Dezembro de 2010. Disponível em: <[http://www.inovacao.unicamp.br/report/inte-PACATI\\_110207.pdf](http://www.inovacao.unicamp.br/report/inte-PACATI_110207.pdf)> Acesso em: 24 jul. 2012.

dos demonstrativos financeiros<sup>34</sup>; o comprometimento com a cooperação internacional para a supervisão entre fronteiras e às organizações sistemicamente importantes. Ao atuar sobre a regulação financeira, a política monetária e a supervisão financeira, o país passou a supervisionar com atenção 21 modalidades de instituições financeiras: bancos múltiplos; bancos comerciais; bancos de desenvolvimento; agências de fomento; bancos de investimento; sociedades de crédito, financiamento e investimento; sociedades de crédito ao microempreendedor; sociedades de arrendamento mercantil; sociedades corretoras de títulos e valores mobiliários; sociedades corretoras de câmbio; sociedades distribuidoras de títulos e valores mobiliários; sociedades de crédito imobiliário; associações de poupança e empréstimo; companhias hipotecárias; cooperativas de crédito; Caixa Econômica Federal; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); administradoras de consórcio; grupos de consórcio; banco de câmbio; e instituições em processo de liquidação (MEIRELLES, 2010).

No indicador que mede o capital regulatório dos bancos brasileiros, ou seja, a relação entre capitais e ativos ajustados pelo risco, o Brasil apresenta percentuais acima da recomendação de Basiléia (8%) e do próprio capital mínimo regulado no Brasil (11%), o que indica considerável regulação bancária, inclusive acima do necessário durante todo o Governo Lula (MEIRELLES, 2010). Em junho de 2013, já no Governo Dilma, foi aprovada a Medida Provisória que inclui medidas derivadas do Acordo de Basiléia III.

Em relação às agências reguladoras, enquanto no Governo FHC elas não tiveram qualquer regulamentação para funcionamento e haviam sido aparelhadas por empresas e personagens ligados ao seu modelo antinacional, como a ANP (Agência Nacional do Petróleo), presidida por David Zylbersztajn, quadro do PSDB, que chegou a alterar o nome da Petrobras para Petrobrax (com um custo de milhões), no Governo Lula elas passaram a dividir poderes com os ministérios, foram fortalecidas as mais estratégicas (saúde, teles, energia, petróleo, regulação, políticas públicas), enviando, em 2004, ao Congresso, o Projeto de Lei 3.337/04, que lhes conferiu um caráter sistêmico, prevendo a criação de mecanismos de eficácia e transparência, tais como: a exigência de consulta pública por pelo menos 30 dias, previamente às alterações de normas

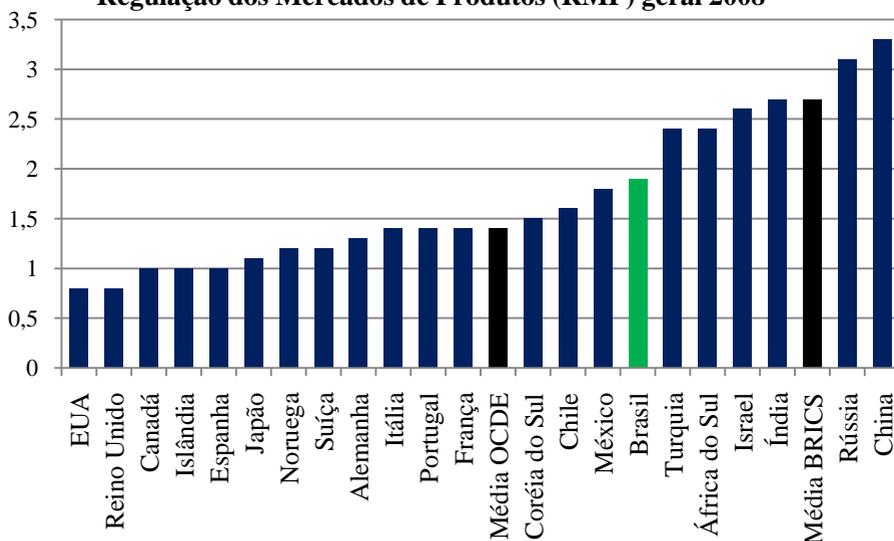
---

<sup>34</sup> O Brasil apresentou um dos maiores IRTs (índice de transparência regulatória de bancos, que indica o grau de comprometimento de agentes econômicos com os princípios de Basiléia II) do mundo. Para mais informações, ver MENDONÇA; GALVÃO; LOURES, 2011.

legais, atos normativos e decisões da diretoria colegiada; o caráter colegiado do processo decisório; a indicação de representantes pelas associações civis, para acompanhar os processos e dar assessoramento qualificado às entidades; a assinatura de contrato de gestão e de desempenho; e a nomeação de dirigentes com reputação ilibada e elevado conceito em suas áreas de atuação, aprovados pelo Senado (MACHADO, 2013).

Outro indicador de regulação relevante é o Regulação dos Mercados de Produtos (RMP), da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que pontua o Brasil em 1,9, acima da média geral dos países da OCDE (1,4), em uma escala de 0 a 6 em que 0 = menor restrição à concorrência e 6 = maior restrição à concorrência, atrás de apenas oito dos quarenta países mais regulados selecionados em 2008, e curiosamente entre os menos atingidos pela crise iniciada naquele ano. O indicador é composto pelos critérios principais “controle estatal”, “barreiras legais e administrativas ao empreendedorismo”, “barreiras ao comércio exterior e ao investimento estrangeiro”, “regulação administrativa” e “regulação econômica”. A pontuação brasileira aproxima-se à do México e é inferior à dos outros BRICS (África do Sul, China, Índia e Rússia), que ficou em 2,7, e está mais próxima da dos países da OCDE, o que indica menores entraves à concorrência, sobretudo nos indicadores de “barreiras ao comércio internacional e ao investimento”, já que observou-se maiores restrições à concorrência nas áreas de “controle estatal” e de “barreiras legais e administrativas ao empreendedorismo”. Enquanto a pontuação em “regulação econômica” do Brasil (2,3) é superior à dos países da OCDE (2,0), e menor que a dos demais BRICS (3,2), a pontuação em “regulação administrativa” brasileira ficou em 2,2, a dos países da OCDE foi 1,3 e a dos demais BRICS em 2,4 (OCDE, 2011).

### Regulação dos Mercados de Produtos (RMP) geral 2008



Fonte: OCDE (base de dados PMR)

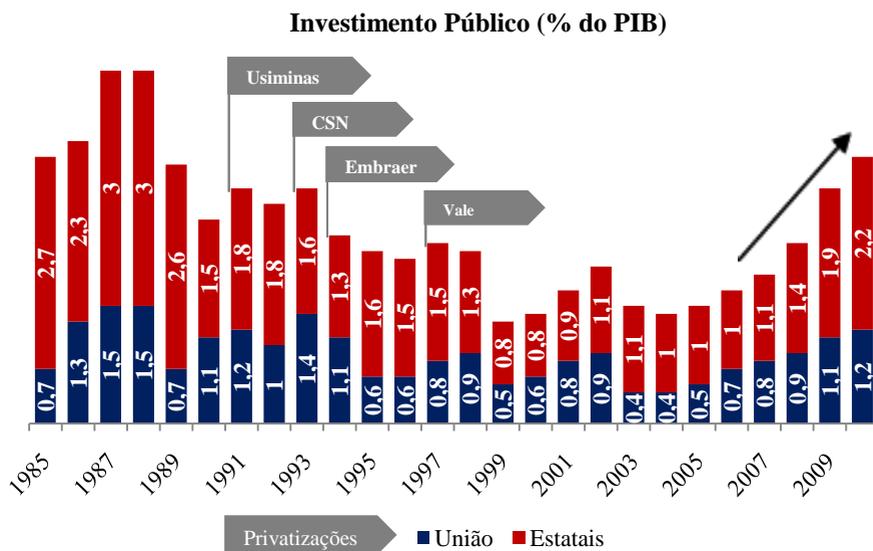
Em termos de regulação trabalhista e tributária, segundo a revista *Doing Business*, do Banco Mundial, o Brasil também apresentou em 2009 um dos mais altos RegTrab<sup>35</sup> (índice de rigidez ou flexibilidade da regulação trabalhista, que quanto maior for, indica maior rigidez) do mundo, 46, número bem acima das médias do Leste Asiático e Pacífico (15,8), da Europa Oriental e Ásia Central (29,22), da América Latina e Caribe (26,6), do Oriente Médio e África do Norte (24,47), dos países da OCDE (26,4), do Sul da Ásia (26,35), da África Subsaariana (35,47), o que caracteriza, portanto, uma excessiva regulação trabalhista, que em sua relação com o investimento interno pode, inclusive, ter efeitos negativos sobre o emprego, a produtividade e o crescimento das empresas, já que legislações mais flexíveis permitem maior liberdade de negociação na relação entre empregador e empregado, o que possibilita ao empregador desonerar custos ligados à mão de obra, criando oportunidades para

<sup>35</sup> O RegTrab incorpora a média de quatro índices que mensuram, de 0 a 100: dificuldade de contratação, rigidez de horas de trabalho, dificuldade de demissão, e rigidez total de emprego.

investimentos em aquisições de ativos fixos responsáveis pela composição da formação bruta de capital fixo.

### 2.2.1.3. O Estado estimulador

Do ponto de vista do Estado estimulador, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) do setor público, composta por investimentos da administração pública (União, estados e municípios) e das empresas estatais, cresceu significativamente depois de 2007, com o avanço do PAC e dos Projetos Prioritários de Investimento (PPI), passando de 3,4% do PIB em 2002 para 4,8% do PIB em 2010 (a participação da União, excluindo estados e municípios, subiu de 0,31% do PIB, em 2003, para 1,21%, em 2010). Em valores absolutos, os investimentos anuais das estatais federais passaram de R\$18,8 bilhões em 2002, para R\$89,1 bilhões em 2010, com destaque para o setor produtivo e a Petrobras.



Fonte: IPEA

Como evidenciado por Gobetti (2010), tal como os investimentos, o setor produtivo estatal passou a lucrar mais, passando de R\$5 bilhões em 2002 para

R\$25 bilhões em 2006, aumentando também sua rentabilidade (lucro/patrimônio líquido), de 5% em 2002, para 27% em 2006. O autor estima que entre 1999 e 2006 a contribuição das estatais para o superávit primário do setor público tenha sido em torno de 50%, contabilizando contribuições indiretas, como dividendos e royalties, com destaque para a Petrobras, e que a participação das estatais na arrecadação tributária da União tenha dobrado, de 7,7% para 14%, respondendo por cerca de 40% do aumento da carga tributária nesse período. Igualmente relevante foi a participação das empresas públicas na formação bruta de capital fixo (FBCF), compensando parcialmente a retração de investimentos do próprio governo, que entre 2003 e 2004 utilizou algumas medidas recessivas e pró-cíclicas de política monetária e fiscal.

Segundo a Revista Exame Melhores e Maiores, 2003-2010, na distribuição das vendas das 500 maiores empresas segundo sua origem de propriedade, dados indicam que a participação das empresas estrangeiras caiu de 44,9% em 2002 para 41,6% em 2010, enquanto a participação das empresas privadas nacionais aumentou de 36,3% em 2002 para 37,4% em 2010, com um crescimento das empresas estatais de 18,8% em 2002 para 21,0% em 2010 (GONÇALVES, 2011).

Estes números indicam uma redução do elevado grau de desnacionalização da economia brasileira, e com o ativismo estatal percebido no novo desenvolvimentismo do Governo Lula se observou a criação de novas estatais estratégicas, dentre elas: a Empresa de Planejamento Energético (EPE), com o objetivo de subsidiar projetos do setor energético; a Empresa Brasileira de Hemoderivados de Biotecnologia (Hemobras), para tornar o Brasil autosuficiente em derivados do sangue; a Pré-sal Petróleo S.A., para gerenciar a produção petrolífera da camada pré-sal; a Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), para promover a informação e a diversidade social e cultural; o Centro Nacional de Tecnologia Avançada S.A. (Ceitec), objetivando produzir e desenvolver circuitos integrados; e o Banco Popular do Brasil, com foco no atendimento à população de baixa renda. O número de empresas estatais brasileiras, segundo o DEST, teria caído no período neoliberal, de 196 na década de 1980, para 186 em 1990, com queda ainda maior (103) em 2000, verificada após o processo de privatizações, e posteriormente, no período neodesenvolvimentista, aumentado para 120 em 2010.

A redução da influência da fração bancário-financeira, em um momento em que ainda não se configura uma nova hegemonia, concedeu ao Estado uma rara autonomia diante das frações de classe. [...]

Em contrapartida, a existência das empresas estatais e dos bancos públicos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES) foi fundamental no contexto de crise para a manutenção dos investimentos e do crédito. Eles se mostraram importantes centros de poder da ação do Estado não dominados pela influência da fração hegemônica (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p.938).

Neste contexto, o BNDES passou a ser central à estratégia nacional de desenvolvimento do Governo Lula, e ao mesmo tempo que observou-se um aumento expressivo de seus desembolsos, de R\$37 bilhões em 2002, para R\$168 bilhões em 2010, também cresceram seus lucros líquidos, de R\$550 milhões em 2002<sup>36</sup>, para R\$9,9 bilhões em 2010, ano em que o banco brasileiro passou a aportar mais capital em ativos que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD) juntos e tornou-se o banco de desenvolvimento mais rentável do mundo. Importante destacar que a participação de micro, pequenas e médias empresas nos desembolsos do BNDES aumentaram de 15% ao final do Governo FHC, para 31,8% em 2010, ao final do Governo Lula, subindo para 45% já no primeiro ano do Governo Dilma (BNDES, 2013).

### **2.3. A reconstrução das bases macroeconômicas**

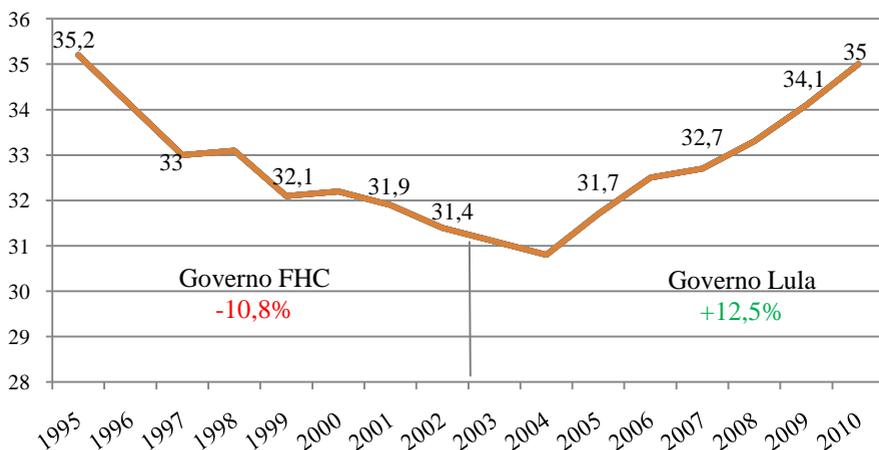
Em termos de política fiscal, o Governo Lula considerou a visão de que um crescimento sustentável passa necessariamente pelo ajuste das contas públicas, o que, por um lado, significou a adoção de medidas destinadas à geração de superávits primários suficientes para reduzir a relação dívida/PIB, ao entender-se que apenas assim se conseguiria reduzir o alto risco-país e sinalizar a ausência de um *default*, mas, por outro, impôs certos limites à capacidade do Estado de ampliar os investimentos públicos (TEIXEIRA; PINTO, 2012). A despeito de ter aplicado uma política fiscal correta e mais flexível, se comparada a intervenções de outros países, que abriram mão da geração de superávits primários, a brasileira foi de baixa intensidade, valendo destacar uma importante redução da taxa básica de juros (Selic), que entre janeiro e junho de 2009 caiu de 13,75%

---

<sup>36</sup> A título de análise, durante todo o Governo FHC os lucros líquidos do BNDES não passaram da casa de milhões, enquanto durante todo o Governo Lula não houve nenhum resultado anual inferior a um bilhão.

para 8,75%. Porém, segundo Barbosa e Souza (2010), tal corte teve caráter retardatário, devido à preocupação excessiva do Banco Central com possíveis impactos inflacionários decorrentes da depreciação do real, tendo a economia brasileira se recuperado apoiada em uma retomada do setor externo e no consumo das famílias. Destaca-se como um dos determinantes do crescimento a participação dos salários no PIB (saldo da massa real salarial em relação ao PIB), que no Governo FHC diminuiu -10,8%, enquanto no Governo Lula aumentou 12,5%.

### Participação dos salários no PIB (%): 1995-2010



Fonte: BLOG BRASIL DADOS E FATOS

Sobre a importância macroeconômica da participação dos salários no PIB, Sicsú e Filho (2011, p.111) destacam que

[...] para aumentar a potência da política fiscal, temos que pensar em algo, em que os macroeconomistas têm pensado muito pouco, quanto à participação dos salários ou dos rendimentos do trabalho no PIB. Quanto maior essa participação, maior é a propensão média a consumir da sociedade e, portanto, maior é a potência da política fiscal. Nisso os macroeconomistas têm refletido muito pouco, mas é importante pensar na distribuição funcional da renda,

ou seja, quanto mais salários, mais ganhos autônomos no PIB e, por definição ou hipótese, a propensão média a consumir será maior. O multiplicador será maior, e cada gasto do governo aumentará o seu impacto sobre a economia. Nós temos de pensar em políticas de recuperação dos salários no PIB, e segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2005 e 2006 já houve recuperação. É possível que o crescimento econômico tenha proporcionado recuperação ainda maior nos anos de 2007 e 2008, o que dá mais potência à política fiscal.

Apesar de manter a geração de superávits primários, por norma legal, este passou a ser entendido como resultado primário em despesas correntes, excluindo, portanto, os investimentos públicos e as contas de algumas grandes estatais, como a Petrobras e a Eletrobras, que possuíam investimentos autofinanciados e transformavam ativos financeiros em ativo imobilizado, o que resultou em uma ainda maior disponibilidade de recursos para investimentos no setor público, apesar do déficit nominal, cuja meta zero seria adiada a um segundo momento, quando a taxa real de juros brasileira estivesse mais baixa. Assim, a concepção neoliberal de metas de resultado primário permaneceu, mas de certa forma invertida, já que se adiou sua redução, paralela à do custo da dívida, e não apenas pela elevação do superávit primário (MORAIS E SAAD-FILHO, 2011).

A forte resposta da economia a esse ativismo estatal, devida, em parte, a um ambiente internacional de liquidez e à expansão da demanda interna e externa até meados de 2008, fez com que a receita tributária e o PIB crescessem de modo a reduzir a dívida pública, medida em proporção do PIB. Assim, melhoraram os indicadores fiscais, apesar da constante valorização do real perante o dólar (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p.518).

Deste modo, durante o Governo Lula se observou uma melhora nas contas do balanço de pagamentos, e, sobretudo, nas capacidades de financiamento e pagamento do país, ou seja, houve **redução da vulnerabilidade externa**, em que se reduziu significativamente o endividamento externo e ampliaram-se reservas internacionais e divisas geradas pela dinamização e aumento das

exportações, dando à economia maior resistência às flutuações de preços e instabilidades dos mercados financeiros internacionais (redução de instabilidade financeira), e menor dependência de fontes externas de financiamento (MERCADANTE, 2010).

A redução da vulnerabilidade externa da economia é uma das mudanças estruturais mais importantes realizadas pelo Governo Lula e foi decisiva para que o país pudesse retomar sua trajetória de crescimento e enfrentar, com êxito, a atual crise financeira e econômica mundial. Embora a existência de condições internacionais favoráveis tenha contribuído para essa mudança, ela se deve, fundamentalmente a dois outros fatores: à realização de uma política externa voltada para a projeção dos interesses geopolíticos e comerciais nacionais e à ação sistemática do governo visando ampliar os espaços de autonomia do Estado brasileiro para a definição e gestão de sua política macroeconômica (MERCADANTE, 2010, p.79).

A **estabilidade macroeconômica**, portanto, efetivou-se no manejo e na configuração, cujo modelo gerou um ciclo virtuoso, composto: pela manutenção da lógica de geração de **superávits primários** e redução da fragilidade fiscal (redução do déficit público e meta de déficit nominal zero, e redução do endividamento público líquido), garantindo maior comprometimento com a solidez fiscal; sistema de **metas de inflação** (que tiveram seu centro ajustado para baixo), que, por sua vez, contribuíram para o aumento da estabilidade e redução do risco inflacionário; e, finalmente, com o regime de **câmbio flutuante** (porém, com administrações necessárias para torná-lo competitivo<sup>37</sup>) e as **reservas internacionais** (superiores ao montante registrado no Governo FHC), que tornaram a dívida externa líquida cadente e passaram a reduzir impactos e riscos externos, sendo utilizada parte delas em 2004 para o pagamento da dívida contraída com o FMI desde os anos 90, e junto aos superávits em transações correntes e aos depósitos compulsórios, passaram, em 2008, a formar o Fundo

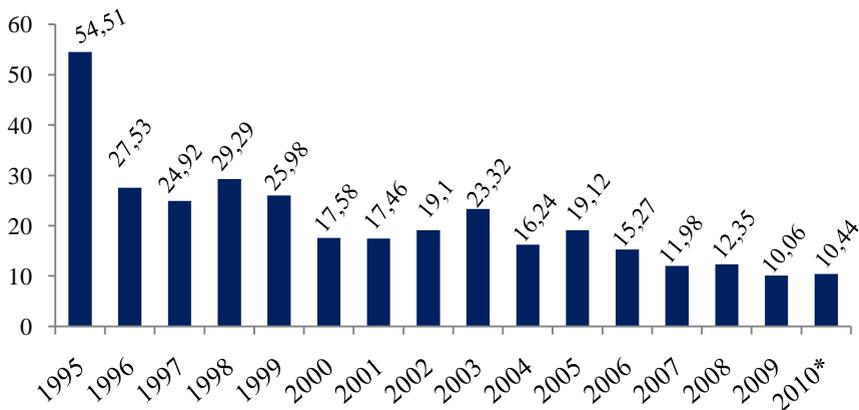
---

<sup>37</sup> Também chamada por economistas ortodoxos de flutuação “suja”. Na prática, porém, todos os países que adotam o câmbio flutuante intervêm no mercado de câmbio.

Soberano do Brasil<sup>38</sup>, que se constituiu em um importante passo qualitativo da política fiscal, pois os superávits primários passam a ter função anticíclica, poupando recursos em anos de forte crescimento e gastando em períodos de baixa atividade econômica.

Com esse ciclo virtuoso, o modelo neodesenvolvimentista começou a **reduzir o prêmio de risco do país** (índice CDS de cinco anos<sup>39</sup> ficou em torno de 100 pb entre 2006 e 2010), o que, por sua vez, possibilitou uma **diminuição da volatilidade e do nível taxa de juros**, aliada à maior credibilidade junto aos investidores, tornando-o assim mais seguro, eficiente, previsível e estratégico que seu antecessor, o modelo neoliberal, permitindo ampliar ou multiplicar o efeito do ciclo permanentemente.

**Taxa de Juros (Selic): 1995-2010**  
(média anual)



Fonte: Banco Central, em Mercadante (2010)

<sup>38</sup> Criado pela Lei nº11.887, de 24 de dezembro de 2008, o Fundo Soberano do Brasil tem natureza contábil e financeira, com a finalidade de promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior, formar poupança pública, mitigar efeitos de choques externos e financiar projetos estratégicos. O montante já passou de R\$20 bilhões. Mais informações em Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional (2011).

<sup>39</sup> Para entender porque o CDS é preferencial ao EMBI, ver Banco Central do Brasil (2012).

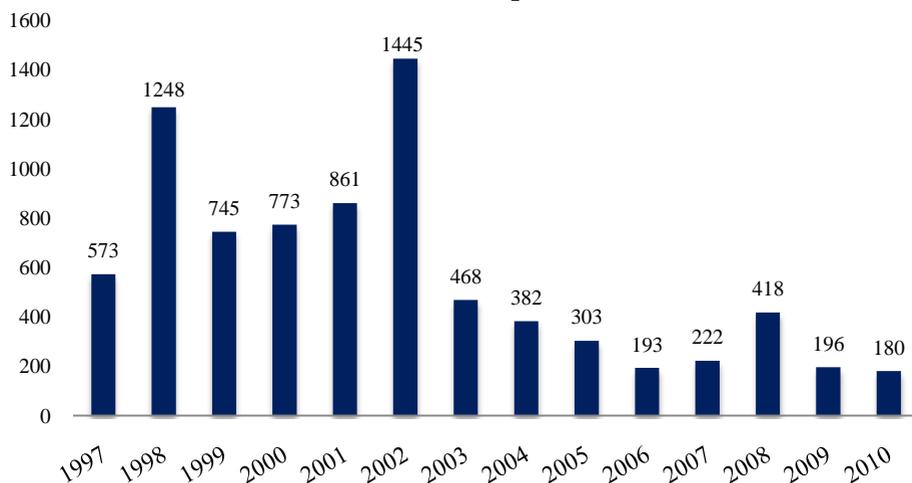
O padrão de regime de câmbio flutuante adotado, com administrações apenas quando necessário, além de contribuir para a **estabilidade financeira**<sup>40</sup> e melhorar a solvência do país, contribuiu para o controle da inflação, ainda que facilitado pela apreciação do Real, somado ao aumento das exportações e ao equacionamento das contas públicas, o que alterou positivamente a percepção externa sobre as condições da economia brasileira. Observou-se, portanto, estabilidade financeira, com um maior controle no índice EMBI<sup>41</sup>, algo não observado no Governo FHC, quando, mesmo com quedas pontuais, observou-se trajetória de crescimento entre 1999 e 2002.

---

<sup>40</sup> Em 2011, já no Governo Dilma, o Brasil apareceu em 11ª posição entre 60 países de todo o mundo com melhor estabilidade financeira no Índice de Desenvolvimento Financeiro, do Fórum Mundial de Economia, em que se analisa o desenvolvimento financeiro, a eficiência e tamanho dos bancos e de outros serviços financeiros, o acesso a crédito, o ambiente de negócios, a estabilidade, a transparência e liderança do mercado. Para mais informações, ver Moreira (13/12/11).

<sup>41</sup> Mercadante (2010) observa que o EMBI, ou *Emerging Markets Bond Index* (Índice de Títulos da Dívida de Mercados Emergentes) é um indicador, criado pelo banco J.P.Morgan, para medir a diferença entre o retorno médio diário desses papéis e o retorno de títulos semelhantes do Tesouro dos Estados Unidos, servindo de referência ao mercado, que considera mais arriscado quanto maior este o for.

### EMBI Brasil por ano



Fonte: Mercadante (2010)

Assim sendo, embora as linhas mestras do regime de política macroeconômica (sistemas de metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante) do Governo FHC tenham sido mantidas pelo Governo Lula, se observou, sobretudo em seu segundo mandato, certa heterodoxia e flexibilização no manejo da política econômica, com o aumento de reservas, superávits primários menos rigorosos (sem perder o compromisso fiscal), câmbio flutuante com mais administrações, e a visão de que o Estado deve desempenhar um papel mais ativo no desenvolvimento sócio-econômico<sup>42</sup>, o que incluiria operações fiscais por meio de estatais, e certa coordenação entre os bancos públicos e estatais. Em termos práticos, isto se daria através: (i) da adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário, (ii) do aumento real no salário mínimo, (iii) da adoção de programas de transferência de renda

---

<sup>42</sup> Segundo Morais e Saad-Filho (2011), outra mudança de concepção em relação ao gasto público foi a de que o aumento no investimento estatal passou a poder ser financiado por receitas tributárias e por um novo endividamento, desde que busque elevar sua poupança interna no longo prazo e passar para o setor privado a maior parcela deste financiamento, o que constitui um fato inédito desde as reformas orçamentárias de 1986 e uma quebra de tabu da política fiscal.

direta e benefícios previdenciários, (iv) da criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado e (v) de medidas anticíclicas de combate à crise internacional a partir de 2009 (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

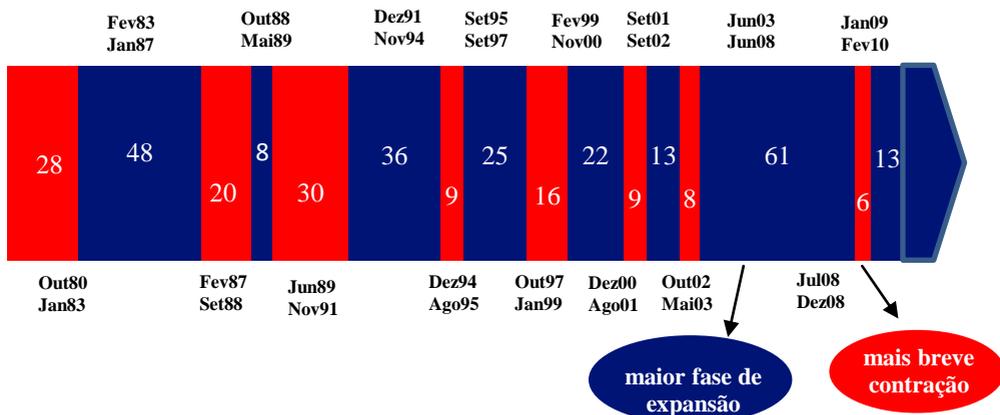
## **2.4. Desempenho econômico e dinâmica macroeconômica**

No conjunto dos indicadores, os resultados macroeconômicos e econômicos do Governo Lula superaram positivamente os dados do período neoliberal, bem como do desenvolvimentista do pós-guerra.

### **2.4.1. O crescimento econômico**

Entre 2003 e 2010 o Brasil obteve seu maior ciclo de crescimento econômico das últimas três décadas, pois em termos de duração em meses de expansão, a maior fase foi entre junho de 2003 e junho de 2008 (61 meses), contra fevereiro de 1983 a janeiro de 1987 (48 meses) e dezembro de 1991 a novembro de 1994 (36 meses). Do outro lado, a mais breve contração também foi no Governo Lula (6 meses), cujo PIB médio foi de 4,1% ao ano, quase o dobro do observado entre 1980 e 2002 (2,4% ao ano), e acima da média mundial (3,9%) neste mesmo período, o contrário do período neoliberal, em que nos governos Collor e FHC o crescimento médio mundial (3,0% e 3,6%, respectivamente) superou o crescimento médio brasileiro (-1,3% e 2,3%, respectivamente) (BRASIL FATOS E DADOS, 2013).

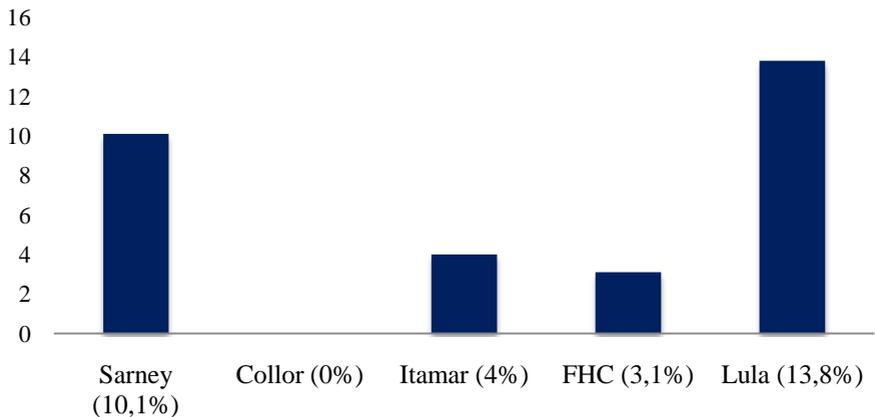
## Ciclos Econômicos no Brasil (1980-2010) (meses das fases de expansão e retração)



Fonte: FGV – CODACE, em Meirelles (2010)

A aceleração do crescimento econômico no Governo Lula, duas vezes superior à média de seu antecessor, verificou-se também através do total acumulado (13,8%, frente 10,1% do Governo Sarney, 0% Collor, 3,1% FHC) de cada governo em anos acima da média (3%).

### Taxa real de crescimento do PIB acumulado acima da média (3%) entre 1985-2010



Fonte: IBGE, IPEA e Banco Central, em Brasil Fatos e Dados (2013)

A crise especulativa de 2002 levou o governo a adotar medidas monetárias e fiscais restritivas, que limitaram o crescimento do PIB de 2003 (1,2%), tendo, contudo, ele se recuperado em 2004 (5,7%) e 2005 (3,2%). A média de crescimento foi maior principalmente no segundo mandato, a partir de 2006, impulsionado por um patamar mais baixo de juros, pelo aumento da capacidade produtiva do país, de seus superávits comerciais, dos investimentos públicos, da reconstrução do sistema de crédito interno, e medidas de estímulo industrial e tecnológico. Observou-se uma retomada expressiva mesmo após o ano de 2009, auge da crise internacional de liquidez, em que a economia brasileira seguiu a tendência mundial e recuou a -0,2% (6º melhor desempenho no G20), voltando a crescer a 7,5% no ano seguinte, 2010.

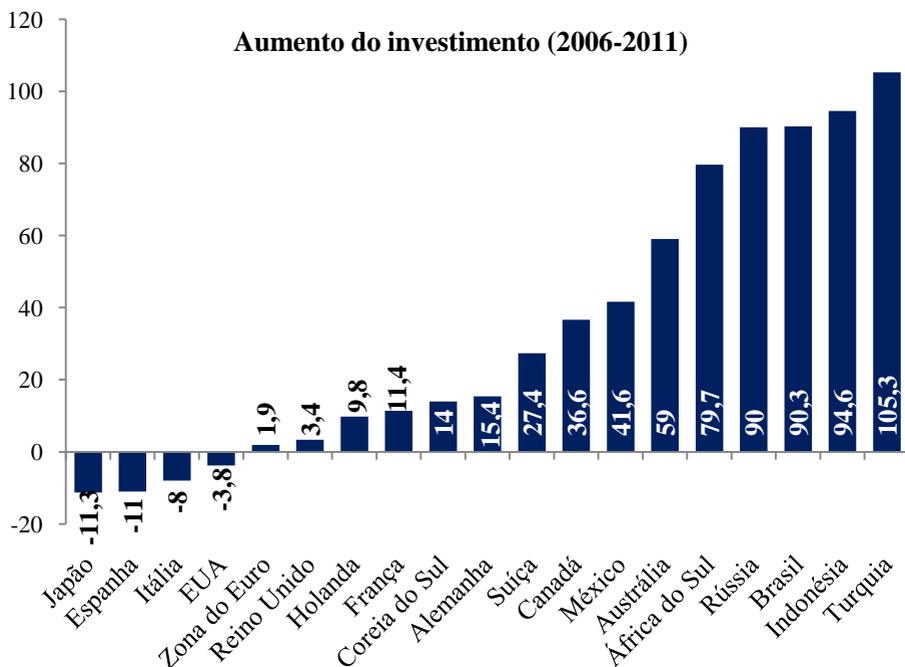
Contudo, no novo desenvolvimentismo, mais importante que um crescimento econômico como meta ou fim, ao invés de meio ao desenvolvimento, é que seja um crescimento impulsionado por investimentos, distribuição de renda e inclusão social e sócio-produtiva, fortalecendo o mercado interno, com aumento e formalização do emprego, e redução da pobreza e da desigualdade de renda. Em outras palavras, é necessário um crescimento qualitativo, produtivo e inclusivo. De acordo com a 16ª edição do relatório “Economia Brasileira em Perspectiva”, do Ministério da Fazenda, dentre seus

principais determinantes se observou como principal o investimento produtivo (Formação Bruta de Capital Fixo), cuja participação no PIB cresceu de 15,3% em 2003 para 19,5% em 2010, e que entre 2003-2010 cresceu 67,4%, com taxa média anual de 8,66%<sup>43</sup> (2004-2011), sobretudo após 2006, com o surgimento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), quando dali até 2011, acumulou um crescimento de 52,6%<sup>44</sup>. Entre 2007 e 2011 foram incentivados, através de desoneração fiscal, investimentos da ordem de R\$31 bilhões, e até meados de 2012 tais benefícios já somavam mais de R\$10,9 bilhões, um incremento de 30,7% a mais que o mesmo período no ano anterior. Neste sentido, o fato de os investimentos terem crescido acima do PIB indica que os recursos disponíveis foram alocados, de forma crescente, para a criação de nova capacidade produtiva e/ou para o aumento de produtividade. Tais números colocam o Brasil em posição de destaque mundial.

---

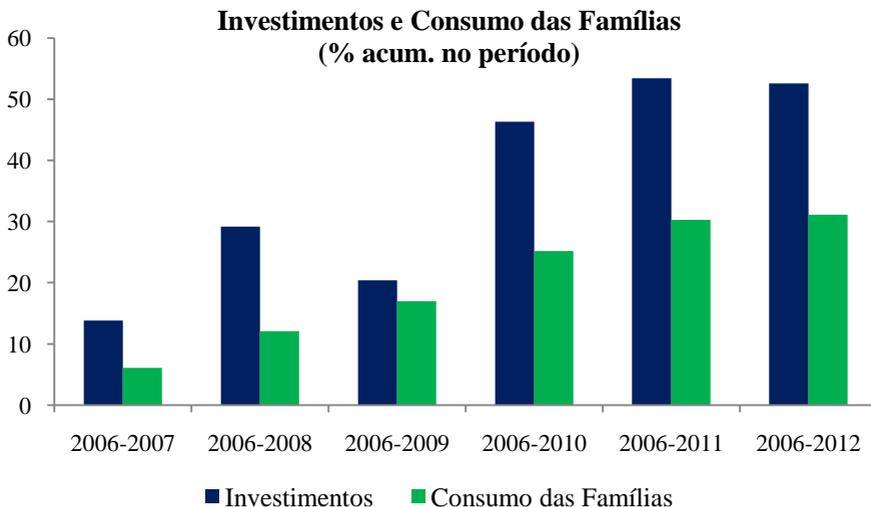
<sup>43</sup> Para mais informações, ver Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (28/08/12).

<sup>44</sup> Segundo Mercadante (2010), entre 2004 e 2008 o percentual foi ainda maior (60,5%), com uma média anual de 9,9%, mais que o dobro do aumento médio do PIB (4,71%).



Fonte: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (28/08/12)

Para Delfim Netto, “o setor privado precisa de duas garantias para investir: a de que haverá crescimento e a de que não faltará energia. Se houver essas duas garantias, os investimentos virão”. O economista Luís Nassif considera que “A novidade no PAC está no método de fazer política econômica, não nos novos projetos anunciados, ou nos recursos adicionais disponibilizados”, já que segundo ele, “o PAC dá um passo decisivo para mudar o eixo da discussão econômica” (INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS, 11/11/09). Tanto o PAC quanto outras obras de infra-estrutura que foram e estão sendo realizadas no Brasil refletem uma retomada de investimentos de longo prazo, e uma forte ampliação da capacidade de se investir com segurança no país, que renderam ineditamente ao Brasil níveis mais elevados de segurança e estabilidade nas agências de risco, e graus de *investment grade* e *investment private equity*.



Fonte: IBGE (2012 até o 1º trimestre)

Durante o Governo Lula, em março de 2008, a Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) e a Bolsa de Mercadorias & Futuros (BM&F) se fundiram, formando, na época, a quarta maior bolsa do mundo. Entre 2003 e 2010 a BM&FBovespa teve alta real de 295%<sup>45</sup>, financiando volumes nominais recordes<sup>46</sup>, com recuperação após efeitos da crise em 2009, tornando-se em 2010 a segunda maior bolsa do mundo em valor de mercado.

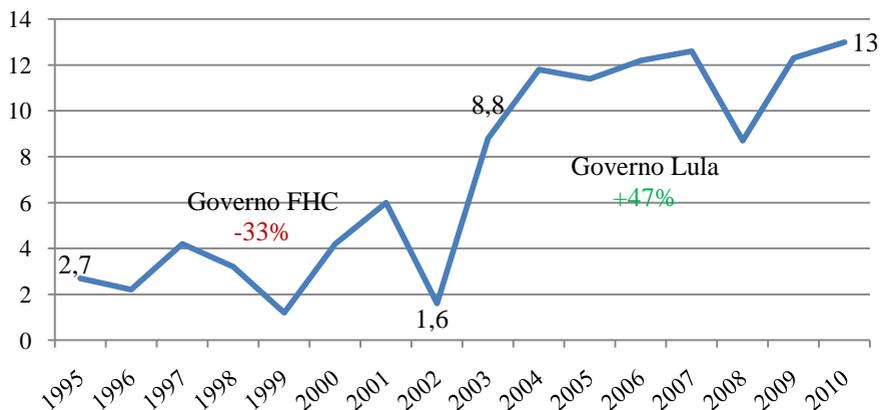
Enquanto no Governo FHC a rentabilidade média das empresas, ou seja, o ganho dos acionistas em relação ao capital investido, avançou 3,2%, e dos bancos 11%, com uma diferença de rentabilidade (média de retorno sobre patrimônio líquido, em %) de 7,8% e uma queda de -33% de rentabilidade do início ao fim de seu mandato, no Governo Lula a rentabilidade média de empresas avançou 11,4% e dos bancos 13,3%, com diferença de 1,9%, um avanço de 47% do início ao fim de seu mandato (BRASIL FATOS E DADOS,

<sup>45</sup> Bolsa tem alta real de 295% nos anos Lula. **Folha de São Paulo**. Mercado. 31/12/2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/853156-bolsa-tem-alta-real-de-295-nos-anos-lula.shtml>>. Acesso em: 23 set. 2012.

<sup>46</sup> Volume financeiro nominal negociado na Bolsa é recorde. **O Globo**. 26/12/11. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/volume-financeiro-nominal-negociado-na-bolsa-recorde-3516623#ixzz1hi2m7GXX>>. Acesso em: 13 jan. 2012.

2013). Além disso, entre 2001 a 2010 a rentabilidade dos investimentos no Tesouro Direto foi superior à da bolsa de valores, o que elevou as compras de títulos públicos e o cadastro de investidores no Tesouro (triplicou entre 2008 e 2012), contribuindo com a estabilidade financeira, por serem ativos menos voláteis e mais seguros.

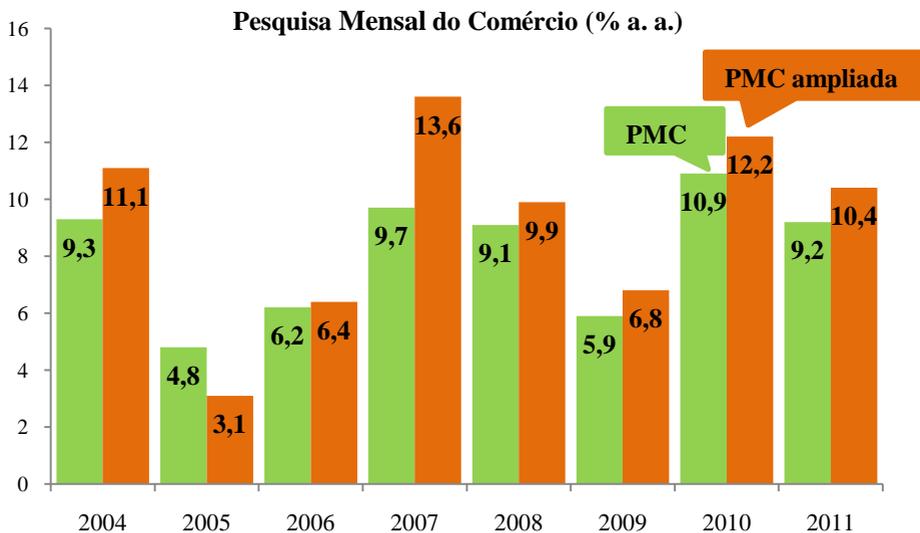
### Rentabilidade de empresas na Bolsa de Valores (1995-2010)



\*Rentabilidade: retorno sobre patrimônio líquido e ganho dos acionistas em relação ao capital investido.

Fonte: Economática – Bovespa, em Brasil Fatos e Dados (2013)

O segundo maior determinante do crescimento observado entre 2003-2010 foi o consumo das famílias, que no mesmo período cresceu 41,5% (31,1% entre 2006-2011), com média anual de 4,5%, devido à demanda por bens de salário e de consumo duráveis, intensificada com medidas creditícias e de redução de juros e impostos sobre o consumo de produtos industrializados (IPI), IOF nas operações de crédito de pessoas físicas, COFINS sobre motocicletas, e sobre a renda (IR), que levou os índices do varejo a um crescimento exponencial. No contexto de grande mercado interno, entre 2004 e 2011 observou-se crescimento do comércio varejista na Pesquisa Mensal do Comércio.



Fonte: IBGE (2011 até maio), em Ministério da Fazenda (2011)

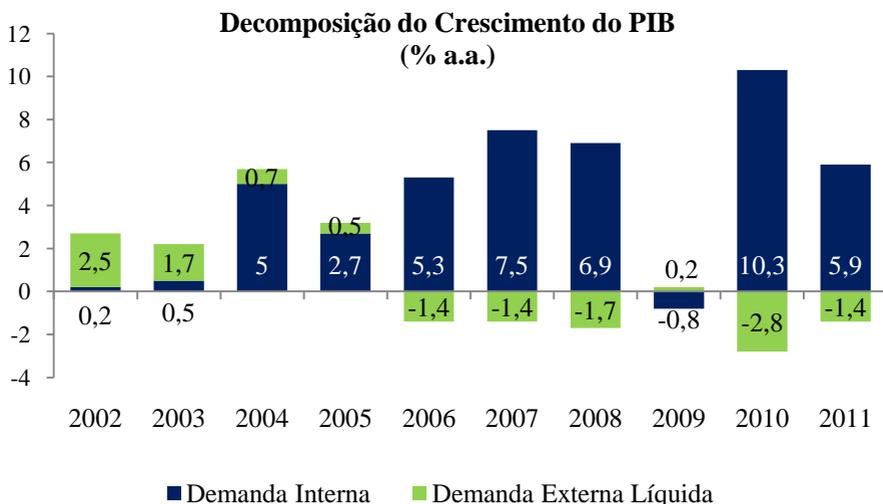
Entre 2003 e 2010 o crédito doméstico expandiu-se de 24% do PIB para 45%. Pode-se dizer que a estratégia novo-desenvolvimentista do Governo Lula caracterizou-se por um Estado financiador que, por meio de suas exportações e de seus bancos públicos e estatais, garantiu crédito e financiamento, e exerceu o papel de indutor do crescimento econômico, fortalecendo grupos privados e parcerias público-privadas em setores estratégicos, bem como o crédito habitacional do programa Minha Casa Minha Vida, e microcrédito produtivo orientado, para micro, pequenas e médias empresas, entre outros programas.

### Crédito Doméstico (% do PIB)



Fonte: IPEA

Além destes, contribuíram como vetores: as exportações, a geração de empregos, o aumento do salário mínimo e sua participação no PIB, os programas sociais, a previdência social, e o aumento de crédito e financiamento via bancos públicos (BNDES, CEF, BB) e privados. Dividida entre setor externo e demanda doméstica, a contribuição ao crescimento do PIB durante o Governo Lula, medida em pontos percentuais trimestrais relacionados ao ano anterior, ficou da seguinte maneira:

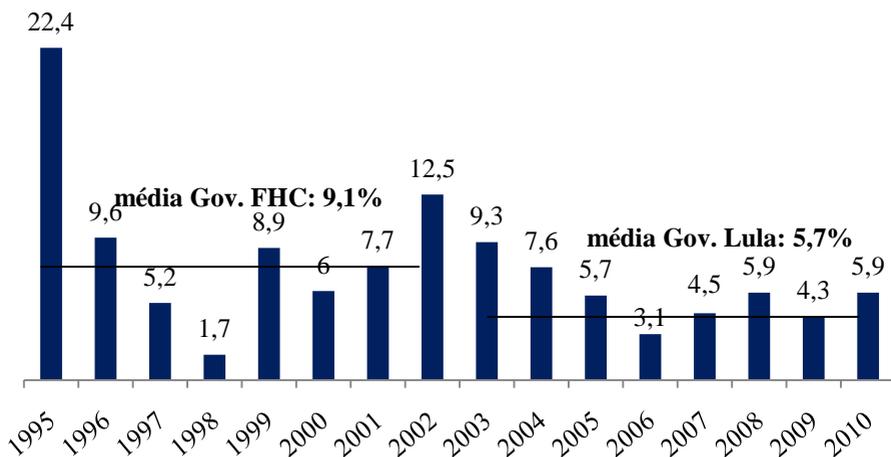


Fonte: IBGE

Apesar do bom crescimento econômico médio e do aumento do crédito, a inflação, atrelada ao processo de apreciação do real (42,8% entre 2003 e 2010), se manteve sob controle e sempre próxima do centro da meta (4,5%) durante todo o Governo Lula, inclusive tendo ficado, nos anos 2006, 2007 e 2009, abaixo da meta. A média inflacionária do Governo Lula (5,7%) ficou 3% mais baixa que a do Governo FHC (9,1%), ou seja, mais de um terço (37%) menor.

Quanto à inflação, quando ocorreram choques adversos na oferta de alimentos *non-tradables* e subiram os preços internacionais das commodities, em 2007-2008, o governo respondeu com desonerações tributárias, minimizando tais choques e associando medidas fiscais às medidas monetárias no controle da inflação, seguindo a concepção novo-desenvolvimentista do uso de vários instrumentos complementares de política econômica (MORAIS E SAAD-FILHO, 2011, p.519).

## IPCA (1995-2010, % a.a.)



Fonte: IBGE e Banco Central

### 2.4.2 A geração de superávits comerciais expressivos

Em oposição ao modelo adotado na administração anterior – que resultava na geração de déficits comerciais e absorção de recursos externos, e não dava a ênfase necessária à integração regional<sup>47</sup> e uma série de possíveis parceiros comerciais, como países da África, da Ásia, do Oriente Médio, e a China<sup>48</sup>, no Governo Lula, a inserção externa baseada no multilateralismo ampliou o leque de parceiros comerciais, nos marcos da diplomacia com ênfase no eixo Sul-Sul. Deste modo, de acordo com a Secretaria de Comércio Exterior (Secex), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), entre 2002 e 2010 observou-se uma redução da participação brasileira nos mercados dos

---

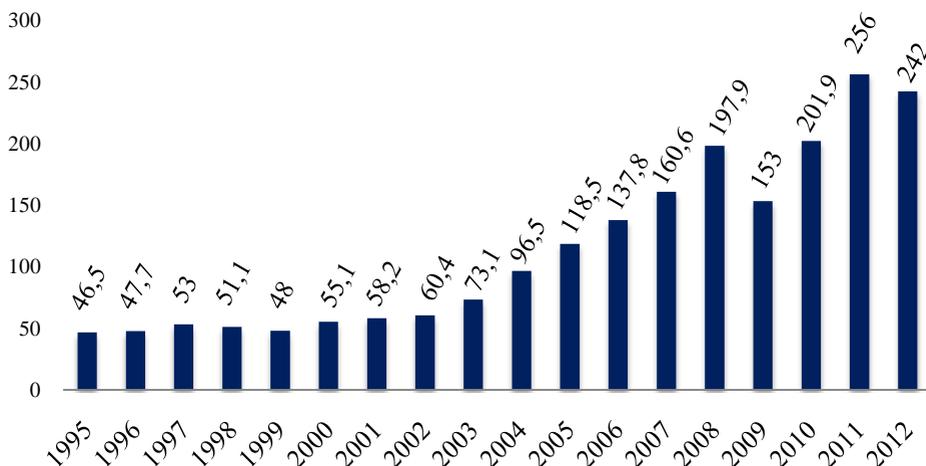
47 De déficits comerciais do Brasil com a Argentina, acumulados durante todo o Governo FHC, passou-se a ter superávits acumulados durante todo o Governo Lula, com um aumento de 704% no acumulado entre 2002 e 2010. Mais informações em Brasil Fatos e Dados.

48 Entre 2002 e 2010 as exportações brasileiras para a China aumentaram em torno de 1000%. Mais informações em idem.

Estados Unidos (-16%) e Europa (-4%), e aumento no comércio com a América Latina (5%), Ásia sem a China (2%), China (10%), África + Oriente Médio (2%) e Outros países (1%).

Conseqüentemente, a média de exportações, três vezes superior à média do governo antecessor, assim como o saldo comercial acumulado (R\$259 bilhões superavitários no Governo Lula, contra R\$-9,5 bilhões deficitários no Governo FHC), e, conseqüentemente, a participação do Brasil nas exportações mundiais, que vinha caindo no Governo FHC (0,92% em 2002), para um aumento contínuo, até atingir 1,36% em 2010, último ano do Governo Lula (BRASIL FATOS E DADOS, 2013).

### Exportações (1995 - 2012)

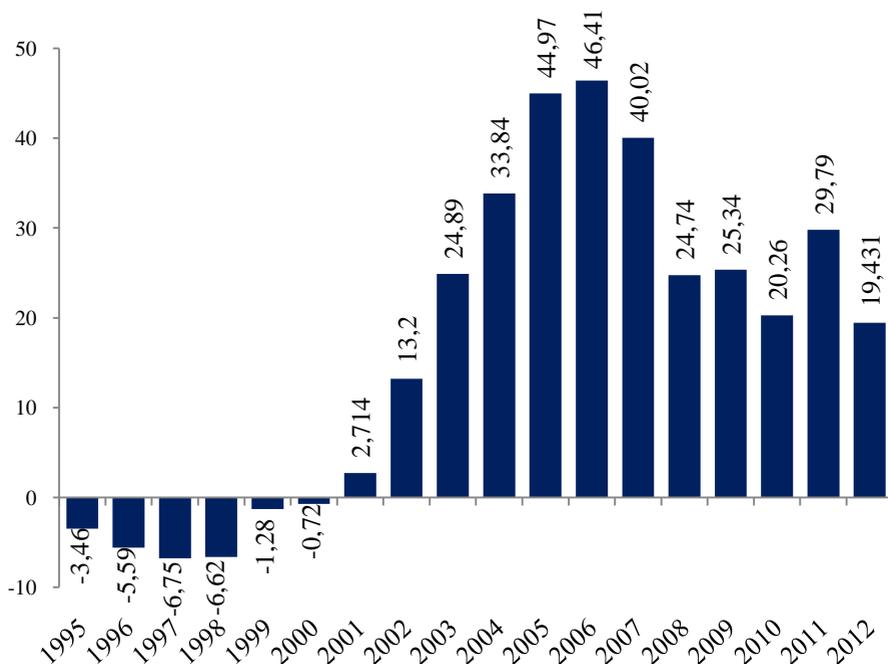


Fonte: IBGE e Banco Central

As importações também apresentaram expansão, aprofundando a integração de algumas cadeias de produção – sobretudo a de peças e componentes e a de bens de capital –, fomentando a modernização do parque produtivo: saltaram de US\$ 48,3 bilhões, em 2003, para US\$ 182 bilhões, em 2010, um crescimento de 376%. Assim, a balança comercial, após um superávit notável de US\$ 46,5 bilhões, em 2006, manteve o saldo positivo, mas declinante, atingindo US\$ 20,3 bilhões, em 2010, o

menor do período. A piora no desempenho da balança comercial se deveu à expansão da demanda interna e à excessiva valorização da moeda doméstica, resultando em descompasso entre o ritmo de crescimento das importações e das exportações. Ademais, as exportações brasileiras de manufaturados enfrentaram o acirramento da concorrência externa, em um cenário de fraco dinamismo do comércio internacional (CINTRA; ACIOLY, 2012, p.398).

### Saldo da balança comercial (US\$ bilhões - FOB)

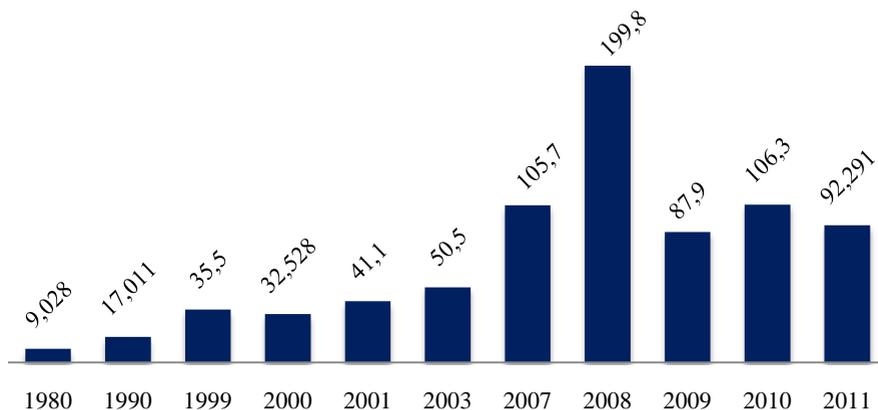


Fonte: MDIC

Contudo, a política de expansão das exportações, no Governo Lula, não implicou em uma reorientação do padrão de crescimento em direção à transformação do comércio exterior em seu eixo dinamizador permanente, pois o

Brasil é menos dependente de exportações que a maioria dos outros países (a exemplo dos Tigres Asiáticos), devido à sua dinâmica interna (7º maior mercado interno do mundo), que explica, em parte, os efeitos menores da crise internacional, que atingiram o país em 2009. Do ponto de vista da agregação de valor e do progresso tecnológico, ainda que as exportações brasileiras de tecnologias de nível médio-baixo tenham ganhado espaço na pauta e superado as de manufaturas/alta tecnologia, sob efeito da alta nos preços das *commodities*, a produção manufatureira continuou crescendo e abasteceu principalmente países do Mercosul, da América Latina, e o próprio mercado interno, onde verificou-se aumento no valor das vendas externas destes produtos, que atingiram saldos recordes sucessivos durante o Governo Lula, uma média de duas a três vezes superior aos montantes registrados do Governo FHC.

### Exportações de produtos industriais (1980-2011, em US\$ bilhões)



Fonte: MDIC e Fiesp

O aumento dos superávits foi particularmente notável no triênio 2003-2005, quando o volume físico exportado cresceu 50% com relação a 2002<sup>49</sup> e as

<sup>49</sup> Mercadante também observa que no triênio 2003-2005, o aumento das exportações foi puxado basicamente pelo crescimento do volume exportado, ainda que os preços também tenham aumentado expressivamente, em torno de 30%, enquanto no triênio 2006-2008 o

exportações aportaram 5,4 pontos ao crescimento do PIB, de 10,3% (total acumulado), constituindo-se seu principal determinante e em importante fator de reativação da economia. Esse quadro se modificaria radicalmente no período 2006-2008, quando o consumo das famílias e a formação bruta de capital fixo passaram a ser os principais determinantes da expansão do PIB, que acumulou um crescimento de 15,5%, dos quais apenas 1,6 pontos foram de contribuição das exportações (MERCADANTE, 2010).

## **2.5. Melhora no balanço de pagamentos**

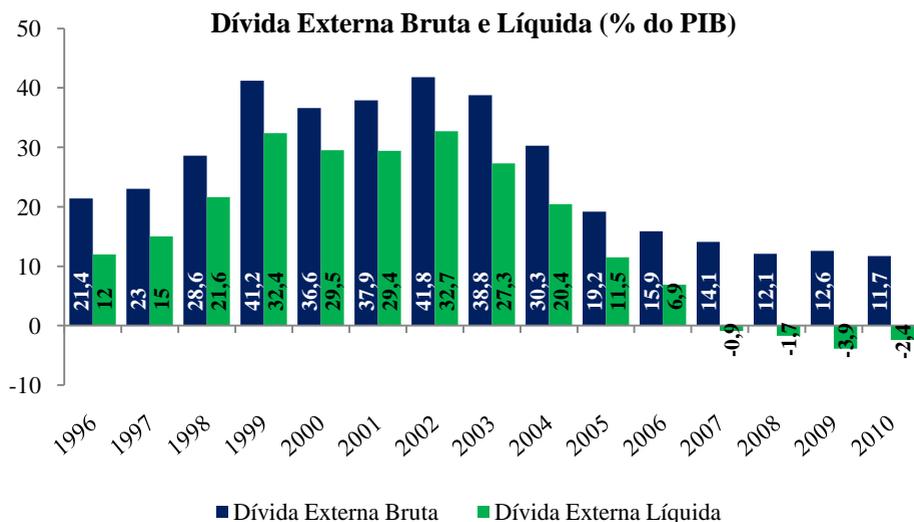
Entre 2003-2010 houve dois momentos positivos do setor externo, sendo o primeiro deles entre 2003-2006, com a contribuição de superávits comerciais superiores aos déficits estruturais da conta de serviços e renda (advindos do crescente grau de internacionalização produtiva e financeira da economia brasileira), e o segundo, entre 2007 e 2010, quando os superávits na conta capital e financeira (US\$88,3 bilhões em 2007, US\$70,2 bilhões em 2009 e US\$99 bilhões em 2010) passam a ser os principais impulsionadores da melhora nas contas, com saldos no balanço de pagamentos muito superiores aos montantes necessários para financiar as transações correntes, devido a fluxos líquidos de capitais atraídos pela alta rentabilidade das aplicações em carteira com o diferencial entre a taxa Selic e a internacional.

A geração de saldos comerciais e financeiros durante o Governo Lula contribuiu para a redução das necessidades de financiamento externo da economia, e neste contexto, somado a superávits em transações correntes, as contas externas apresentaram resultados muito positivos (US\$231,8 bilhões) no balanço de pagamentos entre 2003 e 2010, o que possibilitou ao governo saldar empréstimos com o FMI, diminuir o endividamento público externo (a dívida externa bruta passou de 41,8% do PIB em 2002, para 11,7% em 2010, e a dívida externa líquida despencou de 32,7% do PIB em 2002, para -2,4% do PIB em 2010) e acumular reservas (CINTRA; ACIOLY, 2012), tornando o setor público credor líquido (R\$27,8 bilhões) a partir de dezembro de 2006, e construindo uma curva cadente de juros e de redução da dívida mobiliária interna indexada ao câmbio. Em pleno auge da crise internacional, em 2009, o Brasil, que anos antes devia ao FMI e se sujeitava a suas regras, emprestou US\$14 bilhões para atenuar

---

aumento dos preços é o fator determinante da expansão das exportações, com a quantidade exportada apresentando crescimento de apenas 6,5%.

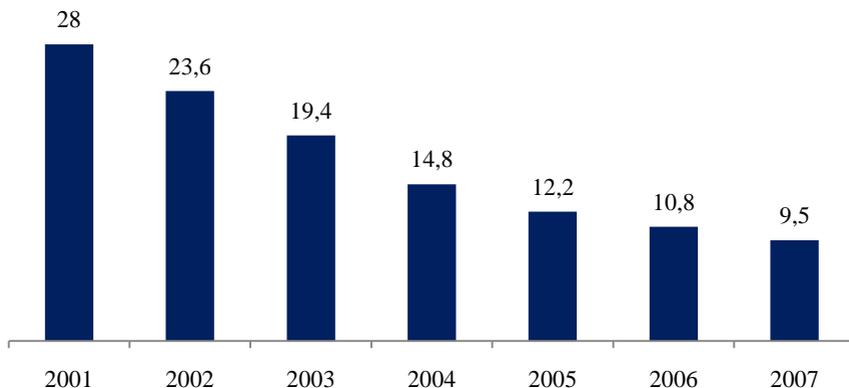
os efeitos da crise em países com problemas de solvência, adquirindo maior participação, ainda que tímida em relação a outros países, dentro da instituição.



Fonte: Banco Central (2010 até 1º semestre)

Neste sentido, cabe destacar que a relação dívida externa líquida como porcentagem do valor total das exportações, que havia chegado a 4,0% no biênio 1998-1999, caiu para 0,1%, ou seja um décimo do valor das exportações, assim como a proporção de juros da dívida externa para as exportações também caiu, de 23,6% em 2002 para 9,5% em 2007. Além disso, o país aumentou sua capacidade de fazer frente aos encargos do seu passivo externo, como as despesas com juros, que em 2002 consumiam cerca de 25% do valor das exportações, em 2008 equivaliam a 8,8%, mesmo se agregado a despesas com remessas de lucros e dividendos (26,7% do valor das exportações em 2008, contra 34% em 2002, ao final do Governo FHC) (CINTRA, ACIOLY, 2012).

### Juros da Dívida Externa (% das Exportações)



Fonte: Banco Central

Tais resultados, impulsionados i) pelo contexto internacional de crescimento mundial até a crise de 2008, ii) pela ampla liquidez dos mercados financeiros, iii) pela elevação dos preços internacionais de *commodities* e queda de preços das manufaturas, com o “efeito China”, geraram modificações de preços que durante o Governo Lula elevaram em 39,9% os termos de troca<sup>50</sup> do Brasil, que haviam se deteriorado durante o Governo FHC, o que serviu como um bônus macroeconômico à economia, permitindo um crescimento sem graves desequilíbrios internos e externos, mesmo após a pequena queda em 2012, patamar ainda 28% superior ao verificado dez anos antes (BARBOSA, 2013; TEIXEIRA, PINTO, 2012).

---

<sup>50</sup> Divisão do índice de preços das exportações pelo índice de preços das importações, o que mede o poder de compra internacional dos bens exportados por um país.

### Termos de Troca do Comércio Exterior (Base 2006 = 100) - Ajustado sazonalmente



Fonte: Ipeadata, Funcex, em Quest Investimentos (2012)

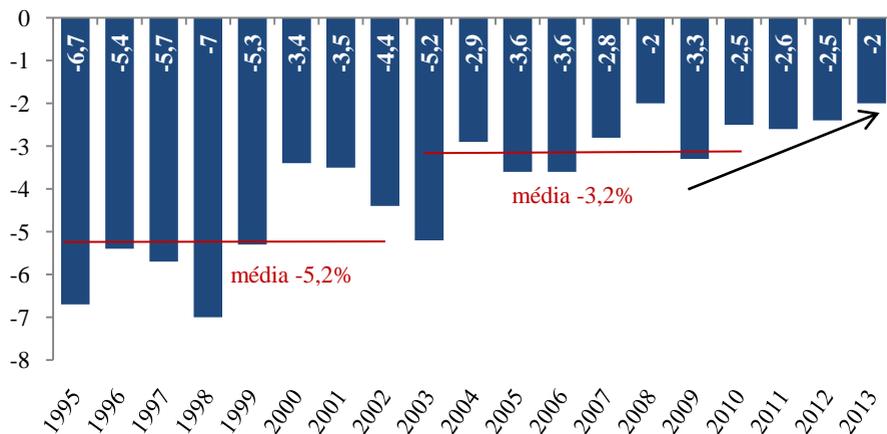
A melhora nos termos de troca contribuiu tanto para o aumento das receitas das empresas, que, por sua vez aumentaram a arrecadação tributária do governo, e estimularam investimentos e salários, quanto para, junto ao regime de câmbio flutuante, obter uma apreciação do real, que foi positiva para expandir o poder de compra, e, conseqüentemente, o consumo e a demanda doméstica. Deste modo, Barbosa (2013) e Teixeira e Pinto (2012) concordam que a situação externa favorável e os desdobramentos da crise de 2008 possibilitaram uma redução da dependência financeira externa, e, aos poucos, do poder de influência do setor bancário-financeiro.

De fato, os dados do setor externo brasileiro e seus efeitos sobre a economia brasileira explicam a evolução positiva entre 2003 e 2006. A redução da restrição externa e a expansão do PIB no período estiveram associadas às mudanças internacionais favoráveis que geraram um extraordinário *boom* nos preços das *commodities* que o Brasil exporta e à redução dos preços das manufaturas e dos bens de capital importadas pelo país. O setor externo assumiu papel relevante para o nível de atividade no

primeiro governo Lula tanto no que diz respeito (i) aos “efeitos primários” do aumento das exportações, que são, por um lado, importantes componentes dos gastos autônomos (da demanda agregada) e, por outro lado, contribuem para remover a restrição externa a que estão sujeitas economias subdesenvolvidas; (ii) aos “efeitos secundários” do aumento das exportações que resultam em maior renda agregada interna, induzindo o investimento por meio do efeito acelerador, particularmente daquelas empresas/grupos econômicos que destinam sua produção para exportação (PINTO, 2010, *apud in* TEIXEIRA; PINTO, 2012, p.926).

Em relação às transações correntes do balanço de pagamentos, pode-se dizer que enquanto no Governo FHC o saldo foi sempre cronicamente deficitário, no Governo Lula houve superávits entre 2003 e 2007, e déficits entre 2008 e 2010 que, embora tenham exigido monitoramento, não alteraram o quadro de solidez e solvência alcançado pelas contas externas, o que pôde ser observado nos resultados nominais do setor público consolidado, em porcentagem do PIB, que durante o Governo FHC tiveram uma média de -5,2%, e no Governo Lula -3,2%, convergindo cada vez mais à meta zero, devido a elevados superávits primários anuais.

## Resultado nominal do setor público consolidado (% do PIB)



Fonte: Banco Central, em Ministério da Fazenda (2013)

Apesar de ter havido aumento dos déficits em transações correntes (US\$-28 bilhões em 2008, US\$-24 bilhões em 2009, US\$-46 bilhões em 2010), por outro lado aumentou expressivamente a entrada de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), utilizados para financiá-los, tendo o Brasil saltado da 15ª posição para a 5ª posição mundial de 2009 para 2010 (maior crescimento anual entre os BRICS), segundo o relatório *World Investment Report 2011*, da agência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (Unctad), recebendo em 2010 US\$48 bilhões, valor 86,7% maior que os US\$25,9 bilhões atraídos em 2009.

Ainda sobre as fontes de financiamento externo, observou-se que o crédito comercial, após alta expressiva de US\$17 bilhões em 2007, caiu significativamente, devido à disponibilidade de linhas de financiamento do BNDES, com condições favoráveis para a PDP e o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), além dos investimentos em ações, cuja capitalização da Petrobras<sup>51</sup> respondeu por US\$14 bilhões dos US\$37 bilhões que entraram em

<sup>51</sup> A capitalização total da Petrobras atingiu R\$120,3 bilhões, com uma participação de apenas 20% de estrangeiros nas novas ações, enquanto na oferta pública inicial do Santander o percentual chegou a 80%, e da Vale a 39%. O Fundo Fiscal de Investimentos

2010, mesmo movimento do banco Santander (US\$7,5 bilhões) em 2009, e da mineradora Vale (US\$12 bilhões) em 2008. Ao final de 2010, as receitas das atividades relacionadas ao petróleo passaram a constituir o Fundo Social, instituído pela Lei nº 12.351<sup>52</sup>, que prevê a aplicação de royalties dos contratos de partilha de produção, concessão e receitas excedentes, que deverão ser utilizados preferencialmente em ativos no exterior, para evitar a volatilidade de renda e preços, bem como da doença holandesa (CINTRA; ACIOLY, 2012).

Como resultado geral, enquanto o balanço de pagamentos foi deficitário durante boa parte do Governo FHC, no Governo Lula foi superavitário durante todo o período 2003-2010, registrando valores expressivos em alguns anos, tais como US\$ 87,5 bilhões em 2007, US\$ 46,6 bilhões em 2009, e US\$ 49,1 bilhões em 2010, segundo dados do Banco Central do Brasil<sup>53</sup>.

Contudo, embora entre 2003 e 2010 tenha sido possível diminuir o custo e a velocidade do endividamento interno, e o que importe, em termos de credibilidade junto a credores, que no Brasil também são grande parte dos investidores, seja a relação dívida pública/PIB (dívida interna líquida) cadente, cabe observar que no geral, para as finanças públicas, os superávits primários gerados no Governo Lula (R\$758,8 bilhões no acumulado, parte relevante do Orçamento Geral da União) foram insuficientes para cobrir o serviço da dívida, cujos juros acumularam R\$1.491,4 bilhões, pois os ainda altos juros reais, praticados, sobretudo, nos primeiros anos desse período, geraram grandes custos fiscais e um contínuo aumento, ainda que mais lento, da dívida interna em valores absolutos (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

---

e Estabilização (Fundo Soberano do Brasil) adquiriu ações ordinárias e preferenciais da estatal e 3,9% de seu capital social.

<sup>52</sup> Lei nº 12.351. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 23 de dezembro de 2010.

<sup>53</sup> Para mais detalhes e informações sobre o balanço de pagamentos brasileiro, ver Banco Central do Brasil (2013).

## Dívida Líquida do Setor Público (% do PIB)



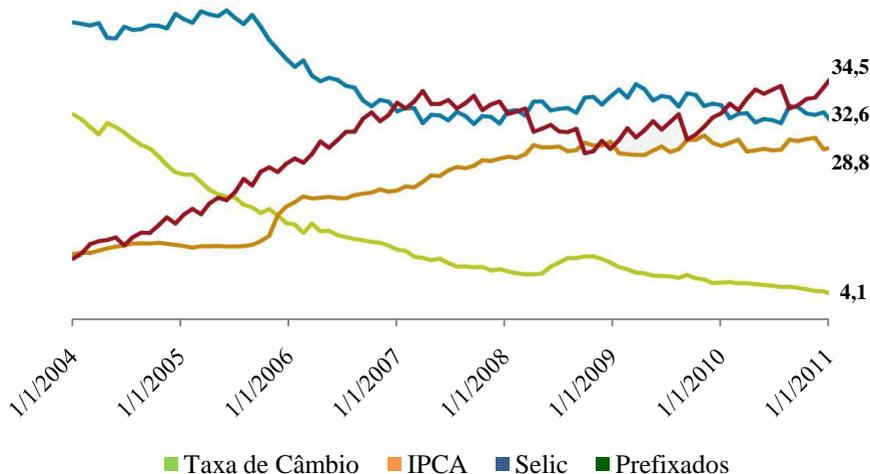
Fonte: Banco Central (2013 estimativa), em Ministério da Fazenda (2012)

Além de uma redução significativa da dívida pública líquida, que caiu de em torno de 60% no fim do Governo FHC para em torno de 40% no fim do Governo Lula, e da ampliação dos prazos dos títulos e mudanças nas diretrizes da gestão da dívida pública mobiliária federal, observou-se uma melhoria considerável no perfil da dívida pública federal, com queda expressiva da participação de títulos indexados às taxas de câmbio e de juros, e aumento das parcelas prefixada e indexada a índices de preços, o que, por sua vez, reduziu custos de financiamento (de 7,7% do PIB em 2002, para 4,2% estimado para 2013<sup>54</sup>) e assegurou níveis prudentes de risco, menos expostos às variações dos juros e da taxa de câmbio (MERCADANTE, 2010). Cabe lembrar que a crise da dívida, dos anos 70-80, se deu justamente pelo fato de o endividamento brasileiro ter uma alta participação de títulos mais voláteis, ligados às taxas de

<sup>54</sup> Para visualizar gráfico e mais informações, ver Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda (2013).

juros e de câmbio, que foram afetadas pelos juros dos EUA, assim que o dólar passou a servir de moeda internacional de comércio e de reserva de valor.

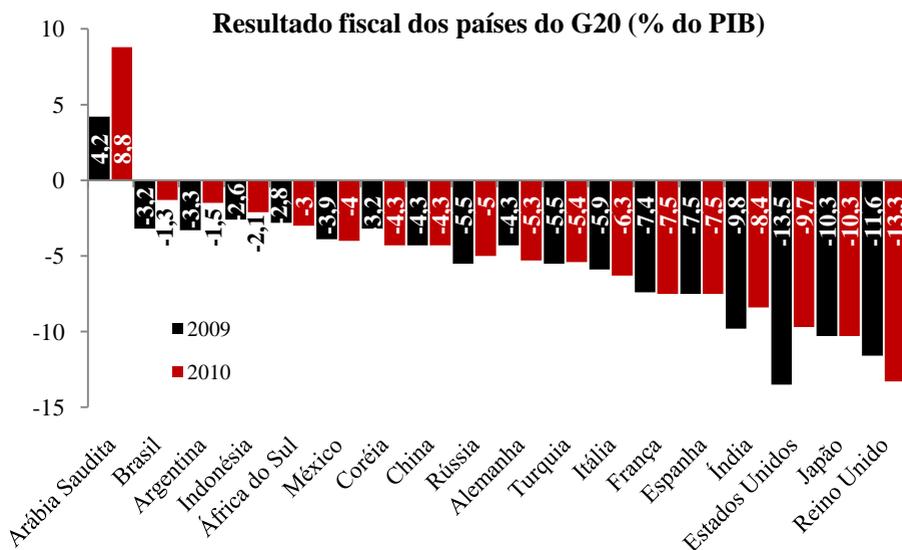
### Composição da Dívida Pública Federal, por Indexador (% do total)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, em Ministério da Fazenda (2011)

O Brasil passou a ser exemplo de política anticíclica, quando na fase mais aguda da crise financeira de 2008, houve um afrouxamento fiscal, acompanhado de expansão da liquidez (flexibilização monetária), o que minimizou o impacto doméstico da contração, pois levou o PIB de 2009 a uma forte retração (-0,2%), mas em 2010 a economia se recuperou fortemente (7,5%), proporcionando um grande otimismo nacional em relação às expectativas econômicas, principalmente em termos de geração de empregos, acompanhado de queda dos juros, do aumento do salário mínimo, de desonerações fiscais, e da ampliação de crédito, que elevaram a produtividade e o investimento privado de forma seletiva, e da adoção de medidas de incentivo ao consumo, como a suspensão do Imposto sobre Produtos Industrializados para eletrodomésticos (linha branca), automóveis e produtos ecologicamente corretos (linha verde), medidas que sempre foram consideradas pelos neoliberais como redutoras da eficiência da alocação de recursos (POCHMANN, 2010).

Também devem ser considerados os aperfeiçoamentos na gestão da inserção internacional, no que diz respeito à participação de títulos públicos em posse de estrangeiros indexados à taxa de câmbio, que é uma presença pequena, e, portanto, os custos de uma fuga desordenada do Real em busca da qualidade são divididos com a economia e os investidores estrangeiros, e “[...] *diante da posição do setor público em moeda estrangeira, no curto prazo, estes custos redundam em ganhos relativos (redução da dívida líquida do setor público, dado o elevado valor das reservas convertidos em reais)*” (CINTRA; ACIOLY, 2012, p.413).



Fonte: FMI, em Ministério da Fazenda (2011)

O custo das medidas anticíclicas no Brasil foi menor que o da maioria dos países do G20. Apesar de ter sofrido impactos da crise internacional, o Brasil foi um dos últimos países a senti-los, e um dos primeiros a retomar seu crescimento, beneficiado por sua solidez fiscal, pelo crescimento expressivo de superávits comerciais, pelo aumento de seus depósitos compulsórios e reservas

internacionais (acima de US\$350 bilhões<sup>55</sup>), e pela nova configuração internacional na geopolítica dos capitais, através do aproveitamento do deslocamento do centro dinâmico da economia mundial para os chamados BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e países emergentes, impulsionado pela diplomacia de eixo Sul-Sul. Em termos de PIB nominal, enquanto nos anos 1980 o Brasil estava na 12ª posição no ranking mundial das economias (US\$163 bilhões), durante o Governo FHC o país caiu da 7ª posição em 1995, para a 12ª em 2002, e retornou à 7ª posição em 2010 (US\$ 2.193 bilhões), ao final do Governo Lula.

Portanto, concorda-se com Mercadante (2010), que observou que a convergência dos três vetores (geração de saldos comerciais expressivos, redução dos riscos da instabilidade financeira, e “desendividamento” externo), diminuiu significativamente a exposição cambial da economia, suas necessidades de financiamento e sua vulnerabilidade diante de choques externos, explicando porque, apesar da magnitude da crise, o país pôde administrar com consistência os desequilíbrios, gerando empregos, aumentando salários e voltando a crescer com força no ano seguinte.

Para o italiano Pier Carlo Padoan, economista-chefe da OCDE, o Brasil vem experimentando uma transformação estrutural na relação entre Estado e mercado, ou seja, entre os setores, público e privado, na economia, sendo o equilíbrio entre crescimento econômico e questões sociais um componente essencial de seu sucesso (BBC BRASIL, 10/09/10).

## 2.6. A distribuição de renda

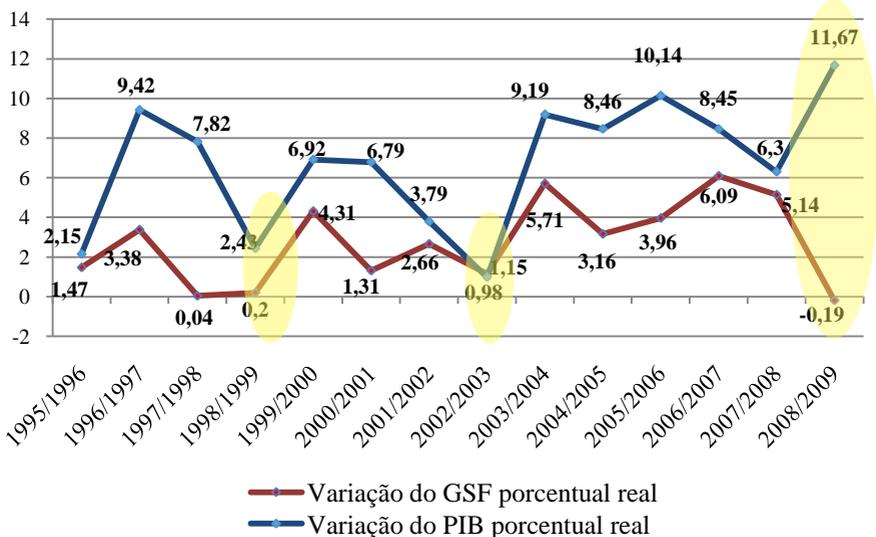
No Governo Lula, a questão social deixou de ser um elemento secundário e passou a ser central à economia e ao desenvolvimento. O gasto público, que aumentou de 14,1% do PIB em 1999, para 18,3% do PIB em 2009, deveu-se quase totalmente ao aumento da participação do gasto social, que passou de 7,7% do PIB em 2002 (R\$234 bilhões em valores absolutos), ao final do Governo FHC, para 15,5% do PIB em 2010, ou seja, R\$638,5 bilhões, em áreas como educação, saúde, previdência, assistência e outros benefícios sociais (PIS/PASEP, Seguro-Desemprego, benefício da prestação continuada, abono salarial e Bolsa Família). Em educação, por exemplo, enquanto o Governo FHC

---

<sup>55</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de gestão das reservas 2012**. 06/2012. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pom/gepom/relgestri/2012/06/relatorio\\_de\\_gestao\\_das\\_reservas\\_2012.pdf](http://www.bcb.gov.br/pom/gepom/relgestri/2012/06/relatorio_de_gestao_das_reservas_2012.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2012.

praticamente não expandiu investimentos anuais, e estes passaram, em valores absolutos, de R\$19,7 bilhões para R\$19,9 bi apenas, no Governo Lula cresceram constantemente e chegaram a R\$45,5 bi (2010), e em saúde de R\$37,3 bilhões (2002) para R\$68,8 bilhões (2010). Deste modo, através de ação anticíclica reverteu-se a tendência histórica pró-cíclica no país, de em momentos de crise o gasto social ser diminuído (DE CASTRO, 2012).

### Gastos Sociais Federais e as crises econômicas



Fonte: IPEA

Se em 1988 a pobreza atingia 41,7% da população brasileira e o índice Gini de desigualdade de renda do trabalho era 0,62, em 2008, os benefícios da Previdência e Assistência Social, associados à elevação do valor real do salário mínimo, evitaram que em torno de 45% dos brasileiros se encontrassem em condição de pobreza extrema, e que a pobreza caísse para 25,3% (redução de 39,3% em relação a 1988) dos brasileiros e um Gini de 0,54 (queda de 11,7%) (POCHMANN, 2010). Mesmo com as medidas restritivas do início do Governo Lula, desde 2003 passou-se a impulsionar uma maior **distribuição de renda**, promovida e verificada, dentre outros meios, através de:

### 2.6.1. Programas de transferência de renda e inclusão social e sócio-produtiva

Além do número de beneficiários e do valor<sup>56</sup> do benefício do programa Bolsa Família ter aumentado, em relação ao Bolsa Escola, do Governo FHC, o programa evoluiu de uma política social e assistencialista (programa Fome Zero) para uma política de inclusão sócio-produtiva<sup>57</sup>, com a adesão de subprogramas, como o Primeiro Emprego e o Próximo Passo (ou Planseg), e posteriormente o Pronatec (Programa Nacional do Ensino Técnico), para a capacitação profissional dos que deixassem o programa<sup>58</sup>, o que garantiu a entrada ao mercado de trabalho de jovens e adultos. Além disso, foram feitas inovações, como a criação de um Cadastro Único, e de condicionalidades, como a inclusão de medidas para combater a fome (segundo pesquisa do IBASE, mais de 70% dos beneficiários utilizam para a compra de alimentos e mais de 40% para material escolar), doenças (estimulando a vacinação e acompanhamento médico) e a evasão escolar (e por consequência o trabalho infantil)<sup>59</sup>.

Estudos apontam a grande contribuição dos programas de transferência de renda no enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, e o que se constatou em resultados foi que tais políticas abordam aspectos diversos que vão desde o mais imediato efeito, a elevação da renda, e que naturalmente provoca transformações na economia local, até os de médio e longo prazo, tais como padrões alimentares, educação, saúde, e assimetrias de gêneros (o benefício passou a ser entregue para as mães de família). Faz-se necessário, portanto, considerar a dimensão temporal na análise dos efeitos dessas intervenções, já que o Bolsa Família tem etapas de quatro tempos: primeiro a erradicação da

---

<sup>56</sup> O volume de beneficiários cresceu de 3,6 milhões para 12,4 milhões, entre 2003 e 2009, assim como o volume total investido, de R\$0,6 bilhão para R\$12,5 bilhões durante o mesmo período.

<sup>57</sup> Para mais informações sobre esse tipo de aperfeiçoamento de políticas sociais, ver Delgado e Peirano (2011).

<sup>58</sup> Em pesquisa divulgada em outubro de 2011, mais de 40% dos beneficiários já haviam deixado o programa voluntariamente. Em números absolutos são mais de 5,856 milhões de famílias. Ver: MÁXIMO, Luciano. Desistência do Bolsa Família por iniciativa própria chega a 40%. **Valor**. 17/10/11. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/voce-escreve/desistencia-do-bolsa-familia-chega-a-40.html>>. Acesso em: 23 set. 2012.

<sup>59</sup> O programa reduz em 36% o índice de evasão escolar. Neste contexto, o IBGE apontou redução de 13,44% do trabalho infantil em dez anos (2002-2012). Segundo a ONU, o Bolsa Família é a tecnologia social mais avançada em termos de inclusão social e sócio-produtiva, servindo de exemplo para mais de 60 países.

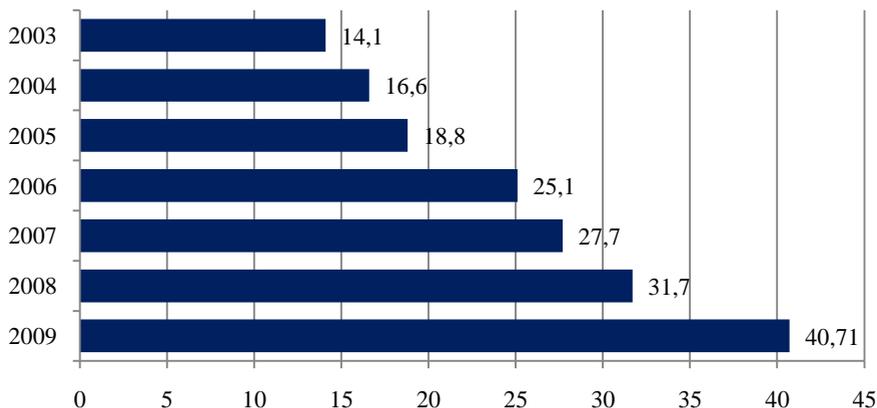
fome, segundo mudar padrões educacionais (a média escolar de alunos beneficiários é superior à média dos não-beneficiários) e de saúde nas famílias, terceiro a inclusão cidadã em serviços sócio-assistenciais, e quarto a inclusão sócio-produtiva.

Além da inclusão pelo Bolsa Família, houve notável impacto o aumento assistencial dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC), incluindo o componente residual da renda mensal vitalícia, que passaram de R\$3,3 bilhões em 2002, para R\$18,7 bilhões em 2009 (+467%), alcançando a cobertura de 3,5 milhões de idosos e pessoas com deficiência. Apesar do bônus demográfico, o sistema previdenciário, em especial o Regime Geral de Previdência Social, teve papel fundamental na distribuição de renda, cujos critérios passaram a incluir contextos regionais e sociais, junto ao aumento do salário mínimo, e sua trajetória, em porcentagem de pessoas com idade entre 15 e 29 anos socialmente protegidas, que havia sido cadente no Governo FHC, de 67% em 1995 para 62,9% em 2002, voltou a crescer no Governo Lula, para 67,7% em 2008. Em conjunto, os programas de transferência de renda, de assistência social e de segurança alimentar, somaram recursos em torno de R\$33 bilhões, contribuindo para o fortalecimento de um sistema de bem-estar social em nível inédito no Brasil. A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome simbolizou tal prioridade e passou a ser um dos três principais ministérios do Governo Lula.

### **2.6.2. Democratização do crédito**

No Governo Lula, o Brasil criou, expandiu e aprimorou um sistema de crédito nacional, ampliando a oferta de crédito, sobretudo imobiliário (que saltou de R\$7,9 bilhões em 2003, para R\$69,9 bilhões em 2009, com a inclusão de novas faixas inferiores de renda (priorização a famílias com renda de até três salários mínimos) no programa Minha Casa Minha Vida), para financiamentos de automóveis, e aquisição de bens para pessoas físicas em geral. Através do microcrédito produtivo orientado, direcionado a pequenos empreendedores, e que cresceu R\$2,8 bilhões entre 2004 e 2008, promoveu-se um processo sem precedentes de bancarização de segmentos da população historicamente marginalizados. Expandiram-se também o microcrédito ao consumo, e o crédito consignado, que teve papel importante na redução de riscos e dos *spreads* bancários e tornou-se o principal responsável pelo crescimento do crédito pessoal no período.

### Crédito Pessoa Física Caixa Econômica Federal (em R\$ bilhões)



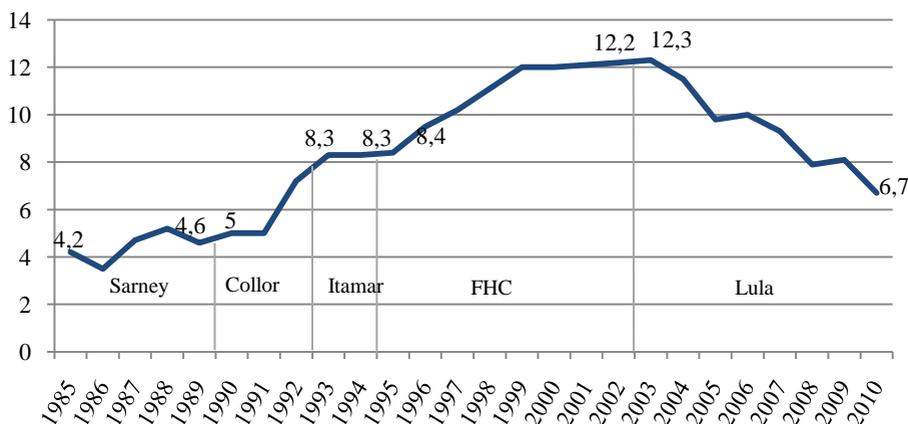
Fonte: Banco Central e Caixa Econômica Federal

Além disso, é importante destacar que a oferta de crédito no Brasil advém de um sistema financeiro historicamente líquido, respaldado por uma regulação bancária conservadora, que visa mitigar possíveis riscos envolvidos. De acordo com dados do Banco Central do Brasil, o índice de imobilização de capital dos 50 maiores bancos estava em apenas 24,7% em março de 2011, metade do percentual máximo de 50% estabelecido. Já o Índice de Solvência é de aproximadamente 18%, acima dos requerimentos de Basileia internacionais (8%) e domésticos (11%) (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2011).

#### 2.6.3. Geração de empregos

Enquanto no período neoliberal o emprego não era tido como um objetivo ou preocupação central ao desenvolvimento, e nele se ampliou o desemprego, de 4,6% em 1989, ao fim do mandato do presidente José Sarney, para 12,2% em 2002, fim do Governo FHC, com destaque para os governos Collor (aumento de 57% do desemprego acumulado) e FHC (aumento de 47%), o ciclo de crescimento entre 2006 e 2010 impulsionou fortemente a ocupação, fazendo a taxa média anual de desemprego no Brasil cair de 12,2% em 2002, para 6,7% em 2010, uma redução de -44% (BRASIL FATOS E DADOS, 2010).

## Taxa média anual de Desemprego (1985-2010)



Fonte: IBGE

Ainda em relação ao mercado de trabalho, verificaram-se dois padrões diferenciados durante o Governo Lula: entre 2003 e 2006, quando ocorreu uma redução na taxa de desemprego das Regiões Metropolitanas (RM's) (de 12,3% em 2003 para 10% em 2006), e acentuada na média nacional (de 12,3% em 2003, para 9,8% em 2005); e entre 2007 e 2010, quando se verificou uma redução expressiva das taxas médias de desemprego nas RM's (de 9,3% em 2007, para 6,7% em 2010) e uma melhora significativa da massa real de rendimentos dos ocupados (crescimento de cerca de 20%).

A geração de empregos no Governo Lula foi recorde, quando foram criados mais empregos do que os governos Sarney, Collor, Itamar e FHC juntos, ou, mais aproximadamente, 15 milhões de empregos entre 2003 e 2010, patamar três vezes superior ao dos 5 milhões criados no Governo FHC, por exemplo. Cabe destacar que além de avançar no número, avançou-se na formalização, com um aumento significativo (18,5%) do emprego industrial, e uma redução da participação da população ocupada no setor agrícola, de 21,1% em 2001, para 16,8% em 2008 (MERCADANTE, 2010).

Enquanto no período neoliberal perderam-se direitos e conquistas trabalhistas, com a diminuição e precarização do emprego e consequente desproteção social dos trabalhadores, no novo desenvolvimentismo o emprego se tornou o centro da estratégia nacional de desenvolvimento. O crescimento

econômico, aliado a um maior empenho e eficácia do Ministério do Trabalho e a políticas de inclusão previdenciária, a exemplo do empreendedor individual, acentuaram a redução da informalidade e a expansão do emprego formal, com carteira assinada e dentro do regime da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), e segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), entre 2002 e 2008 o número de empregados com vínculo formal cresceu de 28,7 milhões para 39,4 milhões (+37,5%), ou em números absolutos 10,8 milhões (11,8 milhões em 2009, segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, o CAGED), o dobro dos 5,5 milhões formalizados entre 1990 e 2002.

#### **2.6.4. Política de valorização salarial**

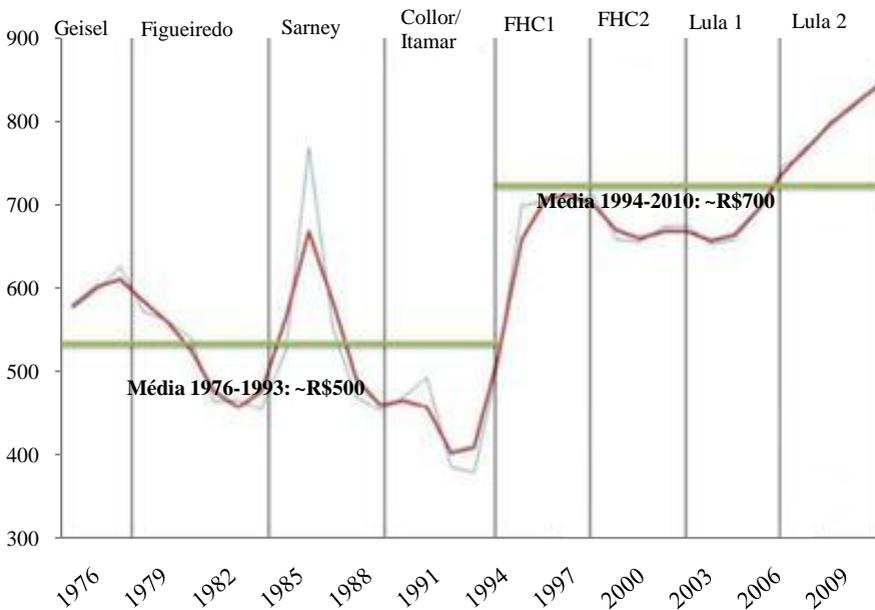
No período neodesenvolvimentista, o crescimento real do salário mínimo (expansão média de 5,9% ao ano e 53,67% deflacionado pelo ICV acumulado no Governo Lula), que havia caído no período neoliberal, de US\$111 dólares, em 1995, para US\$86 dólares, em 2002 (-23%), ao final do Governo FHC, no governo do petista saiu de US\$77/R\$312,00, em 2003, para US\$291/R\$510, em 2010 (+278%), e a melhora nas negociações laborais, que no Governo FHC haviam tido perdas e resultados sempre abaixo da inflação, no Governo Lula tiveram ganhos reais sempre acima, o que também teve efeitos positivos para a demanda agregada e a distribuição de renda (BRASIL FATOS E DADOS, 2010).

No Brasil, há algo que sustenta a macroeconomia que não é política macroeconômica. Acho que é, basicamente, o que foi estabelecido na Constituição de 1988, onde o salário mínimo (SM) tem um papel preponderante, via distribuição de benefícios pela previdência social. Acho que isso explica, em grande parte, o nosso sucesso a partir de 2004, quando o SM, de fato, assume uma trajetória mais acentuada de crescimento e onde o consumo passa, inicialmente a puxar o PIB, estimulando, posteriormente, decisões de investimento. [...] A previdência social distribui, por mês, dois terços dos seus benefícios (são cerca de 20 milhões de beneficiários) no valor de 1 SM. O crédito no Brasil saiu, nesse período, da faixa de 20% para mais de 40%, e a produtividade aumentou significativamente a partir de 2004; [...] O SM

aumentou muito, mas os demais rendimentos também aumentaram, e isso é resultado do aumento de produtividade [...] (SICSÚ, 2011, p.106).

Observaram-se avanços importantes na esfera distributiva, como o aumento do rendimento médio total, que vinha em trajetória cadente no Governo FHC, e passou a crescer no Governo Lula, puxado pela política de valorização do salário mínimo, formalização e ocupação do mercado de trabalho, e a melhora nos ganhos das negociações laborais, sempre acima da inflação neste último governo, enquanto no primeiro ficavam sempre abaixo.

### Rendimento médio total das pessoas de 10 anos ou mais de idade (em R\$ de maio de 2011)

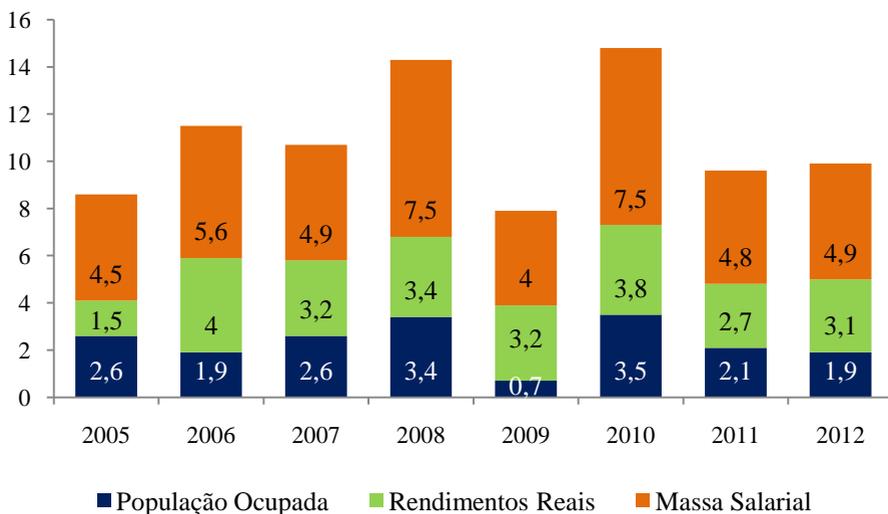


Fonte: IBGE, em QUEST INVESTIMENTOS (2012)

Neste contexto, além do aumento anual dos rendimentos reais (1,5% em 2005, 4,0% em 2006, 3,2% em 2007, 3,4% em 2008, 3,2% em 2009, e 3,8% em 2010) e da população ocupada (2,6% em 2005, 1,9% em 2006, 2,6 em 2007, 3,4

em 2008, 0,7 em 2009, e 3,5% em 2010), aumentou anualmente também a massa salarial (4,5% em 2005, 5,6% em 2006, 4,9% em 2007, 7,5% em 2008, 4,0% em 2009, e 7,5% em 2010). Em valor absoluto, o aumento da massa real de salários metropolitanos (em bilhões ao final do período), que não avançou muito no Governo FHC, passando de R\$25 bilhões em 1995 para R\$27 bilhões, em 2002, terminando em trajetória cadente, se expandiu progressivamente a cada ano no Governo Lula, alcançando R\$37 bilhões em 2010 (QUEST INVESTIMENTOS, 04/2012).

**Massa Salarial e Rendimentos Reais da População Ocupada (% a.a.)**



\*2012 acumulado até maio

Fonte: IBGE

### 2.6.5. Reforma agrária

Faz-se necessário destacar o papel estratégico da reforma agrária no combate à pobreza e à desigualdade social, visto que o acesso e a propriedade da terra estão direta e indiretamente ligados à agricultura (sobretudo familiar, que é a base produtiva), que é uma grande vantagem competitiva do país. Contudo, apenas o número de famílias assentadas, ou seja, a posse da terra, sem

assistência técnica, sem subsídios à comercialização e à produção, crédito e apoio, não basta, pois se cria uma verdadeira favelização rural. Neste sentido, além de o número de assentamentos ter aumentado (3.348 assentamentos, de área de 46,7 milhões de hectares, para 574.609 mil famílias, entre 2003 e 2009, ou 73% a mais), o Governo Lula introduziu mudanças importantes aos avanços no campo (MERCADANTE, 2010).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado em 1996, pelo Governo FHC, se sofisticou e se intensificou no Governo Lula, passando a ocupar aproximadamente 0,50% do orçamento nacional anual, no Plano Safra<sup>60</sup>, através de estímulos inéditos do BNDES e da inclusão de novos instrumentos e subprogramas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o sistema de contratação pública para abastecer as merendas escolares, da Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que conjuntamente criaram uma dinâmica positiva entre o aumento do crédito, da produtividade, e a demanda permanente das escolas públicas. Deste modo, se garantiu à agricultura familiar um espaço importante na estratégia de inclusão sócio-produtiva, e de desenvolvimento local e sustentável no Brasil, ao privilegiar as compras de assentados da reforma agrária, de comunidades tradicionais, e oferecer técnicas sustentáveis de irrigação e cultivo, como as agroecológicas e os sistemas agroflorestais, e melhores condições de crédito (Investimento, Agroindústria, Agroecologia, Cotas-Partes, Microcrédito Produtivo Rural), em diferentes modalidades (Semi-árido e Pronaf Jovem, Eco, Floresta, Mais Alimentos).

Deste modo, o Pronaf se tornou central para o desenvolvimento do Brasil, pois além da inclusão sócio-produtiva e da produção familiar, ele emprega mais de três quartos da força laboral rural, e o Brasil é um dos maiores produtores de alimentos do mundo, sendo 70% de toda a produção interna derivada da agricultura familiar. Portanto, a segurança alimentar que a produção familiar garante é essencial para um desenvolvimento mais sustentável (produção nacional de cerca de 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo e pecuária, 60% do leite, 59% dos suínos, 50% das aves e 30% dos bovinos) e certa contenção do agronegócio e de técnicas de cultivo agressivas.

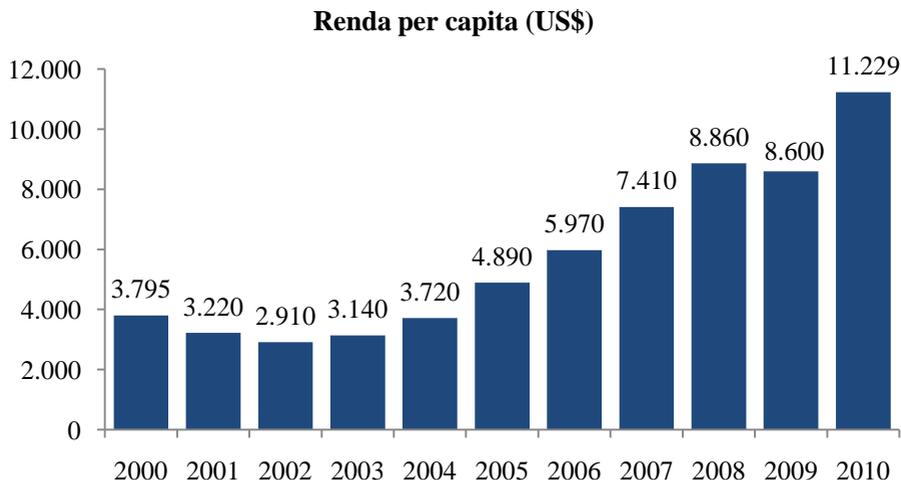
---

<sup>60</sup> Enquanto no Plano Safra 2003-2004 foram empenhados R\$5,4 bilhões, no Plano Safra 2010/2011 foram R\$8,5 bilhões em investimentos, e recursos para crédito e custeio da ordem de R\$7,5 bilhões. Em 2013, o montante total atingiu mais de R\$18 bilhões (um aumento de mais de 300% em relação a 2003).

## 2.7. Resultados Sociais

O saldo do PIB *per capita* (soma de todos os bens produzidos, dividido pelo número de habitantes) acumulado do início ao fim do governo, que durante o Governo FHC avançou apenas 3,7% (de R\$13.500 para R\$14 mil) em reais (R\$), e em dólares retrocedeu -59% (de US\$4.850 para US\$2.860), no Governo Lula avançou 25% (de R\$13.950 para R\$17.500) em reais e 240% (de US\$3.100 para US\$10.540) em dólares.

Do mesmo modo, a renda *per capita* (soma dos salários de toda a população dividido pelo número de habitantes) do Brasil, que vinha caindo de US\$3.795 em 2000 para US\$2.910 em 2002, no Governo Lula avançou anualmente (expansão média anual entre 20% e 30%), alcançando US\$11.229 em 2010, com leve queda apenas em 2009.

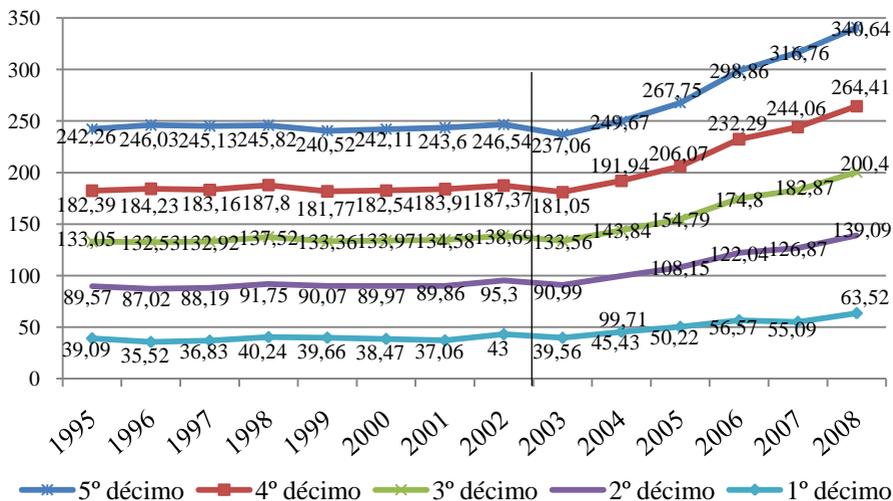


Fonte: IBGE

Quando observada a decomposição pela média *per capita* domiciliar do 4º décimo mais pobre da distribuição, nota-se pouca alteração no Governo FHC e vertiginoso crescimento no Governo Lula, quando passaram de R\$206,07 em 2003 para R\$264,41 em 2008. Quando igualmente observada a decomposição pela média *per capita* domiciliar do 5º décimo mais pobre da distribuição, nota-se uma completa estagnação e imobilidade social no Governo FHC, e

vertiginoso crescimento no Governo Lula, quando passam de R\$237,06 e, 2003, para R\$340,64 em 2008.

### Renda média dos cinco décimos mais pobres (em R\$)



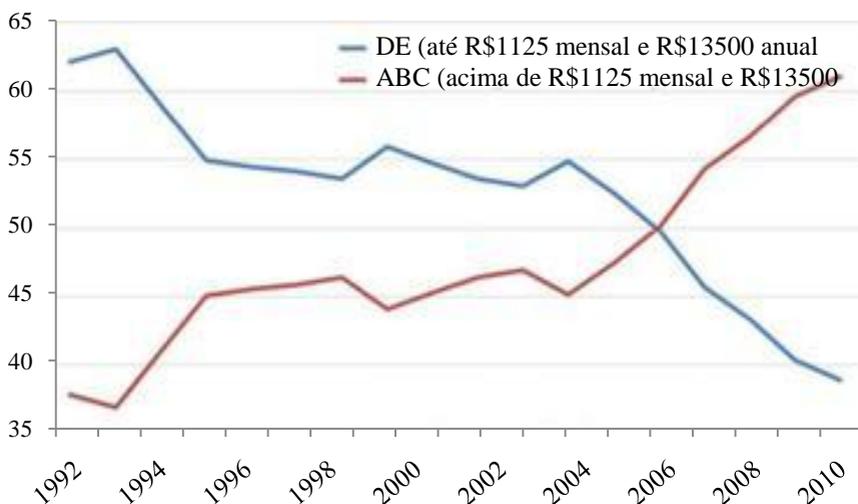
Fonte: IPEA

Em números absolutos, a pobreza e a miséria (classes D e E), que aumentaram 5 milhões de pessoas no Governo Collor, diminuíram em torno de 5 milhões nos governos Sarney e Itamar e 4 milhões no Governo FHC, e diminuíram em 33 milhões no Governo Lula, ou seja, um número expressivo de pessoas que passou a produzir e consumir mais. Notável destacar a redução de assimetrias regionais entre a renda do Nordeste e a de São Paulo, que se aproximou durante o Governo Lula, e reverteu um quadro histórico de imigração da região menos desenvolvida para a região mais desenvolvida do País<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Ver: NE tem maior avanço de renda e se aproxima de SP. **Folha de São Paulo**. Poder. 19/06/2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/931847-nordeste-tem-maior-avanco-de-renda-e-se-aproxima-de-sp.shtml>>. Acesso em: 23 set. 2012. Fuga do Nordeste e imigração para SP caem em 5 anos, diz IBGE. **Terra**. Brasil. 15/07/2011. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/fuga-do-nordeste-e-migracao-para-sp-caem-em-5-anos-diz>>

Segundo dados da PNAD e do IBGE, entre 2001 e 2011, enquanto a renda média domiciliar dos 20% mais ricos cresceu a 0,7% ao ano, a dos 20% mais pobres cresceu 5,1% ao ano, ritmo sete vezes maior. Com a elevação da renda *per capita* em todas as classes sociais, milhões de pessoas acenderam a classes superiores, e em 2005 o número de pessoas das classes A, B, e C juntas superou, pela primeira vez, a partir de 2006, o número de pobres e miseráveis (D e E) no país.

### População por faixas de renda individual total (Classes FGV)



\*Renda domiciliar mensal

Fonte: PNAD, em QUEST INVESTIMENTOS (2012)

Importante destacar que além do aumento do PIB e da renda per capita, houve também aumento do poder aquisitivo, observado no PIB Paridade por Poder de Compra (PPC, ou PPP em inglês), que passou de US\$1.334 bilhões em 2002 (9º maior do mundo), ao final do Governo FHC, para US\$2.269 bilhões em 2010 (7º maior do mundo), ao final do Governo Lula, segundo o Fundo

[ibge.726aeb5e3abda310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html](http://ibge.726aeb5e3abda310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html)>. Acesso em: 23 set. 2012.

Monetário Internacional em sua pesquisa *World Economic Outlook 2011*<sup>62</sup>. Deste modo, o poder de compra em cestas básicas alimentares com um salário mínimo, que durante o Governo FHC garantia apenas a compra de uma cesta básica, no Governo Lula ampliou-se para duas cestas e meia. Os brasileiros passaram a adquirir bens de consumo duráveis, como veículos, cujas vendas em bateram sucessivos recordes históricos, acima de três milhões de unidades, aumento de 150% entre 2003 e 2009, e computadores, cujo percentual de presença nos lares brasileiros triplicou (o número de domicílios com banda larga cresceu 87 vezes em 10 anos<sup>63</sup>). Além disso, entre agosto de 2010 e agosto de 2011 observou-se uma diminuição do grau de endividamento das famílias brasileiras<sup>64</sup>, com aumento da porcentagem dos que não têm dívidas de 45,5% para 52,2% e diminuição dos percentuais dos muito endividados, de 11,1% para 9,7% e dos que estão pouco endividados de 26,3% para 20,2% e um pequeno aumento dos mais ou menos endividados de 16,8% para 17,7%.

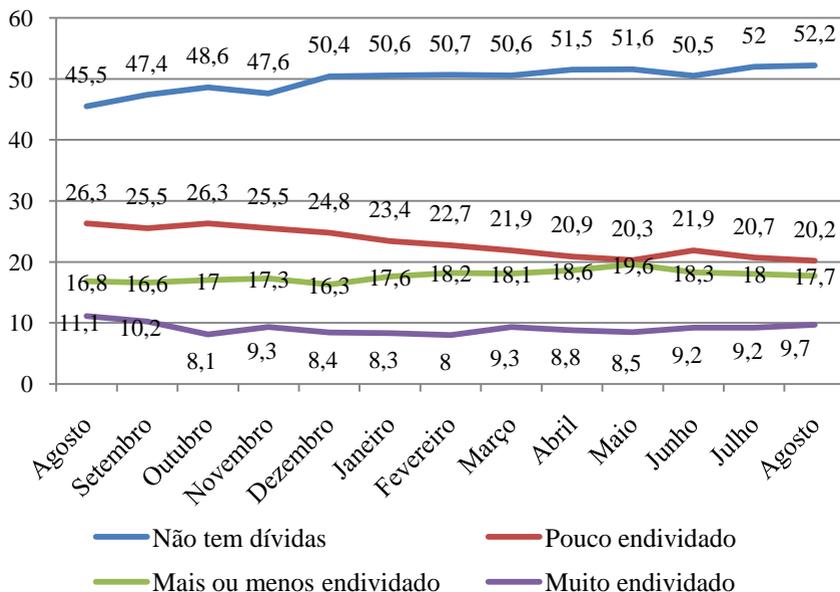
---

<sup>62</sup> CIA WORLD FACTBOOK. *Brazil GDP (Purchase Power Parity)*. Disponível em: <[http://www.indexmundi.com/brazil/gdp\\_\(purchasing\\_power\\_parity\).html](http://www.indexmundi.com/brazil/gdp_(purchasing_power_parity).html)>. Acesso em 12 jan. 2012.

<sup>63</sup> Número de domicílios com banda larga cresceu 87 vezes em 10 anos. **Jornal do Brasil**. 06/05/2011. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2011/05/06/numero-de-domicilios-com-banda-larga-cresceu-87-vezes-em-10-anos>>. Acesso em: 23 set. 2012.

<sup>64</sup> Outra pesquisa relevante do IPEA, ver: WAMBURG, Jorge. Ipea: 71,9% das famílias dizem estar melhor financeiramente hoje do que há um ano. **Agência Brasil**. 10/10/2011. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-10-10/ipea-719-das-familias-dizem-estar-melhor-financeiramente-hoje-do-que-ha-um-ano>>. Acesso em: 23 set. 2012.

### Percepção do grau de endividamento das famílias (ago.2010-ago.2011)



Fonte: Ministério da Fazenda (2012).

Neste contexto, no Governo Lula observou-se também queda acentuada do coeficiente Gini, que durante o Governo FHC havia caído de 0,602 em 1995 para 0,589 em 2002, em 2010 encontrou-se ao menor nível de desigualdade de renda da história do país, 0,530.

Do ponto de vista do desenvolvimento humano, o país também vem crescendo no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado pelo economista vencedor do prêmio Nobel, Amartya Sen, que é composto pela soma da renda per capita, com a expectativa de vida, o nível de escolaridade e a expectativa de vida escolar, alcançando o patamar “elevado” (passou de 0,661, em 2003, para 0,726 em 2010), ainda que falte um certo caminho a percorrer para atingir um nível “muito elevado”, que mesmo países latinoamericanos, como Cuba e Chile, já alcançaram.

## 2.8. Governo Dilma: aperfeiçoamento da estratégia nacional de desenvolvimento

O Governo Dilma tem como um dos seus principais desafios elevar a competitividade da economia brasileira, sem abrir mão da inclusão social e da redução das assimetrias, injustiças e desigualdades remanescentes, algo que passaria, necessariamente, por corrigir, ou ao menos minimizar, as distorções ainda existentes nos dois principais preços, ou seja, juros e o câmbio, ainda que os desafios não se restrinjam a isso.

Quando assumiu, a presidente Dilma Rousseff afirmou que levaria a taxa de juros reais para menos de 2%, patamar alcançado em 2012, quando seu maior empecilho, a mudança da rentabilidade da poupança, foi superado em maio do mesmo ano. Com efeito, também é positivo ressaltar que devido à mudança na composição da equipe econômica do Banco Central, de uma mais ortodoxa e conservadora, para uma um pouco mais heterodoxa, e sintonizada à realidade do país<sup>65</sup> – além de menores pressões inflacionárias (IPCA de 6,5% em 2011), sobretudo ao final de 2011, a presidente eliminou o piso para a redução da taxa básica de juros, mediante a vinculação da taxa de remuneração da caderneta de poupança à Selic, e neste contexto o Copom passou a baixá-la ao seu menor nível de série histórica (7,5% em 2011, e 7,25% em 2012), visando elevar o crescimento econômico.

O movimento de redução de juros foi seguido imediatamente pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica, e junto ao discurso da presidenta, em 1º de maio de 2012, em que cobrou redução dos bancos privados em relação aos juros e *spreads* praticados, consolidaram mudanças nas relações entre o sistema financeiro e o Estado brasileiro, que vinham aumentando suas tensões desde o fim do Governo Lula. Neste sentido, para Cintra e Acioly (2012) tais mudanças não podem ser vistas apenas como estilo de governar da Presidenta, mas como frutos da disputa pela autonomia relativa do Estado em relação aos outros segmentos dominantes do bloco no poder e frações de classes, como a bancário-financeira, que se viu fragilizada com o fortalecimento de outras frações, como os segmentos exportadores e industriais, além dos efeitos econômicos e ideológicos da crise internacional, que evidenciaram os fracassos da teoria econômica ortodoxa e de sua crença em mercados financeiros livres e Bancos

---

<sup>65</sup> É possível identificar neste governo uma maior coordenação entre Presidência e Ministério da Fazenda com o Banco Central, que já não goza mais de autonomia para determinar as taxas de juros em relação as quais o superávit primário (e veto a projetos de investimento público) deve se ajustar, como ocorria até o Governo Lula.

Centrais independentes como mecanismos mais eficientes em alocar recursos e garantir o bem-estar da população.

A manutenção da política de acúmulo de reservas, que possibilitou aplicar medidas anticíclicas de combate à crise internacional, simbolizou a redução das restrições externas do país, e, conseqüentemente, uma ruptura à hegemonia e ao poder dos mercados financeiros, doméstico e internacional, em questionar a orientação da política econômica nacional por meio de chantagens envolvendo retiradas abruptas de capital (fugas de capital), o que, contudo, não significou uma redução de suas elevadas taxas de lucro, apenas que ele já não tem a capacidade de realizar seus objetivos por cima dos outros interesses dos demais segmentos do bloco no poder e fora dele, e que tem menor influência na condução do padrão de acumulação brasileiro. Como nenhuma fração conseguiu ainda se consolidar como hegemônica no bloco de poder, pois a trajetória futura do padrão de crescimento brasileiro não está clara, o Estado consegue aumentar sua autonomia relativa diante dos diversos interesses do bloco no poder, configurando oportunidade única para direcionar novos rumos.

A elevação do superávit primário de 2011 em relação ao do ano anterior contribuiu para garantir o esforço de diminuição dos juros. Neste contexto, manteve-se a trajetória de dívida líquida cadente, que alcançou o menor patamar da série histórica do Banco Central, em 36,5% do PIB em 2011 e 35% do PIB em 2012. Segundo a nota sobre o setor externo, divulgada pelo Banco Central, o balanço de pagamentos registrou um superávit de US\$18,9 bilhões em 2012. As transações correntes apresentaram déficit de US\$54 bilhões, o equivalente a 2,4% do PIB, um pequeno aumento em relação a 2011, quando o déficit foi de US\$52 bilhões, ou 2,12% do PIB (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 23/01/2013).

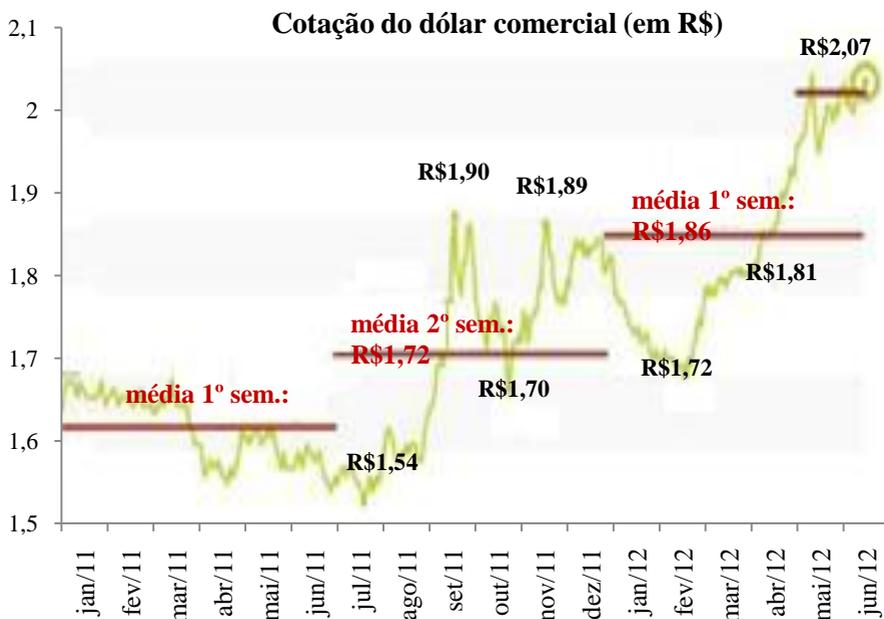
Importante destacar uma notável diminuição na velocidade do déficit anual corrente, que havia quase dobrado de 2009 para 2010. Neste contexto, a conta financeira acumulou um saldo superavitário em US\$74,6 bilhões, destacando-se o IED que em 2012 atingiram US\$65,3 bilhões, leve queda em relação aos US\$66 bilhões recebidos no ano anterior. As reservas internacionais, no conceito liquidez, somaram US\$378,6 bilhões em dezembro de 2012 (expansão de US\$26,6 bilhões no ano), enquanto no conceito caixa totalizaram US\$373,1 bilhões (expansão de US\$21 bilhões no ano). A dívida externa total (soma do setor público com o privado) ficou em US\$316,8 bilhões (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 23/01/2013).

No novo desenvolvimentismo, com as contas melhor organizadas, maior solidez fiscal, mais crédito, e um maior horizonte de planejamento de médio e

longo prazo, o Governo Dilma vem promovendo uma nova etapa de políticas e investimentos, e se comprometeu com uma reforma tributária e a intensificação na diminuição de mazelas sociais. Segundo Bresser “*Quase tudo o que a equipe econômica tem procurado fazer vai nesse sentido, inclusive o recém anunciado pacote de estímulo para crédito de longo prazo*” (IG SÃO PAULO, 12/01/2011).

Contudo, o economista considera que o país ainda precisa diminuir sua dependência ao IED, reduzir mais a taxa de juros real, e continuar as correções monetárias para conter a alta do real em relação às demais moedas, principalmente ao dólar. “*O controle cambial é um ponto central no novo desenvolvimentismo. O governo recebeu um câmbio com US\$1 valendo R\$ 3,95 e está deixando para a presidente Dilma Rousseff um câmbio de R\$ 1,70.*” Outra crítica de Bresser-Pereira é de que poderia haver mais controle sobre o capital estrangeiro, para evitar distorções cambiais: “*Sou favorável à quarentena para a entrada de recursos externos no Brasil.*” [...] “*Controle de capital não é um pecado mortal. O dólar cotado entre R\$ 2,40 e R\$ 2,50 seria um câmbio razoável. O Brasil poderia crescer o dobro dos atuais 3,5% per capita se tivesse a taxa de câmbio correta*” (IG SÃO PAULO, 12/01/2011).

Em 2012, o Banco Central anunciou novas medidas de controle cambial, como o controle sobre entradas e saídas de capitais, além de intervenções pontuais no mercado de câmbio, com a compra e venda de moedas, de títulos públicos indexados, bem como *swaps* e opções, e contratos futuros. A partir de abril de 2012 o dólar voltou a se desvalorizar, afetado pela crise da dívida europeia, levando o real a atingir a alta de R\$2,07, patamar não visto desde a crise de 2008, e mais perto do equilíbrio corrente (em torno de R\$2,10). De fato, não há uma banda cambial, o que há são administrações necessárias em um contexto de guerra cambial, em que países desenvolvidos aplicam políticas monetárias expansionistas (afrouxamento quantitativo, ou *quantitative easing* em inglês) e desvalorizam suas moedas artificialmente.



Fonte: CMA, em Ministério da Fazenda (2012).

Sobretudo a partir do segundo semestre de 2011, a crise de endividamento dos países neoliberais trouxe o mundo a mais um período recessivo na Europa, nos EUA e no Japão, e com isso impactou o crescimento do PIB mundial, bem como o brasileiro, que vem observando certa diminuição do peso da indústria (e da indústria de transformação em especial) no valor adicionado do PIB (de uma participação média de 11% no final dos anos 40 subiu para 27,2% nos anos 80, e a partir dali vem se reduzindo para um patamar de 15% a 16% entre 1997 e 2010), passando-se a questionar se o Brasil estaria em processo de desindustrialização. Contudo, não se trataria de um processo muito profundo e sem retorno, ainda que preocupante. Entre 1985 e 2010, o emprego no setor de serviços cresceu 11,0%, enquanto na indústria de transformação, houve redução de 28,0%, bem como leve queda na agropecuária. Já na indústria geral, o emprego aumentou também 11,0% (DIEESE, 2011).

Especialmente em 2010/2011, entretanto, os limites ao modelo de crescimento baseado no mercado interno e na redistribuição da renda, combinado com a

manutenção de juros elevados e apreciação cambial, mostraram-se claros. Observa-se um tipo de crescimento com elevação do consumo das famílias, mas com baixo dinamismo industrial, caracterizado externamente por uma acoplagem passiva às cadeias produtivas asiáticas que puxa para a reprimarização da pauta exportadora e para a especialização regressiva da estrutura produtiva. O consumo cresce sem expansão da produção industrial devido ao vazamento da renda para o exterior com o aumento das importações de manufaturas e desarticulação das cadeias produtivas domésticas (aumento do conteúdo importado) (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p.935-936).

O PIB de 2011, que teve expansão de 2,7%, foi determinado por forte entrada de importações (9,7%), seguido pelo investimento (FBCF) (4,7%), pelas exportações (4,5%), pelo consumo das famílias (4,1%), pela agropecuária (3,9%), pelos serviços (2,7%), pelo consumo do governo (1,9%), e pela indústria (1,6%) (IBGE, 2011).

### **2.8.1. Industrialização e desindustrialização**

Nesta parte propõe-se descrever e analisar o contexto de ambos os fenômenos que têm sido observados no Brasil. No que se refere à conjuntura enfrentada pela indústria em geral, e pela indústria de transformação<sup>66</sup> em particular, pois este é o lócus mais dinâmico de uma economia, onde se agregam mais valores ao produto total, e se cria o maior número de empregos, modificando a estrutura produtiva, de acordo com o relatório do Dieese (2011), não é possível caracterizar como desindustrialização, em termos restritos, apenas o processo em que o setor industrial perde espaço para outros setores, ou ainda que gera valor ao produto, mas não postos de trabalho. Deste modo, a desindustrialização, entendida como perda tanto de empregos industriais quanto de valor adicionado da indústria, pode, no caso brasileiro, ser vista sob o conceito de desindustrialização relativa, ou seja, como uma etapa de

---

<sup>66</sup> Segundo a nota do Dieese, as indústrias extrativas, de energia e o agronegócio possuem um dos maiores níveis de produtividade do mundo, com elevada capacidade de competir, bem como a construção civil, outro importante ramo industrial, que não sofre competição internacional por não produzir bens comercializáveis (*tradeables*).

modernização da economia, em que o setor de serviços passou a gerar mais empregos e renda, e exige um uso intensivo de mão de obra e alto grau de especialização e qualificação.

Em 2013, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) lançou o estudo “Por que reindustrializar o Brasil?”, em que observa que a produção do setor corresponde a 13,1% do PIB, enquanto o setor de serviços ocupa mais da metade. Para a entidade, países ricos primeiro se industrializaram, e só depois investiram no setor de serviços. Contudo, todos os nove países com mais de 25 milhões de habitantes, que através da industrialização (mais de 20% do PIB composto por produção industrial) passaram a um PIB per capita de US\$20 mil, mencionados como modelos para a entidade, foram nações que chegaram a esse patamar nos anos 70, quando o setor de serviços ainda não ocupava uma posição tão relevante na economia mundial. O estudo calcula que para dobrar o PIB per capita brasileiro em vinte anos, é preciso avançar anualmente a 4% ao ano, ou 5,3% caso dobre em quinze anos (COELHO, 08/2013).

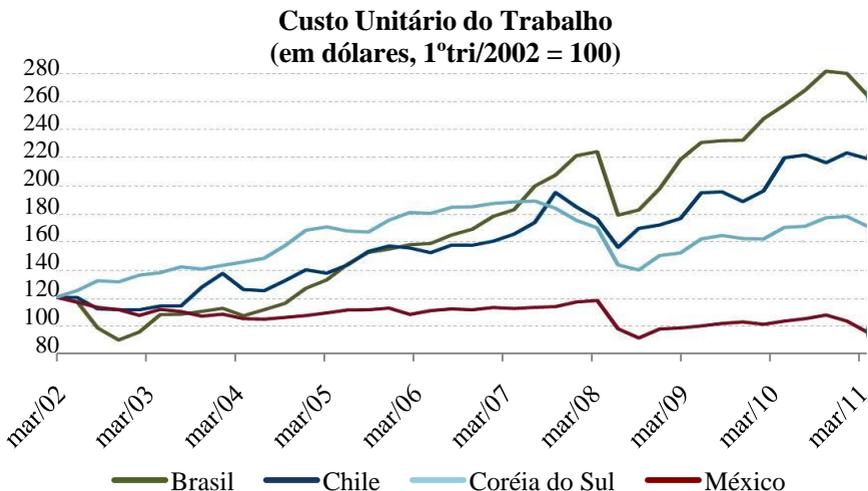
Doravante, o Brasil deve ficar atento mesmo à desindustrialização relativa, pois nem todos os setores industriais se desenvolveram plenamente (indústria de transformação, pelo menos a maior parte, ainda não atingiu totalmente estágios de produtividade e competitividade compatíveis com os níveis internacionais), assim como a renda não cresceu o suficiente ainda (Brasil é um país de renda média, não alta, como a dos países que passaram pelo mesmo processo sem perdas à população), ou seja, trata-se de uma desindustrialização precoce, porém, de maior magnitude em relação ao padrão internacional, e, portanto, eventuais consequências podem ameaçar o progresso tecnológico, o crescimento da economia e conseqüentemente a qualidade de vida da população, com redução no valor agregado e no número de empregos gerados. Ainda segundo o Dieese (2011, p.5):

Para países como o Brasil, além de deixar de gerar empregos qualificados, a diminuição do peso da indústria cria uma dependência perigosa, uma vez que todos consomem produtos industriais com mais qualidade e em quantidades cada vez maiores. O consumo de produtos industrializados cresce com o crescimento da renda da população. A elasticidade-renda por produtos industriais é superior à elasticidade por produtos primários. Uma nação, que sem completar seu círculo industrial, vê a indústria de

transformação perder espaço para outros setores, principalmente os serviços, pode, em médio prazo, enfrentar graves problemas no setor externo, com crescentes déficits em conta corrente e conviver com reduções na geração e na qualidade dos empregos.

Dentre as diversas razões apontadas pelo Dieese (2011) como responsáveis pela desindustrialização, destacam-se: excessiva valorização cambial (dentre as causas, a Doença Holandesa); altas taxas de juros; estrutura tributária ineficiente; problemas de infraestrutura; excesso de burocracia; grande vantagem comparativa na produção de bens primários; acumulação insuficiente de poupança; educação formal insuficiente e baixa qualificação da mão de obra. Cabe ressaltar a forte relação entre: juros altos e valorização cambial; estrutura tributária ineficiente e aumento de custos de investimento, o que acarreta em taxas de retorno menores, que por vezes inviabilizam projetos industriais; e juros altos com infraestrutura precária, excesso de burocracia, e de poupança interna insuficiente, que também afetam o volume de investimentos. “*Em resumo, mais de dois terços do custo Brasil são resultado direto e indireto de juros elevados e câmbio fortemente apreciado*” (ANUÁRIO ABIMAQ, 2009-2010, p.19).

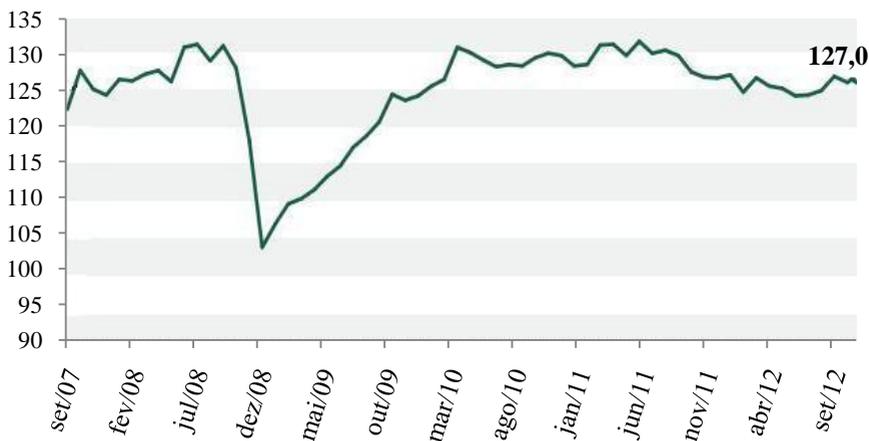
Como resultado, o custo do capital de giro e tributário fica alto, assim como o custo unitário do trabalho brasileiro, que ainda é muito alto, superior mesmo ao de países em desenvolvimento, como o Chile, a Coréia do Sul, e o México, por exemplo. O que os empresários mais demandam são melhorias das condições logísticas, uma taxa de câmbio competitiva, avanços no sistema tributário, redução de custos de energia elétrica e impostos sobre o faturamento, desonerando a folha de pagamentos (DIEESE, 2011).



Fonte: Credit Suisse, Nomura, J. P. Morgan, CSHG e Bloomberg, em Blog do Dr. Money (06/07/12).

Neste contexto, a produção industrial passou a apresentar dificuldades, sobretudo ligadas à aquisição de bens de capital, necessária para a modernização produtiva, cujos índices de produção industrial passaram a apresentar diminuições e maior insustentabilidade, sem, contudo, cair ao patamar que chegou ao final de 2008. Em 2012, a produção industrial (quantum) diminuiu no começo do ano, depois foi se recuperando ao longo do ano, e registrou expansão de 0,9% em outubro, ante setembro, e avanço de 1,1% sobre o trimestre anterior, alcançando 127,0.

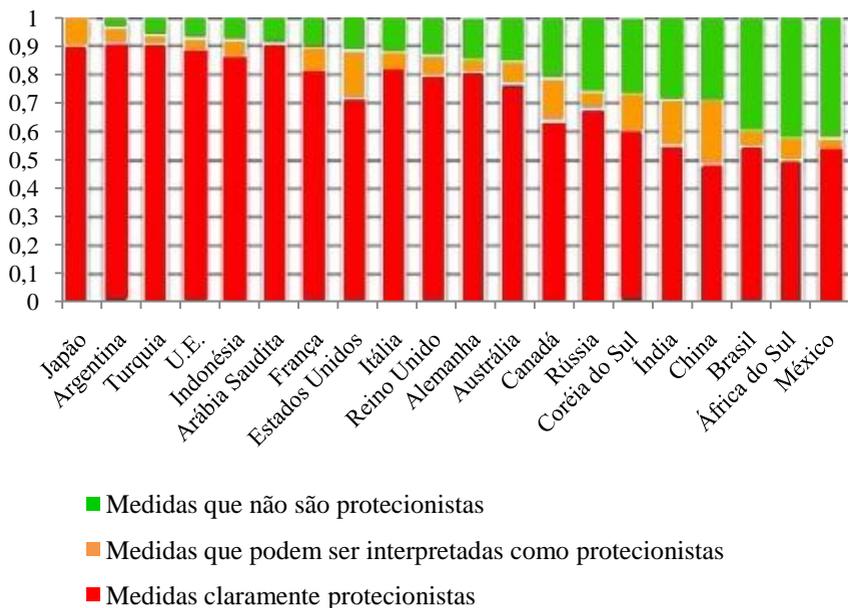
### Índice de Produção Industrial (número-índice, com ajuste sazonal, 2002=100)



Fonte: IBGE, em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda (2013).

Em 2011, as exportações brasileiras ocuparam 1,60% da participação no total mundial (AEB, 2012). Contudo, o País ainda é apenas o 20º maior, e poderia ter participação bem superior, se determinados países, que se dizem liberais, abrissem mão de suas políticas protecionistas, pois, como aponta o artigo de Marcelo Zero (2012), com os dados da Global Trade Alert, organização não-governamental britânica, ligada ao Center for Economic Policy Research (Centro de Pesquisas de Políticas Econômicas), o Brasil é uma grande vítima do protecionismo comercial, sobretudo no setor de agricultura.

### Composição das medidas anunciadas pelos governos de cada país do G20, desde novembro de 2008, de acordo com o grau de protecionismo



O relatório de 2012, *Débâcle: The 11th GTA Report on Protectionism*, aponta o Brasil como principal vítima do protecionismo<sup>67</sup>, com um total de 54 medidas protecionistas ou supostamente protecionistas, com base na avaliação de medidas supostamente protecionistas adotadas por diferentes países após novembro de 2008, posição confortável em relação a outras nações importantes para o comércio internacional, tais como os países do G20, a União Europeia (302 medidas discriminatórias adotadas), Estados Unidos, Turquia, China, Índia, Alemanha, Japão, Argentina, etc, de quem o país sulamericano sofreu o impacto de nada menos que 292 medidas claramente discriminatórias. Além disso, o país adotou um número relativamente alto de medidas não-discriminatórias (coluna verde) (JUS BRASIL, 2012).

<sup>67</sup> Brasil é o menos protecionista entre os integrantes do G20. **Valor**. 13/06/13. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/3159726/brasil-e-o-menos-protecionista-entre-os-integrantes-do-g-20#ixzz2W9V1JKRF>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

Neste sentido, críticas dos Estados Unidos ao Brasil (pelo aumento do Imposto sobre Importações como mecanismo de defesa e compensação pelas perdas monetárias) chegam a ser irônicas, visto que este é um dos países mais protecionistas do G20 (e do mundo), e o país sulamericano tem déficit comercial acumulado em US\$20,3 bilhões entre 2009 e 2011 com o vizinho do norte, um dos poucos países com os quais os EUA têm superávit comercial significativo. Cabe lembrar que os EUA, embora tenham uma tarifa média de importação baixa, são extremamente protecionistas em bens e setores em que o Brasil é muito competitivo, como aço, suco de laranja, etanol, carnes e frutas, etc., em que se observam barreiras não-tarifárias, picos tarifários e quotas, além dos enormes subsídios que agricultores norte-americanos recebem do governo, e que geram processos que o Brasil vem ganhando dos EUA em painéis da OMC (JUS BRASIL, 2012).

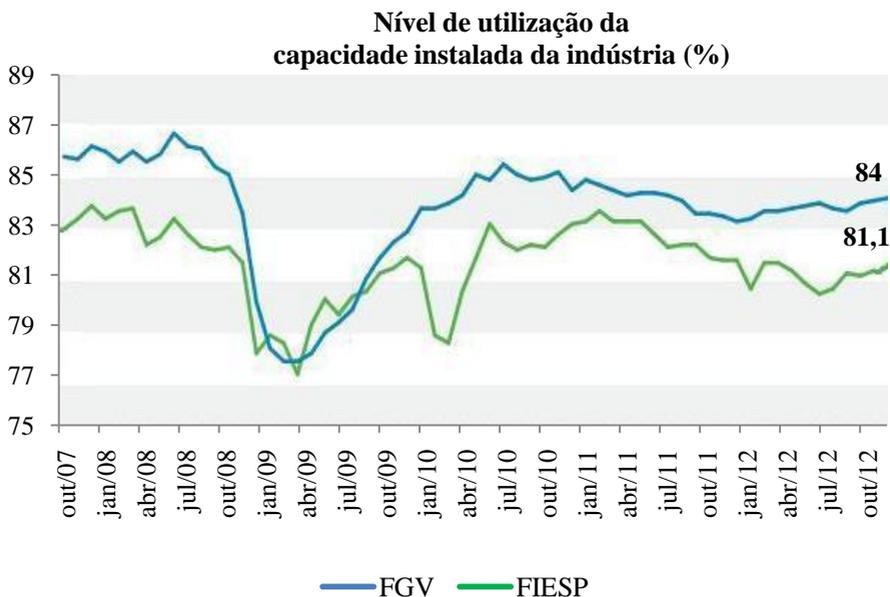
O artigo critica também as formas modernas de protecionismo monetário de países desenvolvidos, como o “tsunami monetário” provocado pelos Estados Unidos e pela União Europeia, e denunciado pela presidenta Dilma Rousseff, que geram desvalorização de suas moedas e barateamento artificial de seus produtos. EUA e UE, ao invés de praticarem uma política fiscal expansionista (*quantitative easing*), aumentando a demanda interna e distribuindo renda, como faz o Brasil, preferem praticar uma política monetária expansionista, exportando seus desequilíbrios internos, e se recuperando a custa da predação monetária de outros países (JUS BRASIL, 2012).

Em meio a incertezas da crise internacional, que diminuiu ainda mais a demanda externa por exportações, em 2012 o PIB cresceu pouco (apenas 1,6%), também devido aos gargalos ao crescimento, que compõem o chamado “Custo Brasil”: tributos, juros, infraestrutura, portos, aeroportos, e logística em geral, e que impactam diretamente na competitividade das empresas, que desde 2010 vinham acumulando estoques, como o setor automobilístico, o que fez o Ministério da Fazenda reduzir o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), com o objetivo de liquidá-los, para que a produção voltasse a se aquecer, já que a capacidade instalada total havia baixado (o que por sua vez, levou a uma retração dos investimentos privados nacionais a partir de 2011, que vinham sendo fonte importante do crescimento, e veio a ser causa central do baixo desempenho de 2012). Como resultado de curto prazo, os emplacamentos e as vendas de automóveis dispararam, liquidando parte considerável dos estoques<sup>68</sup>,

---

<sup>68</sup> Venda de veículos bate recorde e cresce 4,7% em 2012. **Folha de São Paulo**. Mercado. 03/01/2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1209290-venda-de-veiculos-bate-recorde-e-cresce-47-em-2012.shtml>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

que voltaram a se reduzir, refletindo os estímulos no nível de utilização da capacidade instalada (84% no indicador da FGV e 81% no da FIESP, apenas no estado de SP) e certa recuperação industrial<sup>69</sup>.



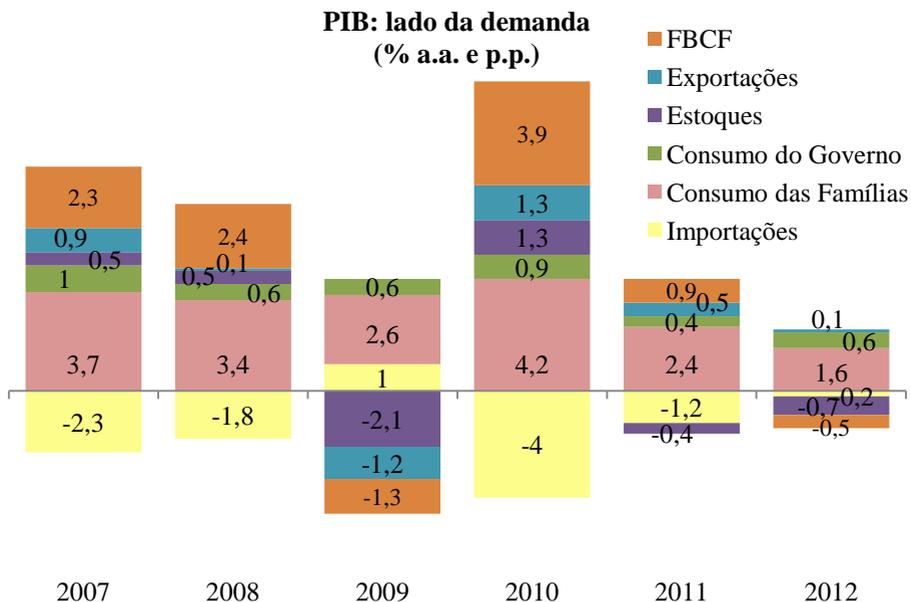
\*FIESP apenas do estado de São Paulo

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda (2013).

Ainda visto do lado da demanda, observou-se uma baixa dos estoques, entre 2011 e 2012, de -0,4 para -0,7%, bem como da Formação Bruta de Capital Fixo

<sup>69</sup> Em janeiro de 2013, o indicador da Confederação Nacional da Indústria (CNI) de nível de utilização da capacidade instalada da indústria atingiu a marca dos 84%, uma das maiores marcas da história, segundo a CNI, voltando a repetir esse resultado em abril, confirmando a redução de estoques. Em junho, alcançou 83,3%, ainda um dos maiores níveis desde 2011. Ver: Faturamento da indústria cresce 5% e nível de utilização da capacidade instalada é o maior desde 2011. **Portal da Indústria**. 11/06/13. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2013/06/1,16538/faturamento-da-industria-cresce-5-e-nivel-de-utilizacao-da-capacidade-instalada-e-o-maior-desde-2011.html>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

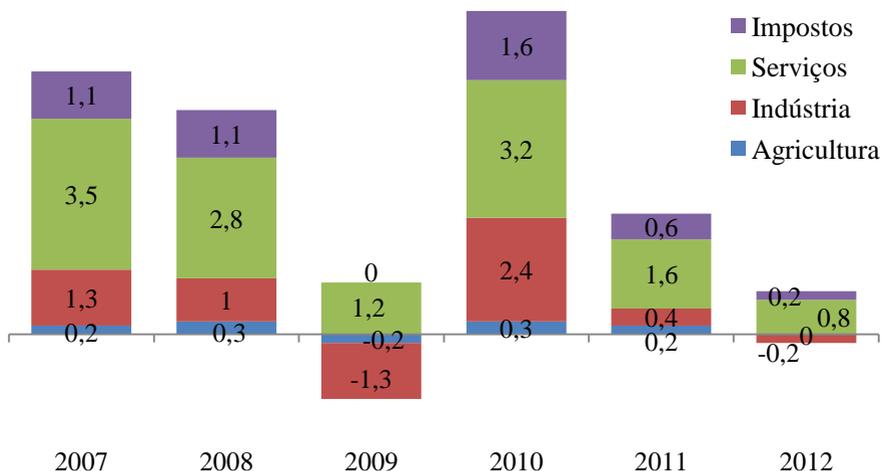
(FBCF) de 0,9% para -0,5%, das exportações de 0,5% para 0,1%, e das importações de -1,2% para -0,2%, assim como o consumo, do governo, cujo aumento foi de 0,4% para 0,6%, e das famílias, que teve expansão de 2,4% e 1,6%, naquele mesmo período, respectivamente.



Fonte: IBGE, em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda (2013).

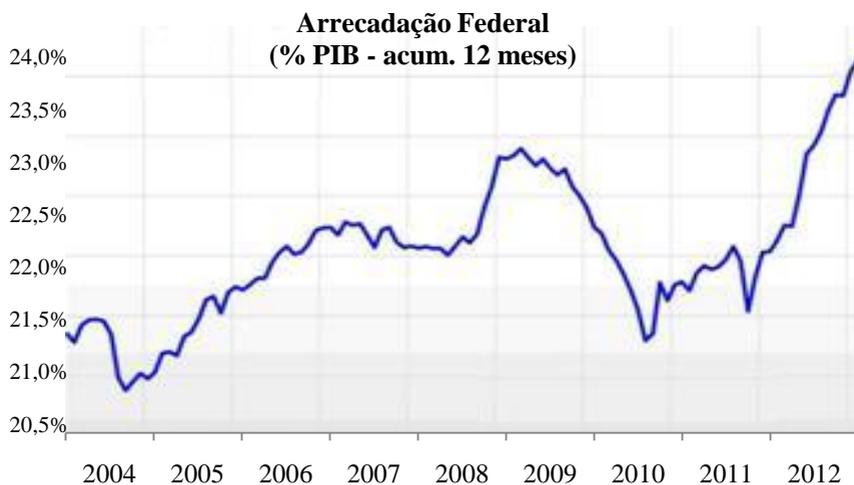
Entre 2011 e 2012 (acumulado nos últimos 4 trimestres), das contribuições ao crescimento do PIB do lado da oferta, observou-se queda de 1,6% para 0,8% nos serviços, de 0,4% para -0,2% na indústria, e de 0,2% para 0,0% na agricultura, que praticamente estagnou, em relação ao ano anterior, afetada por safras perdidas devido a mudanças climáticas nos Estados Unidos e no Brasil.

### PIB: lado da oferta (% a.a. e p.p.)



Fonte: IBGE, em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda (2013).

Igualmente, na ótica da oferta no PIB anual, os impostos passaram a ocupar menor espaço no Governo Dilma, em relação ao seu antecessor, refletindo diminuição da atividade e o aumento das desonerações. Em 2011 a expansão anual da arrecadação em relação ao ano anterior, na composição do PIB, ficou em 0,6%, enquanto no ano seguinte caiu para 0,2%. Já em relação ao PIB acumulado, a arrecadação federal acumulada em 12 meses, que vinha caindo desde 2008, de 22,75% do PIB para 21,3% em 2009, voltou a crescer ao final do Governo Lula, com crescimento ainda maior nos dois primeiros anos do Governo Dilma, de 21,5% do PIB para 23,6% em fevereiro de 2012 (QUEST INVESTIMENTOS, 04/2012).



Fonte: Quest Investimentos (2012)

Cabe observar que, apesar de uma menor atividade produtiva, o faturamento das indústrias continuou crescendo, em ritmo de 2,5% em 2012<sup>70</sup>.

<sup>70</sup> CNI identifica moderada recuperação da atividade industrial. **Agência Brasil**. 17/01/2013. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-01-17/cni-identifica-moderada-recuperacao-da-atividade-industrial>>. Acesso em: 19 jan. 2013.

### Faturamento real da indústria (base fixa 2006 = 100, com ajuste sazonal)



Fonte: CNI

Visando reverter o quadro de desindustrialização precoce, o Governo Dilma investiu em uma política industrial mais ambiciosa do que as medidas executadas pelo Governo Lula. O Plano Brasil Maior representa uma nova etapa da política industrial, que aperfeiçoará os avanços da PITCE (2003-2007) e da PDP (2008-2010), atuando diretamente em nível de governo nacional, com efeitos indiretos multiníveis. O plano, que integra instrumentos dos ministérios e órgãos do governo federal ao diálogo com o setor produtivo, estabelece uma política industrial, tecnológica e de comércio exterior para o período 2011-2014, com estímulos à inovação e à produção nacional, visando reduzir custos, elevar a competitividade industrial nacional, e, conseqüentemente, gerar mais empregos e renda ao povo brasileiro<sup>71</sup> (PLANO BRASIL MAIOR, 2011). No entanto, as

<sup>71</sup> O Brasil Maior é composto por um conjunto de medidas, como a redução de impostos (PIS e Cofins), a defesa comercial contra o protecionismo externo e a guerra cambial, a

medidas mais importantes do Plano só passaram a ter efeito em meados de 2012, depois que foram aprovadas pelo Congresso e entraram em vigor. Em 2012 observou-se uma redução da carga tributária, com desoneração de mais de R\$ 44,5 bilhões, o que representa cerca de 1% do PIB, e estimado para 2013 R\$ 72,1 bilhões, e R\$ 91,5 bilhões para 2014<sup>72</sup>.

O Inovar Auto (ou Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores) é um programa de

---

desoneração de impostos da folha de pagamentos (impostos sobre salários) de mais de quarenta setores industriais, e o estabelecimento do Regime Reintegra, que devolve créditos residuais acumulados na cadeia de abastecimento em até 3% do valor das exportações de manufaturas. As medidas destinam-se especialmente a setores onde há risco ou início de um processo de desindustrialização, como couro, têxtil, calçados e móveis, assim como aos mais relacionados à produção manufatureira e de inovação tecnológica, a exemplo do setor automobilístico, de tecnologia da informação (TI), de softwares, e de semicondutores, privilegiando o conteúdo local e nacional, com sanções tributárias para os fabricantes que não cumpram as normas do plano (PLANO BRASIL MAIOR, 2011).

Dentre as dez metas-base do plano até 2014, observa-se: 1) a ampliação do investimento fixo em % do PIB (de 18,4 em 2010 para 22,4%); 2) a elevação do dispêndio empresarial em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em % do PIB (0,59% em 2010 para 0,90%); 3) o aumento da qualificação de Recursos Humanos (porcentagem de trabalhadores da indústria com ao menos ensino médio completo) de 53,7 em 2010 para 65%; 4) a ampliação do valor agregado nacional: aumento do valor da transformação industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP), de 44,3% em 2009 para 45,3%; 5) a elevação da participação da indústria intensiva em conhecimento: VTI da indústria de alta e média-alta tecnologia/VTI total da indústria, de 30,1% em 2009 para 31,5%; 6) o fortalecimento das MPMEs, aumentando em 50% o número de MPMEs inovadoras, de 37,1 mil em 2008 para 58 mil; 7) produção mais limpa, com a diminuição do consumo de energia por unidade do PIB industrial (consumo de energia em tonelada equivalente de petróleo – tep/unidade de PIB industrial), de 150,7 tep/R\$ milhão em 2010 para 137 tep/R\$ milhão; 8) aumentar a diversificação das exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional, de 1,36% em 2010 para 1,60%; 9) elevar a participação nacional dos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias: aumentar o valor da transformação industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) dos setores ligados à energia, de 64% em 2009 para 66%; 10) ampliar o acesso a bens e serviços para a qualidade de vida, com um aumento no número de domicílios urbanos com acesso à internet de banda larga, de 13,8 milhões para 40 milhões (PLANO BRASIL MAIOR, 2011).

<sup>72</sup> Para mais detalhes, ver Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda (2013).

incentivos fiscais para indústrias intensivas em trabalho, e de promoção, via financiamentos a juros subsidiados do BNDES, de investimentos em produção, exportação e inovação tecnológica, presente na segunda fase do Plano Brasil Maior, que induzirá a produção nacional a incluir conteúdo inovador e adensar a cadeia produtiva de automóveis, além de oferecer redução de até 30% do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) para automóveis produzidos e vendidos no País, o que deverá diminuir significativamente os custos, e, por sua vez, os preços (MDIC, 20/05/13). Neste sentido, não se trata de “escolher vencedores”, pois a prioridade do plano é dada às empresas que mais se esforçarem em manter investimentos e adensar cadeias produtivas, que são as que mais agregam valor, e, conseqüentemente, geram mais empregos e renda. Sobre isso, a presidente Dilma declarou em entrevista:

Nós damos incentivos fiscais e financeiros, e queremos um retorno para o país inteiro, não é para o governo, a manutenção do emprego. Então, permanentemente, nós estamos olhando isso. Não há uma cronologia. Na medida em que acontecem esses incentivos é absolutamente justo que o governo acompanhe o desempenho do emprego. Aliás, nós só damos incentivos, e fazemos toda uma política anticíclica voltada para o crescimento, para garantir emprego, não é por outra coisa (JORNAL DO BRASIL, 27/07/2012).

Segundo o relatório Investimento Mundial 2013, da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad), “*O IED no setor industrial, como o automotivo, por exemplo, está crescendo no Brasil, estimulado pelas novas medidas de política industrial*” (UNCTAD, 2013, p. XVII), e a publicação ressalta que “*Em razão do novo regime (Inovar-Auto) para o setor automotivo, o IED nesse setor passou de uma média anual de US\$116 milhões (R\$257 milhões), entre 2007 e 2010, para uma média de US\$ 1,6 bilhão entre 2011 e 2012*” (UNCTAD, 2013, p.61).

No campo das mini-reformas, outra importante medida adotada pela presidente Dilma Rousseff em 2012, central para reduzir os custos produtivos no Brasil, e que contribuirá para reduzir a inflação, foi a redução do preço da tarifa elétrica, que, mesmo apesar da falta de cooperação de algumas empresas dos estados de SP, MG, PR e SC, terá a conta nacional uma redução de em torno de 20% aos domicílios (o que representará uma economia de R\$9 bilhões por ano às famílias), e de 30% menor à indústria.

Paralelamente, sinalizando prioridade à produção com conteúdo nacional, o Governo Dilma aumentou o IPI sobre veículos importados, e buscou a unificação do ICMS<sup>73</sup> dos estados, para pôr fim à chamada “guerra fiscal dos portos”, em que pólos portuários estavam dando privilégios de alíquota a empresas importadoras, o que, por sua vez, estimulava uma entrada excessiva de importações e concentração de empresas em regiões, como principalmente Sul e Sudeste. Neste contexto, outro desafio ao país consiste no descompasso entre o forte crescimento do comércio (varejo) com uma menor produção industrial, cujo *gap* entre os dois é preenchido com produtos importados. Portanto, para reverter esse quadro, medidas que estimulam o consumo no mercado interno, tais como a redução de IPI para automóveis, para a linha verde (produtos ecologicamente corretos) e para linha branca (eletrodomésticos), por exemplo, se fazem oportunas<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Este é o imposto que tem maior peso sobre a carga tributária. O estado de São Paulo é o que cobra a alíquota mais alta.

<sup>74</sup> Em junho de 2013, o governo federal anunciou a adesão de R\$ 17,8 bilhões em crédito aos beneficiários do programa Minha Casa Minha Vida, para a compra de eletrodomésticos, no subprograma Minha Casa Melhor, linha de crédito da Caixa Econômica Federal, novamente estimulando o consumo e o setor produtivo com medidas anticíclicas.

### Comércio e Produção Industrial (Quantum) (Janeiro 03 = 100)

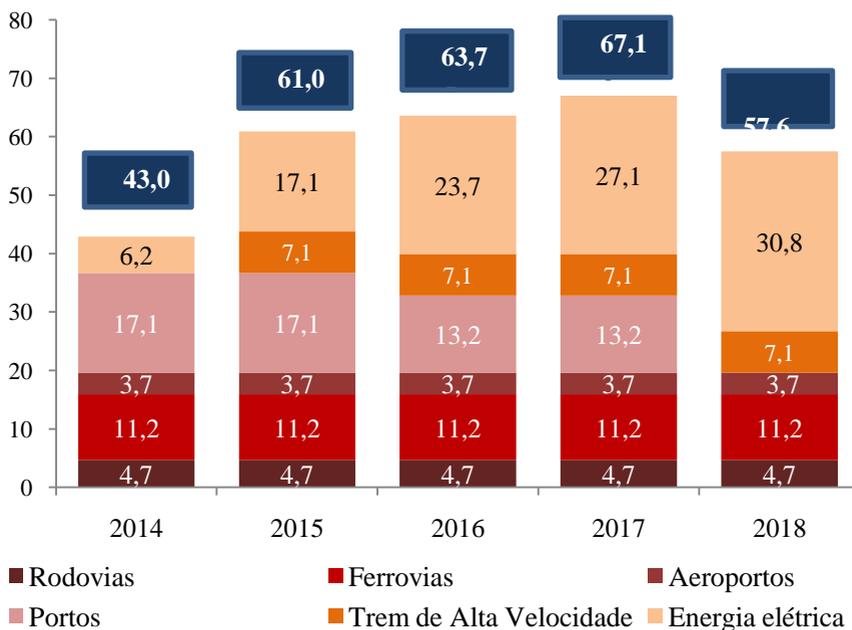


Fonte: PMC e PIM (IBGE) em Dieese (2011)

Ainda em relação a gargalos enfrentados, em 2012 o governo federal lançou uma série de pacotes de concessões<sup>75</sup> para portos, aeroportos, rodovias e ferrovias, visando estimular parcerias público-privadas e investimentos pesados em infraestrutura e logística. Nos aeroportos, o governo fez questão de incluir a participação acionária de 49% do capital social pela estatal Infraero nos consórcios vencedores de Guarulhos (SP), Viracopos (SP), Brasília (DF), Galeão (RJ) e Confins (MG). Para as rodovias e ferrovias, estão previstos mais de R\$130 bilhões em recursos, boa parte financiada pelo sistema BNDES, em parcerias público-privadas. Em junho de 2013 foi sancionada a Medida Provisória nº595, conhecida como MP dos Portos, que vai conceder portos ao setor privado, impondo metas, otimizando a gestão portuária e atraindo e destravando investimentos que dependiam de um novo marco regulatório para o setor.

<sup>75</sup> Concessão, tal como terceirização, ainda que seja uma forma de desestatização, não envolve venda e/ou transferência de propriedade patrimonial pública, a exemplo de privatização.

## Investimentos do programa de concessões em infraestrutura (R\$ bilhões)



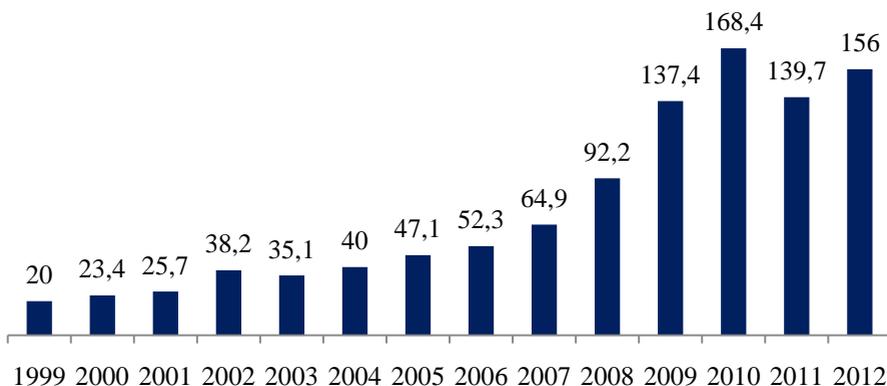
Fonte: Credit Suisse, EPL, em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda (2013).

Os desembolsos do BNDES atingiram R\$156 bilhões em 2012 (crescimento de 12% em relação a 2011), segundo maior nível histórico do banco. As consultas (alta de 60%), e as aprovações de novos projetos (cresceram 58% em relação a 2011), atingiram níveis recordes. O volume de recursos destinados às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) também foi o maior da história do Banco, R\$50,1 bilhões (32% do total liberado pelo BNDES naquele ano). Os setores de indústria<sup>76</sup> (destaque para química e petroquímica

<sup>76</sup> Segundo o Relatório Anual de 2012 do Banco Central (2012, p.19-20), quando tomados os recursos desembolsados especificamente para a indústria de transformação e compra de bens de capital, os financiamentos atingiram em 2011 e 2012, respectivamente, R\$40,270 bilhões e R\$45,861 bilhões.

(R\$ 8,5 bilhões) e material de transporte (R\$ 7 bilhões)), infraestrutura (energia elétrica (R\$ 18,9 bilhões) e transporte rodoviário (R\$ 15,5 bilhões)) foram os que mais receberam, 65% (R\$100 bilhões em termos absolutos) no ano, seguido pelo comércio, 28% (R\$44 bilhões) do total. O bom desempenho do banco em 2012 reflete os esforços do Governo Federal em estimular o crescimento dos investimentos, tanto públicos, de programas como BNDES Estados, Proinveste e Propae, que financiaram investimentos federais e desembolsaram, no ano passado, R\$ 11 bilhões, quanto privados, nos marcos do Programa BNDES de Sustentação do Investimento (BNDES PSI), que ofereceu taxas de juros mais baixas, e liberou R\$44 bilhões, em aproximadamente 150 mil operações do setor produtivo, sobretudo máquinas e equipamentos (57% para micro, pequenas e médias empresas) (BNDES, 2013).

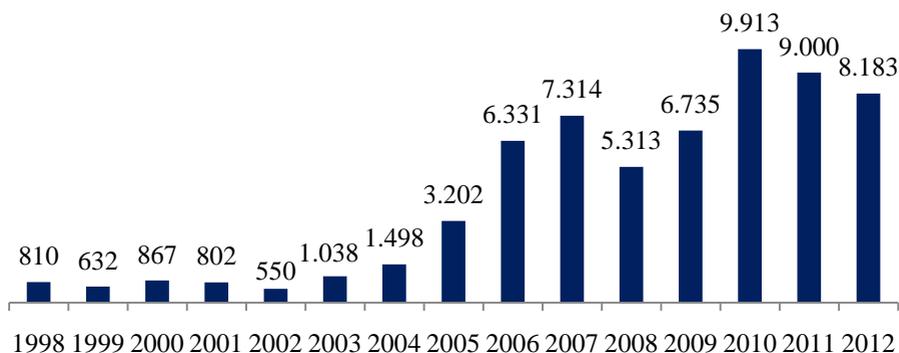
### **Evolução dos desembolsos do BNDES (R\$ bilhões)**



Fonte: BNDES

O lucro líquido anual do BNDES registrado até o primeiro semestre de 2012 foi de R\$2,7 bilhões, 48% menor que o lucro de 2011, afetado pela crise internacional e um desempenho mais tímido da Bolsa de Valores, mas com um importante e notável do volume de operações realizadas aumento em renda fixa, cuja expansão de 16,3% da carteira de crédito do Banco foi promovida pelo Programa BNDES de Sustentação do Investimento (BNDES PSI) (BNDES, 2013).

## Evolução do lucro líquido do BNDES (R\$ bilhões)



Fonte: BNDES

Outra novidade, que passa a valer em 2013, é que o PSI sustentará o Programa de Investimentos em Logística (PIL) para rodovias e ferrovias, saindo do foco exclusivo da aquisição de bens de capital e estímulo à inovação, e oferecendo um montante total de R\$100 bilhões a uma taxa de juros de 3% ao ano nas operações contratadas no primeiro semestre, e de 3,5% ao ano no segundo, com um prazo de até 20 anos de financiamento. Os recursos virão da parcela de R\$15 bilhões de recursos próprios do sistema bancário, decorrente da liberação de depósitos compulsórios sobre depósitos à vista, e os outros R\$85 bilhões emprestados dentro do sistema BNDES (BNDES, 2013).

Desde o Governo Lula, o investimento vem crescendo a um ritmo anual duas vezes superior à taxa de crescimento econômico do PIB, o que dá certa garantia de estímulos para a formação bruta de capital fixo, que tem dependido cada vez mais do governo, tendo o país apresentado resultados expressivos de expansão em 2007 (PIB 6,1% e investimento 13,0%), 2008 (PIB 5,2% e investimento 13,6%), 2010 (PIB 7,5% e investimento 21,3%). Em números absolutos passaram de R\$6 bilhões, em 2003, para R\$68 bilhões estimados em 2013, empenhados somente pelo governo federal, o que representa um crescimento real de 572%, deflacionado pelo IPCA.

### Investimentos do governo federal, valores pagos, em R\$ bilhões



\*Deflator para o cálculo da taxa de crescimento real: IPCA; 2013 est.

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda (2013).

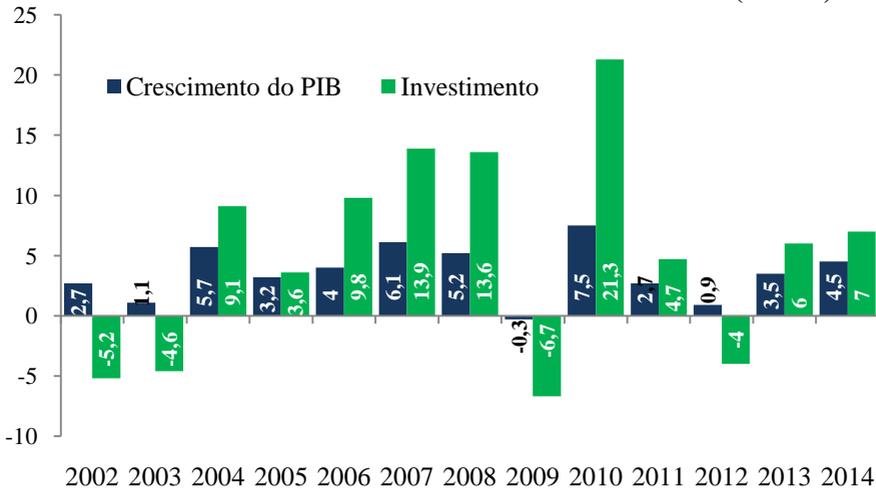
Houve aumento também na taxa de investimento em relação ao PIB em 2011, que junto à elevação da nota das agências de classificação de risco, ficou em 19,3% do PIB<sup>77</sup>, proporcionando o aumento recorde de IED (5º maior destino mundial em 2011, atingindo um montante de US\$66,7 bilhões, 4º em 2012, com US\$65 bi, e o País é considerado um dos destinos preferidos até 2014, segundo a ONU<sup>78</sup>), atraído pelas obras dos mundiais de futebol e olímpico, bem como pelos investimentos previstos no programa Inovar Auto, parte da política industrial, do plano Brasil Maior, além de recursos no Plano Plurianual 2012-2015<sup>79</sup>, e no fundo do BNDES, que passou a aportar três vezes mais capital que o Banco Mundial.

<sup>77</sup> Contudo, a taxa de investimento em % do PIB apresentou queda em 2012, fechando em 18,1%, por conta de menores investimentos do setor privado.

<sup>78</sup> ONU: Brasil seguirá como destino favorito para investimento externo. **Jornal do Brasil**. 05/07/2012. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/economia/noticias/2012/07/05/onu-brasil-seguira-como-destino-favorito-para-investimento-externo/>>. Acesso em: 23 set. 2012.

<sup>79</sup> Investimento previsto de R\$2,2 trilhões

## Crescimento do PIB e do Investimento (% a.a.)

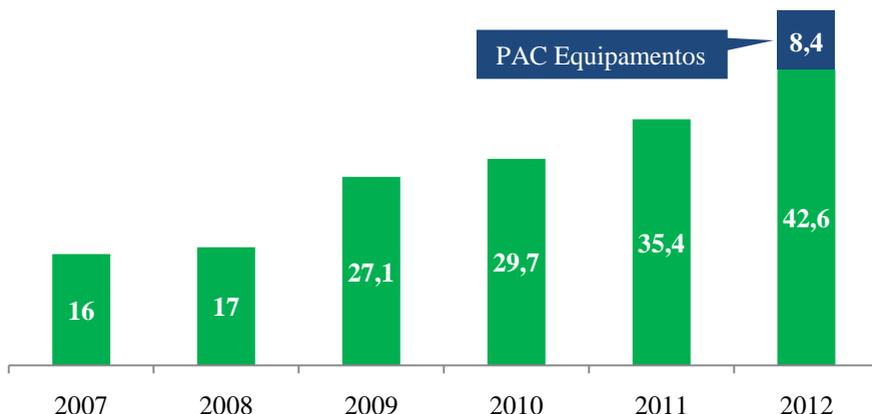


\*2013 e 2014 estimativas

Fonte: IBGE, em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda (2013).

Segundo reportagem do jornal eletrônico Carta Maior (08/04/13), a Associação Brasileira de Tecnologia para Equipamentos e Manutenção (Sobratema) aponta que convivem hoje no Brasil cerca de 12.600 obras em andamento ou agendadas até 2016, e que das 50 maiores obras em execução no mundo, 14 estão sendo realizadas no País. Neste contexto, a soma da participação do governo no PAC para 2011 totalizou R\$35,4 bilhões, e para 2012 R\$51 bilhões, sendo R\$42,6 bilhões em valores empenhados dos investimentos da Lei Orçamentária Anual de 2012, além de mais R\$8,4 bilhões para o PAC Equipamentos, subprograma de complementação de compras públicas, criado para estimular diversos setores e indústrias que apresentavam déficit de bens de capital, como equipamentos para hospitais, retro-escavadeiras e maquinário para obras públicas de infraestrutura em geral.

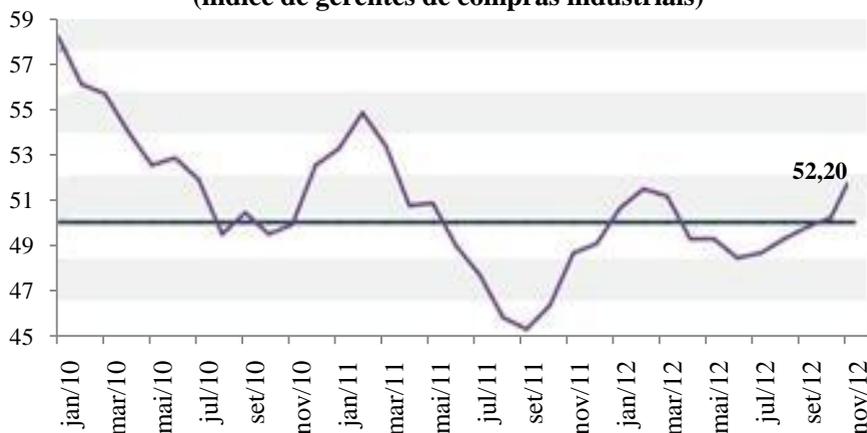
### Valores empenhados no PAC (R\$bilhões)



Fonte: IBGE e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda (2013).

Neste contexto, após um período de grande contração (37 pontos) em 2009, e súbita expansão e recuperação (58) em 2010, as compras públicas do Brasil estimularam o índice (HSBC e Markit) de gerentes de compras industriais (PMI) do País (48,5), cuja pontuação encontrou-se, entre novembro de 2011 a junho de 2012, superior à de países como Alemanha (45), França (45,2) e até mesmo China (48,2). O índice apresentou melhora ao final de 2012, apontando para expansão da atividade econômica da produção industrial, e recuperando-se, desde setembro de 2011, ao atingir em novembro de 2012 o nível (52,20) mais elevado desde abril de 2011 (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2013).

### PMI Manufaturas (índice de gerentes de compras industriais)



\*Valores acima de 50 indicam crescimento

Fonte: HSBC/Markit, em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda (2013).

No segundo semestre de 2012, a presidente Dilma Rousseff decretou que o PAC realizasse todas as suas compras e obras públicas privilegiando conteúdo local e nacional. Devido à variedade de projetos de investimento de grande porte, como obras para os mundiais esportivos, infraestrutura urbana, transportes, energia, e construção civil, o país demandará vultuosos montantes de financiamento externo, além da extração e processamento do petróleo da camada pré-sal, cujo plano de negócios da Petrobras estima investimentos da ordem de US\$224,7 bilhões entre 2011 e 2015.

A despeito da prioridade ao conteúdo nacional, tais obras demandarão a importação de bens de capital, que agregarão valor ao coeficiente importado presente na estrutura de consumo de bens industriais das famílias, e na produção das empresas no mercado doméstico. Deste modo, a tendência aponta para uma manutenção/ampliação moderada do déficit em conta corrente e para a maturação de parte destes investimentos como impulsora da competitividade e do potencial exportador brasileiro, com ainda maior facilidade de financiar as contas externas com parte das receitas (rendimentos) advindas da exploração do petróleo da camada pré-sal, pois virão em moeda estrangeira, enquanto outra parte das receitas (divisas) do Fundo Social do Pré-Sal ficará no exterior (CINTRA; ACIOLY, 2012).

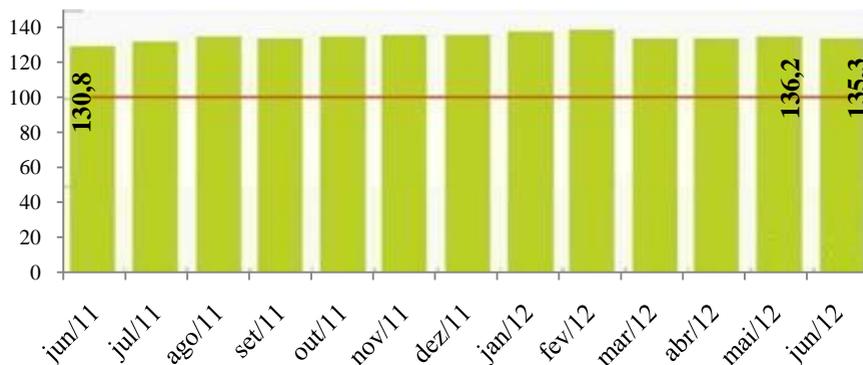
Costa (20/05/12) destaca alguns projetos emblemáticos de desenvolvimento em marcha no Brasil, que promovem efeitos de encadeamento para frente e para trás, como, na chamada “servindústria”: educação e saúde; o Plano Nacional de Banda Larga (PNBL); o trem-bala; e a transposição do Rio São Francisco. Na construção civil: mobilidade urbana; urbanização de favelas; financiamento de moradia popular; e saneamento. Na indústria extrativa: o petrosal e a mineração. Na agroindústria: o complexo da soja e biodiesel; o complexo sucro-alcooleiro e o etanol ; e o complexo de carnes. E, finalmente, na indústria de transformação: encadeamentos nos setores destacados, seja pelo fornecimento de insumos, seja pelo atendimento da demanda por seus produtos.

Na contramão de um cenário com uma taxa de câmbio mais ajustada e uma taxa de juros mais moderada, o crescimento do PIB foi tímido em 2012, mas permitiu uma inflação acumulada em 12 meses que caminhasse em direção ao centro da meta fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), embora tenha se acelerado ao fim do ano, terminando com o IPCA de 5,84% (RIBEIRO, 10/01/13).

O relatório “Situação e Perspectivas Econômicas Mundiais 2012”, da Organização das Nações Unidas (ONU), apontou como adequadas as medidas anticíclicas adotadas pelo Brasil contra a crise econômica, que afeta principalmente a Europa, e destacou os incentivos fiscais e o aumento de investimentos públicos, medidas adotadas pela equipe econômica após algumas quedas na produção industrial, lembrando que mesmo apesar de ter o mercado interno como grande dinamizador, as oscilações europeias podem acarretar em mais incertezas nos mercados financeiros mundiais e na demanda por exportações brasileiras. Para conter movimentos repentinos do câmbio e de queda do crescimento, são utilizadas as reservas internacionais e recursos do Fundo Soberano do Brasil. O documento ainda critica as políticas de austeridade, com cortes de investimentos, benefícios sociais e direitos trabalhistas, o contrário do que fez o Brasil, e defendeu as políticas da nação sulamericana como exemplares, prevendo um crescimento médio mundial de 2,5% em 2012 e 3,1% em 2013 (CORREIO DO BRASIL, 08/06/12).

Em relação ao mercado interno, ficou positivo o indicador de intenção de consumo das famílias, da Confederação Nacional do Comércio, que se manteve acima da zona de indiferença (100 pontos) durante junho de 2011 e junho de 2012, ainda com um pequeno aumento de quatro pontos e meio de um ano para o outro.

### Intenção de Consumo das Famílias (em pontos)

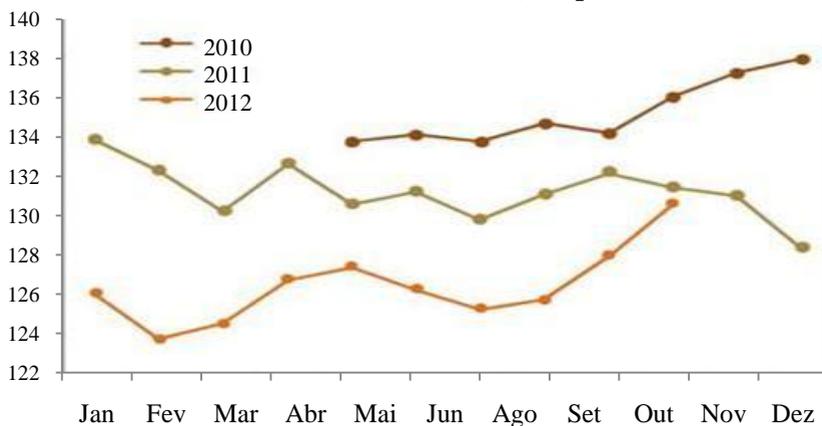


\*Indicador acima de 100 pontos indica nível favorável de consumo pelas famílias

Fonte: Confederação Nacional do Comércio, em Ministério da Fazenda (2012)

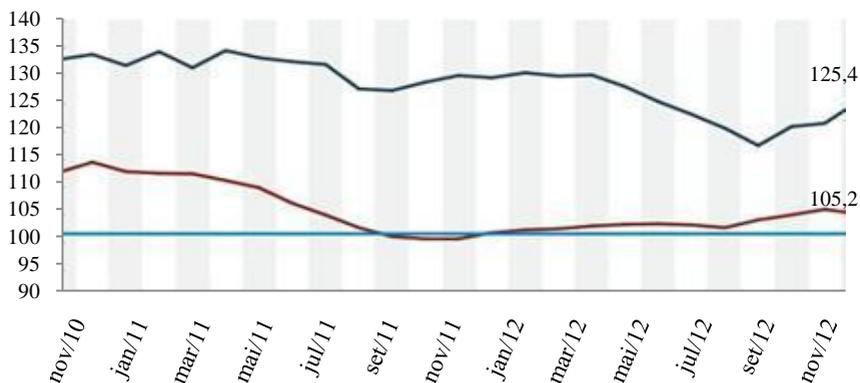
Outro indicador de expectativas sobre o consumo, o índice de confiança do comércio, da Fundação Getulio Vargas (FGV), voltou a ganhar força ascendente ao final de 2012, embora tenha passado o ano num patamar inferior aos verificados em 2010 e 2011.

### Índice de Confiança do Comércio (médias móveis trimestrais, em pontos)



As expectativas de confiança dos setores de serviços e da indústria voltaram a apresentar otimismo ao final de 2012 (terceira alta consecutiva em novembro), sinalizando continuidade na recuperação econômica do quarto trimestre dos indicadores da FGV.

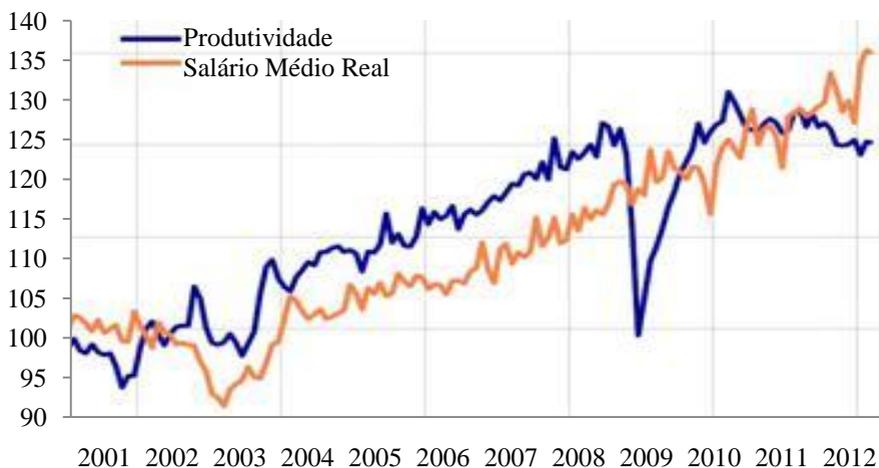
### Índices de Confiança: Indústria e Serviços (em pontos, com ajuste sazonal)



Fonte: FGV, em Ministério da Fazenda (2012)

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), na contramão de um movimento mais fraco de aumentos reais de salários no mundo, desde 2008 os salários no Brasil vêm crescendo em ritmo maior. Em 2010, os salários reais no Brasil registraram um aumento de 3,8%, resultado bem acima da média mundial (2,1%), e em 2011, descontado a inflação, cresceram 2,7%, mais que o dobro da média mundial (1,2%) (BBC BRASIL, 07/12/2012). De 2011 para 2012 observou-se uma elevação de 14,43% no salário mínimo, que desde o ano anterior passou a ser regulamentado em Lei, decretada pela presidente Dilma Rousseff, e estabelece base de cálculo para aumentos anuais, tornando-se uma política de Estado, algo inédito, pois antes ele dependia mais de condições, acordos, e vontades políticas. Isto é importante, sobretudo para reverter a tendência estrutural de os salários crescerem abaixo da produtividade, tendência esta revertida a partir de 2011, ainda que tenha aumentado custos à indústria (em relação à sua produtividade), com diminuição de lucros, que, por outro lado, tem tido, a folha de pagamentos desonerada pelo plano Brasil Maior, além de outros tributos. De todo modo, o ideal é que os salários cresçam junto à produtividade.

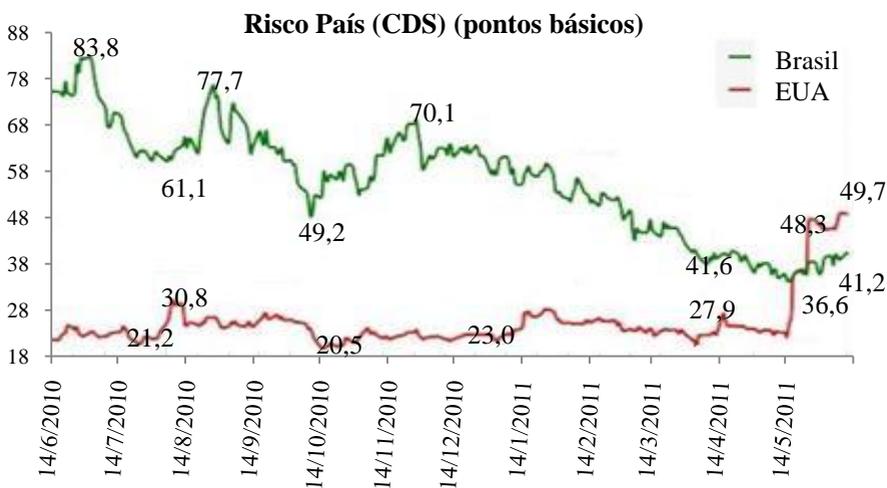
### Produtividade x Salários



Fonte: IBGE

Por outro lado, o setor de serviços, segundo dados deflacionados do IBGE, apresentou, entre 2007 e 2011, produtividade (entendida como valor adicionado, ou seja, gerado por uma empresa, ao prestar um serviço, dividido pelo número de pessoas ocupadas) superior aos salários pagos, descontada a inflação, mas nem por isso deixou de empregar mais (8,2% ao ano), produzir mais (3,2% a.a.), adicionar valor (11,7% a.a.), aumentar salários (2,8% a.a.), o que permitiu ganhos de produtividade, que em números absolutos representaram apenas em 2011: faturamento de R\$1 trilhão; R\$592 bilhões em valor adicionado à economia; 11,4 milhões de empregos diretos; e R\$203 bilhões em remuneração aos trabalhadores (ou uma média de R\$17,8 mil anuais por trabalhador, valor que em 2007 era inferior, R\$16 mil) (CRESPO, 28/08/13).

Estes e outros resultados positivos elevaram a competitividade do Brasil em cinco posições (53º, segundo o Fórum Econômico Mundial, em 2011) e tornaram a economia brasileira a 6ª maior do mundo em 2011 (US\$2,5 trilhões), superando o PIB acumulado do Reino Unido (US\$2,4 trilhões). Pela primeira vez na história, no mesmo ano, o Risco Brasil esteve abaixo do Risco EUA, cujo prêmio de risco CDS brasileiro alcançou os 36,6 pbs, enquanto o estadunidense subiu aos 48,3 pbs.



Fonte: Bradesco

Apesar do baixo crescimento em 2012, as expectativas do país para 2013 estão entre as mais positivas, sobretudo em relação aos países em crise. Segundo o relatório da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que prevê que a economia da Zona do Euro irá contrair 0,1%, a dos EUA deve avançar apenas 2%, e a do Brasil, deverá crescer 4%, expansão significativa se comparada à alta de apenas 0,9% de 2012. Para 2014, a entidade projeta alta ainda maior, de 4,1% (BBC BRASIL, 27/11/2012). Segundo dados apresentados no Fórum Nacional da Indústria (CNI) pelo ministro da Fazenda, Guido Mantega, entre janeiro e julho de 2013, a formação bruta de capital fixo avançou<sup>80</sup>, e contribuiu para uma recuperação modesta da produção industrial, que avançou 2% em relação ao ano anterior, com destaque para produção de bens de capital, que, apesar de ter tido queda de -3,7% em maio, teve avanços expressivos, de 9,3% em janeiro, 3,2% em abril, e 6,3% em junho, uma expansão de 14,2% no acumulado do ano (p.12).

No entanto, incertezas sobre a crise internacional e as perspectivas para o comércio e as exportações brasileiras permanecem. As *commodities* persistem promissoras, em termos de preços, quantidade e diversidade, devido à produção e demanda doméstica, além do crescimento das economias asiáticas, bem como dos efeitos das taxas de juros próximas de zero nos países desenvolvidos sobre seus mercados futuros, que tendem a favorecer os termos de troca e elevar o valor das exportações. Por outro lado, a doença holandesa e a apreciação cíclica da taxa de câmbio (advinda dos enormes fluxos de capital), tendem a diminuir a competitividade dos produtos nacionais, pois mesmo com a adoção de medidas de controle da conta financeira ou macroprudenciais, que agirão no curto prazo, não se conseguirão neutralizar completamente as pressões cambiais, derivadas da forte liquidez internacional e da realocação dos portfólios dos investidores globais (CINTRA; ACIOLY, 2012). Segundo estudo da CNI, a parcela de exportação de produtos industriais brasileiros no mundo deverá passar dos atuais 1,7% para 2,2% até 2022, estimando que a taxa de investimento (formação bruta de capital fixo) deverá passar dos atuais 18,1% para 24% durante o mesmo período (BONFANTI, 21/05/13).

Para Dani Rodrik, em artigo ao jornal Project Syndicate (2012), o Brasil, à diferença da Europa e dos EUA, está entre os “vencedores” (relativos) na nova economia que se reconfigura, pois para o economista, enquanto na Europa o

---

<sup>80</sup> Variação trimestral contra trimestre imediatamente anterior, que no 2º trimestre de 2012 havia recuado -0,9%, no 3º -1,9%, e no 4º avançado 1,3%, no primeiro trimestre de 2013 avançou 4,6%, e a média das estimativas de mercado apontam para um avanço de 4,3% no 2º trimestre (p.11).

dilema do momento é o baixo crescimento e o alto endividamento, dificultados por políticas de austeridade fiscal, e nos EUA a polarização ideológica entre republicanos e democratas paralisa a política econômica, o Brasil está entre os países que possuem três elementos-chave de vantagem: não ser pressionado por uma dívida pública líquida elevada, não ser excessivamente dependente da economia mundial (mercado interno forte), e ser uma democracia robusta (algo que o destaca entre países de porte semelhante, como os BRICS), dispondo de mecanismos institucionais de negociação de conflitos e maior segurança jurídica.

Contudo, a despeito de estar em 13º lugar em participação da produção científica no total mundial, segundo o Institute for Scientific Information, o Brasil ainda se encontra em 47º no ranking global da inovação, segundo o *The Global Innovation Index 2011*. Neste sentido, para que a estratégia nacional de desenvolvimento tenha êxito e o Brasil esteja preparado para os desafios que o futuro impõe, é necessário tornar a ciência, a tecnologia, e a inovação, frentes de desenvolvimento e progresso. Para isso, o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCT&I) precisa atuar como eixo estruturante do desenvolvimento<sup>81</sup>, consolidando a liderança brasileira na economia do conhecimento natural, bem

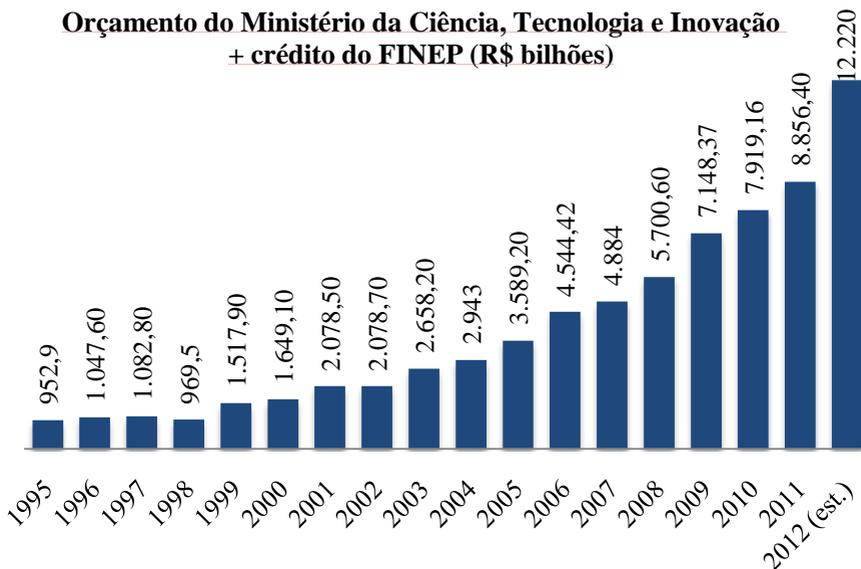
---

<sup>81</sup> Dentre as políticas estruturais do MCT&I, destacam-se: a formação e capacitação de recursos humanos, com apoio à consolidação do Plano Nacional de Pós-Graduação (Ministério da Educação), ao fomento das engenharias, à ampliação de bolsas para universidades internacionais (Programa Ciência Sem Fronteiras), à desconcentração da pós-graduação no Brasil, à capacitação em Gestão da Inovação, e à recuperação da competência brasileira em engenharia consultiva; o fomento à pesquisa e infraestrutura científica e tecnológica, com a atração de pesquisadores brasileiros radicados no exterior e de talentos internacionais, com a consolidação dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia, com a ampliação e interiorização da infraestrutura de comunicação e colaboração em rede de alto desempenho, com o desenvolvimento de laboratórios nacionais multiusuário, com apoio à infraestrutura de P&D de Instituições de C&T públicas e privadas sem fins lucrativos, com a atração de centros de P&D internacionais, e com a agilização do processo de importação de insumos para a pesquisa; e o fomento à inovação, que se instrumentalizará através da ampliação de recursos e transformação da FINEP no Banco Nacional da Inovação, do apoio à Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI), do aperfeiçoamento do marco regulatório, com novos incentivos fiscais a novos setores estratégicos, da criação de novos fundos setoriais, de um novo marco legal para pesquisas tecnológicas e incubadoras de empresas de base tecnológica, de compras governamentais para fortalecer empresas inovadoras, do desenvolvimento e serviços tecnológicos e de extensão para apoio à inovação (Sibratec), da participação da C, T & I na repartição dos royalties do pré-sal, e do apoio da C, T & I no mundial de futebol (2014) e olímpico (2016) (MCTI, 2012).

como avançando em direção à uma sociedade de conhecimento, e à uma transição para uma economia de baixo carbono e com sustentabilidade ambiental (MCTI, 2012).

Neste sentido, destacaram-se os aumentos expressivos no orçamento do ministério, que cresceu mais de oito vezes em 12 anos, de R\$2,6 bilhões em 2003 para R\$7,9 bilhões em 2010, R\$8,9 bilhões em 2011, e são estimados R\$12,2 bilhões para 2012. Os recursos das empresas para ciência, tecnologia e fomento da inovação passaram de R\$ R\$1,5 bilhão em 2000, para R\$12,2 bilhões em 2012, contando com crédito e investimento federais (MCTI, 2012).

### Orçamento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação + crédito do FINEP (R\$ bilhões)



Fonte: CONOFORCA/PRODASEN, em MCTI (2012)

Como alavancas do crescimento brasileiro, pode-se destacar: o crescimento da arrecadação federal e superávits primários acima de 3% do PIB, que asseguram uma relação entre dívida pública/PIB estável (atualmente em torno de 35%), fazendo do Brasil um dos países com menor endividamento público líquido do mundo; o aumento da formalização do emprego; o crescimento da massa salarial, sempre acima de 5% ao ano; o crédito bancário com expansão moderada e sem sinais de endividamento; a combinação de ganhos salariais reais

e melhores condições de crédito fazem o consumo crescer a uma taxa de 5-6% ao ano; o fortalecimento da classe média sustenta o consumo (em nível nacional); a melhora nos termos de troca sustenta o superávit da Balança Comercial e mantém o déficit de transações correntes sob controle; o forte volume de investimentos estrangeiros e termos de troca elevados sustenta a força do Real; o Real forte e mais estável possibilitou um aumento estrutural das importações nos últimos cinco anos, elevando a eficiência da indústria nacional e contribuiu para estabilizar a inflação, através do aumento de oferta em setores importantes da economia; a confiança internacional na economia brasileira, em um período de baixo crescimento nos países desenvolvidos; o alto nível de confiança do empresariado brasileiro (com exceção do setor de *tradables*); o aumento do consumo interno e das expectativas do setor privado, que estimulam investimentos em novos projetos; a estabilidade política e institucional do Brasil, que colocam o país em destaque entre os BRICS; e a promessa petrolífera das reservas brasileiras, sobretudo do pré-sal, em uma região distante de conflitos graves (QUEST INVESTIMENTOS, 2012).

Em 2012, os bancos públicos lucraram mais do que os bancos privados, e enquanto as três maiores instituições privadas do Brasil, Itaú Unibanco, Bradesco e Santander, recuaram 5,3% (de R\$29,2 para R\$27,7 bilhões), em relação a 2011, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal tiveram um crescimento de 5,6% (de R\$17,3 para R\$18,3 bilhões), um lucro recorde para o BB, com crescimento de 24,3% de sua carteira de crédito e estabilidade em seus indicadores de inadimplência (O GLOBO, 21/02/13).

Segundo o relatório “Economia Brasileira em Perspectiva” (12/2012), do Ministério da Fazenda, o investimento federal estimado na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2013 deverá ser de R\$186,9 bilhões, um crescimento de mais de 10 bilhões em relação aos R\$175,1 bilhões empenhados em 2012. Entre as prioridades dos investimentos estão as áreas da saúde (R\$79,3 bilhões, 10,7% a mais que em 2012) e da educação (R\$38 bilhões, aumento de 14,4%). O total destinado ao PAC será de R\$126,3 bilhões, entre orçamento fiscal, de seguridade e estatais, e que inclui os programas Minha Casa, Minha Vida (R\$52,2 bilhões, aumento de 22,8%) e programas do plano Brasil Sem Miséria (R\$29,9 bilhões, aumento de 16,3%). A publicação considera ainda que o Brasil consolida sua solidez fiscal, ao ser um dos países do G20 com menor dívida líquida do setor público, menor déficit nominal e maior superávit primário em 2012<sup>82</sup>,

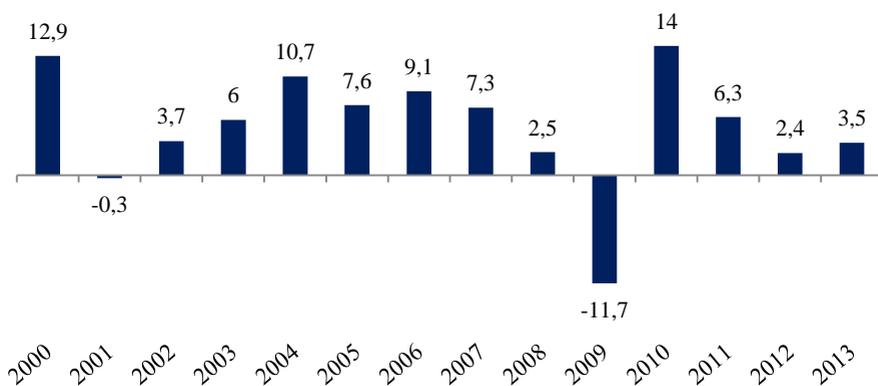
---

<sup>82</sup> O relatório destaca também que, com uma contínua melhoria no perfil da dívida, em termos de prazo e composição, houve uma redução o custo das taxas dos títulos

observando também que a inflação brasileira está sob controle, e que as pressões inflacionárias observadas no terceiro trimestre de 2012, advindas dos efeitos climáticos sobre a produção agrícola, devem minguar, e voltar ao patamar do começo do segundo semestre, quando o IPCA mensal convergia para o centro da meta.

É igualmente relevante destacar que para 2013, o FMI projetou uma leve recuperação do comércio mundial, uma expansão de 3,5%, portanto, 1,1% a mais do que 2012, o que aparenta ser um cenário mais favorável às exportações brasileiras, que vem se diminuindo, sobretudo em relação às importações, devido à crise internacional (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2013).

### Crescimento do comércio mundial (quantum), em % a.a.



### 2.8.2. A distribuição de renda e bem-estar social

Buscando retirar 16,2 milhões de brasileiros da situação de extrema pobreza até 2014, o Governo Dilma lançou em 2 de junho de 2011 o plano Brasil Sem Miséria<sup>83</sup>, um programa multirecursos (educação, saúde, meio ambiente,

---

brasileiros no exterior, cuja emissão em 2012 resultou na menor taxa de emissão da história para um papel da dívida pública brasileira.

<sup>83</sup> A principal população-objetivo são os extremamente pobres (com renda familiar de até R\$70 por pessoa. 59% do público-objetivo estão no Nordeste, 40% tem até 14 anos e 47% vivem na área rural), e em termos de gestão, a coordenação principal está a cargo da própria Presidenta Dilma Rousseff, junto a todos os ministérios mencionados,

---

sobretudo o do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. São atores envolvidos direta ou indiretamente no Brasil Sem Miséria: o Governo Federal; o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento Agrário; o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; o Ministério da Educação; o Ministério da Saúde; o Ministério do Meio Ambiente; o Ministério do Trabalho e Emprego; o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); brasileiros extremamente pobres (renda familiar de até R\$70 por pessoa); Funcionários públicos que administrarão ou participarão diretamente no programa, seja na capacitação profissional para o próprio programa, através dos CRAS e dos CREAS, seja no Busca Ativa, ou ainda em algum outro cargo na implementação do Brasil Sem Miséria; e a sociedade civil, que pode acompanhar a aplicação e avanços do programa, além de sugerir e criticar via internet ([www.brasilemmiseria.gov.br](http://www.brasilemmiseria.gov.br)) (BLOG DO PLANALTO, 02/06/11).

O plano priorizará o acesso e qualidade dos serviços públicos em diversas áreas, assegurando, por exemplo, documentação, energia elétrica (subprograma Luz para Todos), alfabetização, medicamentos, tratamentos dentários e oftalmológicos, creches para crianças e saneamento básico. Os CRAS serão os pontos de atendimento dos programas coordenados pelo Brasil Sem Miséria, e reúnem sete mil unidades que funcionam em todos os municípios e outros pontos serão criados. “*É como se a gente tivesse criado uma força-tarefa, um esforço do país para erradicar a extrema pobreza*”, explicou Tereza Campello, ministra do *Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Campello também disse que o governo federal tem pesquisas que demonstram que cada R\$ 1 destinado ao Bolsa Família e distribuído para a população de baixa renda, R\$ 1,40 retornam aos cofres públicos, multiplicando o PIB das localidades. Portanto, explicou ela, “*ganha o consumidor, a população pobre, mas ganha também o comércio, a indústria porque vendem mais, e ganha todo o país*” (BLOG DO PLANALTO, 22/06/11).

As ações incluirão os seguintes eixos: documentação; energia elétrica; combate ao trabalho infantil; cozinhas comunitárias e bancos de alimentos; saneamento básico; apoio à população que vive nas ruas; educação infantil; programa Saúde da Família; programa Rede Cegonha; medicamentos para hipertensos e diabéticos; tratamento dentário; exames de visão; combate ao crack e outras drogas; e assistência social, por meio dos CRAS e CREAS (BLOG DO PLANALTO, 22/06/11).

Dos acordos institucionais, ficaram estabelecidas como metas do Brasil Sem Miséria: retirar 16,2 milhões de pessoas da extrema pobreza (famílias que tenham renda familiar mensal de até R\$ 70 por pessoa); alfabetizar 1,7 milhão de pessoas entre 18 e 65 anos; capacitar e fortalecer a participação na seleção de 60 mil catadores de material reciclável até 2014; viabilizar a infraestrutura para 280 mil catadores e incrementar 100 redes de comercialização; aumentar em quatro vezes, elevando para 255 mil o número de agricultores familiares, em situação de extrema pobreza, atendidos pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); equipes de 11 técnicos para cada mil famílias de

capacitação profissional) de nível nacional, com enfoques em problemáticas regionais específicas – rural e urbano –, e que está dividido em três eixos principais: transferência de renda; acesso a serviços públicos (nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento básico e energia elétrica); e inclusão produtiva. Criando novos programas, como o Água para Todos, o Mulheres Mil, o Bolsa Verde e a mais recente ação Brasil Carinhoso, além de ampliar outros já existentes, como o Bolsa Família, o Farmácia Popular, o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo), e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec), o Brasil Sem Miséria buscará integrar os menos favorecidos não apenas ao mercado consumidor, mas também ao produtor, ampliando não só a sua renda, mas também as condições de bem-estar e as garantias de uma inclusão sócio-produtiva, objetivos centrais do programa (BLOG DO PLANALTO, 02/06/11).

A luta pela redução e erradicação da pobreza se insere nos compromissos internacionais firmados pelo Brasil, principalmente no que se refere às Metas do Milênio (PNUD-ONU), em relação à redução da pobreza e à garantia de acesso universal aos serviços públicos, metas das quais Brasil, junto a Argentina e Venezuela, vem apresentando liderança nesse processo entre os países em desenvolvimento e emergentes, com um bom desempenho em 2011<sup>84</sup>.

Com relação à expansão do Bolsa Família, após o Brasil Sem Miséria completar um ano, se observou que todas as metas iniciais haviam sido atingidas, localizando e incluindo um total de 687 mil famílias, e com a inclusão da ação Brasil Carinhoso, em 2012, o programa recebeu um aumento de quase

---

agricultores; fomento semestral de R\$ 2,4 mil por família, durante dois anos, para apoiar a produção e comercialização do excedente dos alimentos; 253 mil famílias receberão sementes e insumos; 600 mil famílias receberão cisternas para produção; 257 mil famílias receberão energia elétrica; construir cisternas para 750 mil famílias nos próximos dois anos e meio; implantação de sistemas complementares e coletivos de abastecimento para 272 mil famílias; Bolsa Verde: R\$ 300 para preservação ambiental; Bolsa Família incluirá 800 mil extremamente pobres; Mais 1,3 milhão de crianças e adolescentes incluídos no Bolsa Família (BLOG DO PLANALTO, 22/06/11).

84 Pobreza no Brasil caiu 7,9% em 2011. **Yahoo Notícias**. 07/03/12. Disponível em: <<http://br.noticias.yahoo.com/pobreza-brasil-caiu-7-9-2011-202500889.html>>. Acesso em: 26 jun. 2012.

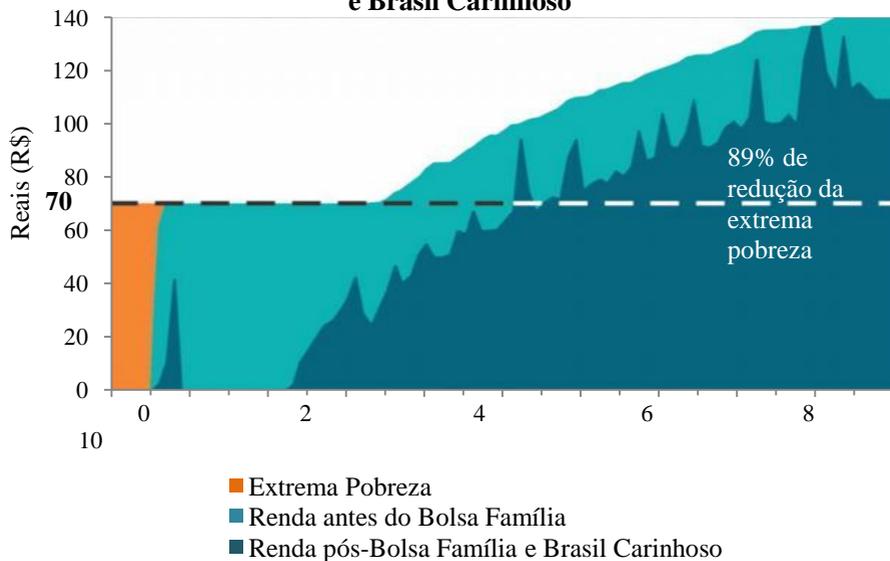
FAO premia Brasil por reduzir fome à metade. **Folha de São Paulo**. 16/06/2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/06/1296110-fao-premia-brasil-por-reduzir-fome-a-metade.shtml>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

R\$ 3 bilhões a mais que os conferidos no ano anterior, e um aumento de 40% em seu orçamento desde 2010. Tal ação objetiva chegar aos núcleos mais duros da pobreza, a primeira infância (até seis anos), garantindo uma renda mensal de R\$70 por pessoa nas famílias onde tais perfis se fizerem presentes, paralelamente reforçando a transferência de renda, e fortalecendo a educação, com aumento de vagas nas creches e benefícios adicionais na saúde, incluindo vitamina A, ferro e medicação grátis contra asma (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL, 04/06/12).

O Brasil, assim como outros países da América Latina, já superou as Metas do Milênio, e com a ação Brasil Carinhoso, 2,8 milhões de crianças e 8,7 milhões de pessoas já deixaram a extrema pobreza entre 2011 e 2012. É uma velocidade inédita, com destaque para o Nordeste, onde estão 5 milhões de indigentes (58,1% de todos os atendidos nas primeiras metas do plano no País) (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL, 04/06/12).

Em fevereiro de 2013, o governo federal anunciou que vai ampliar ainda mais o número de beneficiados, e incluir no Bolsa Família mais 2,5 milhões de extremamente pobres, que a partir de março receberão complemento de renda para atingir um salário mensal de ao menos R\$70 por pessoa, superando este patamar nas famílias que possuam crianças e jovens de até 16 anos (BBC BRASIL, 19/02/13).

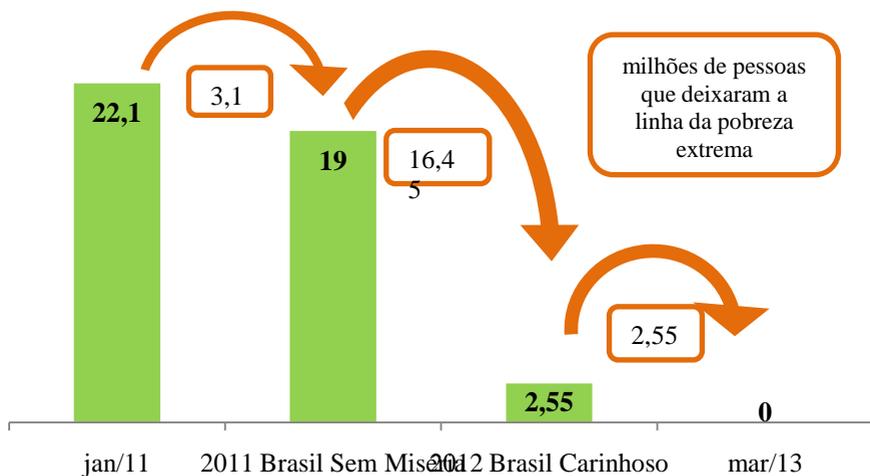
### Renda familiar com Bolsa Família e Brasil Carinhoso



Fonte: Souza e Osório (2012)

Com essa recente atualização, mais de 22 milhões de pessoas terão superado a miséria a desde 2011, atingindo aquele patamar mínimo de renda, ou seja, apenas a miséria visível, de renda, terá sido erradicada, ou muito próximo disso.

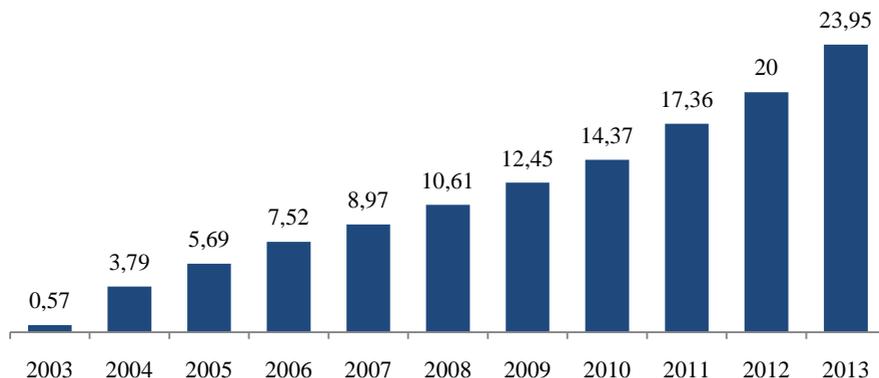
### Pobreza extrema entre beneficiários do Bolsa Família (milhões de pessoas)



Fonte: Cadastro Único para Programas Sociais, em BRASIL SEM MISÉRIA (26/02/13).

Nas contas do governo federal, a medida de ampliação custará mais R\$770 milhões, elevando o orçamento do Bolsa Família de R\$20 bilhões para R\$24 bilhões (BBC BRASIL, 19/02/13).

### Orçamento do Bolsa Família (R\$ bilhões)



Fonte: Orçamento Geral da União, em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Fazenda (2013)

Deste modo, as ações do Governo Dilma vêm buscando criar condições para garantir, sobretudo a crianças, aos mais jovens e aos mais carentes, direitos sociais e humanos básicos, além de oportunidades de profissionalização, através de políticas como o Pronatec, a extensão da educação para o ensino integral, através do programa Mais Educação – Escola Integral<sup>85</sup>, e autonomia e suporte às mulheres e mães de família, com a consolidação da Lei Maria da Penha, a titularidade concedida às mulheres no Bolsa Família e nas unidades habitacionais do Minha Casa Minha Vida, a adesão de todos os estados e quase 5 mil municípios ao programa Rede Cegonha (para o acompanhamento pré-natal), bem como o incentivo à participação feminina nos cursos do Pronatec (VALOR, 08/01/13).

Além disso, entre 2000 e 2011 o investimento público direto por estudante, considerando educação básica e superior, cresceu 500% em valores nominais, e como reflexo disso a educação também observou melhora importante, seja no

---

85 Tais escolas em 2008 eram 1.400, em 2013 são 49.000.

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>86</sup>, indicador interno, que mede a qualidade do ensino fundamental, cuja pontuação passou de 3,5, em 2003, para 5, em 2010, seja em pesquisa internacional<sup>87</sup> com base no PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos), indicador internacional, em que se afirma que o Brasil, apesar de em posição ainda incômoda e distante do ideal, foi o 3º país do mundo que mais avançou na educação nos últimos quinze anos.

Assim sendo, saúde e educação são os setores onde além dos investimentos, os empregos mais crescem e tendem a crescer no Brasil<sup>88</sup>. Estima-se que de cada 100 empregos no Brasil, quatro estejam diretamente relacionados com educação. O número de estudantes do Ensino Fundamental à universidade aumentou em seis milhões nos últimos oito anos. Na saúde, o País tem mais de dois milhões de trabalhadores, atendendo a mais de 500 milhões de consultas e 3,2 bilhões de atendimentos ambulatoriais anuais. Sua complexidade tornou do setor uma verdadeira indústria, com expressiva geração de empregos, ainda que a distribuição geográfica dos profissionais precise melhorar.

Em 2011 o Brasil gerou mais de 2,3 milhões de empregos formais (3º recorde consecutivo no país e 2ª maior expectativa global de empregos no ano), fez a pobreza diminuir 7,9% (menor patamar histórico, decréscimo três vezes mais rápido que a meta do milênio da ONU) e levou 11,7% de pobres à classe média em apenas um ano (com um crescimento de 50% da renda mensal da classe C, calculada pela subtração de todos os gastos do rendimento total das famílias, de R\$368 para R\$449, e um crescimento de 8% da renda média familiar). Mais de 2,7 milhões de pessoas migraram das classes D e E para a C, enquanto 230 mil pessoas entraram nas classes A e B, vindas da C (54% da população). O percentual de pessoas das classes D e E caiu de 51% para 24%

---

<sup>86</sup> TOKARNIA, Mariana. Desempenho de estudantes é maior responsável pelo cumprimento das metas do IDEB. **Agência Brasil**. 07/03/13. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2013-03-07/desempenho-de-estudantes-e-maior-responsavel-por-cumprimento-das-metas-do-ideb>>. Acesso em: 08 mar. 2013.

<sup>87</sup> Educação do Brasil foi a 3ª que mais avançou no mundo, diz pesquisa. **Portal Terra**. 24/07/12. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/educacao/,5d5b42ba7d2da310VgnCLD200000bbccceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 27/07/12.

<sup>88</sup> Saúde e educação são áreas que mais vão gerar vagas no Brasil. **Jornal Hoje**. 06/05/13. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2013/05/saude-e-educacao-sao-areas-que-mais-vao-gerar-vagas-no-brasil.html>>. Acesso em: 09 mai. 2013.

entre 2005 e 2011 (REUTERS, 22/03/12). “Pela primeira vez, a gente divide o bolo ao mesmo tempo em que está crescendo. A América Latina está fazendo esse movimento e tem sido olhada por todos os lugares do mundo”, afirmou a ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, Miriam Belchior, durante o Encontro Nacional com Novos Prefeitos e Prefeitas (AGÊNCIA BRASIL, 29/01/13). Pensamento similar foi expresso pelo ex-presidente do IPEA, Marcio Pochmann:

Passamos duas décadas (1980 e 1990) em que a economia não cresceu sustentada pelos investimentos produtivos, mas pela financeirização, juros altos, levando a um quadro de regressão social. Havia setores que viviam à custa do assalto ao Estado [...] Vai crescer pouco este ano, mas é um crescimento que permite reduzir a pobreza e a desigualdade de renda (REDE BRASIL ATUAL, 30/11/12).

O crescimento do Brasil em 2012, ainda que baixo, foi de qualidade, ou seja, interno, com inclusão e desenvolvimento social, pois a renda média *per capita* cresceu 4,89%, superando inclusive as previsões do próprio governo para o ano, segundo o Comunicado 2012: Desenvolvimento Inclusivo Sustentável, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). O estudo destaca que de acordo com a média da PNAD, o crescimento da renda *per capita* brasileira acumulado foi de 40,69% (65,88% se descontados os extremos, que podem alterar o resultado) entre 2003 e 2011, enquanto o PIB per capita avançou 27,70% (AGÊNCIA BRASIL, 18/12/2012).

O quadro positivo é reflexo de uma busca do Estado aos extremamente pobres, sentido inverso do que acontecia antes, o que aumentou a eficácia da inclusão, pois mais do que um programa universal, o Brasil Sem Miséria é uma política de inclusão sócio-produtiva focalizada, que age tanto no meio urbano quanto no rural. Para o professor do Instituto Indira Gandhi de Pesquisa sobre o Desenvolvimento, o economista indiano Rayaprolu Nagaraj, a experiência latinoamericana pode ajudar a Índia a superar seus desafios em termos de distribuição de renda e combate à pobreza extrema (JORNAL GRANDE BAHIA, 15/01/2013).

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil está entre os 15 países que mais reduziram seu déficit de IDH, com redução de 24% entre 1990-2012, e cresce mais rápido que seus vizinhos, expandindo a expectativa de vida, a escolaridade geral e sua renda nacional bruta

per capita, indicadores que compõem o Índice (PNUD BRASIL, 14/03/13). Para a subsecretária de Assuntos Humanitários da ONU, o mundo tem importantes lições para aprender com o Brasil, desde a erradicação da pobreza, ao combate à fome e à agricultura familiar. *“Os exemplos do Brasil são uma parte muito importante. A abordagem sempre foi integrada. Isso é algo que deve ser analisado. Vários países querem aprender essas lições. O Brasil foi pioneiro. Queremos capturar essas lições e compartilhar com os nossos parceiros”*, observou Valerie Amos (AGÊNCIA BRASIL, 05/03/13).

Contudo, para Marcelo Neri, presidente do IPEA, não seria a proteção social o principal fator de redução das desigualdades no país, mas sim o aumento da renda do trabalho, resultado da forte expansão da massa salarial anual. Neste sentido, embora as contas nacionais não tenham crescido muito este ano (expectativa do setor financeiro é de avanço do PIB per capita em apenas 1%), a renda cresceu em ótimo ritmo (vem crescendo acima do PIB per capita desde 2009), o que não permite dizer que o país tenha estagnado ou entrado em recessão apenas pelo quantum do PIB anual. Essa questão expõe as limitações do PIB como indicador que exprime a riqueza produzida em um país. Por isso, o IPEA, diferentemente do Banco Central e de outras instituições que medem o crescimento, leva em consideração as recomendações do Relatório Stiglitz-Sen, que estabelece que a riqueza deve ser medida pela renda, pelo consumo das famílias, pela distribuição, pelo estoque de riqueza e por medidas subjetivas de bem-estar (JORNAL GRANDE BAHIA, 15/01/2013).

Deste modo, o comunicado do IPEA nº155, chamado “A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda”, destaca que o crescimento da renda média mensal e a redução da desigualdade de renda geraram esse bem-estar social, integradas no indicador exposto no artigo do economista Antônio Delfim Netto ao jornal Valor Econômico (27/11/12), diferenciam o período pós-neoliberal, dos resultados obtidos nos anos do Governo FHC. Enquanto entre 1995 e 2002 o indicador de bem-estar<sup>89</sup> (renda

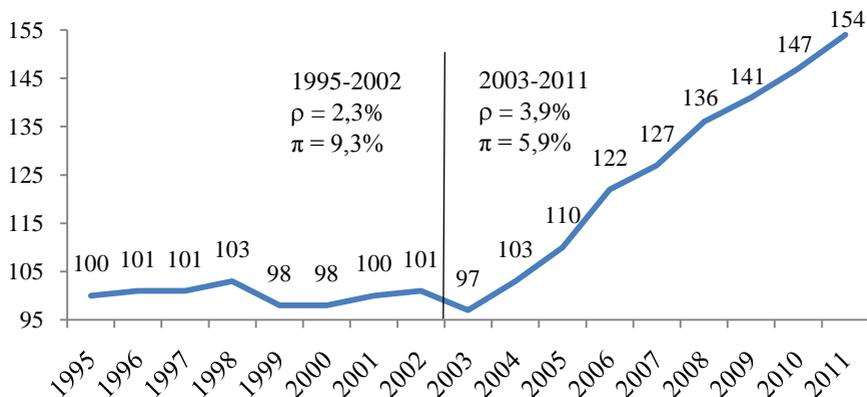
---

<sup>89</sup> Sobre a criação do indicador, Delfim Netto disse:

As pesquisas empíricas sugerem que o sentimento de "bem-estar" depende, fundamentalmente, de duas variáveis: 1) do crescimento da renda real dos cidadãos, que pode ser aproximada pela sua renda média; e 2) da distribuição entre os cidadãos da renda produzida. Elas sugerem, cada vez mais fortemente que uma melhoria do nível de igualdade aumenta o "bem-estar" de todos. Diante desses fatos, o grande economista Amartya Sen, ganhador do Nobel de 1998, propôs uma medida engenhosa para simular o "bem-estar social". Se o índice de Gini (que vai de 0 a 1) "mede" a concentração da renda, o seu complemento (1 menos o índice de

média x 1 - coeficiente de Gini) praticamente estagnou, de 100 pontos para 101, com um crescimento econômico médio de 2,3% e inflação média de 9,3%, entre 2003 e 2011 ele subiu de 97 para 154 pontos (expansão de quase 5% ao ano), com um crescimento econômico médio de 3,9% e uma inflação média de 5,9%.

### Bem-estar social (renda média x 1- coeficiente Gini) (1995 = 100)



Fonte: IPEA a partir de microdados das PNADs 1995-2001. Exclui domicílios com renda ignorada e áreas da região Norte (exceto Tocantins). Dados para 2000 e 2010 obtidos por interpolação linear.

Ainda sobre ganhos de bem-estar, a empresa de consultoria internacional Boston Consulting Group (BCG) criou um indicador ainda mais completo para medir o país que melhor utilizou o crescimento econômico para elevar o padrão de vida e o bem-estar de 150 países, entre 2006 e 2011. Depois de cruzar 51 indicadores diferentes (de fontes como o Banco Mundial, o FMI, a ONU, e a OCDE), no Índice de Desenvolvimento Econômico Sustentável<sup>90</sup> (SEDA, em

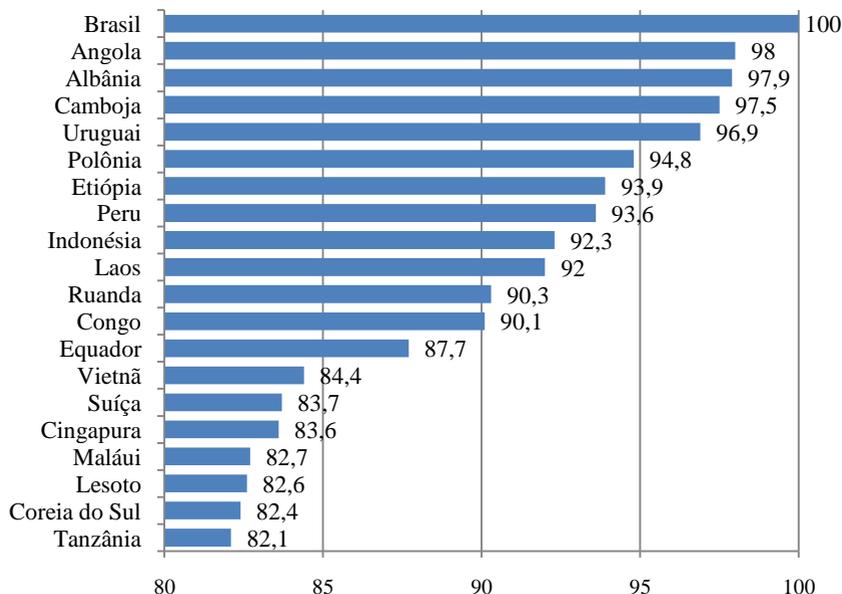
---

Gini) sugere uma medida de "desconcentração", ou seja, de maior igualdade na distribuição da renda. [...] A sugestão de Sen é construir um indicador composto da renda média real multiplicada pelo índice de "desconcentração", de forma a captar um pouco melhor as duas variáveis a que nos referimos acima (VALOR, 27/11/12).

<sup>90</sup> O indicador é bastante completo porque agrega dados de dez diferentes áreas: renda, estabilidade econômica, emprego, distribuição de renda, sociedade civil, governança

inglês), o Brasil aparece em primeiro na lista (100 pontos), com um crescimento médio anual do PIB de 5,1% durante o período mencionado, mas com ganhos sociais que equivaleriam a uma expansão anual da economia de 13% (VALOR, 27/11/12).

### Riqueza e bem-estar (2006-2011)



	Média anual de variação do PIB (2006-2011), em %	PIB per capita, em US\$ (2011)
<b>Brasil</b>	5,1	11.769
<b>Angola</b>	7,9	5.895
<b>Albânia</b>	5,9	7.741
<b>Camboja</b>	6,4	2.216
<b>Uruguai</b>	7,8	15.112

(estabilidade política, liberdade de expressão, direito de propriedade, baixo nível de corrupção, entre outros), educação, saúde, meio ambiente e infraestrutura.

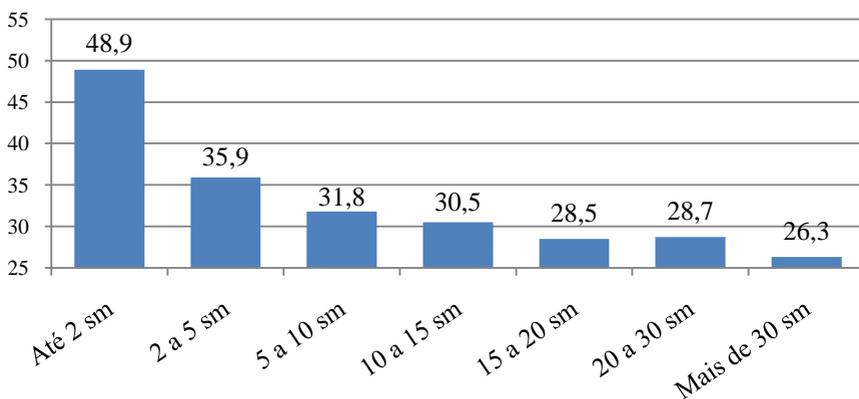
<b>Polônia</b>	6,4	20.334
<b>Etiópia</b>	9,0	1.093
<b>Peru</b>	7,2	10.062
<b>Indonésia</b>	6,4	4.666
<b>Laos</b>	7,9	2.659
<b>Ruanda</b>	7,2	1.341
<b>Congo</b>	3,8	4.589
<b>Equador</b>	4,6	8.492
<b>Vietnã</b>	7,3	3.358
<b>Suíça</b>	2,6	43.369
<b>Cingapura</b>	4,7	59.710
<b>Maláui</b>	6,7	860
<b>Lesoto</b>	5,8	1.960
<b>Coreia do Sul</b>	5,2	31.714
<b>Tanzânia</b>	6,7	1.514

Fonte: BCG, em VALOR (27/11/12)

O texto do relatório aponta a distribuição de renda como principal motor do desempenho brasileiro, seja pela redução da desigualdade de rendimentos entre ricos e pobres, ou pelas distintas formas de inclusão, como o aumento do número de crianças nas escolas (de 90% nos anos 90 para 97% no Governo Lula) e o programa Bolsa Família como instrumento de combate à evasão escolar. Contudo, Christian Orglmeister, diretor do escritório do BCG em São Paulo, afirma que apesar do desempenho elogiável, por mais que o país tenha melhorado em várias áreas, ainda precisa avançar mais. Na América Latina destacaram-se também Uruguai (5º - 96,9 pontos), Peru (8º - 93,6 pontos), Equador (13º - 87,7 pontos) e Argentina (26º - 80,4 pontos). Chile (48º) e México (127º) ficaram ainda mais atrás. Em relação aos BRICS (China, Rússia, Índia e África do Sul aparecem respectivamente em 55º, 77º, 78º e 130º), se em relação à expansão da economia o Brasil ficou atrás de seus parceiros entre 2006 e 2011, em áreas como meio ambiente, governança, renda, distribuição de renda, emprego e infraestrutura, a média do país foi superior à do conjunto dos países. Para Orglmeister, o desafio brasileiro, agora, é manter esse ritmo: *“O Brasil precisa avançar em quatro áreas principalmente”* [...] *“Na melhora da qualidade da educação, na infraestrutura, na flexibilização do mercado de trabalho, e nas dificuldades burocráticas que ainda existem para fazer negócios no país”* (VALOR, 27/11/12).

Ainda sobre a renda, observa-se que na relação entre tributos e o poder de compra, é preciso que o Brasil mude sua lógica de arrecadação tributária, de regressiva para progressiva, ou seja, uma que tribute os que mais possuem renda, pois a própria política social ainda se vê comprometida ao ser o mais pobre quem mais paga impostos, que incidem sobre o consumo. Não existe ainda, por exemplo, impostos sobre altas fortunas, ou para iates e helicópteros, como há o IPVA para automóveis. Contudo, em 2013 entrou novamente em pauta este assunto na agenda da Comissão Tributária e de Finanças do Legislativo.

### Tributo e renda



Fonte: IBGE

A respeito disso, João Sicsú (2009, p.10) considera que:

Uma política de promoção de justiça social deve estar baseada em um sistema tributário progressivo, que significa que aqueles que possuem maiores rendimentos e riquezas devem pagar impostos com alíquotas mais elevadas. E, aqueles que recebem rendas menores e possuem riquezas diminutas pagariam taxas menores ou até mesmo estariam isentos. A justiça tributária é feita na arrecadação e no gasto. Em outras palavras, significa que uma parcela da parte da renda que seria poupada pelos mais abastados será transferida na forma monetária ou in

natura para aqueles que não teriam acesso a determinados bens e serviços, caso a tributação fosse progressiva. Um sistema tributário progressivo e adequado é aquele que tributa e arrecada uma parcela daquela parte da renda que não seria gasta pelos ricos.

### **2.8.3. O novo desenvolvimentismo e os desafios ambientais**

A problemática de um novo modelo/rumo de desenvolvimento vai além de uma política ou estratégia econômica. Neste sentido, existe ainda um debate crítico acerca do processo de desenvolvimento em si, que gerou um movimento cético em relação a ele, o chamado Pós-desenvolvimentismo, cujo ideário estaria composto de cinco dimensões: valorização das sociedades que não se desenvolveram; desvalorização da idéia de progresso; crítica aos principais vetores do desenvolvimento (economia, Estado-nação, educação, ciência, colonização mental, pensamento único, meios de comunicação e organizações internacionais); crítica às práticas desenvolvimentistas; elogio aos modos de resistência dos perdedores que estão abrindo o caminho para a era do “pós-desenvolvimento” (DA VEIGA, 2006).

Intimamente ligados às ideias que originaram o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), seus adeptos descrevem na possibilidade de progresso, já que muitas questões, como, por exemplo, o meio ambiente, baseado na ideia de desenvolvimento sustentável, e a evolução humana, com base na concepção de desenvolvimento humano, ainda não foram completamente solucionadas para que o modelo seja integralmente sustentável, e para que tal progresso se reflita diretamente em benefícios para a sociedade, de modo que se progrida não apenas materialmente, mas, sobretudo, culturalmente, e democraticamente, com base no programa dos seis “R”, proposto ao Fórum das ONGs realizado no Rio de Janeiro: Reavaliar, Reestruturar, Redistribuir, Reduzir, Reutilizar e Reciclar. Esses seis objetivos interdependentes geram o círculo virtuoso do decréscimo convival e sustentável (DA VEIGA, 2006).

Esta é sem dúvida uma visão muito pertinente, que surge em reação ao economicismo neoliberal, maximizador do mercado, mas que é incompleta, por desconsiderar que o desenvolvimento humano e sustentável passa, necessariamente, pelo desenvolvimento sócio-econômico, e parece confundir desenvolvimentismo (ideologia de política econômica) com desenvolvimento predatório, já que, no novo desenvolvimentismo, o desenvolvimento sustentável não apenas é perfeitamente possível, como extremamente necessário e

compatível. Ainda assim, cabe a reflexão crítica sobre o real valor da real riqueza nacional, e do uso racional e sustentável dos recursos naturais, sobretudo se tratando de um país como o Brasil, que possui a maior biodiversidade e as maiores terras agricultáveis do planeta, e, até mesmo por sua dimensão continental, ainda carece de melhorias infra-estruturais, principalmente de saneamento básico, passo fundamental para a sustentabilidade.

Neste sentido, a delegação do Brasil defendeu na Conferência Rio+20, das Nações Unidas, os princípios “Crescer, Incluir e Proteger”, lançando um indicador de PIB que considera o custo ambiental, e apresentou produtos e estratégias, como da empresa Braskem<sup>91</sup>, de cooperativas de economia social, e outras experiências de inclusão sócio-produtiva, impulsionadas pelos programas Bolsa Verde<sup>92</sup> (Brasil Sem Miséria) e Crescer<sup>93</sup>, que promovem tanto aumento da renda, quanto a preservação ambiental. A respeito disso, a presidente Dilma Rousseff defendeu o atual modelo de desenvolvimento brasileiro:

“Nós não consideramos que o respeito ao meio ambiente só se dá em fase de expansão do ciclo econômico. Pelo contrário, nós consideramos que um

---

<sup>91</sup> Empresa estatal brasileira, de economia mista, responsável pela criação do primeiro plástico biodegradável, e é a maior produtora de resinas termoplásticas das Américas, empregando mais de 8 mil funcionários, com uma receita líquida de em torno de R\$25 a R\$30 bilhões. Para mais informações, ver Braskem (2013).

<sup>92</sup> Vigente desde setembro de 2011, o programa de Apoio à Conservação Ambiental Bolsa Verde faz parte do plano Brasil Sem Miséria, e estimula a conservação ambiental de uma área de mais de 145 milhões de hectares de florestas públicas, através de um incentivo de R\$300, pago a cada trimestre, para famílias que vivem situação de extrema pobreza em assentamentos e comunidades tradicionais, e que estão localizadas em áreas de florestas nacionais, reservas extrativistas e ambientais. Estima-se que mais de 1,5 milhão de pessoas, ou 213 mil famílias vivam nestas regiões, e até 2014 o programa busca incluir 73 mil famílias ao benefício. Para mais informações, ver Portal Brasil (2013).

<sup>93</sup> O programa nacional de microcrédito produtivo orientado, o Crescer, também faz parte do plano Brasil Sem Miséria, e foi lançado em agosto de 2011, para oferecer mais de 3,4 milhões de linhas de crédito, subsidiadas a taxas de juros muito menores (de 60% para 8% ao ano) que as praticadas pelo setor privado, estabelecendo metas de empréstimos para os bancos públicos, que pretendem quadruplicar o número de beneficiados em até um ano e meio, atendendo cooperativas e microempreendimentos através da bancarização de segmentos mais vulneráveis, com destaque para mulheres no campo. Para mais informações, ver Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2013).

posicionamento pró crescer, incluir, preservar e conservar é parte intrínseca de uma concepção de desenvolvimento e, sobretudo, diante das crises, é necessário que tenhamos a consciência que não tem desenvolvimento possível feito na base de ajustes que só prejudicam pessoas, de ajustes que só prejudicam a preservação do meio ambiente ou da biodiversidade”, disse (PASSOS, 13/06/12).

Em dezembro de 2010, um decreto presidencial, firmado pelo ex-presidente Lula, estabeleceu a meta mais ambiciosa para a redução de emissão de CO<sub>2</sub> já proposta por um país no mundo, entre 36,1% e 38,9% (ou 2 gigatoneladas) até 2020, e deu início a um Plano Nacional sobre Mudanças no Clima, em que especificará limites individuais para os 12 setores que mais poluem, para que tenham estimativas anuais de emissão, apresentando relatórios trienais, e assim, constituam um mercado de carbono (sistema *cap-and-trade*), em que possam negociar e obter crédito e isenções fiscais conforme desempenhem resultado positivo na redução de gás carbônico, como já ocorre na Europa, com o *Emissions Trading Scheme* (ETS) (CAMARA, 10/12/10). Segundo um estudo do Ipea, o Brasil tem o terceiro maior número de projetos no mercado de carbono do mundo, atrás apenas de China e Índia, considerando valores de 2008 (IPEA, 24/02/11). Entre julho de 2012 e janeiro de 2013, agricultores empresariais contrataram R\$1,9 bilhão (56,1% dos R\$3,4 bilhões disponíveis) em crédito dentro do Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC), que fomenta tecnologias sustentáveis de produção, um aumento de 377,4% em relação à safra anterior (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL, 06/03/13).

Em outubro de 2012, contrariando interesses da chamada bancada ruralista, a Presidente Dilma Rousseff decidiu vetar nove pontos do Código Florestal, alegando inconstitucionalidade, insegurança jurídica e contrariedade ao interesse público, sobretudo para impedir anistias a desmatadores, e benefícios a grandes proprietários de terra, que teriam um percentual menor de recomposição de matas ribeirinhas. Os pontos derrubados buscaram retomar a proposta original do governo, com a assinatura de mais um decreto, que visa regulamentar o Cadastro Ambiental Rural e o PRA (Programa de Recuperação Ambiental), impondo como condicionante à anulação de dívidas a recuperação de áreas desmatadas (COSTA, 17/10/12).

Entre 2004 e 2012, o Brasil diminuiu em mais de 75% o desmatamento na Amazônia<sup>94</sup>, e de 2003 a 2012 criou 75% de todas as áreas de preservação no planeta. Em junho de 2012, às vésperas da Rio+20, no Dia Mundial do Meio Ambiente, a presidente Dilma Rousseff assinou 12 decretos para a criação de um milhão de hectares de proteção ambiental, territórios indígenas, e o estabelecimento de critérios “verdes” para a aquisição governamental de bens e serviços, sobretudo para o PAC, e os eventos esportivos mundiais de 2014 e 2016, e anunciou a adesão do Brasil a duas convenções internacionais: a Convenção de Bonn, para a proteção de espécies migratórias silvestres, e o Protocolo de Nagoya, sobre a distribuição equitativa dos lucros obtidos com recursos genéticos (JORNAL DO COMMERCIO, 05/06/12). Neste mesmo dia, o Ministério da Educação anunciou a liberação de R\$100 milhões para “escolas sustentáveis”, destinados a estimular iniciativas voltadas à sustentabilidade e a prevenção de desastres naturais em 10 mil instituições de 310 municípios em vulnerabilidade ambiental (AQUINO, 05/06/13).

As iniciativas do Programa da Agricultura Familiar (Pronaf) fizeram surgir uma dinâmica positiva na relação entre agroecologia (estímulos à produção orgânica local<sup>95</sup>, com preservação ambiental estimulada pelo programa Bolsa Verde), agricultura familiar, e o fornecimento de alimentos às merendas escolares no Brasil, levando o governo federal a instituir uma Política Nacional de Agroecologia (decreto presidencial nº 7.794), em 2012, e um Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo)<sup>96</sup>. Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), a agricultura familiar brasileira é um exemplo mundial, devido à segurança alimentar e sócio-econômica promovida pelos programas, devido ao fato de mais de 70% da produção interna de alimentos, 84,4% dos estabelecimentos rurais, e 75% da

---

<sup>94</sup> Em 2012, o desmatamento deste bioma apresentou o nível mais baixo registrado na história do País (IG, 27/11/12).

<sup>95</sup> Outro projeto do governo federal, que vai neste sentido, é o do Ministério do Desenvolvimento Social, que prevê R\$3,2 milhões para a produção de alimentos em hortas urbanas orgânicas, sem a utilização de agrotóxicos, estimulando famílias de baixa renda nos estados do Rio de Janeiro, Pará, Pernambuco, Sergipe, Rio Grande do Sul, e no Distrito Federal (MACHADO, 18/08/11).

<sup>96</sup> Depois de mais de um ano de diálogos com dezenas de entidades da sociedade civil e o envolvimento de dez ministérios, o ministro do Desenvolvimento Agrário, Pepe Vargas, afirmou que o plano trará investimentos em 134 iniciativas, em torno de 14 metas divididas em quatro eixos: produção, uso e conservação de recursos naturais; conhecimento; comercialização; e consumo. O plano contará com recursos da ordem de R\$7 bilhões e definirá suas diretrizes até 2015 (TUBINO, 20/08/13).

mão de obra empregada de todo o setor, serem advindos da produção familiar, além de serem mais sustentáveis que a agricultura comercial, pois variam cultivos (NEHER, 26/07/13).

“O inventivo à agricultura familiar contribui para reduzir a pobreza extrema, dinamizar os mercados locais, incentivar a permanência de agricultores na sua comunidade e também, em nível nacional, para aumentar a segurança alimentar, reduzindo a vulnerabilidade do País ao mercado global e ao choque de preços”, diz em entrevista à DW Brasil Salomón Salcedo, oficial de políticas da FAO (NEHER, 26/07/13).

Neste sentido, igualmente relevantes são os esforços em conter os efeitos da seca na produtividade do semi-árido, principalmente nordestino, como os programas Garantia-Safra<sup>97</sup>, Mais Irrigação<sup>98</sup>, e Bolsa-Estíagem<sup>99</sup>, além do Projeto de Lei do Senado nº688/2011<sup>100</sup>, e de outras medidas, a fim de ajudar os agricultores, sobretudo familiares, e garantir a produção e a segurança alimentar, com um montante total de R\$30 bilhões até 2014 em crédito e investimentos. Destaca-se também o Projeto Biomas, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) com a Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil (CNA), que, desde 2010, envolve os seis biomas brasileiros (Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Amazônia, Pampa, e Pantanal), investindo mais de R\$20 milhões em pesquisas sobre soluções técnico-científicas para a preservação e o uso sustentável das paisagens rurais no País (EMBRAPA, 2013).

Ainda no tocante à promoção de projetos e políticas ambientais, há também a questão energética, em que o Brasil se destaca mundialmente na produção de biocombustíveis<sup>101</sup>, como o Biodiesel e o HBIO, e na produção de energia

---

<sup>97</sup> Assegura um benefício de R\$680 aos agricultores familiares que perderam até 50% de sua lavoura.

<sup>98</sup> Programa que é parte integrante da Política Nacional de Irrigação, que objetiva dobrar a área irrigada em cinco anos, e destina-se a investir mais de R\$3 bilhões em investimentos do governo federal, e mais R\$7 bilhões em parcerias público-privadas.

<sup>99</sup> Benefício inicial de R\$400, e ajustado a partir de abril de 2013 para R\$1520.

<sup>100</sup> Perdoa as dívidas de crédito rural contratadas por agricultores familiares, no valor de até R\$35mil, com data até 2001, através da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

<sup>101</sup> Modelo brasileiro de economia sustentável é elogiado por departamento da ONU.

**Ecodesenvolvimento.** 07/07/11. Disponível em:

advinda de fontes renováveis, em que empresas estatais, como a Petrobras e a Eletrobras, por exemplo, vem incentivando este tipo de produção, com a criação de usinas de captação de energia solar, eólica e investimentos em pesquisa sobre fontes novas e mais limpas, a exemplo da segunda geração de biocombustíveis, como o BTL (*Biomass To Liquids*), que transforma biomassa em combustível líquido, a hidrólise enzimática (reaproveitamento do bagaço da cana-de-açúcar), e o biodiesel de algas, com rentabilidade superior. Segundo o estudo “Economia limpa, planeta habitável – prontos para crescer”, da consultoria Roland Berger à ONG ambiental WWF, entre 2008 e 2010, o Brasil foi o quinto maior investidor mundial em tecnologia verde, com investimentos de mais de R\$18 bilhões em energias renováveis e desenvolvimento de produtos que contribuem com o meio ambiente (ALONSO, 10/05/11). Em 2012, o programa Brasil Sustentável, da Finep (Financiadora de Estudos e Projetos), do MCT&I, passou a financiar R\$2 bilhões em produtos, processos, e serviços inovadores ligados ao conceito de sustentabilidade (MURNO, 15/06/12). Em 2013, o BNDES lançou o Plano Inova Energia, em parceria com a Finep e com a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), disponibilizando R\$3 bilhões em recursos para pesquisas na área energética, em que dois dos quatro eixos, são relacionados à sustentabilidade (CRUZ, 01/04/13).

Na área de construções sustentáveis, o Brasil tem avançado em importantes exemplos, e já é o quarto do mundo com o maior número de projetos com o selo de critérios ambientalmente adequados, da ONG Green Building Council (GBC), atrás de Estados Unidos, China e Emirados Árabes Unidos. O Ministério do Meio Ambiente disponibiliza cursos pela internet sobre procedimentos que podem ser adotados para adequar prédios públicos a utilizarem sistemas de sustentabilidade, e o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida já vem obrigando o uso de energia solar em todos os novos empreendimentos, que já alcançam mais de dois milhões de residências (GONÇALVES, 05/06/13).

Com relação à participação de bancos públicos, a Caixa Econômica Federal anunciou, em julho de 2011, recursos da ordem de R\$4 milhões, de seu Fundo Socioambiental, para investir em projetos de recuperação de bacias hidrográficas que sofrem com ações humanas, e R\$2,67 milhões para a preservação da caatinga brasileira, e o BNDES passou a investir mais de R\$26,2 milhões em seis projetos ambientais, três de reflorestamento (785 hectares), nos estados de São Paulo, Paraná e Bahia, como parte do programa Iniciativa BNDES Mata

Atlântica, e outros três planos ambientais na Amazônia, com assentamentos do Instituto Nacional de Reforma Agrária (Incra) em cidades paraenses. Ao final de 2011, o Fundo Amazônia já somava 23 projetos em carteira, no valor de R\$261 milhões, com recursos provenientes do governo da Noruega, do banco de desenvolvimento da Alemanha (KfW) e da Petrobras (CICLO VIVO, 27/12/11). Posteriormente, em 2013 o BNDES anunciou a aprovação de R\$167,7 milhões em financiamentos, por meio do fundo BNDES Florestal, para a Fibria Celulose, com o objetivo de recuperar 21mil hectares de Mata Atlântica dos estados de Minas Gerais, Bahia e Espírito Santo, o que vem a ser o maior projeto de reflorestamento em curso no País (IG, 12/06/13).

Finalmente, também na esfera ambiental, o Brasil tem adiante outros três importantes desafios: planejar um Plano de Recursos Hídricos, inserindo a ideia de gestão participativa; criar o Plano Nacional de Redução de Emissão de Poluentes Orgânicos Persistentes, para dar atenção a este tipo de impacto ambiental, que envolve as dioxinas e furanos, substâncias altamente tóxicas, dispersadas em processos industriais; e efetivar o cumprimento do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), eliminando lixões e dando tratamento adequado aos resíduos sólidos<sup>102</sup>, agregando a este trabalho as redes de cooperativas de catadores de material reciclável, que vêm sendo financiadas por distintos programas governamentais, sobretudo o Crescer.

---

<sup>102</sup> Complementa este Plano o importante Projeto de Lei 1862/2011, que prevê o descarte adequado para materiais eletrônicos, processo também conhecido como logística reversa, obrigando empresas a participarem e se responsabilizarem por impactos gerados por seus produtos.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este trabalho, buscou-se investigar os períodos desenvolvimentista, neoliberal, e pós-neoliberal, resgatando debates teóricos de estudiosos e economistas de dentro e fora da CEPAL, para responder modestamente ao questionamento sobre o que é o Novo Desenvolvimentismo, quais são as suas teses propositivas e reflexivas, e em que medida se dá sua aplicação prática na política econômica executada no Brasil.

O Neoliberalismo assentou suas bases no pressuposto de que o Estado deveria atuar como empresário, e ser reduzido ao mínimo para que se liberasse capital e os mercados, pois estes iriam recuperar o crescimento, controlar a inflação, cuidar das mazelas da sociedade e gerar empregos, tudo isso automaticamente. E, de fato, nos países centrais do sistema mundial alguns desses pressupostos realmente se materializaram, sobretudo para as elites financeiras. Entretanto, não foi o que se observou nos países periféricos, pois a experiência neoliberal na América Latina desestruturou completamente a maioria das economias ao longo das duas últimas décadas do século XX, e os resultados que se viram foram perdas industriais, desmonte do Estado e uma forte erosão sociocultural.

O Consenso de Washington, que, junto ao monetarismo e a ortodoxia de Milton Friedman, serviu de receituário de prescrições das transformações que deveriam ser realizadas pelos países, para que obtivessem sucesso econômico, redundou em fracasso, devido à sua ineficácia em desenvolver os países periféricos, e fez despertar movimentos antisistêmicos e revoltas populares em todos os países do continente, em consequência de novas crises. A desregulamentação gerada pelo modelo neoliberal contribuiu ainda mais para acentuar os entraves que hoje fazem parte do desafio do desenvolvimento econômico dos países latinoamericanos, pois o *laissez-faire* global cerceou a capacidade regulatória dos Estados e os investidores foram liberados para assumir todo o tipo de risco sem comprometimentos com a economia real.

Com o rentismo e as altíssimas taxas de juros praticadas no Governo Collor, e principalmente no Governo FHC, o sistema financeiro deixou de ser o meio que viabilizava a produção e o consumo, para se tornar um fim em si mesmo e acumular capital sozinho na economia virtual, com uma riqueza que não era direcionada ao empreendedorismo, à inovação, aos investimentos, etc, mas ao próprio sistema financeiro, em busca de ganho fácil das aplicações estimuladas pela dilapidação do patrimônio público com o processo de privatizações.

Os efeitos nocivos da ortodoxia neoliberal deixaram mazelas sociais e econômicas nos países em desenvolvimento, sobretudo Brasil e Argentina, que até hoje não curaram completamente. A crise da Argentina foi a prova final de que aquele modelo tinha de ser superado, pois nenhum país incorporou melhor as diretrizes do *confidence building* e sentiu tantos efeitos negativos como o do ex-presidente Menem. O Novo Desenvolvimentismo é, portanto, fruto e também causa das tentativas de certos intelectuais e políticos de reinterpretar o processo de desenvolvimento latinoamericano, aproveitando sucessos e insucessos das experiências anteriores.

Deste modo, considera-se, resumidamente, que o Novo Desenvolvimentismo é uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada num Estado mais ativo, e guiada por um forte impulso de investimentos públicos, que, por sua vez, direcionam uma alocação mais eficiente dos recursos, e possibilitam melhoras no funcionamento dos mercados, com uma recuperação do destino nacional e do planejamento de longo prazo (maior previsibilidade), que, conseqüentemente, levam a um melhor desempenho em termos de crescimento econômico, distribuição de renda, e estabilidade macroeconômica (conceito que abrange as ideias de estabilidade financeira, solidez fiscal, redução de vulnerabilidade externa, e demanda sustentada).

Como proposta e reflexão teórica, cabe ressaltar que o Novo Desenvolvimentismo ainda é um debate em aberto, em que muitas demandas que permeiam a questão do desenvolvimento se fazem presentes, para além do consenso (e dos dissensos) que há em torno de suas dez teses principais. Mas a teoria é válida, no sentido que se observa empiricamente a confirmação destas teses, ainda que existam elementos que ainda precisem se ajustar melhor, como: o câmbio competitivo, que precisa alcançar e se manter no patamar de equilíbrio industrial (R\$2,40) ou mais próximo a ele, a fim de neutralizar os efeitos da doença holandesa; o desafio de reverter o crescente déficit em transações correntes (ainda que “natural” para países em desenvolvimento); uma possível pequena flexibilização do superávit primário, para elevar investimentos e a poupança interna, que por sua vez, elevarão o crescimento; a ampliação do controle de capitais, com a criação de um imposto neutralizador da doença holandesa; o aperfeiçoamento da política industrial, com maior foco no estímulo à inovação e à P&D nas empresas.

A política econômica no Brasil pós-2003, e com maior ênfase a partir de 2006, e ainda mais depois de 2011, vai adquirindo um conteúdo desenvolvimentista mais definido. Entre 2003 e 2006, preservou-se, em parte, a ortodoxia macroeconômica, ainda que com mudanças distributivas importantes.

Entre 2006 e 2010, as políticas são redefinidas para uma maior coordenação na alocação dos recursos por parte do Estado. E desde 2011 se observa uma nova preocupação da política macroeconômica em estabelecer preços mais compatíveis junto a esse processo.

Deste modo, parece ser possível falar em uma mudança estrutural, com a passagem a um modelo pós-neoliberal, pois o Estado ativo se faz realmente presente, em uma estratégia nacional de desenvolvimento, e permite reconhecer que: houve aumento dos investimentos públicos; há uma relação dívida pública-PIB estável e cadente; as reservas internacionais aumentaram, e permitem resistir melhor a crises externas e intervir no câmbio quando este seja tomado por movimentos voláteis; os termos de intercâmbio do Brasil com o mundo melhoraram, o que garantiu certa melhora da competitividade de empresas, contradizendo a tese cepalina da tendência à sua deterioração; e os salários passaram a subir acima da inflação, contradizendo a tese da tendência à subvalorização laboral; os preços (câmbio, inflação, juros e salários) estão em patamares mais justos e moderados.

Enquanto a ortodoxia convencional, no plano fiscal, se contenta apenas com um superávit primário que mantenha a dívida pública em nível considerado pouco arriscado para os credores, e defende déficits correntes para crescer com poupança externa, o novo desenvolvimentismo rejeita o déficit público não justificado por política anticíclica e o déficit em conta corrente, defendendo o superávit corrente com uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial e superávit público, que, como sugere Bresser-Pereira, seja derivado de imposto sobre exportações, para neutralizar a doença holandesa.

Além disso, no novo desenvolvimentismo, ao investir e planejar estrategicamente o desenvolvimento nacional e regional, o Estado consegue articular uma série de soluções para diferentes desafios que existem, como por exemplo: gerar empregos (o Brasil é o único entre os países “gigantes” do G-20 que apresenta nível de pleno emprego), fortalecer a produção nacional, aumentar a rentabilidade das empresas, contribuir para a estabilidade econômica, fomentar a indústria local, impedir a “fuga de cérebros”, evitar a reprimarização produtiva e desenvolver segmentos que agreguem valor e inovação. Portanto, uma estratégia que vise a requalificação de recursos humanos, seja por investimentos públicos e incentivos fiscais ao setor privado em Ciência & Tecnologia e P&D, ou por meio de políticas educacionais, como a destinação dos royalties petrolíferos para tal área, como começou o Brasil a destinar, é condição indispensável para que se avance no nível da qualidade produtiva, com subsequente aumento da competitividade. Ao que tudo indica, as nações que

perseguirem estas diretrizes terão um lugar privilegiado no centro da dinâmica econômica mundial do século XXI.

Ainda é cedo para tecer uma análise sobre todos os efeitos e considerações definitivamente, mas desde já se observa que, em plena crise neoliberal internacional, países não-liberais são os que mais crescem e se desenvolvem, tal como aparenta ser o caso de países do Leste Asiático, e na América Latina chama mais atenção o brasileiro. Mediante compras governamentais, incentivos financeiros e fiscais, e uma política industrial estratégica, um Estado mais ativo desempenha um papel central na coordenação do processo de desenvolvimento, com base em metas, objetivos e prioridades mais previsíveis e estáveis, contribuindo com isso para melhorar a eficiência dos mercados.

Neste sentido, observaram-se também distintos delineamentos na política externa a partir do governo Lula, com uma prioridade ao processo de integração regional, ao multilateralismo, à diplomacia Sul-Sul, bem como na diversificação de mercados e parceiros comerciais, o que facilitou os expressivos saldos comerciais alcançados na primeira década dos anos 2000, além de um maior protagonismo em fóruns de governança mundial. Embora a crise de hegemonia não defina por si só um novo modelo de desenvolvimento, o contexto pós-neoliberal, orientado à integração regional (com um claro “não à ALCA”), ao multilateralismo e à multipolaridade é muito importante para a América Latina e o Mercosul, e Brasil e Argentina em especial, que são líderes nesse processo.

A possibilidade de emancipação e desenvolvimento autônomo dos países e da região é a oportunidade pela qual seus povos sempre sonharam para prosperar. O sucesso do Governo Lula-Dilma saudou a tão esperada “refundação do Brasil”, e o início de uma nova etapa desenvolvimentista, em paralelo à onda de governos populares de esquerda ou centro-esquerda na América Latina, e em reação ao Consenso de Washington e ao modelo ortodoxo neoliberal, propondo a retomada de um projeto nacional e regional.

Não tardaram a surgir prêmios de reconhecimento, e referências da imprensa e de instituições internacionais, tais como o PNUD, a OIT, a FAO, a UNESCO, a UNICEF, o FMI e o Banco Mundial, pelas políticas externa, econômica (anticíclicas) e sociais bem sucedidas, e Lula provavelmente foi o político mais bem aceito em dois dos mais importantes fóruns mundiais, o Fórum Social Mundial e o Fórum Econômico Mundial (Davos), o que demonstra este novo protagonismo do Brasil<sup>103</sup>, tendo deixado seu governo com uma das

---

103 Destaca-se, além dos mais de 65 títulos de *honoris causa* em mais de vinte países, e de prêmios emblemáticos como “O Estadista Global”, do Fórum Econômico Mundial, “World Food Prize 2011” (do Nobel da Paz, Norman E. Borlaug), e “Global Champion

mais altas aprovações de um chefe de Estado na história, o que ajudou a emplacar a candidatura de Dilma, que, por sua vez, já superou patamares de popularidade de Lula e de todos os demais presidentes brasileiros.

Em linhas gerais, essa mudança pode ser descrita por cinco elementos principais: (1) o cenário externo favorável, que contribuiu para uma elevação substancial nos termos de troca da economia brasileira com o resto do mundo; (2) ganhos decorrentes do cenário internacional favorável, canalizados para a redução das vulnerabilidades financeiras do país e para a aceleração do crescimento, puxado pelo investimento e consumo domésticos; (3) uma política de estímulo ao crescimento, acompanhada de ações para melhorar a distribuição de renda, o que criou um círculo virtuoso entre a expansão do emprego e do consumo, de um lado, e da produtividade e do investimento, de outro; (4) a melhora no desempenho macroeconômico contribuiu para atenuar a vulnerabilidade externa e gerar um forte processo de inclusão social, com redução da taxa de desemprego, aumento de salários reais e ampliação do acesso da população ao crédito; e (5) a melhora nos termos de troca do Brasil e a evolução do cenário internacional acabaram gerando uma forte apreciação cambial, o que por sua vez comprometeu a competitividade da indústria brasileira, sobretudo nos últimos quatro anos do Governo Lula, situação que, contudo, vem mudando desde 2011, com um câmbio mais depreciado no Governo Dilma.

Taxas elevadas são a principal causa de outras duas grandes distorções na economia, o câmbio valorizado e a carga fiscal elevada, que levam a uma má alocação de recursos e a um menor crescimento. No Governo Dilma as distorções de preços (juros e câmbio) passam a se adequar melhor às necessidades e à realidade do País, e a competitividade, junto ao combate à miséria, passa a ter um foco central. Entretanto, a indústria de transformação passa a apresentar dificuldades, tanto pela crise externa, e as medidas de afrouxamento quantitativo (protecionismo cambial) de determinados países, quanto pelo chamado “custo Brasil”.

---

in the battle against hunger” (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura), a ascensão de Roberto Azevêdo à presidência da Organização Mundial do Comércio, bem como do ex-ministro do Desenvolvimento Agrário, José Graziano da Silva, à presidência da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, do ex-secretário de Biodiversidade e Floresta, do Ministério do Meio Ambiente, Bráulio Ferreira Souza Dias, à secretaria executiva da Convenção Sobre Diversidade Biológica da ONU, e do ex-ministro de Direitos Humanos, Paulo Vanucchi, à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Neste sentido, o governo lançou uma série de medidas, como compras governamentais no PAC 2 com preferência de conteúdo nacional (assim como no PAC Equipamentos), a simplificação do ICMS, as desonerações tributárias (a exemplo da redução de IPI, para uma série de produtos, e da anulação de PIS e Cofins para transporte público e obras de infraestrutura), e a criação de alguns programas, como a política industrial do Plano Brasil Maior, o Programa de Investimentos em Logística (PIL), o Programa BNDES de Sustentação do Investimento (PSI).

A formação bruta de capital fixo tem dependido cada vez mais de investimentos públicos (administração pública e empresas estatais, por meio do PAC), que, por outro lado, são limitados pelo compromisso fiscal da meta de superávit primário, que poderia ser ainda mais flexibilizada, dependendo dos resultados obtidos ano a ano. Convenciona-se também a ideia de que 1% a menos no superávit primário pode significar 1% a mais no crescimento econômico, apesar de que isto poderia aumentar o déficit público, e consequentemente diminuir a credibilidade do Estado, algo que se deve evitar. Ainda sobre isso, sugere-se uma auditoria da dívida pública brasileira, pois é necessário rejeitar a parte ilegal destes títulos, e este montante precisa ser utilizado para novos investimentos em áreas carentes de recursos, como cultura, educação, ciência e tecnologia, dentre outros.

A partir de 2006, o investimento (formação bruta de capital fixo) passou a ser o principal determinante do crescimento do PIB, visto do lado da demanda. No entanto, é possível elevar a taxa de investimento em relação ao PIB ainda mais, para além de 20%. Se com o PAC (2007-2010) ela subiu de 15,5% para 19,5%, e o crescimento em média de 4 a 5%, é evidente o caminho por onde deve seguir o Governo Dilma para que a economia volte a crescer.

O excessivo fluxo de capitais também limita os raios de manobras da política macroeconômica. Sugere-se, portanto, um aumento no controle de capitais, principalmente aos de curto prazo e à entrada, com a adoção de exigência de transferência de tecnologia, restrições ao acesso de não-residentes à moeda, e ativos domésticos (causa da especulação), e a continuidade na redução dos juros, *spreads* bancários e custos financeiros. O controle de capitais é essencial para obter uma taxa de câmbio competitiva, que, por sua vez, sustente o crescimento, os empregos, a renda e a estabilidade de preços. Em relação à tributação, sugere-se uma reforma que considere uma simplificação da carga tributária e uma alteração de sua lógica regressiva para uma progressiva, taxando também as altas fortunas.

Neste contexto, reformas de propriedades, sobretudo agrária, também são muito bem-vindas, pois se observa que o índice Gini de desigualdade tem sua maior disparidade do país em 2012 na região Centro-Oeste, ou seja, onde impera o agronegócio e grandes latifundiários, que nem sempre são tão produtivos.

O combate à pobreza e à miséria se intensificou e a tecnologia social se sofisticou do Governo Lula para o Governo Dilma, e se antes os pobres buscavam o Estado por assistência, hoje é o Estado que vai até os pobres e leva inclusão e oportunidades sócio-produtivas. Com o mecanismo cadastral Busca Ativa, o programa Brasil Sem Miséria agregou diversos subprogramas com múltiplos objetivos focalizados, que por serem integrados, levam cidadania a milhões de brasileiros, garantindo direitos básicos, gerando empregos, oportunidades, e reduzindo a pobreza, sobretudo a extrema, com a meta de erradicá-la até 2014, partindo de um patamar em que 3% da população mais pobre consiga ter o mínimo de dignidade com R\$70 reais mensais por pessoa em uma família.

Nesse novo paradigma, a ideia de que combater a miséria é garantir direitos, e significa um investimento – e não um custo –, muda consideravelmente o foco das políticas sociais, para uma etapa sócio-produtiva, de consolidação e aperfeiçoamento do Estado de bem-estar social, e de uma gestão de políticas públicas baseada em metas e resultados para soluções e demandas cidadãs, já que a melhor maneira de acabar com a miséria é acabando com suas causas, as verdadeiras carências humanas. A questão da qualidade de vida e do bem-estar social permeia a nova agenda que surge, e ainda é preciso elevar a renda per capita, para compatibilizar melhor o poder de compra dos cidadãos brasileiros ao custo de vida, sobretudo nos grandes centros urbanos. Os recentes protestos, em junho de 2013, evidenciaram isso claramente, trazendo à tona o tema da tarifa do transporte urbano.

A evolução do desenvolvimento sócio-econômico, sustentável e humano do Brasil na etapa novo-desenvolvimentista também levou a avanços no desenvolvimento ético, ainda que tímidos (devido ao adiamento da reforma política, e da ainda latente necessidade de melhoras na qualidade da educação), e no aprofundamento institucional, em termos de controle social das políticas públicas, o Estado brasileiro no Governo Dilma avançou consideravelmente com a introdução da Lei de Acesso à Informação Pública, levando o país a um nível maior de transparência de seus gastos públicos, uma melhora reconhecida internacionalmente. Além disso, todos os ministérios passaram a ter acompanhamento digital em tempo real, e os organismos de controle, como o

Ministério Público, a Polícia Federal, e a Controladoria Geral da República, entre outras instituições, também foram fortalecidos, com maior autonomia.

Após liquidar estoques em 2012, em 2013 começam a se materializar medidas iniciadas em 2011 e 2012, e a indústria dá sinais mais claros de recuperação, reagindo a pacotes de estímulo à produção, ao consumo, e à política industrial em si, com a ampliação de desembolsos do BNDES e de outras fontes de financiamento. Os indicadores de produção industrial, nível de utilização da capacidade instalada, de gerentes de compras industriais, de produção de bens de capital, e de geração de empregos industriais voltaram a subir, indicando certa recuperação.

Por um lado, a crise internacional deixa incertezas, sobretudo pelas reações de alguns países que optam por medidas equivocadas, como a austeridade fiscal, a ortodoxia, e o afrouxamento quantitativo (protecionismo cambial), que desequilibram as moedas e economias das outras nações. Neste contexto, a balança comercial passou a apresentar déficits em alguns meses do primeiro semestre de 2013, ainda que a previsão para o ano seja de um superávit de cerca de US7,35 bilhões, resultado ainda interessante, mas que pode melhorar.

O Brasil, por outro lado, se apresenta como um dos exemplos de política fiscal anticíclica, ao estimular investimentos, reduzir custos, e manter a solidez fiscal, sem deixar que se percam direitos e conquistas dos trabalhadores, como vem acontecendo em países que optaram ou foram cooptados pela agenda neoliberal. As perspectivas brasileiras de varejo, otimismo econômico, geração de empregos, compras de manufaturas, e ampliação de renda e de bem-estar social, estão entre as mais positivas do mundo, segundo estudos da OIT, da OCDE e de instituições privadas.

Se no período desenvolvimentista o bolo crescia, mas não era dividido, no neoliberal ele não cresceu, e dividiu-se pouco, com desigualdade crescente. Hoje, o Brasil cresce, distribuindo renda, e com estabilidade macroeconômica.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, Olívia. Brasil é quinto maior investidor em tecnologias verdes. **IG – Economia**. 10/05/11. Disponível em: <<http://economia.ig.com.br/empresas/infraestrutura/brasil+e+quinto+maior+investidor+em+tecnologias+verdes/n1596943528287.html>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

Amazônia registra menor taxa de desmatamento da história, diz Ministra. **IG – Meio Ambiente**. 27/11/12. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/ciencia/meioambiente/2012-11-27/amazonia-tem-menor-taxa-de-desmatamento-da-historia.html>>. Acesso em: 23 ago. 2013.

AMSDEN, Alice. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press, 1989.

AQUINO, Yara. MEC vai liberar R\$100 milhões para “escolas sustentáveis”. **Terra Notícias**. 05/06/13. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/educacao/mec-vai-liberar-r-100-milhoes-para-escolas-sustentaveis,d5fcb1699831f310VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html>>. Acesso em: 23 ago. 2013.

ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL (AEB).

**Radiografia do comércio exterior**. 15/01/12. Disponível em: <<http://www.aeb.org.br/userfiles/file/AEB%20-%20Radiografia%20Com%C3%A9rcio%20Exterior%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2012.

BARBOSA, Nelson; DE SOUZA, José Antonio Pereira. **A Inflexão do Governo Lula**: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir, GARCIA, Marco Aurélio (orgs.). *Brasil entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010, p.57-110.

BARBOSA, Nelson. **Dez anos de política econômica**. In: SADER, Emir (org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. ISBN 978-85-7559-328-8. Disponível em:

<[http://www.flacso.org.br/dez\\_anos\\_governos\\_pos\\_neoliberais/archivos/10\\_AN\\_OS\\_GOVERNOS.pdf](http://www.flacso.org.br/dez_anos_governos_pos_neoliberais/archivos/10_AN_OS_GOVERNOS.pdf)>. Acesso em: 13 jun. 2013.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Nota para a imprensa. **Setor Externo**. 23/01/2013. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?ecoimpext>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual 2012**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2012/rel2012p.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Risco-País**. Janeiro de 2012. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/FAQ%209-Risco%20Pa%C3%ADs.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **Série histórica do Balanço de Pagamentos**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SERIEBALPAG>>. Acesso em: 23 jun. 2013.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Relação com investidores. **Desempenho**. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Relacao\\_Com\\_Investidores/Desempenho/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/)>. Acesso em: 12 jan. de 2013.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas operacionais do Sistema BNDES**. Micro, pequenas e médias empresas. Institucional. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/Estatisticas\\_Operacionais/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/)>. Acesso em: 12 jun. de 2013.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Anotações sobre a estratégia de crescimento pelo mercado interno de consumo popular e o programa do PT para 2003-2006**. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001.

\_\_\_\_\_, Ricardo. **Desenvolvimentismo e Neodesenvolvimentismo (parte 1)**. Palestra em evento promovido pelo Instituto Casa Grande com a Escola Nacional Florestan Fernandes e o Centro Celso Furtado. 09/10/12. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=f6c7vNzOu78>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

\_\_\_\_\_, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

\_\_\_\_\_, Ricardo. *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008. Cap. 1. Sesenta años de la CEPAL y el pensamiento reciente*. 1ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010. ISBN 978-987-629-119-4

BNDES aprova R\$167,7 milhões para projeto de reflorestamento. **IG – Economia**. 12/06/13. Disponível em: <<http://economia.ig.com.br/2013-06-12/bndes-aprova-r-1677-milhoes-para-projeto-de-reflorestamento.html>>. Acesso em: 23 ago. 2013.

BNDES financia 6 projetos ambientais. **Ciclo Vivo**. 27/12/11. Disponível em: <[http://www.ciclovivo.com.br/noticia/bndes\\_financia\\_6\\_projetos\\_ambientais](http://www.ciclovivo.com.br/noticia/bndes_financia_6_projetos_ambientais)>. Acesso em: 12 ago. 2013.

BONFANTI, Cristiane. CNI: fatia de produtos da indústria brasileira no mundo deve subir de 1,7% para 2,2% até 2022. **O Globo**. 25/03/13. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/cni-fatia-de-produtos-da-industria-brasileira-no-mundo-deve-subir-de-17-para-22-ate-2022-8447785#ixzz2TwwHVqdJ>>. Acesso em: 29 mar. 2013.

BRANCO, Mariana. Pela primeira vez o Brasil está dividindo o bolo, diz ministra. **Agência Brasil**. 29/01/13. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-01-29/pela-primeira-vez-brasil-esta-dividindo-bolo-diz-ministra>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

Brasil amplia áreas protegidas e territórios indígenas. **Jornal do Commercio**. 05/06/12. Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/cienciamambiente/noticia/2012/06/05/brasil-amplia-areas-protégidas-e-territorios-indigenas-44500.php>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

BRASIL: FATOS E DADOS. **Renda – Quadro resumo: 1995-2010 – Brasil**. Disponível em: <<http://brasilfatosedados.wordpress.com/2010/10/01/renda-quadro-resumo-1995-2010/>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Mercados principais: Europa, Estados Unidos (EUA/USA), Ásia, Mercosul, África, Oriente Médio, Europa Oriental, e outros – Mudanças percentuais e de posição na participação total: 2002 – 2010. **Exportações – Brasil**. Disponível em:

<<http://brasilfatosedados.files.wordpress.com/2011/03/30.png>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

BRASIL MAIOR. <[http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/2011/11/plano\\_brasil\\_maior\\_texto\\_de\\_referencia\\_rev\\_out11.pdf](http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/wp-content/uploads/2011/11/plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11.pdf)>. Brasília, agosto de 2011.

Brasil Sem Miséria: governo vai localizar e incluir em seus programas 16,2 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza. **Blog do Planalto**. 02/06/11. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/brasil-sem-miseria-governo-vai-localizar-e-incluir-em-seus-programas-162-milhoes-pessoas-em-situacao-de-extrema-pobreza/>>. Acesso em: 26 jun. 2012.

BRASIL SEM MISÉRIA. **Brasil Sem Miséria retira 22 milhões de pessoas da extrema pobreza**. 26/02/13. Disponível em: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/noticias/ultimas-noticias/2013/fevereiro/brasil-sem-miseria-retira-22-milhoes-de-pessoas-da-extrema-pobreza>>. Acesso em: 22 set. 2012.

Brasil tem alto desempenho no desenvolvimento humano e é modelo para o mundo. 14/03/13. **PNUD Brasil**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3705>>. Acesso em: 16 mar. 2013.

BRASKEM. Plástico Verde. **Braskem**. 2013. Disponível em: <[www.braskem.com.br/plasticoverde](http://www.braskem.com.br/plasticoverde)>. Acesso em: 21 jun. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; OREIRO, José. Keynesianismo vulgar e o Novo Desenvolvimentismo. 05/02/2010. **Valor Econômico**. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2010/10.02.05.Keynesianismo\\_vulgar\\_e\\_o\\_Novo-Desenvolvimentismo.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Articles/2010/10.02.05.Keynesianismo_vulgar_e_o_Novo-Desenvolvimentismo.pdf)>. Acesso em: 10 jan 2012.

\_\_\_\_\_, Luiz Carlos. *La reconstrucción del Estado en América Latina*. **Revista de la CEPAL**, 1998. Disponível em: [www.cepal.org](http://www.cepal.org). Acesso em: 08 jul. 2012. ISSN 0101-3157

\_\_\_\_\_, Luiz Carlos; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 30, nº 4. São Paulo: out./dez. 2010. ISSN 0101-3157

\_\_\_\_\_, Luiz Carlos. Uma escola de pensamento keynesiano-estruturalista no Brasil? **Revista de Economia Política**, vol.31, nº2. São Paulo: abr./jun. 2011. ISSN 0101-3157

\_\_\_\_\_, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006. Disponível em: <[https://www.seade.gov.br/produtos/spp/v20n03/v20n03\\_01.pdf](https://www.seade.gov.br/produtos/spp/v20n03/v20n03_01.pdf)>. Acesso em: 26 jul 2011.

CALDEIRA, Ilton. Brasil está preparado para novo desenvolvimentismo, diz Bresser. **iG São Paulo - Economia**, 12/01/2011. Disponível em: <<http://economia.ig.com.br/brasil+esta+preparado+para+novo+desenvolvimentismo+diz+bresser/n1237886887045.html>>. Acesso em: 25 jul 2011.

CAMARA, Eric Brücher. Brasil apresenta limite inédito para emissões para 2020. **BBC Brasil**. 10/12/10. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/12/101210\\_emissoes\\_eric\\_pu.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/12/101210_emissoes_eric_pu.shtml)>. Acesso em: 23 ago. 2013.

CANO, Wilson. *Soberanía y política económica en América Latina*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2007.

CARNEIRO, Ricardo. Novos e velhos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**. v. 21, n. 3 (46). Campinas, dez. 2012.

\_\_\_\_\_, Ricardo. Um intelectual em seu labirinto. **Carta Maior – Economia**. 31/03/2012. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=19890](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=19890)>. Acesso em: 21 abr. 2012.

\_\_\_\_\_, Ricardo; MARIUTTI, Eduardo; BASTOS, Pedro Paulo Zaluth; et al. **O desenvolvimento brasileiro: temas estratégicos**. Textos para Discussão. Nº 1. Abril de 2012. Disponível em:

<[http://www.reded.net.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=419&view=finish&cid=160&catid=14&lang=pt](http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=finish&cid=160&catid=14&lang=pt)>. Acesso em: 21 jul. 2013.

CEPAL, *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Série Libros de la Cepal, nº40, (LC/G.1800/Ver.1-P). Santiago do Chile, abr. 1995. Publicação das Nações Unidas, nº de venda: S95.II.G.6.

\_\_\_\_\_, *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. LC/G.1997 (SES.27/3). Santiago de Chile, abr. 1998.

\_\_\_\_\_, *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*. Série Libros de la Cepal, nº42, (LC/G.1898/Ver.1-P). Santiago do Chile, jul. 1996. Publicação das Nações Unidas, nº de venda: S96.II.G.12.

\_\_\_\_\_, *Transformación Productiva con Equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y El Caribe en los años noventa*. Santiago de Chile, 1990.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008. ISBN 978-85-02-06570-3

CHANG, Ha-Joon. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press, 2002.

CINTRA, M.; ACIOLY, L. **O financiamento das contas externas brasileiras: 2003-2010**. In: MONTEIRO, A. et al. *Brasil em desenvolvimento 2011*. Brasília: Ipea, 2012.

COELHO, José Ricardo Roriz. **A reindustrialização do Brasil no contexto de um projeto nacional de desenvolvimento**. FIESP. 08/2013. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/wp-content/uploads/2013/08/Semin%C3%A1rio-Reindustrializa%C3%A7%C3%A3o-do-Brasil-apresenta%C3%A7%C3%A3o-Jose-Ricardo-Roriz-Coelho-DECOMTEC-FIESP1.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2013.

COHN, Amélia; FAGNANI, Eduardo. Proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades. Cap. 9. In: CARDOSO JÚNIOR., José Celso;

SIQUEIRA, Carlos Henrique Romão (orgs.). **Complexidade e Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2011, p.155-183. ISBN 978-85-7811-099-4

Combater a miséria é investimento, não custo, avalia ministra Tereza Campello.

**Blog do Planalto**. 22/06/11. Disponível em:

<<http://blog.planalto.gov.br/combater-a-miseria-e-investimento-nao-custo-avalia-ministra-tereza-campello/>>. Acesso em: 25 jun. 2012.

Conjuntura da Semana Especial. A reorganização do capitalismo brasileiro.

**Instituto Humanitas Unisinos**. 11/11/09. Disponível em:

<[http://www.ihu.unisinos.br/index.php?option=com\\_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=27407](http://www.ihu.unisinos.br/index.php?option=com_noticias&Itemid=18&task=detalhe&id=27407)>. Acesso em: 27 jul. 2011.

COSTA, Breno. Dilma contraria bancada ruralista e decide vetar 9 pontos do

Código Florestal. **Folha de São Paulo – Poder**. 17/10/12. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/1170896-dilma-contraria-bancada-ruralista-e-decide-vetar-9-pontos-do-codigo-florestal.shtml>>. Acesso em: 23 ago. 2013.

COSTA, Fernando Nogueira Da. **Desenvolvimento do Desenvolvimentismo: do Socialismo Utópico ao Social-Desenvolvimentismo**. Textos para discussão.

20/05/12. Instituto de Economia – Unicamp. Disponível em:

<[http://www.reded.net.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=183&view=finish&cid=106&catid=5&lang=pt](http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=183&view=finish&cid=106&catid=5&lang=pt)>. Acesso em: 10 jul. 2013.

CRESPO, Sílvio Guedes. Desempenho das empresas por trabalhador cresce mais que salários no setor de serviços. **Blog Achados Econômicos – UOL**.

Disponível em:

<<http://achadoseconomicos.blogosfera.uol.com.br/2013/08/28/a/>>. Acesso em: 29 ago. 2013.

CROCETTI, Zeno S. **Geografia do neoliberalismo**. Dezembro de 2004.

Disponível em: <<http://www.revistaintellecter.cenegri.org.br/ed2004-01/crocetti.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

CRUZ, Fernanda. Governo lança Plano Inova Energia com R\$3 bilhões para financiar pesquisas. **Rede Brasil Atual**. 01/04/13. Disponível em:

<<http://www.redebrasilatual.com.br/economia/2013/04/governo-lanca-plano>>

inova-energia-com-r-3-bilhoes-para-financiar-pesquisas-do-setor>. Acesso em: 23 ago. 2013.

CRUZ, Luciene. Ministério da Fazenda anuncia que PSI vai financiar infraestrutura de logística. **Agência Brasil**. 25/01/13. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-01-25/ministerio-da-fazenda-anuncia-que-psi-vai-financiar-infraestrutura-de-logistica>>. Acesso em 26 jan. 2013.

Custo da mão de obra: e o Brasil? **Blog do Dr. Money**. 06/07/12. Disponível em: <<http://www.drmoney.com.br/economia/custo-da-mao-de-obra-e-o-brasil/>>. Acesso em: 12 mai 2013.

DA COSTA, Santos Rogério. Tese de doutoramento em Ciência Política: **A América do Sul do Brasil**: a integração e suas instituições na estratégia brasileira no Governo Lula. UFRGS, 2010.

DE CASTRO, Jorge Abrahão. **Gasto Social Federal**: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Nota Técnica. Brasília, 04 de setembro de 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/120904\\_notatecnicadisoc09\\_apresentacao.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09_apresentacao.pdf)>. Acesso em: 09 set. 2012.

DELFIM NETTO, Antônio. O Teorema de Thomas. **Valor Econômico**. 27/11/2012.

DELGADO, Daniel García; NOSETTO, Luciano. ORTIZ, Chojo Ignacio. **Hacia un nuevo modelo de desarrollo**. *El desarrollo en un contexto posneoliberal: Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Editorial CICCUS-FLACSO, Colección Transformaciones, 2006.

\_\_\_\_\_, Daniel García (org). **Rol del Estado y desarrollo productivo-inclusivo: Ideas para el bicentenario**. Buenos Aires: FLACSO; CICCUS, 2010.

\_\_\_\_\_, Daniel García; **Profundizando el modelo: la cuestión social en una estrategia de mediano plazo**. In: DELGADO, Daniel García; PEIRANO, Miguel (org.). *El modelo de desarrollo con inclusión social: La estrategia de mediano*

plazo. Buenos Aires: CICCUS; IDISA; FLACSO, Colección Transformaciones, 2011. ISBN 978-987-1599-64-6

DE LACERDA, Antônio Corrêa (org.). **Desnacionalização**: mitos, riscos e desafios. São Paulo: Contexto, 2000. ISBN 85-7244-153-0

DE PAIVA, Suzana Cristina Fernandes. Tese de doutoramento em Economia aplicada: História Econômica: **Estratégias de política industrial e desenvolvimento econômico: ideias e ideais de Fernando Fajnzylber para a América Latina**. UNICAMP, 2006.

Dez teses sobre o Novo Desenvolvimentismo. **Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas**. Centro estruturalista de desenvolvimento macroeconômico. São Paulo, 29 de Julho de 2010

DIEESE. Nota técnica. **Desindustrialização**: conceito e a situação do Brasil. Nº100. Junho de 2011.

Dilma: incentivos fiscais devem ter como contrapartida a manutenção do emprego. 27/07/2012. País. **Jornal do Brasil**. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2012/07/27/dilma-incentivos-fiscais-devem-ter-como-contrapartida-a-manutenção-do-emprego/>>. Acesso em: 23 set. 2012.

DOING BUSINESS - *Banco Mundial*. Março de 2009. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org>>. Acesso em: 12 dez 2012.

\_\_\_\_\_, Theotônio. **Neodesarrollismo en Latinoamérica. ¿Hacia dónde vamos?** Brasil: REGGEN, 2004.

EMBRAPA. **Projeto Biomas**. O Projeto. 2013. Disponível em: <<http://www.cnpf.embrapa.br/pesquisa/biomas/index.htm>>. Acesso em: 22 ago. 2013.

Empresas habilitadas no Inovar-Auto terão que aumentar etapas produtivas realizadas no Brasil. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)**. 20/05/13. Disponível em: <>. Acesso em: 28 mai. 2013.

ERBER, Fabio S. **As convenções de desenvolvimento no Brasil**: um ensaio de economia política. IN: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos (org.). Crise global e o Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p.17-51. ISBN: 978-85-225-0804-4

EYZAGUIRRE, Nicolás. *et al. Managing abundance to avoid a bust in Latin America*. Washington, D.C.: IMF, 7 apr. 2011. (IMF Staff Discussion Note, SDN/11/07).

FAJNZYLBER, Fernando. *Industrialización en América Latina: de la cajá 'negra' al 'casillero vacío'*. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Cuadernos de la CEPAL, nº60 (LC/G.1534/Rev.1.-P). Santiago do Chile: Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 1990.

\_\_\_\_\_, Fernando. *La industrialización trunca de América Latina*. México: Nova Imagem, 1983.

FERNANDES, Daniela. Equilíbrio entre governo e mercado é sucesso no Brasil, diz economista-chefe da OCDE. **BBC Brasil**. 10/09/10. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/09/100908\\_eleicoes\\_ocde\\_ji.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/09/100908_eleicoes_ocde_ji.shtml)>. Acesso em: 12 set. 2012.

FILHO, Arthur Pereira. Entre 150 países, Brasil tem o maior ganho de bem-estar em 5 anos. **Valor Econômico**. 27/11/12. Disponível em: <<https://conteudoclipppingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2012/11/27/entre-150-paises-brasil-tem-o-maior-ganho-de-bem-estar-em-5-anos>>. Acesso em 02 dez. 2012.

FRENKEL, Roberto. *Lecciones de política macroeconômica para el desarrollo, a la luz de la experiencia de la última década*. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v.3, nº1, abr. 2011.

FUNCEX – FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR. FuncexData. Disponível em: <<http://www.funcex.org.br>>. Acesso em: 23 set. 2012.

FURTADO, Celso. Sem ciência social, economia é pura álgebra. **Nossa História**, out.2004. Entrevista, pp.58-63.

\_\_\_\_\_, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo, Abril Cultural, 1983

GIRALDI, Renata. Subsecretária da ONU diz que mundo tem lições para aprender com o Brasil. **Agência Brasil**. 05/03/13. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-03-05/subsecretaria-da-onu-diz-que-mundo-tem-lico-es-para-aprender-com-brasil>>. Acesso em: 09 mar. 2013.

GILPIN, Robert. *Global Political Economy – understanding the international economic order. Cap. 12 – The state and economic development – Theory of “Developmental State”*. Princeton, 2001. p.316-321.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Estatais e ajuste fiscal: uma análise da contribuição das empresas federais para o equilíbrio macroeconômico. **Economia e Sociedade**. Abril de 2010. Vol 19. nº1. Campinas. ISSN 0104-0618. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-06182010000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-06182010000100002&script=sci_arttext)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

GONÇALVES, Carolina. Brasil é quarto país entre os que mais concentram construções sustentáveis. **Agência Brasil – Meio Ambiente**. 05/06/13. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-06-05/brasil-e-quarto-pais-entre-os-que-mais-concentram-construcoes-sustentaveis>>. Acesso em: 23 ago. 2013.

GONÇALVES, Reinaldo. **Governo Lula e o Nacional-desenvolvimentismo às avessas**. 05 agosto 2011. Disponível em: <[http://www.corecon-rj.org.br/pdf/Nacional\\_desenvolvimentismo\\_as\\_Avessas\\_R\\_GONCALVES\\_5811.pdf](http://www.corecon-rj.org.br/pdf/Nacional_desenvolvimentismo_as_Avessas_R_GONCALVES_5811.pdf)>. Acesso em: 07 de mai. de 2012.

Governo Federal. **Novas medidas do Plano Brasil Maior**. Brasília, 3 de abril de 2012.

Governo prepara medida para tirar 2,5 milhões da miséria. **BBC Brasil**. 19/02/13. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/ultimas\\_noticias/2013/02/130215\\_bolsa\\_familia\\_1k\\_rn.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/ultimas_noticias/2013/02/130215_bolsa_familia_1k_rn.shtml)>. Acesso em: 19 fev. 2013.

Governo vem criando condições para a cidadania plena, diz Dilma. **Valor Econômico**. 08/01/13. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/2961478/governo-vem-criando-condicoes-para-cidadania-plena-diz-dilma>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

Indústria e Política Industrial: no Brasil e em outros países. **Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial**. Maio de 2011. Disponível em: <<http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4e29efc37b032090.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2012.

Investimento na capacidade produtiva é o maior responsável pelo crescimento do PIB brasileiro. **Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República**. Boletim 1604. 28/08/12. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/comunicacao-publica/em-questao/edicoes-anteriores/agosto-2012/boletim-1604-28.08/investimento-na-capacidade-produtiva-e-o-maior-responsavel-pelo-crescimento-do-pib-brasileiro>>. Acesso em: 23 set. 2012.

IPEA. **A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda**. Comunicados do Ipea. nº155. 25/09/2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicadodoipea155\\_v5.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2012.

\_\_\_\_\_. **GAZETAWEB.COM (AL): Brasil é terceiro com mais projetos para mercado de carbono, diz Ipea**. 24/02/11. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7415&Itemid=75](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7415&Itemid=75)>. Acesso em: 23 ago. 2013.

IPEA DATA. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em: 23 set. 2012.

JUSTUS, Paulo. Bancos públicos lucram mais que os privados em 2012. **O Globo**. 21/02/13. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/bancos-publicos-lucraram-mais-que-os-privados-em-2012-7643483>>. Acesso em: 23 fev. 2013.

La CEPAL y el neoliberalismo - Entrevista a Fernando Fajnzylber. **Revista de la CEPAL** n. 52, 1994, abril, págs. 207-209. Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/1/19071/P19071.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xslt>>. Acesso em: 23 set. 2012.

LEBLON, Saul. O tempo urge: o papel da mídia alternativa. **Carta Maior - Blog das Frases**. 08/04/13. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/postMostrar.cfm?blog\\_id=6&post\\_id=1222](http://www.cartamaior.com.br/templates/postMostrar.cfm?blog_id=6&post_id=1222)>. Acesso em: 23 abr. 2013.

MACHADO, Gabriela. Hortas urbanas orgânicas recebem incentivo federal. **Greenstyle**. 18/08/11. Disponível em: <<http://greenstyle.com.br/2011/hortas-urbanas-organicas-recebem-incentivo-federal/>>. Acesso em: 23 ago. 2013.

MACHADO, Sibá. Normas transparentes. **O Globo – Outra Opinião**. Edição de 11 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniao/normas-transparentes-7519335>>. Acesso em: 13 fev. 2013.

MATTOSO, Jorge. **O Brasil herdado**. In: SADER, Emir, GARCIA, Marco Aurélio (orgs.). *Brasil entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010, p.31-55.

MEDEIROS, Carlos. “Globalização e a Inserção Internacional Diferenciada da Ásia e da América Latina”. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **Poder e Dinheiro**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

MEIRELLES, Henrique de Campos. **Estabilidade Macroeconômica e Crescimento**. Banco Central do Brasil. Fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/appron/apres/ABBI.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2012.

\_\_\_\_\_, Henrique de Campos. **Prestação de contas – LRF. Banco Central: objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, e impacto fiscal de suas operações**. Brasília: BCB, nov. 2010. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pec/appron/apres/LRF\\_11-11-10.pdf](http://www.bcb.gov.br/pec/appron/apres/LRF_11-11-10.pdf)>.

MENDONÇA, Helder F.; GALVÃO, Délio José C.; LOURES, Renato Falci V. Regulação e transparência: evidências a partir da crise do *subprime*. **Economia Aplicada**. Vol.15, nº1. Ribeirão Preto, jan./mar.2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-80502011000100002#tx05](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502011000100002#tx05)>. Acesso em: 12 dez. 2012.

MERCADANTE, Aloizio. **Brasil: a construção retomada**. São Paulo: Editora Terceiro Nome, 2010. ISBN: 978-85-7816-061-6

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (2012-2015): balanço das atividades estruturantes 2011**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/prpgp/imagens/editais-internos/estrategia%20nacional%20de%20cincia%20tecnologia%20e%20inovao%202012-2015.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2012.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Apresentação do Ministro Guido Mantega – Fórum Nacional da Indústria (CNI)**. São Paulo, 16 de agosto de 2013. Disponível em: <[http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2013/Apresentacao\\_do\\_ministro\\_Guido\\_Mantega\\_Forum\\_Nacional\\_da\\_Industria\\_16082013.pdf](http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2013/Apresentacao_do_ministro_Guido_Mantega_Forum_Nacional_da_Industria_16082013.pdf)>. Acesso em: 23 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Economia Brasileira em Perspectiva**. Edição especial de 2010. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/edicoes/Edicao-Especial-2010-BR.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. **Economia Brasileira em Perspectiva**. 12ª Edição maio-julho de 2011. Disponível em: <[http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/edicoes/12\\_Ed\\_PT\\_Mai\\_Jun\\_21-09-2011-17h20-WEB-Leve.pdf](http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/edicoes/12_Ed_PT_Mai_Jun_21-09-2011-17h20-WEB-Leve.pdf)>. Acesso em: 21 jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Economia Brasileira em Perspectiva**. 17ª Edição Dezembro de 2012. Disponível em:

<<http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/edicoes/FINAL--WEB-PT-16ed--21-08-12.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2013.

MINISTÉRIO DA FAZENDA/SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL.  
**Relatório de desempenho do Fundo Soberano do Brasil:** 1º trimestre de 2011. Brasília: Subsecretaria de Planejamento Fiscal, Estatística e Contabilidade/Coordenação-Geral de Gestão do Fundo Soberano do Brasil, maio de 2011. Disponível em:  
<[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/fundo\\_soberano/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/fundo_soberano/index.asp)>. Acesso em: 12 set. 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.  
**Programa Crescer.** Perguntas frequentes – Superação da extrema pobreza – inclusão produtiva urbana. Disponível em:  
<<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20/inclusao-produtiva-urbana/programa-crescer>>. Acesso em: 12 mai. 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO;  
MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Programação Orçamentária.** 05/2013. Disponível em:  
<<http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2013/Programa%C3%A7%C3%A3o%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria%202013%20-%20Imprensa.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2013.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. O novo-desenvolvimentismo e o Governo Lula. Outubro/dezembro de 2011. **Revista de Economia Política**, Vol.31, nº4, p.507-527.

MOREIRA, Assis. Brasil está na 11ª posição com melhor estabilidade financeira. **Valor.** 13/12/11. Disponível em:  
<<http://www.valor.com.br/financas/1136222/brasil-esta-na-11>>. Acesso em: 23 set. 2012.

MURNO, Gabriela. Programa Brasil Sustentável terá R\$2 bilhões em recursos. **Brasil Econômico.** 15/06/12. Disponível em:

<[http://www.brasileconomico.ig.com.br/noticias/programa-brasil-sustentavel-tera-r-2-bilhoes-em-recursos\\_118141.html](http://www.brasileconomico.ig.com.br/noticias/programa-brasil-sustentavel-tera-r-2-bilhoes-em-recursos_118141.html)>. Acesso em: 23 ago. 2013.

NEHER, Clarrisa. Políticas de agricultura familiar brasileiras são exemplo mundial. **Deutsche Welle**. 26/07/13. Disponível em: <<http://www.dw.de/políticas-de-agricultura-familiar-brasileiras-são-exemplo-mundial/a-16978799>>. Acesso em: 02 ago. 2013.

OCAMPO, José Antonio. *Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva*. **Revista de la Cepal**, Santiago, n.104, ago.2011.

OCDE reduz previsão de crescimento global e alerta para risco de recessão. **BBC Brasil**. 27/11/12. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/ultimas\\_noticias/2012/11/121127\\_ocde\\_previsao\\_rn.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/ultimas_noticias/2012/11/121127_ocde_previsao_rn.shtml)>. Acesso em 12 dez. 2012.

OCDE. *Product Market Regulation Database*. 2011. Disponível em: <[http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en\\_2649\\_37443\\_2367297\\_1\\_1\\_1\\_37443,00.html](http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_37443_2367297_1_1_1_37443,00.html)>. Acesso em: 23 set. 2012.

ONU elogia política do Brasil contra a crise e critica austeridade. **Correio do Brasil**. 08/06/12. Disponível em: <<http://correiodobrasil.com.br/?p=466441>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

OREIRO, L.; e PAULA, L.F. **O novo-desenvolvimentismo e a agenda de reformas macroeconômicas para o crescimento sustentado com estabilidade de preços e equidade social**. Associação Keynesiana Brasileira, 2009.

PASSOS, Najla. Dilma defende modelo de desenvolvimento brasileiro. **Carta Maior – Meio Ambiente**. 13/06/12. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=20329](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=20329)>. Acesso em: 18 jun. 12.

PEREIRA, Vivian. Renda disponível no Brasil sobre 20% em 2011; classe C é destaque. **Reuters Brasil**. 22/03/12. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/topNews/idBRSP82L03V20120322>>. Acesso em: 26 jun. 2012.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

Pochmann: país faz transição da financeirização para economia baseada na produção. **Rede Brasil Atual**. 30/11/12. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/temas/economia/2012/11/pochmann-pais-faz-transicao-da-financeirizacao-para-economia-baseada-na-producao>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

PORTAL BRASIL. **Bolsa Verde**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/rural/bolsa-verde>>. Acesso em: 12 mai. 2013.

PREBISCH, Raúl. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Problemas Principais. In: BIELSHOWSKY, Ricardo (org). Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

Presidente do Ipea diz que redução da desigualdade no Brasil vem do aumento da renda. 15/01/2013. **Jornal Grande Bahia**. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16671&Itemid=75](http://www.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=16671&Itemid=75)>. Acesso em: 16 jan. 2013.

QUEST INVESTIMENTOS. **O que esperar para o Brasil em 2012?** Abril 2012. Disponível em: <<http://www2.fiescnet.com.br/web/uploads/recursos/a4aba6d0c486c944d267e2d244ddd73a.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

Renda domiciliar per capita do brasileiro cresceu mais que PIB este ano. 18/12/2012. **Agência Brasil**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-12-18/renda-domiciliar-capita-do-brasileiro-cresceu-mais-que-pib-este-ano>>. Acesso em: 20 dez. 2012.

RIBEIRO, Fabiana. Inflação fecha 2012 em 5,84%, acima do centro da meta. **O Globo – Economia**. 10/01/13. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/inflacao-fecha-2012-em-584-acima-do-centro-da-meta-7247450#ixzz2Ha8yE3sM>>. Acesso em: 11 jan. 2013.

RODRÍGUEZ, Octavio. O estruturalismo latinoamericano. Cap.11. **O neoestruturalismo: primeiras bases analíticas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p.509-524. ISBN 978-85-200-0831-7

RODRIK, Dan. Os vencedores (relativos) da nova economia mundial. 11/07/2012. **Project Syndicate**. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/the-new-global-economy-s--relative--winners/portuguese>>. Acesso em: 23 jul. 2012.

Salários no Brasil aumentam mais que o dobro da média mundial. **BBC Brasil**. 07/12/2012. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/12/121207\\_brasil\\_salarios\\_bg\\_df.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/12/121207_brasil_salarios_bg_df.shtml)>. Acesso em: 19 dez. 2012.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização – do pensamento único à consciência universal. São Paulo: Record, 2000.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL. **Brasil Sem Miséria supera meta de inclusão de pessoas em extrema pobreza no Bolsa Família**. Boletim 1544. 04/06/12. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/comunicacao-publica/em-questao/edicoes-antiores/junho-2012-1/boletim-1544-04.06/brasil-sem-miseria-supera-meta-de-inclusao-de-pessoas-em-extrema-pobreza-no-bolsa-familia>>. Acesso em: 26 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Financiamento de agricultura sustentável cresce 377,4%**. Boletim 1728. 06/03/13. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/comunicacao-publica/em-questao/edicoes-antiores/marco-2013/boletim-1728-06.03/financiamento-de-agricultura-sustentavel-cresce-337-4>>. Acesso em: 23 ago. 2013.

SEN, Amartya. *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta, 2000.

SICSÚ, João. Macroeconomia para o desenvolvimento. **Análises e propostas**. Friedrich Ebert Stiftung. Dezembro de 2009. Nº39. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/07113.pdf>> Acesso em: 24 jul 2012.

SICSÚ, João; PAULA, L. F. de; e MICHEL, R. **Novo-desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social**. Barueri-SP: Manole e Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SICSÚ, J, PAULA, L.F.; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 27, n. 4, out./dez. 2007.

\_\_\_\_\_, João; FILHO, Fernando Ferrari. Macroeconomia para o desenvolvimento. Cap. 6. In: CARDOSO JÚNIOR., José Celso; SIQUEIRA, Carlos Henrique Romão (orgs.). **Complexidade e Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2011, p.95-112. ISBN 978-85-7811-099-4

SOUZA, Pedro; OSORIO, Rafael. **Nota técnica do IPEA nº14**, dezembro 2012. Disponível em: <>. Acesso em: .;

TEIXEIRA, Rodrigo; PINTO, Eduardo. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 21, n. 3 (46), p. 909-941, dez. 2012.

TUBINO, Najar. Agroecologia: um novo marco para o País. **Carta Maior**, 20/08/13. Política. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=22533](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=22533)>. Acesso em: 22 ago. 2013.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001. ISBN 85-85910-38-0

\_\_\_\_\_, Immanuel. Construir outro mundo, em meio à tempestade. 18/07/2008. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/imprima2502>>. Acesso em: 07 de junho de 2011.

WILLIAMSON, John. **The Washington Consensus**. Washington D.C., 1990.

VEIGA, José Eli da. **Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação**. São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 3, p. 83-94, jul./set. 2006. Disponível em:

<[http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v20n03/v20n03\\_07.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v20n03/v20n03_07.pdf)>. Acesso em: 23 de julho de 2011.

VERMULM, Roberto. **A indústria de bens de capital seriados**. CEPAL, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/21524/LCBRS147RobertoVermulm.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2013.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação, Contexto Internacional, vol.29, nº2, Rio de Janeiro, jul./dez. 2007, p.273-335, *apud in* DA COSTA, Santos Rogério. **A América do Sul do Brasil**: a integração e suas instituições na estratégia brasileira no Governo Lula. Tese de doutorado em Ciência Política. UFRGS, 2010.

ZERO, Marcelo. Brasil é vítima do protecionismo comercial. 01/10/2012. **Jus Brasil**. Disponível em: <<http://pt-camara.jusbrasil.com.br/politica/103555788/brasil-e-vitima-do-protecionismo-comercial>>. Acesso em 10 jan. 2013.