

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**  
**FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**Nelson Machado Pinho Junior**

**Neodesenvolvimentismo ou Modelo Liberal Periférico:** interpretação dos governos brasileiros à luz do orçamento federal e de indicadores sociais e econômicos de 2003 a 2016

Juiz de Fora

2019

**Nelson Machado Pinho Junior**

**Neodesenvolvimentismo ou Modelo Liberal Periférico:** interpretação dos governos brasileiros à luz do orçamento federal e de indicadores sociais e econômicos de 2003 a 2016

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Serviço Social. Área de concentração: Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho

Juiz de Fora

2019

Pinho Junior, Nelson Machado.

Neodesenvolvimentismo ou Modelo Liberal Periférico: interpretação dos governos brasileiros à luz do orçamento federal e de indicadores sociais e econômicos de 2003 a 2016 / Nelson Machado Pinho Junior. -- 2019.

134 f. : il.

Orientador: Rodrigo de Souza Filho

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós Graduação em Serviço Social, 2019.

Modelos de desenvolvimento. 2. Governos do Partido do Trabalhadores. 3. Social desenvolvimentismo. 4. Modelo liberal periférico. I. Souza Filho, Rodrigo de, orient. II. Título.

**Nelson Machado Pinho Junior**

**Neodesenvolvimentismo ou Modelo Liberal Periférico:** interpretação dos governos brasileiros à luz do orçamento federal e de indicadores sociais e econômicos de 2003 a 2016

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Serviço Social. Área de concentração: Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho (Orientador)  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Prof. Dr. Cláudio Roberto Marques Gurgel  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Dr. Eduardo Antônio Salomão Condé  
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dedico [e desejo] este trabalho às pessoas e aos ambientes que afirmam que os governos do Partido dos Trabalhadores se pautaram pela tentativa de implantação do socialismo no Brasil.

Nesta segunda década [do século XXI] estes governos continuam declarando-se pós-neoliberais e têm alguma razão, mas não toda a razão (SANTOS, 2014).

## RESUMO

Economistas brasileiros e demais intelectuais do Brasil contemporâneo enfrentam um dilema: a classificação do modelo de desenvolvimento adotado nos governos do Partido do Trabalhadores nas duas primeiras décadas do século XXI. De um lado, defensores da adoção de novo padrão de acumulação, herdeiro do nacional-desenvolvimentismo: neodesenvolvimentismo. Contudo, no interior desse núcleo coexistem duas vertentes teóricas: novo desenvolvimentismo e social desenvolvimentismo. Do outro lado, intelectuais afirmam a implementação de uma política econômica pautada nos princípios centrais do Consenso de Washington: o modelo liberal periférico. Reconhecemos o novo desenvolvimentismo enquanto uma versão do neoliberalismo, portanto filiado ao modelo liberal periférico. No que se refere ao objetivo central deste trabalho, a classificação dos governos do PT – e das dimensões estrutura social e regime de política macroeconômica – em relação ao padrão de desenvolvimento predominante durante frações do referido governo e do período como um todo, o mesmo é realizado a partir da análise de dados orçamentários e de indicadores econômicos e sociais. Em sua parte final, avançamos para classificação do período recente enquanto continuação da política econômica iniciada em 2015.

Palavras-chave: Modelos de desenvolvimento. Governos do Partido do Trabalhadores. Social desenvolvimentismo. Modelo liberal periférico.

## **ABSTRACT**

Brazilian economists and other intellectuals in contemporary Brazil face a dilemma: the classification of the development model adopted by the Labor Party governments in the first two decades of the 21st century. On the one hand, advocates of the adoption of a new pattern of accumulation, heir to national developmentalism: neo-developmentalism. Within this core, however, two theoretical strands coexist: new developmentalism and social developmentalism. On the other hand, intellectuals affirm the implementation of an economic policy based on the central principles of the Washington Consensus: the peripheral liberal model. We recognize the new developmentalism as a version of neoliberalism, thus affiliated with the peripheral liberal model. Regarding the central objective of this work, the classification of the PT governments - and the dimensions of social structure and macroeconomic policy regime - in relation to the predominant development pattern during fractions of that government and of the period as a whole is the same. based on the analysis of budget data and economic and social indicators. In its final part, we move towards the classification of the recent period as a continuation of the economic policy started in 2015.

Keywords: Development models. Governments of the Workers Party. Social developmentalism. Peripheral liberal model.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	– Brasil: evolução da estrutura social segundo três níveis de rendimento (1995 a 2008) .....	69
Gráfico 2	– Gasto social do governo federal, por função, em % do PIB (2000 a 2016).....	85
Gráfico 3	– Evolução do número total de empregados com vínculo formal de emprego no Brasil de 1995 a 2016 (em milhões) .....	88
Gráfico 4	– Evolução da taxa de emprego no Brasil de 1992 a 2016 (em %).....	89
Gráfico 5	– Aumentos reais no salário mínimo de 2003 a 2017 (em %) .....	90
Gráfico 6	– Brasil: salário mínimo (valores constantes de janeiro de 2017) .....	90
Gráfico 7	– RGPS: Evolução dos benefícios rurais e urbanos de 2002 a 2015 (em milhões de beneficiários para o mês de dezembro) .....	94
Gráfico 8	– Brasil: evolução da pobreza e da pobreza extrema pela ótica da renda, de 1992 a 2013 (base: 1992 = 100) .....	95
Gráfico 9	– Crescimento da renda per capita do trabalho por décimo do 4º trimestre de 2014 ao 2º trimestre de 2019.....	97
Gráfico 10	– Proporção de pobres no Brasil em % da população – série harmonizada.....	98
Gráfico 11	– Produção da indústria de transformação – total e bens de consumo – versus vendas no varejo de 2005 a 2013 (índices dessazonalizados: jan./2003=100) .....	102
Gráfico 12	– Indicador de consumo aparente e componentes da indústria geral de 1998 a 2013 (índices dessazonalizados: 2002=100, em médias de três meses) .....	103
Gráfico 13	– Meta para a taxa Selic (em % ao ano) .....	110
Quadro 1	– Síntese do Desenvolvimentismo .....	31
Quadro 2	– Desenvolvimentismo clássico e Novo desenvolvimentismo .....	44

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Evolução do gasto social do Governo Federal, em % do PIB (2002 a 2015).....	87
Tabela 2	– Brasil: indicadores de bem-estar para os anos de 2003, 2006, 2010 e 2013 (Valores a preços de 2013).....	91
Tabela 3	– Brasil: indicadores de bem-estar para os anos de 2002 e 2013.....	92
Tabela 4	– Participação dos declarantes, rendimentos tributáveis e patrimônio sobre o total do Imposto sobre a Renda de Pessoa Física, no Brasil, em 2007 e 2014.....	99

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1</b>	<b>O NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO: APORTES E REFERÊNCIAS</b> ..	15
1.1	PENSAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO: O DESENVOLVIMENTISMO .....	17
1.1.1	<b>Contribuições da CEPAL ao nacional-desenvolvimentismo</b> .....	18
1.1.2	<b>O nacional-desenvolvimentismo no Brasil</b> .....	20
1.1.3	<b>Contribuições de Celso Furtado</b> .....	23
1.1.3.1	<i>Elementos fundamentais do quadro analítico estruturalista de Celso Furtado</i> .....	24
<b>2</b>	<b>CONSTRUÇÕES PÓS-CRISE DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO</b>	34
2.1	CONSENSO E PÓS-CONSENSO DE WASHINGTON .....	35
2.2	O PENSAMENTO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL ATUAL OU NEODESENVOLVIMENTISMO .....	38
2.2.1	<b>O novo desenvolvimentismo</b> .....	41
2.2.1.1	<i>O novo desenvolvimentismo: entre a tragédia do nacional- desenvolvimentismo e a farsa do Pós-Consenso de Washington</i> .....	47
2.2.2	<b>O social desenvolvimentismo</b> .....	49
2.3	O MODELO LIBERAL PERIFÉRICO .....	57
2.4	DESCONSTRUÇÃO DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO À LUZ DO MODELO LIBERAL PERIFÉRICO .....	62
<b>3</b>	<b>BRASIL PÓS-2000: SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO OU MODELO LIBERAL PERIFÉRICO?</b> .....	66
3.1	ANÁLISE SOCIAL DESENVOLVIMENTISTA DOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES .....	66
3.2	A PERSPECTIVA LIBERAL PERIFÉRICA NOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES .....	71
3.3	SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO E MODELO LIBERAL PERIFÉRICO EM PAUTA: ANÁLISE DOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES .....	79
3.3.1	<b>Política Social, indicadores sociais e distribuição de renda</b> .....	82

<b>3.3.2</b>	<b>Regime de política macroeconômica e dinâmica das relações</b>	
	<b>intercapitalistas</b> .....	101
3.3.2.1	<i>Síntese da condução econômica dos governos Lula e Dilma</i> .....	116
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	116
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	126

## INTRODUÇÃO

Ao nos referirmos à temática que intitula este trabalho, observamos a contraposição entre neodesenvolvimentismo e modelo liberal periférico. Contudo, apesar das diferenças que serão apresentadas nos dois primeiros capítulos, ambos se conformam enquanto padrões de acumulação capitalista supostamente implementados por Estados de economias periféricas nos marcos do capitalismo contemporâneo.

Nesse sentido, para discutirmos sobre modelos de desenvolvimento adotados pelo Brasil a partir de 2003, devemos ter em mente se estes padrões são originais ou herdeiros de modelos anteriores de acumulação. No caso do neodesenvolvimentismo, afirmamos sua gênese a partir de transformações na dinâmica do desenvolvimentismo clássico. Já o modelo liberal periférico, compreendemos enquanto legatário do liberalismo e sua versão mais moderna, o neoliberalismo e suas orientações inscritas no Consenso de Washington.

A indagação que motiva o enquadramento do padrão de acumulação brasileiro recente a um dos dois modelos, tem raízes na seguinte questão: seria razoável a um partido de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores, quando no comando de um país como o Brasil, adotar um padrão de desenvolvimento capitalista que se orientasse pelo programa liberalizante da direita? Ou o que ocorreu durante o governo do PT pode ser caracterizado como um desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado, ou seja, fortalecimento da economia nacional subordinado à redução de desigualdades sociais?

Para avançarmos sobre essas questões, incluímos a análise de algumas ações e resultados que se circunscrevem na condução da política econômica e social dos governos brasileiros a partir de 2003: os dados orçamentários e indicadores econômicos e sociais.

Nesse sentido, para chegarmos a uma conclusão a respeito do tema, percorremos uma trajetória que passa, no primeiro capítulo, pela história do pensamento econômico brasileiro, nos anos iniciais da industrialização nacional, e pelos aportes do nacional-desenvolvimentismo, enquanto política de desenvolvimento sob forte intervenção estatal. A principal referência para esta construção teórica se confirma no economista paraibano, Celso Furtado, além de

produções da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) como difusora do conhecimento acerca dessa temática.

Na segunda parte do trabalho, avançamos para elaborações que tomaram conta do pensamento econômico brasileiro após crise do nacional-desenvolvimentismo, no final dos anos 1990 e início do século XXI: neodesenvolvimentismo e modelo liberal periférico.

Para compreendermos o que se configura como modelo liberal periférico, nos orientamos sob a perspectiva de ser um padrão do neoliberalismo, a partir das suas orientações expressas no Consenso e pós-Consenso de Washington, voltado para países de economias periféricas. O modelo liberal periférico tem como características centrais a liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro.

Em relação ao neodesenvolvimentismo, o percebemos como um modelo anti-recomendações neoliberalizantes que marcaram a economia nacional na década de 1990. Dessa forma, os defensores de um projeto neodesenvolvimentista concebem-no como uma estratégia nacional de desenvolvimento alternativa ao neoliberalismo e ao nacional-desenvolvimentismo.

No entanto, dividiremos o neodesenvolvimentismo em duas correntes teóricas: os novo desenvolvimentistas e os social desenvolvimentistas.

Em relação ao primeiro grupo, observamos que possuem características que afastam essa vertente do desenvolvimentismo, aproximando-o do liberalismo e, portanto, do que abordamos como modelo liberal periférico.

No que se refere ao grupo social desenvolvimentista, o mesmo se distingue pela ênfase no desenvolvimento social e sua centralidade perante a política econômica, que deve perseguir, junto ao desenvolvimento das forças produtivas, a redução das desigualdades sociais a partir da ampliação do consumo de massas e redistribuição de renda.

O terceiro capítulo desta dissertação é onde apresentamos, de fato, os dados empíricos resultados da pesquisa, que nos fornecem subsídios para avaliar os governos do Partido dos Trabalhadores e sua aderência aos modelos de desenvolvimento centrais neste trabalho: neodesenvolvimentismo, na sua corrente social desenvolvimentista, e modelo liberal periférico.

A construção da seção mencionada acima ocorre a partir da análise, de um lado, dos dados orçamentários e indicadores econômicos resultantes do regime de

política macroeconômica implementados nos governos do PT e, de outro, dos indicadores sociais que nos permitem avaliar a condução da política social no período.

À guisa da conclusão, realizaremos a classificação de momentos dos governos Lula e Dilma, inclusive pós-*impeachment*, à sua adesão na área econômica e social aos dois ou a um dos dois modelos apresentados. Por fim avaliaremos o panorama geral do período pós-2003 e seu enquadramento ante o social desenvolvimentismo ou modelo liberal periférico.

## 1 O NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO: APORTES E REFERÊNCIAS

Nacional-desenvolvimentismo e neoliberalismo são herdeiros de duas concepções de economia política capitalistas históricas distintas, apesar de compartilharem a ideia de que a economia política tem como eixos estruturantes a acumulação de riqueza e o aumento do poder do país (HECKSCHER e SMITH, *apud* GONÇALVES, 2012b). Enquanto o nacional-desenvolvimentismo é herdeiro do mercantilismo e também chamado de neomercantilismo, o neoliberalismo é uma “evolução” histórica do liberalismo clássico.

De acordo com Bresser-Pereira (2016), coexistem, historicamente, duas formas de Estado relacionado à economia: o liberal e o desenvolvimentista. Liberal na medida em que o Estado garanta a propriedade e controle suas contas fiscais; desenvolvimentista se, além disso, intervenha no mercado e adote um posicionamento nacionalista, em termos econômicos, na relação entre Estados. O desenvolvimentismo, dessa forma, necessita de uma classe política interessada no desenvolvimento econômico nacional, e sustentar-se na burguesia industrial do país, trabalhadores urbano-industriais e parte da burocracia pública. A industrialização, nesse sentido, corresponde ao motor de crescimento que resultaria, em última instância, em renda *per capita* elevada. As empresas buscam lucro através da inovação, enquanto o Estado persegue o desenvolvimento econômico a partir de incorporação do progresso técnico e substituição de importações.

Para Gonçalves (2012b, p. 648),

O contraste entre mercantilismo e liberalismo mostra que a diferenciação prende-se, em grande medida, à centralidade atribuída a duas instituições: mercado e Estado. No mercantilismo o Estado é a instituição-chave, o ator protagônico. No liberalismo, a instituição-chave é o mercado, e quanto mais competitivo é, maior é a convergência entre interesse individual e coletivo. Ocorre que no mercantilismo o comércio exterior é visto como um freio ao desenvolvimento se o país não for capaz de gerar superávit na balança comercial.

Elemento básico de diferenciação entre as duas proposições econômicas está no papel do Estado frente a política econômica: no mercantilismo o Estado possui papel central, enquanto que para o liberalismo clássico, o Estado é ator coadjuvante e o mercado, o principal. Dessa forma, na primeira formulação teórica há falta de convergência entre o interesse individual e coletivo, enquanto que para a segunda,

essa convergência existe. Vale destacar, como diferença entre as proposições, que o mercantilismo tem na rivalidade entre os países na arena internacional, um de seus pilares.

No que se refere aos modelos de desenvolvimentismo, podemos classificá-los conforme a fase histórica que ocorreram e o fato de terem sido “centrais” ou “periféricos”. De acordo com Bresser-Pereira (2016), os cinco modelos, e os respectivos países, são:

1. Mercantilismo – foi o primeiro desenvolvimentismo; definiu os países centrais que realizaram originalmente sua revolução industrial e capitalista e foram os primeiros a se tornarem ricos, Inglaterra e França.
2. Bismarquismo – caracterizou a revolução industrial nos países centrais retardatários como a Alemanha e Estados Unidos; os países tornaram-se igualmente ricos.
3. Desenvolvimentismo periférico independente – próprio dos países do Leste Asiático, a partir do modelo japonês; esses países adotaram o completaram ou estão completando o *catching up*, e vários já são ricos e se tornaram parte dos países centrais.
4. Nacional-desenvolvimentismo – caracterizou a revolução industrial e capitalista nos países periféricos nacional-dependentes, ou seja, em países como o Brasil e a Turquia que não lograram superar sua dependência dos países ricos; esses países são hoje países de renda média.
5. Desenvolvimentismo social-democrático ou dos Anos Dourados do Capitalismo – foi o segundo desenvolvimentismo entre países ricos; começou nos Estados Unidos com o *New Deal* e na Europa, depois da guerra; entre o primeiro e o segundo desenvolvimentismo houve um período liberal, que foi relativamente longo nos países centrais de desenvolvimento original e breve nos países centrais de desenvolvimento retardatário (p. 147-148).

Importante destacar que os países que realizaram a chamada “revolução industrial” nos quadros do desenvolvimentismo, a fizeram pautados sob regimes autoritários. Hoje visualiza-se a inviabilidade de ocorrer da mesma forma, nesse sentido, os “países pré-capitalistas” enfrentam uma dificuldade adicional, uma vez que não resta outra alternativa – nos quadros do capitalismo – de realizarem sua revolução industrial fora da democracia liberal (BRESSER-PEREIRA, 2016).

O desenvolvimentismo clássico, como o implementado por Hamilton (*apud* GONÇALVES, 2012b), tem a substituição de importações via processo de industrialização nacional como um de seus aspectos fundantes, uma vez que a concorrência estrangeira entre países de capitalismo avançado e países pré-industriais impede a industrialização dos últimos e, portanto, o desenvolvimento econômico. Para que esta estratégia se concretize, é necessária intervenção Estatal que subsidie e proteja a industrialização, mesmo que em setores específicos. Dessa

forma, é papel do Estado garantir às empresas privadas condições gerais para inovação tecnológica e acumulação de capital (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Destarte, o nacional-desenvolvimentismo foca tanto no crescimento econômico como na redução da vulnerabilidade externa. Esta última está relacionada à dimensão produtiva – industrialização –, comercial – combate à especialização em produtos primários –, tecnológica – avanço em inovações, inclusive ligadas ao setor de defesa – e financeira – controle do capital estrangeiro. Além da dimensão político-militar, que tem no fortalecimento da indústria bélica para a defesa nacional o seu mote.

No caso latino-americano, o desenvolvimentismo caracterizou-se como cópia do nacional-desenvolvimentismo implementado nos Estados Unidos e Alemanha – bismarquismo –, com um século de atraso (1930-1980). Momento este que houve deslocamento do poder econômico e político na direção da burguesia urbano-industrial em detrimento da elite agrária.

Contudo, o que ocorre na América Latina é uma adequação do trinômio do desenvolvimentismo – industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo – à dependência externa, uma vez que a industrialização com forte intervenção Estatal assentou-se sobre o capital estrangeiro, caracterizando, dessa forma, o nacional-desenvolvimentismo na região (GONÇALVES, 2012b; BRESSER-PEREIRA, 2016).

## 1.1 PENSAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO: O DESENVOLVIMENTISMO

O desenvolvimento do pensamento econômico brasileiro ocorreu, com maior ênfase, após a crise de 1929 e se caracterizou pela disputa ideológica entre o embrionário desenvolvimentismo, liderado por Roberto Simonsen, à frente do empresariado industrial paulista, em oposição aos liberais, liderados por Eugênio Gudin, representando o setor comercial. As duas correntes se distanciavam, principalmente, no que se refere à intervenção do Estado na economia (DIAS PEREIRA, 2011).

Roberto Simonsen capitaneava a defesa do Estado como impulsor do desenvolvimento industrial no Brasil – “industrialização germânica” (WEINSTEIN, 2000) –, encontrando apoio nas novas forças sociais nascidas da expansão urbano-industrial do início do século XX – o crescente proletariado, o novo empresariado

industrial, funcionários públicos, militares e intelectuais. As forças que se opunham à proposta de Simonsen eram compostas pelas tradicionais oligarquias agrário-exportadoras, burguesia comercial importadora e exportadora, além do capital comercial e financeiro internacional, ou seja, aqueles que acreditavam no mercado como instituição independente e capaz de autorregular-se (BIELSCHOWSKY, 2000; DIAS PEREIRA, 2011).

Todavia, apesar de Roberto Simonsen ter sido precursor do setor privado do desenvolvimentismo brasileiro, é reconhecido como o patrono dos economistas de todas as correntes desenvolvimentistas, e não somente do setor privado (BIELSCHOWSKY, 2000).

No nível ideológico, a obra de Simonsen contém elementos básicos de elaboração do projeto desenvolvimentista, todavia, no nível do seu conteúdo analítico, seu pensamento não se assentou sobre fundamentos teóricos, o que evidenciou fragilidades em sua formulação. Dessa forma, após sua morte em 1948, restou às gerações posteriores, assim como à CEPAL – criada no mesmo ano –, produzir um poderoso instrumental analítico antiliberal, o que forneceu fundamentos teóricos ao desenvolvimentismo (BIELSCHOWSKY, 2000).

No Brasil, essa instrumentalização teórica viria a ocorrer a partir da criação da CEPAL e o pensamento de Celso Furtado.

### **1.1.1 Contribuições da CEPAL ao nacional-desenvolvimentismo**

Emblemáticas instituições do século XX são as comissões criadas a partir do Conselho Econômico e Social da ONU, a partir do 2º pós-guerra, para contribuírem com o desenvolvimento de regiões do globo. Para a América Latina, foi instituída a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, com o intuito de colaborar com o desenvolvimento econômico da América Latina, reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo e, ainda, promover o desenvolvimento social (CEPAL, 2018).

A CEPAL, a partir de seu método denominado como “histórico-estrutural”, reconheceu o atraso econômico na estrutura produtiva latino-americana como herança histórica da apropriação do continente por “nações civilizadas”, e forma de inserção na divisão internacional do trabalho clássica – exportadora de produtos primários e importadora de bens manufaturados. Dessa forma, nas duas primeiras

décadas de sua criação – anos 50 e 60 –, a comissão, enquanto “escola de pensamento especializada no exame das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazo dos países latino-americanos e caribenhos”, caracterizou-se por debruçar-se sobre a industrialização pelo processo de substituição de importações e em reformas para desobstruir a industrialização (CEPAL, 2018).

Todavia, Raúl Prebisch, economista argentino e antigo secretário-executivo da CEPAL – um dos responsáveis por orientar o pensamento da instituição –, ao introduzir sobre os principais problemas relacionados ao desenvolvimento econômico da América Latina, para fundamentar as razões da importância do processo de substituição de importações e consequente implementação do nacional-desenvolvimentismo, destacava as razões do atraso da América Latina na produção mundial e comércio exterior, da seguinte forma:

A realidade está destruindo na América Latina aquele velho esquema da divisão internacional do trabalho que, após haver adquirido grande vigor no século XIX, seguiu prevalecendo, doutrinariamente, até bem pouco tempo.

Nesse esquema correspondia à América Latina, como parte da periferia da economia mundial, o papel específico de produzir alimentos e matérias primas para os grandes centros industriais.

Não cabia, ali, a industrialização dos países novos. Não obstante, os fatos a estão impondo. Duas guerras no curso de uma geração, e uma profunda crise econômica entre elas demonstraram aos países da América Latina, suas possibilidades, abrindo-lhes, positivamente, o caminho da atividade industrial.

(...) as grandes vantagens do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia em medida comparável ao que lograram desfrutar as populações dos grandes países. Daí as diferenças tão acentuadas entre os níveis de vida das massas nestes e naquela, e as notórias discrepâncias entre suas respectivas forças de capitalização, uma vez que a margem de poupança depende, primordialmente, do aumento da produtividade. Existe, portanto, manifesto desequilíbrio e qualquer que seja a explicação ou a maneira de justificá-lo, trata-se de um fato certo, que destrói a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho (PREBISCH, 1949, p.47-48).

Desse modo, o autor lança as bases para fundamentação do pensamento keynesiano junto à CEPAL em seus primeiros anos, haja vista que o desenvolvimentismo tornar-se-ia a aposta de modelo de desenvolvimento econômico possível de reverter a situação.

Por outro lado, tal aposta materializou-se inicialmente nos países centrais devastados pela 2ª Guerra Mundial e que precisavam se reerguer. Dessa forma, o protecionismo e intervenção do Estado no processo de substituição de importações

revela-se característica essencial do desenvolvimentismo, uma vez que, devido ao seu contexto de surgimento, as potências, fragilizadas pela guerra, se fechavam para, após sua recuperação, retornarem à concorrência na fase monopolista do capitalismo (TRASPDINI e MANDARINO, 2013).

Nesse sentido, de acordo com o pensamento da CEPAL, o subdesenvolvimento se constitui em uma fase pré-industrial, delegando, desta forma, à industrialização, o papel de alavancar as exportações e diminuir as desigualdades sociais no interior das nações (PREBISCH, 1949).

O desenvolvimentismo, portanto, é uma resposta dos economistas latino-americanos cepalinos para a compreensão e superação do subdesenvolvimento.

### **1.1.2 O nacional-desenvolvimentismo no Brasil**

O desenvolvimentismo brasileiro, ou nacional-desenvolvimentismo, na concepção do trabalho de Bielschowsky (2000), é a ideologia<sup>1</sup> de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais:

- a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro;
- b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje;
- c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão;
- d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente (p. 7).

As origens do nacional-desenvolvimentismo remonta ao período de 1930-1945. A crise econômica internacional após a quebra da bolsa de valores em 1929, suas repercussões internas sobre a agricultura brasileira e a centralização política nacional sob a tutela de Getúlio Vargas estão entre os principais fatores explicativos do surgimento da ideologia econômica (BIELSCHOWSKY, 2000).

---

<sup>1</sup> A acepção do termo ideologia, neste trabalho, expressa a visão de mundo de um grupo social dominante que exprime, de forma oculta, o interesse pela manutenção da hegemonia deste grupo, ou seja, um instrumento de reprodução da dominação (MARX e ENGELS, 1998).

Bielschowsky (2000) analisa o projeto desenvolvimentista brasileiro a partir de 3 correntes: setor privado, setor público “não nacionalista” e setor público “nacionalista”.

a) a corrente do setor privado era composta por economistas favoráveis ao apoio do Estado à acumulação privada, ou seja, privilegiavam a defesa dos interesses empresariais, mesmo com posições variadas sobre o grau de participação do Estado e participação do capital estrangeiro. Seu principal economista fora Roberto Simonsen;

b) a corrente pública “não nacionalista”, apesar de favorável ao apoio estatal à industrialização, apresentavam “preferência por soluções privadas no caso de disputas de inversões estatais” (p. 34). Neste setor, em contraste com os desenvolvimentistas “nacionalistas”, havia a inclinação por políticas de estabilização monetária, mas que não prejudicassem os “investimentos fundamentais”. Roberto Campos foi seu principal defensor;

c) A corrente desenvolvimentista pública “nacionalista” era caracterizada por economistas que defendiam investimentos estatais em setores considerados estratégicos, como forma de continuar o processo de industrialização, tais como mineração, energia, transporte, telecomunicações e algumas indústrias básicas. Os economistas dessa corrente também se opunham a políticas de estabilização, por receio da recessão. O principal expoente desse grupo foi Celso Furtado.

Os traços de união fundamentais das três correntes concentram-se no projeto comum de formar um capitalismo industrial moderno no Brasil, sob a perspectiva de que, para isso, era necessário planejar a economia e proceder através da intervenção governamental (BIELSCHOWSKY, 2000).

Nesse período, assentaram-se dois pilares fundamentais sobre os quais o desenvolvimentismo se firmou.

No setor privado, as entidades representativas do ramo industrial – CNI, Fiesp etc. – aumentaram sua participação e reivindicações. Roberto Simonsen, então líder do setor industrial e empresariado paulista, concebeu e divulgou, através dessas entidades, uma estratégia de industrialização planejada (BIELSCHOWSKY, 2000).

Nesse sentido, o empresariado reconhecia a necessidade de operários especializados para atender à demanda de especialização de tarefas e forçar os níveis salariais dos mesmos para baixo. Dessa forma, Simonsen defendia que os industriais deveriam financiar e administrar as escolas profissionais – seriam

vanguardistas de um ato político e ainda teriam controle sobre a formação – o que culminou na criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), através do Decreto-lei 4048 de 22 de janeiro de 1942, como resposta à necessidade de qualificação da juventude trabalhadora – instituição criada pelo Estado, mas controlada pelas federações da indústria (WEINSTEIN, 2000).

O segundo pilar foi assentado sobre o setor público, a partir da criação de uma série de agências voltadas para a administração de problemas de alcance nacional – Departamento Administrativo do Serviço Público, Conselho Federal do Comércio Exterior, Conselho Nacional do Petróleo, Conselho Nacional de Água e Energia, entre outras –, a partir de 1930 e sobretudo durante o Estado Novo. Dessa forma, os técnicos dessas agências foram levados a se debruçarem sobre questões do desenvolvimento econômico nacional de forma abrangente e integrada, o que resultou na ideologia desenvolvimentista (BIELSCHOWSKY, 2000).

A corrente desenvolvimentista do setor privado formou-se sobre o primeiro pilar. As correntes desenvolvimentistas do setor público formaram-se sobre o segundo – haja vista sua composição funcional e de seus precursores (BIELSCHOWSKY, 2000).

Enquanto Roberto Simonsen, conforme expresso anteriormente, se configurou no principal expoente do desenvolvimentismo brasileiro do setor privado, Celso Furtado capitaneou a corrente desenvolvimentista do setor público.

Apesar da defesa ideológica do desenvolvimentismo como forma de alcançar o crescimento econômico, faltava a Roberto Simonsen um corpo teórico que o apoiasse, ao demonstrar “que a industrialização era o caminho mais fácil para ‘queimar’ etapas e alcançar mais rápido o desenvolvimento” (DIAS PEREIRA, 2011, p. 123).

Em compensação, o pensamento de Celso Furtado incorporava elementos teóricos de análise histórico-estruturalista, ou seja, mais denso analiticamente. Isto posto, daremos ênfase adiante ao pensamento de Furtado acerca do desenvolvimentismo no Brasil.

### 1.1.3 Contribuições de Celso Furtado

A obra de Celso Furtado contém, de forma elaborada, três características que singularizam o conteúdo político do pensamento desenvolvimentista público “nacionalista”.

Primeiro, a defesa da liderança do Estado para promoção do desenvolvimento, através do planejamento econômico e investimentos em setores estratégicos, sem dispensar, contudo, a participação do capital estrangeiro limitada a setores não estratégicos e sob controle do Estado. Tal conduta baseia-se na ideia da necessidade de internalização dos centros de decisão sobre a condução da economia brasileira para, dessa forma, romper com a relação de submissão aos países desenvolvidos, possível somente através da coordenação estatal (BIELSCHOWSKY, 2000).

Em segundo lugar, destaca-se no pensamento de Furtado a defesa da submissão da política monetária e cambial, receitas de estabilização preconizadas pelo FMI, à política de desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2000).

Por fim, a preocupação com reformas de cunho social: defesa de tributação progressiva, projeto de desconcentração regional da renda – Sudene – e apoio à reforma agrária (BIELSCHOWSKY, 2000).

O pensamento estruturalista de Furtado sobre a economia e desenvolvimento brasileiro teve inspirações da macroeconomia keynesiana, todavia, Furtado reconhece que enquanto nos países desenvolvidos a política econômica de Keynes era possível graças à existência de poupança, nos países subdesenvolvidos a mesma era insuficiente. Mas o que é de fato incorporado por Furtado à sua teoria desenvolvimentista, é o reconhecimento do potencial do mercado interno como elemento de dinamização da produção e da renda. Ou seja, “a dinâmica de crescimento econômico nos países periféricos era dada por pressão da demanda” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 135).

A descrença à tendência de equilíbrio automático e eficiência máxima do sistema econômico, a partir da livre movimentação das forças de mercado, como na teoria econômica clássica, fez com que os desenvolvimentistas, como Furtado, concluíssem pela necessária intervenção do governo na economia.

### *1.1.3.1 Elementos fundamentais do quadro analítico estruturalista de Celso Furtado*

A visão estruturalista da análise de Furtado e sua teoria a respeito do desenvolvimentismo para o caso brasileiro esteve baseada em elementos básicos da teoria de Prebisch e das teses da CEPAL. Neste sentido, a análise de Furtado para fundar sua teoria desenvolvimentista para o caso brasileiro se funda na compreensão dos seguintes elementos: a conceituação do subdesenvolvimento periférico; a compreensão da dinâmica da industrialização e; a industrialização periférica como processo histórico sem precedentes e problemático (BIELSCHOWSKY, 2000).

A respeito da caracterização do subdesenvolvimento como condição da periferia, Furtado vem combater a ideia do subdesenvolvimento ser uma etapa histórica a todos os países em busca do desenvolvimento. Para o economista, o subdesenvolvimento é uma condição específica da periferia do sistema capitalista, resultado histórico da evolução da economia mundial (BIELSCHOWSKY, 2000).

Nesse sentido, os países que percorreram a via de desenvolvimento clássico tiveram, a princípio, uma evolução tecnológica mais ou menos homogênea em todo o sistema produtivo, decorrente de condições históricas particulares dos países europeus na transição do capitalismo comercial para o capitalismo industrial, além da escassez relativa de mão de obra (BIELSCHOWSKY, 2000).

Todavia, com a formação desse núcleo industrial, os países pioneiros na fase industrial do capitalismo exerceram influência em três direções distintas (BIELSCHOWSKY, 2000):

- a) no desenvolvimento industrial dos demais países da Europa ocidental;
- b) no deslocamento das fronteiras das atividades econômicas às colônias pouco povoadas, mas de características semelhantes à Europa. Ou seja, formaram-se núcleos de prolongamento da economia industrial europeia nos países que ofereciam recursos naturais abundantes e que a população imigrante tinha os hábitos de consumo europeus, o que permitiria níveis de produtividade elevados. Este fora o caso de Estados Unidos, Canadá e Austrália;
- c) na terceira direção, a expansão da economia industrial europeia foi no sentido de regiões já ocupadas e com sistemas econômicos de natureza pré-capitalistas. Nessas antigas colônias, fomentou-se a produção de forma a abastecer as necessidades básicas da indústria europeia, como matérias-primas, ou a abertura

de linhas de comércio, para escoamento da produção industrial. Apesar da diferença existente entre as regiões alvos da expansão industrial europeia – circunstâncias locais, tipo e intensidade da penetração capitalista – o resultado foi, em geral, a criação de estruturas híbridas, “uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente”. Essas economias dualistas, conformadas por essa modalidade de expansão do capitalismo europeu, constituiriam o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo (FURTADO, 1961, p. 173).

Podemos concluir, apoiados em Furtado (1961), que o subdesenvolvimento não é, portanto, uma etapa pela qual os países tenham necessariamente passado antes de alcançarem o grau de economias desenvolvidas.

No que se refere à indústria como novo polo dinâmico, segundo elemento básico do enfoque cepalino da teoria estruturalista, podemos destacar o período de 1930 como ponto de partida do deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira. Até então a economia brasileira era voltada para atenção ao mercado externo, todavia, a partir da crise de 1929, o Brasil foi crescentemente obrigado a substituir alguns bens importados por similares de produção interna (BIELSCHOWSKY, 2000).

Nesse sentido, são criadas no país empresas estatais de produção de base – ferro e aço – como a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional, produtoras de insumos de função estratégica no processo de industrialização, além de aliviar a pressão sobre o balanço de pagamentos.

O terceiro elemento fundamental do quadro analítico que se faz estruturalista, e funda o desenvolvimentismo defendido por Celso Furtado, diz respeito à industrialização dos países de capitalismo periférico como um processo sem antecedentes na história mundial e, ainda, um processo problemático (BIELSCHOWSKY, 2000).

Na interpretação cepalina, a industrialização caracterizar-se-ia como processo de homogeneização dos níveis de produtividade das estruturas econômicas. Todavia, essas estruturas heterogêneas detinham pouca capacidade de poupança e uma grande parcela da população subempregada nos setores de subsistência. Contudo, para intensificação da produção, necessitava a adoção de técnicas intensivas que, se empregados os recursos de poupança, constituiriam o mau uso

da mesma, haja vista a disponibilidade abundante de trabalho (BIELSCHOWSKY, 2000).

Dessa forma, a produção industrial periférica se via diante de um dilema: para dominar o mercado interno e aumentar os níveis de exportação, a produção deveria ser dinamizada, todavia, a industrialização substitutiva ficava obstaculizada pela escassez de poupança e, portanto, pela capacidade limitada de importar bens de produção. Caso a produção não se dinamizasse, a demanda por bens periféricos de exportação permaneceria reduzida e, conseqüentemente, a capacidade de poupança idem (BIELSCHOWSKY, 2000).

Entretanto, não é apenas a questão acima obstáculo ao desenvolvimento, mas a heterogeneidade tecnológica outro importante fator levado em conta por autores estruturalistas. Essa heterogeneidade pode ser explicada pelos diferentes graus de subdesenvolvimentos entre os países, medida dada pela relação entre a mão de obra empregada em setores pré-capitalistas e a força de trabalho total. Neste sentido, existe, então, a possibilidade de perpetuação do subdesenvolvimento, mesmo após intenso processo de industrialização nos países periféricos, graças a suas estruturas econômicas fortemente duais.<sup>2</sup>

Dessa maneira, após exame dos elementos estruturalistas básicos, podemos extrair de Furtado, a proposta do planejamento como indispensável para a eficiência da industrialização em um país periférico, dada a heterogeneidade estrutural e reduzida diversificação do seu aparelho produtivo.

Outra questão recorrente na análise cepalina, mas que aparece com menos intensidade em Furtado, é a tese da inflação como um problema estrutural das economias latino-americanas. No caso das economias periféricas, a principal causa da inflação se baseia na rigidez da oferta de alimento, dada as condições pré-capitalistas de produção agrícola e concentração fundiária. Dessa forma, há dupla pressão sobre a agricultura: é exigida larga produção de alimentos para atender a rápida urbanização, e aumento no fornecimento de matérias-primas incentivada pela expansão industrial (DIAS PEREIRA, 2011).

---

<sup>2</sup> Reconhecemos que a teoria marxista da dependência analisa essa questão pela necessidade da superexploração da força de trabalho como forma para compensar a transferência de valor realizada através do comércio internacional, no entanto, essa questão nos levaria a outra discussão que foge dos objetivos da dissertação e dos elementos teóricos que estamos analisando neste momento.

De volta às três características que distinguem o pensamento desenvolvimentista nacionalista brasileiro, passamos ao exame da política monetária; do papel do Estado no desenvolvimento e sua relação com o capital estrangeiro e; das questões de cunho social redistributivas.

A respeito da política monetária, Celso Furtado defendia que, devido à pouca diversificação da produção industrial nas economias periféricas, havia uma pressão sobre a demanda de uma série de setores. Neste sentido, era típica a discrepância entre uma oferta rígida e uma demanda dinâmica, o que provocava desequilíbrio monetário. Todavia, a política desenvolvimentista era a receita para tornar a oferta flexível (BIELSCHOWSKY, 2000).

A política monetária, no desenvolvimentismo de Celso Furtado, deve estar, portanto, subordinada à política de desenvolvimento, uma vez que as preocupações com estabilidade devessem ficar subordinadas a um objetivo maior, que era o desenvolvimento econômico (BIELSCHOWSKY, 2000).

No que se refere ao papel do Estado e a questão do capital estrangeiro

Furtado acreditava que o sucesso da industrialização brasileira dependia fortemente do controle que os agentes nacionais pudessem ter sobre as decisões fundamentais à economia do país. Pensava, por isso, ser indispensável uma ampla participação estatal na captação e alocação de recursos, através de um sistema de planejamento abrangente e de pesados investimentos estatais. Considerava também necessário um controle do capital estrangeiro (BIELSCHOWSKY, 2000, p.151)

Nesse sentido, para Furtado, o Estado deveria estar pronto para assumir a iniciativa de investimento em setores nos quais o capital nacional não se fizesse presente. Todavia, ao capital internacional poderiam ser abertos setores não estratégicos da economia nacional.

Apesar do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek ser contemporâneo “ao principal estudo cepalino aplicado no Brasil, como subsídio a seu planejamento econômico”, de autoria de Celso Furtado – a publicação do estudo em questão antecedeu em pouco meses a elaboração do Plano de Metas –, os dois se distinguem em relação à metodologia do planejamento. Enquanto para a CEPAL e Celso Furtado o planejamento da política econômica deveria ser integral, o principal plano do governo JK, baseado na concepção de Roberto Campos, adotava a metodologia de planejamento do tipo seccional ou setorial (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 152).

O planejamento seccional corresponde à localização de alguns setores de estrangulamento da economia e, através da definição de objetivos a serem alcançados nessas esferas, o Estado possa promover uma política econômica específica visando garantir taxas de investimento necessárias. No caso do Plano de Metas, os cinco principais setores com prioridade de investimentos eram: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação (BIELSCHOWSKY, 2000).

No caso brasileiro, à luz do pensamento cepalino, o processo de incorporação tecnológica operado na fase desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, ocorre a partir da estruturação de parques industriais para a instalação de grandes indústrias estrangeiras. Processo que não caracteriza a essência de substituição de importações, mas apenas a produção ádvena em solo nacional, que acaba por mascarar a balança comercial a partir do seu volume de exportações (TRASPDINI e MANDARINO, 2013).

Todavia, o método da CEPAL, utilizado por Furtado, pretendia-se muito mais abrangente, haja vista o objetivo de planejamento global da economia. Na explicação de Bielschowsky (2000, p. 153):

Parte-se de uma meta macroeconômica de crescimento, pré-definida de acordo com o levantamento das possibilidades de expansão do sistema como um todo e calculada com base em estimativas da relação capital-produto, da taxa de poupança e dos termos de troca. As projeções setoriais são então feitas de acordo com as taxas de crescimento previstas e levando em consideração a dinâmica da procura final e das relações intersetoriais.

Tal contraposição de metodologias revela que na política econômica desenvolvimentista defendida por Furtado e pela CEPAL, o Estado, nos países subdesenvolvidos, deveria ter um papel essencial na relação de inversões econômicas como um todo, para além do direcionamento parcial contido, por exemplo, no Plano de Metas.

Dessa forma, podemos perceber a relevância que Furtado – e a CEPAL – davam à ação estatal, “considerada capaz de compensar, em todas as áreas da economia, as insuficiências da sinalização do mercado à alocação de recursos” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 152).

No que se refere à terceira característica do desenvolvimentismo proposto por Celso Furtado, passaremos ao exame das questões distributivas.

Deve-se ter em mente que é central na abordagem social dentro do desenvolvimentismo, que o processo de industrialização constitui a solução fundamental para os problemas sociais básicos.

Discutia-se, nas teses de Furtado, a proposta da redistribuição de renda através da tributação sobre classes de renda alta, ou seja, uma tributação progressiva de forma a aumentar a poupança nacional e, assim, a capacidade de investimentos estatais. A questão da redistribuição de renda, assim como a reestruturação agrária, recebem atenção central do autor como reformas indispensáveis para a reorientação do próprio estilo de desenvolvimento das forças produtivas brasileiras – principalmente após 1964.

A questão da reforma tributária, para além de uma questão distributiva, estava na preocupação de Furtado em dotar o Estado de meios financeiros que julgava necessários para a tarefa desenvolvimentista. Todavia, a relação da classe política com a condução da reforma era antagônica, conforme expresso abaixo:

O fato de que o Parlamento não capacite a administração para coletar os impostos de que necessita, e ao mesmo tempo amplie todos os dias os gastos do governo em função do desenvolvimento, traduz claramente a grande contradição que existe presentemente na vida política nacional. Existe a consciência clara de que o desenvolvimento deve ser postulado como objetivo supremo de toda política econômica, e por isso se votam as verbas e os planos de obras. Mas, como o Parlamento representa apenas uma fração da opinião pública nacional – aquela economicamente mais bem armada para vencer nas eleições, dentro do sistema eleitoral vigente –, o investimento público é financiado não com o esforço daqueles que se beneficiam dos frutos do desenvolvimento, e sim com o sacrifício daqueles que não têm acesso a esses frutos (FURTADO, 1962, p.43).

Desse modo, fica evidente na observação de Furtado, que o Congresso nacional, apesar de representante do povo, era composto por uma fração “da opinião pública nacional” – a mais rica – que, de forma reacionária, recusava-se a votar uma ampliação da tributação, haja vista que seriam atingidos. Dessa forma, os gastos públicos continuariam sendo financiados não pelos que se beneficiariam com o crescimento econômico, mas com o sacrifício da parcela da população que não tinha acesso a esses resultados.

Outra questão distributiva essencialmente atrelada à discussão sobre tributação é a reflexão sobre a relação entre distribuição de renda e crescimento econômico. A política fiscal, neste sentido, deveria ser direcionada para se obter menor concentração na distribuição da renda pessoal, haja vista que a concentração

de renda promoveria redução da taxa de poupança. Tal tese é apoiada na explicação que o desenvolvimento implica em desconcentração da distribuição de renda e, também, da propriedade (BIELSCHOWSKY, 2000).

A respeito da desigualdade entre as rendas regionais, Furtado propunha um programa de reestruturação da economia nordestina, que teve, entre outros resultados, a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). A proposta central estava em identificar os fatores de atraso da economia nordestina e buscar soluções para o desenvolvimento, não somente industrial, da região (BIELSCHOWSKY, 2000).

Nesse sentido, Furtado criticava a tradição assistencialista de combate às secas, devendo substituir o tradicional assistencialismo nessas ocasiões, por uma política de fixação de atividades condizentes com as especificidades da região. Ou seja, propunha um melhor aproveitamento econômico do semi-árido a partir do desenvolvimento de técnicas de produção próprias, adaptadas a essa região (BIELSCHOWSKY, 2000).

A expansão da fronteira agrícola para a região da caatinga, associada ao deslocamento da mão de obra do litoral para o interior, a industrialização e a intensificação da produção de alimentos, compõem as quatro linhas de ação diretrizes da SUDENE, à época de Furtado (BIELSCHOWSKY, 2000).

O último ponto de Furtado, componente da proposta desenvolvimentista pensada para o Brasil, estava centrado no papel da reforma agrária como elemento necessário para superação do subdesenvolvimento.

Nessa lógica, para o autor,

(a) o arcaísmo da estrutura fundiária e a apropriação e o uso improdutivo do excedente rural pelos grandes proprietários latifundiários impediam a introdução do progresso técnico e a elevação da produtividade no campo; (b) conseqüentemente, impediam que o mundo rural se incorporasse ao desenvolvimento e o fortalecesse, obstruíam a ampliação do excedente e sua transferência, via queda de preços, aos outros setores, mantinham os salários reais baixos e a renda concentrada e dificultavam a ampliação do mercado interno para produtos industriais; e (c) representavam, ademais, uma forma de preservação do consumo supérfluo, em detrimento do consumo essencial, orientando o processo de formação da estrutura industrial num sentido perverso (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 161).

O que, dessa maneira, repercutia sobre a questão da justiça distributiva, haja vista a concentração de renda associada a concentração da terra.

Dessa forma, a reforma agrária era, para Furtado, ao lado das reformas administrativa e tributária, a alteração institucional fundamental para a estabilidade política do país.

Todavia, para alguns autores, como Sampaio Jr. (1997), o modo de pensar o desenvolvimento por Furtado é inocente na medida em que superestima a condução da política econômica por parte do Estado, ao indicar a instituição como condutora das idealizações de um povo e dotada de autonomia, ignorando, desta forma, a correlação de forças existentes no interior do mesmo – mesmo que às vezes ele chamasse a atenção para as elites dirigentes do Estado, como no caso da crítica à condução pelo Congresso da reforma tributária.

Quadro 1 – Síntese do Desenvolvimentismo<sup>3</sup>

Caracterização básica								
Orientação teórica		Projeto econômico básico		Teses básicas (ideias-força)			Interpretação do processo de crescimento	
Ecletismo pós-keynesiano Prebisch		Industrialização planejada e fortemente apoiada por empreendimentos estatais		Teses cepalinas (desenvolvimento para dentro, estruturalismo etc.)			Substituição de importações, existência de desequilíbrios estruturais, confirmados por ausência de planejamento e corrigíveis apenas no longo prazo	
Posição relativa às principais questões concretas do desenvolvimento econômico brasileiro								
Apoio financeiro interno a investimento	Capital estrangeiro	Empresa estatal	Planejamento	Protecionismo	Déficit externo	Inflação	Salário, lucro e distribuição de renda	Reforma agrária
Tributação	Favorável, desde que com controles e desde que em setores outros que não os de serviços públicos e mineração	Enfaticamente favorável	Enfaticamente favorável a planejamento geral e a planejamento regional	Favorável	Estruturalista	Estruturalista	Concentração de renda obstrui crescimento	Favorável

Fonte: adaptado de Bielschowsky (2000, p. 242-243).

Conforme Dias Pereira:

As ideias-força do desenvolvimentismo eram: 1) a industrialização é a via da superação da pobreza e do subdesenvolvimento; 2) um país não consegue industrializar-se só através dos impulsos do mercado, sendo necessária a intervenção do Estado (intervencionismo); 3) o planejamento estatal é que deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos necessários; 4) a participação do Estado na economia é benéfica, captando recursos e investindo onde o investimento privado for insuficiente (2011, p.122).

<sup>3</sup> A corrente desenvolvimentista expressa no quadro refere-se ao desenvolvimentismo do setor público nacionalista, o qual Celso Furtado é o principal expoente.

De maneira simplificada, o nacional-desenvolvimentismo poder ser definido “como o projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio: industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo”, ou seja, uma estratégia de fortalecimento capitalista da economia nacional que busca superar o subdesenvolvimento a partir da industrialização e proteção da economia nacional (GONÇALVES, 2012a, p. 6).

No plano estratégico, priorizam-se alterações em relação ao comércio exterior – como menor dependência do capital agrário das *commodities* –, investimentos em inovações tecnológicas e restrição da inserção do capital estrangeiro em setores estratégicos (GONÇALVES, 2012a).

No plano da política econômica, chama atenção a proposta de subordinação da política de estabilização macroeconômica à política de desenvolvimento, que pode gerar expansão da política fiscal, redução dos juros para atração de investimentos na produção, expansão de crédito seletivo e câmbio diferenciado (GONÇALVES, 2012a), protecionismo comercial e incentivos ao investimento privado na indústria de transformação e em setores básicos – preferência pelo capital privado nacional (2012b).

Para nós, após tudo o que foi apresentado, o nacional-desenvolvimentismo pode ser definido como um projeto econômico-social de transformação da sociedade brasileira delimitada pela economia capitalista de industrialização nacional como via de superação do subdesenvolvimento, capitaneado pelo Estado.

Após breve análise da história do pensamento econômico desenvolvimentista e sua perspectiva, em síntese, de conjugar altas taxas de crescimento da economia com redução do desemprego e desconcentração de renda, nos resta afirmar que tal horizonte esteve longe de ser alcançado na economia brasileira.

A crise desse pensamento aparece a partir da década de 1980, como reflexo da crise do capital presente nas sociedades desde meados da década anterior, quando a teoria neoclássica – de análise a-histórica, diferente da análise estruturalista do nacional-desenvolvimentismo, que é histórica – e a ideologia neoliberal vão se tornando dominantes. Fortalece nesse período o processo de financeirização das economias e reformas de cunho neoliberal são implementadas por quase todos os países de capitalismo periférico, que adotam, portanto, medidas de desnacionalização, privatização e desregulamentação de suas economias. Consequentemente, a partir desse período, iniciam-se ciclos de semiestagnação das

economias periféricas, interrompidos nos momentos de *boom* de *commodities*, como nos anos 2000 (BRESSER-PEREIRA, 2016).

## 2 CONSTRUÇÕES PÓS-CRISE DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO

É inegável que o neoliberalismo avançou sobre os países periféricos após o desenvolvimentismo, enquanto corrente teórica, perder força. Para Dias Pereira (2011), o enfraquecimento do desenvolvimentismo está relacionado à globalização, que coloca em segundo plano o papel do Estado na economia, visto neste caso, como obstáculo à expansão do mercado.

No que se refere à discussão acima, vale destacar a definição de globalização, que incorre na implementação da ideologia neoliberal. Dessa forma, nos apoiaremos sobre a visão de Ferrer (2008), o qual destaca o teor político da globalização enquanto

um espaço de exercício do poder dentro do qual as potências dominantes estabelecem, em cada período histórico, as regras do jogo que articulam o sistema global. Um dos principais mecanismos de dominação se encontra na construção de teorias e visões que são apresentadas como critérios válidos universalmente quando, na realidade, espelham o interesse dos países centrais (p. 431).

Nesse sentido, observamos que o mundo globalizado é o ambiente recente de fortalecimento do pensamento neoliberal, enquanto teoria que carrega consigo interesses dos países centrais.

Dessa forma, o enfoque desenvolvimentista keynesiano, que havia prevalecido do pós-guerra até o final da década de 1970, vai perdendo espaço para a corrente neoliberal. A proposta de desenvolvimento a longo prazo, capitaneada pelo Estado, pouco a pouco deu lugar à obsessão com a estabilidade econômica no curto prazo – promover reformas macroeconômicas em busca do equilíbrio inflacionário, ajuste fiscal e abertura comercial e financeira. Desse modo, a atribuição do desenvolvimento deveria passar das mãos do Estado para o mercado (DIAS PEREIRA, 2011).

Como consequência dos desequilíbrios macroeconômicos da década de 1980, os países latino-americanos pouco a pouco se aproximaram da ideologia neoliberal – conforme Bresser Pereira (2008), essa aproximação era vendida ao cidadão comum como necessária para que os países periféricos obtivessem financiamento estrangeiro para seu desenvolvimento –, a qual tem um conjunto de

orientações específicas aos países do continente, reunidas nos princípios do Consenso de Washington e expressas adiante.

## 2.1 CONSENSO E PÓS-CONSENSO DE WASHINGTON

O Consenso de Washington, em sua acepção original, é uma expressão formulada pelo economista norte-americano John Williamson para descrever “uma lista de dez reformas específicas que em 1989 quase todo mundo em Washington acreditava eram necessárias em quase todos os países da América Latina” (WILLIAMSON, p.1, 2003).

As dez reformas, que constituem orientações para planos de desenvolvimento e políticas macroeconômicas a serem implementadas pelos países latino-americanos em desenvolvimento, foram: disciplina fiscal; mudança nas prioridades para despesas públicas; privatização das empresas estatais; reforma tributária; liberalização do sistema financeiro; liberalização comercial; liberalização da entrada de investimento direto; taxa de câmbio competitiva; desregulamentação e; direitos de propriedade assegurados (WILLIAMSON, 2003, p. 1).

Para Gonçalves (2012b), tal plano se assenta político-ideologicamente no neoliberalismo dos anos 1980 a partir de dois elementos fundamentais: liberalização e desregulamentação. É defendido pelos Estados Unidos e organismos multilaterais – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio (OMC) etc. –, visto que a liberalização e desregulamentação produzem oportunidades de negócios em escala global e, nesses casos, os países desenvolvidos são os que se beneficiam dessas oportunidades, uma vez que estão na frente na disponibilidade de capital e tecnologia.

Na visão de Dias Pereira (2011), o Consenso de Washington se estruturou sobre os pilares da austeridade fiscal, privatização e liberação do mercado. Cada um desses princípios, segundo Stiglitz (*apud* DIAS PEREIRA, p. 136), se pautava na percepção de que:

- a) os déficits públicos acumulados na década de 1980 tinham levado a maioria dos países latino-americanos à beira da hiperinflação, logo era preciso restabelecer a disciplina fiscal;
- b) os governos dos países em desenvolvimento gastavam energia demais administrando empresas estatais, cujos produtos e serviços poderiam ser oferecidos de maneira mais eficiente pelas empresas privadas;
- c) a liberação do mercado (remoção da

interferência do governo nos mercados financeiros e de capitais, e eliminação do protecionismo comercial) era vista como a melhor maneira de estimular o aumento da produtividade pela melhor alocação dos recursos.

Dessa forma, do ponto de vista teórico, podemos afirmar que a perspectiva do Consenso de Washington teve como plano de fundo a ideologia neoliberal.

Contudo, ainda que tenha havido avanço no controle da inflação, o custo da política de austeridade fiscal implementada pelos países em desenvolvimento da América Latina foram décadas de estagnação econômica, o que colaborou para o aumento dos níveis de pobreza, desigualdade social, desemprego e baixo crescimento da região (DIAS PEREIRA, 2011).

Nesse sentido, no âmbito do próprio pensamento econômico neoliberal, surgiram críticas para o aperfeiçoamento das propostas do Consenso de Washington. Entre elas estão a falta de menção das propostas do Consenso em relação a má distribuição de renda na América Latina, e à necessidade de reformas institucionais (WILLIAMSON, 2003).

Desse modo, com o intuito de atualizar a agenda de reformas econômicas para a América Latina, John Williamson, ao analisar a discussão de autores latino-americanos sobre a necessidade de reformas na política econômica dos países do continente, identificou quatro temas principais. Destes temas, propôs novas diretrizes estratégicas que caracterizam o chamado pós-Consenso de Washington, ou Consenso de Washington Ampliado e que serão discutidas a seguir (WILLIAMSON, 2003; GONÇALVES, 2012b).

Podemos observar a recomendação por uma política econômica anticíclica. Neste caso, a política não deve se preocupar somente com a estabilidade de preços, como na visão monetarista expressa no Consenso de Washington, mas também com a “estabilidade da economia real, de acordo com as doutrinas de Keynes” (WILLIAMSON, 2003, p. 3).

Dessa maneira, no pós-Consenso de Washington, podemos extrair as seguintes medidas para realização de uma política econômica anticíclica: adoção de uma política fiscal anticíclica, a partir do corte de gastos e aumento de impostos, mesmo em períodos nos quais não há pressão do sistema financeiro sobre os países; exigência de uma política cambial bastante flexível, de forma a mantê-la competitiva, a ponto de buscar, a partir da mesma, um balanço positivo na conta corrente e; aumentar a poupança interna, de forma a tornar-se menos dependente

dos fluxos internacionais de capital, a partir, por exemplo de uma reforma previdenciária – estimula a poupança na medida em que “as pessoas sabem que seus benefícios futuros dependem da poupança própria em vez dos impostos pagos pela próxima geração (WILLIAMSON, 2003).

A segunda atualização nas propostas do Consenso de Washington refere-se ao aumento no processo de liberalização: liberalização financeira, mas com sistema de supervisão dos bancos fortalecido; liberalização comercial, abrindo o mercado e de seus parceiros com uma taxa de câmbio competitiva; insistir na privatização das empresas estatais, assegurando para que seja feita sem corrupção e, quando não houver concorrência, criar um mecanismo de regulamentação de preços; flexibilização das relações trabalhistas, de forma a reduzir o nível de proteção fornecido por lei e diminuir o custo de despedir um trabalhador para, assim, aumentar o número de trabalhadores com emprego no setor formal e; desregulamentação para o processo de abertura de novas empresas (WILLIAMSON, 2003).

A terceira novidade no Consenso de Washington diz respeito a necessidade de reformas institucionais. As instituições a serem reformadas variam de país a país, todavia, deve-se observar a capilarização da corrupção e se outras características que entravam o crescimento existem nas mesmas. Para Williamson (2003), os sistemas políticos, administração pública, o sistema judicial, instituições financeiras, sistemas de educação e saúde são algumas instituições que precisam ser remodeladas.

Sob essas instituições deveria, ainda, haver a implementação de um sistema nacional de inovação em vez de uma política industrial coordenada pela burocracia, que poderia dar margem a certos desvios. Esse sistema nacional de inovação seria responsável por criar uma série de mecanismos para ajudar os empresários que quisessem inovar:

disponibilidade de “venture capital”, subsídios fiscais para pesquisa e desenvolvimento, manutenção de uma infraestrutura científica e tecnológica forte, ajuda na criação de “clusters” das indústrias utilizando tecnologias avançadas, provisão de educação tecnológica, cofinanciamento dos centros pela difusão de tecnologia, etc. (WILLIAMSON, 2003, p. 7).

O quarto tema de revisão à agenda do Consenso de Washington relaciona-se à distribuição de renda nos países da América Latina, em vez do seu nível ou

crescimento. O fator central nessa questão é que a enorme desigualdade de renda é responsável, também, pelo crescimento lento da região, uma vez que grande parte da população tem poucas chances de contribuir para o progresso econômico. Desta forma, é necessário exigir certo sacrifício da população de renda alta (WILLIAMSON, 2003).

A forma clássica para atuar nesse sentido é a cobrança de impostos progressivos aos ricos e distribuir a receita na forma de benefícios sociais aos mais pobres. Todavia, a tributação e redistribuição seriam insuficientes para a superação da pobreza e, nessa perspectiva, Williamson (2003) defende a viabilização do acesso a “ativos” que podem dar a “oportunidade de trabalhar para sair da pobreza”: educação, conhecido como investimento em capital humano, a partir de melhoria na qualidade do ensino; reforma agrária, feita com compensação e sem destruição das fazendas produtivas; os micro empréstimos para os pobres; títulos de propriedade aos empresários do setor informal e; redução no custo de se criar uma empresa nova – fomento ao empreendedorismo.

Em síntese, as reformas propostas na ampliação do Consenso de Washington podem ser resumidas à redução do déficit fiscal, reformas institucionais, promover a eficiência do governo, privatizações e mercados de trabalho flexíveis (GONÇALVES, 2012b).

## 2.2 O PENSAMENTO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL ATUAL OU NEODESENVOLVIMENTISMO

A partir da primeira década do século XXI, economistas brasileiros iniciam discussões em torno de uma nova proposta de desenvolvimento para o país, motivados por duas razões: a frustração em relação ao receituário de reformas políticas e econômicas dos anos 1980 e 1990 defendidas pelos organismos multilaterais – FMI e Banco Mundial – para superação da crise, e incorporadas acriticamente por quase todos os países da América Latina, e os problemas sociais decorrentes da exclusão de parte da população ao acesso ao mercado de trabalho, bens de consumo e serviços básicos como saúde, educação, habitação e saneamento (MATTEI, 2011).

Desses debates foram construídos um conjunto de propostas que viriam a fazer parte de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento, que visasse

apresentar um projeto alternativo, tanto à ortodoxia convencional<sup>4</sup> quanto ao antigo nacional-desenvolvimentismo. A este conjunto de proposta, chamaremos neodesenvolvimentismo.

Embora o neodesenvolvimentismo tenha vínculos com o desenvolvimentismo, a nova versão tem aspectos que são discutidos à luz da realidade brasileira recente. O que se deve às transformações econômicas e sociais que ocorreram no capitalismo nas última décadas, tornando o desenvolvimentismo ultrapassado para esses autores (MATTEI, 2011).

Nesse sentido, as propostas neodesenvolvimentistas visam resgatar ao seu projeto de desenvolvimento, um sentimento nacionalista como força motriz do mesmo. Esse sentimento se expressa no conjunto de ações do governo, empresários e trabalhadores em prol de seus interesses frente ao cenário global de competitividade acirrada. Dessa forma, o neodesenvolvimentismo “nada mais é que um conjunto de ideias que buscam valorizar a política e as instituições enquanto estratégia de construção de um projeto de nação” (MATTEI, 2011, p. 57).

Destarte, em resposta à ortodoxia convencional acerca dos problemas econômicos e sociais, os neodesenvolvimentistas desenvolvem suas ideias apoiados na teoria econômica keynesiana e no estruturalismo cepalino. A partir dessa orientação teórica, o neodesenvolvimentismo passa a ser denominado, também, como teoria macroeconômica do desenvolvimento, uma vez que sua estratégia não prescinde da conformação de um Estado e mercados fortes, além de um conjunto de políticas coordenadas para a efetivação de um programa nacional de desenvolvimento.

Dessa maneira, os principais apontamentos da teoria neodesenvolvimentista ocorrem na dimensão da política econômica. Destacam-se, neste cenário, intervenções na esfera das políticas fiscal, monetária e cambial, bem como ações no âmbito da política industrial, com o propósito de estabilizar a economia e fornecer os elementos necessários para um crescimento econômico sustentável.

Desse modo, entendemos que, em sua essência, os neodesenvolvimentistas propõem “a junção de uma filosofia – recuperar o conceito de nação – com uma

---

<sup>4</sup> A Ortodoxia Convencional é constituída pelo conjunto de teorias, diagnósticos e propostas de políticas que os países ricos oferecem aos países em desenvolvimento, tendo como base a teoria econômica neoclássica, mas não se confundindo com ela porque não é teórica, mas abertamente ideológica e voltada para as propostas de reformas institucionais e políticas econômicas. Sua origem está em Washington onde estão o Tesouro dos EUA e as duas agências subordinadas a este: o FMI e o Banco Mundial” (Bresser-Pereira, 2006, p. 16-17).

fundamentação teórica – keynesiana e estruturalista – com o objetivo de construir um novo projeto nacional de desenvolvimento com equidade e justiça social” (MATTEI, 2011, p. 58).

Em relação às principais correntes de fundamentação teórica do neodesenvolvimentismo, apoiados em autores como Mattei (2011), Carneiro (2012), Castelo (2012) Mollo e Amado (2015), podemos estruturar o pensamento neodesenvolvimentista em três grupos de pesquisadores.

O primeiro grupo é capitaneado por Bresser-Pereira e seu aparelho privado de hegemonia principal é a Escola de Economia, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP) (MATTEI, 2011; CASTELO, 2012).

O segundo grupo é composto por uma rede de pesquisadores de grandes universidades brasileiras – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Universidade de Brasília (UnB) –, como João Sicsú e Luiz Fernando de Paula, apesar de seu núcleo ser o grupo de pesquisa de Moeda e Sistemas Financeiros, do Instituto de Economia da UFRJ (MATTEI, 2011; CASTELO, 2012).

O terceiro grupo, também o mais recente, é constituído por intelectuais ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT) e Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), como Márcio Pochmann, Paul Singer e Ricardo Carneiro. Este grupo sustenta a tese de que, durante os governos do PT, houve uma inflexão da política econômica, social e externa brasileira no sentido de romper com o neoliberalismo e provocar uma transformação no padrão de acumulação do país. Tal política, baseada na produção de bens e serviços e na distribuição equitativa de renda, seria designada como social desenvolvimentismo.

Neste sentido, em relação à classificação de vertentes internas ao desenvolvimentismo e sua variante “neo”, gostaríamos de reproduzir o entendimento de Biancarelli (2013a), ao expressar que

entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, por meio do crescimento econômico acelerado, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista. A partir dessa definição é que se pode qualificar tanto os governos quanto os

conjuntos de propostas, que qualificam e adjetivam o desenvolvimentismo: nacional-, novo-, social- etc. (p.36).

Dessa forma, para Carneiro (2012), o pensamento desenvolvimentista no Brasil de hoje pode ser organizado em duas grandes correntes: o novo desenvolvimentismo e o social desenvolvimentismo. Neste sentido, como os dois primeiros grupos de economistas – FGV-SP e UFRJ – apresentam consonâncias em sua orientação acerca da política econômica, iremos reuni-los enquanto vertente “novo desenvolvimentista”. Em relação ao terceiro grupo, suas propostas serão apresentadas na seção que abordará o “social desenvolvimentismo”.

### **2.2.1 O novo desenvolvimentismo**

O conceito de novo desenvolvimentismo, embora originário de economistas do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – Bresser-Pereira –, fora recentemente apropriado por autores ligados aos presidentes da República Federativa do Brasil, oriundos do Partido dos Trabalhadores, – Sicsú (2007) e Mercadante (2010) – para expressar a estratégia de desenvolvimento econômico brasileiro durante o referido governo. Essa expressão, de acordo com seus críticos, é empregada para afastar a possível e provável proximidade da política econômica do governo petista com o governo de Fernando Henrique Cardoso, portanto, diferenciá-la da estratégia neoliberal (GONÇALVES, 2012b e SAMPAIO JR., 2012).

Apesar de Bresser-Pereira (2010b) afirmar que o novo desenvolvimentismo não é uma teoria econômica, mas uma estratégia de desenvolvimento nacional, abordaremos a “estratégia” como teoria, uma vez que o mesmo autor, anos mais tarde amadurece a ideia e revela aspectos da teoria econômica novo desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, 2016).

A formulação da teoria novo desenvolvimentista é motivada, em Bresser-Pereira, pelo fracasso da retomada do desenvolvimentismo clássico no Brasil no governo José Sarney, que abriu espaço para o Consenso de Washington, e frustração das reformas neoliberais ao final da década de 1990. Ambas as ideologias não deram conta em promover desenvolvimento com estabilidade. Para o autor, nem o desenvolvimentismo clássico e nem a ortodoxia liberal fornecem elementos para compreensão da semiestagnação da economia brasileira – e latinoamericana em geral – cuja natureza é fundamentalmente macroeconômica. Nesse sentido, a

compreensão da taxa de câmbio e do déficit em conta-corrente foram fundamentais para compreender que o desenvolvimentismo clássico se equivocara ao defender o crescimento econômico com endividamento externo, inaugurando uma nova escola de pensamento econômico: a novo desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Para Bresser-Pereira (2016), o novo desenvolvimentismo, enquanto sistema teórico, tem origem na teoria econômica keynesiana e no desenvolvimentismo clássico. Enquanto teoria histórico-dedutiva, rejeita a possibilidade dos sistemas econômicos serem simplesmente regulados pelo mercado.

O novo desenvolvimentismo, apesar de herdeiro do desenvolvimentismo clássico, vem inaugurar uma teoria econômica que não se filia à imagem de um Estado forte com mercado pouco maduro – desenvolvimentismo clássico –, e nem a um mercado que comande a economia, sobre um Estado fraco – liberalismo ortodoxo. O novo desenvolvimentismo visa a constituição de um Estado forte que fomenta a estruturação de um mercado idem (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Para Sicsú, Paula e Michel (2007), representante da vertente teórica novo desenvolvimentista da UFRJ, para além da constituição de um Estado e mercado fortes, a política macroeconômica deve fortalecer essas duas instituições. Como outros dois aspectos centrais desse projeto novo desenvolvimentista, Sicsú (*apud* MATTEI, 2011) aponta para a necessidade em se adotar uma estratégia nacional de desenvolvimento que compatibilize desenvolvimento econômico com equidade social, e manutenção das taxas de crescimento em níveis elevados, para que possa reduzir as desigualdades sociais.

Em relação à microeconomia, a teoria novo desenvolvimentista defende a importância de uma política industrial, mas afirma que sua potencialidade foi superestimada no desenvolvimentismo clássico. Não se pode ignorar, por exemplo, que a política industrializante foi essencial para a formação dos “tigres asiáticos”, mas também merece atenção que a mesma foi associada à política macroeconômica ativa para manter os cinco preços macroeconômicos em “níveis corretos”. Dessa forma, a política industrial, ligada à política de apoio à tecnologia – importante para tornar competitiva a produção de bens com alto grau tecnológico – não obterá êxito em promover uma mudança estrutural e forte crescimento econômico se os preços macroeconômicos não estiverem próximos de seu nível correto (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Nesse sentido a macroeconomia novo desenvolvimentista é a parte mais elaborada, por Bresser-Pereira (2010b e 2016), do novo desenvolvimentismo. Baseada em perseguir os “cinco preços macroeconômicos”: **taxa de lucro**, que deve ser compensatória para as empresas investirem, a **taxa de juros**, na qual o Banco Central realiza a política monetária deve ser baixa, a **taxa de câmbio** deve permitir que as empresas sejam competitivas no mercado mundial, a **taxa de salários** deve ser compatível com a taxa de lucro e progressiva junto ao crescimento da produtividade, e a **taxa de inflação** deve ser muito baixa; o mercado não garante que esses preços permaneçam no nível correto.

Uma economia nacional se caracteriza pela coordenação entre o plano microeconômico das empresas e indivíduos, e macroeconômico dos “agregados econômicos”. No que o mercado faz bem – a nível microeconômico –, o Estado se abstém de intervir. Ao que nos interessa, para a teoria novo desenvolvimentista, a falta de condições do mercado em regular a macroeconomia, garantindo crescimento econômico e emprego, resulta na necessidade do Estado praticar uma política macroeconômica ativa, especialmente em relação ao câmbio.

A política cambial novo desenvolvimentista é oposta à ortodoxia liberal, uma vez que no primeiro, o Estado é chamado a interferir sobre a apreciação da moeda nacional, de forma prioritária em relação às políticas de fortalecimento da industrialização. Para que isso ocorra, o Estado deve bloquear o fenômeno da doença holandesa, expressão cunhada pela revista *The Economist* em 1977, para caracterizar o fenômeno de desindustrialização de um país, a partir da entrada de moeda estrangeira em função da expansão da exportação de um produto natural – uma *commodity*, por exemplo –, o que resulta em apreciação, a longo prazo, da taxa de câmbio de um Estado (BRESSER-PEREIRA, 2016; AZEVEDO e STRACK, 2012). Para que isso Neste sentido, é fundamental a criação de uma tributação “ou retenção cambial correspondente à gravidade dessa desvantagem competitiva. Esse imposto eleva o valor do equilíbrio corrente, ou seja, do custo mais lucro satisfatório das empresas que participam do comércio exterior do país, tornando-o igual ao equilíbrio industrial.”, interrompendo o desequilíbrio industrial e apreciação cambial (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 162).

Dessa forma, a atenção ao câmbio no novo desenvolvimentismo está pautada em evitar um câmbio sobreapreciado, uma vez que este incorre em perda de competitividade das empresas nacionais no mercado externo, o que resulta em

redução do consumo, ocasionando, assim, deficit em conta-corrente (BRESSER-PEREIRA, 2016). Nesse sentido, são necessárias políticas macroeconômicas de caráter defensivo, para que reduzam a fragilidade do país frente a crises na taxa de câmbio (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Ao perseguir o pleno emprego e a estabilidade financeira e de preços, o novo desenvolvimentismo não inaugura nada de novo se compará-lo à política monetária e fiscal pós-keynesiana. Todavia, vale ressaltar e ênfase dada à responsabilidade fiscal, ou seja, o equilíbrio, no longo prazo, das contas públicas e manutenção da dívida pública em níveis razoáveis. Para o novo desenvolvimentismo, deficit fiscais contínuos representam populismo fiscal. Dessa forma, perseguir o superávit em conta-corrente permite que seja realizado, também, superávit fiscal, ou até mesmo um pequeno deficit público que não occasiona aumento da relação dívida pública – PIB (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Em síntese, podemos apresentar diferenças essenciais entre o desenvolvimentismo e novo desenvolvimentismo, em sua dimensão econômica, no quadro abaixo:

Quadro 2 – Desenvolvimentismo clássico e Novo desenvolvimentismo

<b>Desenvolvimentismo clássico</b>	<b>Novo Desenvolvimentismo</b>
Principal objeto os países pré-industriais	Países de renda média, que já realizaram sua revolução industrial e capitalista
A industrialização é baseada na Substituição de Importações	Crescimento baseado na exportação de bens manufaturados combinado com um mercado interno forte e taxa de câmbio de equilíbrio industrial ou competitiva
O Estado tem um papel central na obtenção de poupança forçada e na realização de investimentos	O Estado deve criar oportunidades de investimentos e reduzir as desigualdades econômica
A política industrial é central	Política industrial é subsidiária
Atitude mista em relação aos deficit orçamentários	Rejeição dos deficit fiscais – “populismo fiscal”
Relativa complacência com a Inflação	Sem complacência com a Inflação
Baseado na tese da indústria infante e proteção à indústria nacional	Demanda igualdade de condições de competição para as empresas industriais, que não contam com essa igualdade principalmente porque sua taxa de câmbio tende a ser sobreapreciada no longo prazo

Defendia a política de crescimento com poupança ou endividamento externo	Rejeita a política de crescimento com poupança ou endividamento externo
--	---

Fonte: Elaborado pelo autor conforme Bresser-Pereira (2010b e 2016).

Nesse sentido, para o novo desenvolvimentismo, o papel econômico do Estado é o de garantir condições gerais para que as empresas possam aumentar continuamente sua produtividade, de forma a garantir, em última instância, saldo em conta-corrente.

Podemos destacar, então, cinco condições essenciais que o Estado deve garantir para que se concretize a funcionalidade do novo desenvolvimentismo: 1- propriedade ou ordem pública 2- educação pública 3- impulsionar ciência e tecnologia 4- investimentos em infraestrutura econômica, e 5- taxa de câmbio que permitam as empresas serem competitivas. Para além da economia, o Estado neodesenvolvimentista deve garantir segurança, a liberdade individual, a diminuição da desigualdade, e proteção do meio ambiente (BRESSER PEREIRA, 2016).

Em relação ao desenvolvimento de tecnologia, que pode resultar em elevação da produtividade, países de renda média em geral, possuem elevado grau de imitação, ou seja, incorporam tecnologias de outros países para sua produção. Portanto, para o novo desenvolvimentismo, o progresso técnico, políticas industriais para produção e comercialização de produtos com maior valor agregado, desenvolvimento de uma infraestrutura produtiva, junto à práticas gerenciais inovadoras, é fundamental para a elevação da produtividade da mão-de-obra, de forma a fortalecer o Estado no quesito competitividade internacional (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Elemento não apenas simbólico no novo desenvolvimentismo, mas que expressa o fundamento e a relevância da teoria econômica pode ser observado em Sicsú, Paula e Michel (2007) e em Bresser-Pereira (2003, 2010a, 2010b, 2016). Nesse sentido, o nacionalismo, “é a expressão ideológica da nação, é o conjunto de valores e crenças através dos quais a comunidade nacional se auto-define, distingue-se das demais, e afirma interesses comuns” (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 2).

Dessa forma, o novo desenvolvimentismo se apresenta como um projeto que atende a interesses da nação e motive a inserção soberana do Estado na economia mundial. Ou seja, para inserção competitiva no cenário internacional, é necessário

que um país tenha uma burguesia forte, e não apenas subordinada ao capital internacional (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

No que se refere à distribuição de renda – dimensão social do novo desenvolvimentismo –, o novo desenvolvimentismo, visando o aumento de salários no futuro, defende que se deva aproveitar a característica de baixos salários dos países em desenvolvimento, para que torne seus produtos competitivos no mercado externo – custo da mão de obra é um dos fatores de precificação –, o que se revela uma vantagem frente aos países ricos. Nesse sentido, a política de distribuição de renda não deve ser realizada através de um modelo voltado para o aumento da demanda a partir de elevação dos salários, uma vez que resulta em redução da taxa de lucro, aumento do desemprego ou inflação. Deve se orientar, no plano macroeconômico, em redução da taxa de juros como única política indiscutível, uma vez que, enquanto a taxa de lucro permite às empresas manterem seus investimentos, a queda na taxa de juros em torno do qual o Banco Central pratica sua política monetária fomenta que o capital continue circulando na forma de investimento e, portanto, crescimento (BRESSER-PEREIRA, 2016).

O sistema financeiro, nesse sentido, deve ser funcional, ao visar o financiamento, e não atividade especulativa. Todavia, um Estado novo desenvolvimentista não deve se deter apenas na dimensão econômica, mas ser essencialmente social. Porém, há que se levar em conta que há relação inversa entre taxa de câmbio, juros e aluguéis com o salário real.

Dessa forma, o Estado deve realizar políticas ativas para redução de desigualdades e, para que o Estado detenha recursos para financiar serviços sociais universais, o novo desenvolvimentismo defende uma carga tributária relativamente alta, visto que a prestação de serviços a partir de despesa Estatal é mais econômica do que aumentar os salários. Todavia, o aumento de impostos deve ser resultado de discussão e negociação política (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Outrossim, a expansão e austeridade fiscal não devem ser encaradas como soluções mágicas para os problemas de financiamento das políticas públicas, “mas o aumento das despesas sociais do Estado e seu financiamento por um sistema de impostos progressivos” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 163).

Dessa maneira, a discussão em torno de uma política de redução de desigualdades na teoria novo desenvolvimentista se funda em proporcionar um sistema de bem-estar social amplo, pautado em: 1- “garantir um salário-mínimo

decente”, 2- educação fundamental universal, 3- acesso universal aos cuidados de saúde, 4- garantia de uma velhice digna, e 5- financiamento a partir de um sistema tributário progressivo (BRESSER-PEREIRA, 2016).

#### *2.2.1.1 O novo desenvolvimentismo: entre a tragédia do nacional-desenvolvimentismo e a farsa do Pós-Consenso de Washington*

O novo desenvolvimentismo, de certa forma, pretende ser uma renovação do desenvolvimentismo clássico estruturalista cepalino de Raúl Prebisch e Celso Furtado, ao seguir a ideia de desenvolvimento como mudança estrutural, mesmo que divirja na questão da política de crescimento com poupança externa, e defenda uma macroeconomia que neutralize a desvantagem competitiva de uma taxa de câmbio apreciada no longo prazo. Enfim, visa garantir, dessa forma, crescimento econômico sustentado com equidade social (BRESSER-PEREIRA, 2016; SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Para alguns autores já mencionados neste trabalho, como Bresser-Pereira e João Sicsú, o conceito de novo desenvolvimentismo expressa um projeto de desenvolvimento econômico distinto da concepção do antigo desenvolvimentismo, seja o implementado nos Estados Unidos e Alemanha, ou o latino-americano, bem como do neoliberalismo. Para esses autores, o novo desenvolvimentismo, que tem consonâncias com o pós-Consenso de Washington, é apresentado como uma alternativa ao projeto monetarista neoliberal, apesar de incorporar elementos da concepção liberal de desenvolvimento (GONÇALVES, 2012b).

Contudo, enquanto na proposta nacional-desenvolvimentista as diretrizes da política são pautadas na “industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal, nacionalismo, crescimento liderado pelo mercado interno, e uso recorrente da política macroeconômica para a acumulação de capital”, no Consenso de Washington, o que ocorre, praticamente, é a inversão dessa estratégia: “liberalização comercial, centralidade do mercado (*get the prices right*, preços corretos), tratamento nacional, crescimento liderado pelo mercado externo (*export-led growth*), e foco das políticas macroeconômicas na estabilização”, assim como no novo desenvolvimentismo (WILLIAMSON, *apud* GONÇALVES, 2012b, p. 654).

Nesse sentido, o novo desenvolvimentismo, enquanto teoria econômica implementada nos governos do Partido dos Trabalhadores (MERCADANTE, 2010), apesar de apresentar-se como crítica ao monetarismo e neoliberalismo do Consenso de Washington, para implementar sua diretriz estratégica básica de crescimento econômico com menor desigualdade, propõe condutas, já apresentadas, que se assemelham com as do Consenso e pós-Consenso de Washington: reforma das instituições de forma a privilegiar a eficácia do governo e maior eficiência dos mercados. A sua ênfase na política macroeconômica está assentada no tripé: taxa moderada de juros, taxa competitiva de câmbio, e política fiscal responsável – superávit primário.

Em comparação com o nacional-desenvolvimentismo, a questão central está no motor do crescimento econômico: enquanto no nacional-desenvolvimentismo o impulso está na absorção interna – consumo, investimento e gastos públicos – no novo desenvolvimentismo o motor do crescimento é a exportação, ou seja, um modelo de crescimento orientado para fora. No caso do Brasil nos governos do Partido dos Trabalhadores, esse motor esteve na exportação de *commodities*.

Assim como no Consenso de Washington, o novo desenvolvimentismo prega a liberalização comercial, enquanto no nacional-desenvolvimentismo há o protecionismo. Outra diferença se revela na preferência pelo capital nacional no nacional-desenvolvimentismo, e ausência de restrições ao investimento estrangeiro direto no neodesenvolvimentismo.

A questão da vulnerabilidade externa estrutural nas esferas produtiva, tecnológica, comercial e financeira é tema central no nacional-desenvolvimentismo, enquanto no novo desenvolvimentismo essa questão não é abordada, apesar de fundamental para os países em desenvolvimento, na era da globalização (GONÇALVES, 2012b). O que ocorre, nesse sentido, em países com larga dotação de recursos naturais, como o Brasil, é que as exportações acabam por se reprimarizar.

Ao mesmo tempo que o intervencionismo Estatal na indústria é fundamental no nacional-desenvolvimentismo, no neodesenvolvimentismo a política industrial, longe de protecionista, é subsidiária; o foco mesmo está, como identificamos diversas vezes, na política macroeconômica e rentista.

Em síntese, o que ocorre no novo desenvolvimentismo é a negligenciação de questões estruturais frente a política macroeconômica, o que o aproxima do Consenso de Washington.

No que se refere à política social, a crítica ao novo desenvolvimentismo se refere a adoção do reformismo social “visto que ele reconhece a necessidade de políticas de redução das desigualdades, porém não faz referência ou dá pouca ênfase às reformas que afetam a estrutura tributária e a distribuição de riqueza” (GONÇALVES, 2012b, p. 661). Ou seja, valoriza a distribuição de renda, mas ignora a distribuição de riqueza.

Merece destaque, portanto, algumas características centrais do novo desenvolvimentismo – algumas inclusive já referenciadas – assentadas no liberalismo econômico:

baixa propensão a políticas setoriais, liberalização comercial, ausência de restrições ao investimento estrangeiro direto, minimização da função alocativa do Estado (investimento, políticas setoriais e planejamento), incorporação da função distributiva do Estado de forma moderada (valoriza a distribuição de renda mas ignora a distribuição de riqueza); defesa das reformas institucionais orientadas para a correção de falhas de mercado e de governo (função reguladora do Estado) e grande ênfase na estabilização macroeconômica (controle da inflação e equilíbrio fiscal) (GONÇALVES, 2012b, p. 661-662).

Em suma, o novo desenvolvimentismo é, portanto, a versão brasileira de formulações como as do pós-Consenso de Washington e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), ou também uma forma de liberalismo na qual a intervenção estatal para a estabilização macroeconômica é bem-vinda.

### **2.2.2 O social desenvolvimentismo**

A discussão a respeito do social desenvolvimentismo apesar de, neste trabalho, fazer frente ao novo desenvolvimentismo, ainda é fragmentada e possui menor inserção no meio acadêmico. Seu debate incorpora, principalmente, elementos resultantes de políticas de governo.

A chave do pensamento social desenvolvimentista, ou “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado” (Bastos, 2012), está na incorporação do elemento “social” como eixo do desenvolvimento, ao superar a perspectiva de desenvolvimento das forças produtivas como objetivo a perseguir, como no caso do

antigo e novo desenvolvimentismo. O que não quer dizer que o crescimento econômico perde importância, mas sim que o mesmo está subordinado à meta de desenvolvimento social que pode se revelar, conforme Bielschowsky (2001), através da estratégia de ampliação e generalização do consumo de massas, fundada na redistribuição de renda (CARNEIRO, 2012).

Para Márcio Pochmann, presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2007 a 2012, o social desenvolvimentismo pode ser definido como um modelo de desenvolvimento que conjugaria crescimento econômico, reiteração da soberania nacional – Brasil enquanto credor internacional e com acúmulo de reservas externas –, reformulação do papel do Estado – fortalecimento das empresas e bancos públicos, aumento do funcionalismo público e programas de infraestrutura como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – e forte impacto distributivo, a partir do aumento do salário mínimo acima da inflação, dos gastos sociais e expansão e facilitação do crédito para pessoas físicas (POCHMANN, 2010; CASTELO, 2012).

Nesse sentido, para Mercadante (2010), Pochmann (2010) e Carneiro (2012), o social desenvolvimentismo constituiu-se em um padrão de acumulação do Brasil, a partir de 2007-2008, baseado na produção de bens e serviços e na distribuição de renda.

Aloizio Mercadante, correligionário do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e ex-ministro da educação, como defensor do social desenvolvimentismo, o define a partir da “constituição de um amplo mercado de consumo de massa, que promovesse a inclusão de milhões de brasileiros, universalizasse as políticas sociais básicas e resolvesse o drama histórico da concentração de renda e riqueza” (MERCADANTE, 2010, p.36).

O social desenvolvimentismo, entre as teorias desenvolvimentistas, é a mais próxima da tradição marxista, na compreensão de Mollo e Amado (2015). A perspectiva do desenvolvimento que a tradição marxista expõe com clareza é a questão da poupança enquanto fonte do investimento – ou financiamento externo. Nessa visão, é inviável crer em um crescimento estimulado por aumento de salários, independente da produtividade do trabalho. A interação dos marxistas com essa visão advém da importância que os mesmos percebem na lógica do lucro no capitalismo, resultado de exploração (MOLLO e AMADO, 2015).

Todavia, no debate marxista, oriundo da perspectiva de Poulantzas a respeito do papel do Estado, no qual o mesmo é encarado como “‘fator’ de coesão’ dos níveis econômico, político e ideológico, com função de regulação de equilíbrio global de uma formação social”, percebe-se uma relativa autonomia do Estado em relação às classes. Reconhece-se, dessa forma, que na relação capital-trabalho há espaço para melhorias na inserção do trabalhador a partir de políticas desenvolvimentistas de aumentos dos salários – diretos e indiretos – e que, ao garantir maior quantidade de empregos, amplia-se o poder de barganha do trabalhador, o que justifica a opção e defesa do social desenvolvimentismo por alguns autores marxistas (POULANTZAS, *apud* MOLLO e AMADO, 2015, p. 15).

De acordo com Carneiro (2012), o social desenvolvimentismo, enquanto estratégia de desenvolvimento de países periféricos, tem requisitos que vão além do progresso econômico relacionado às políticas macroeconômicas. O seu requisito fundamental é a primazia do papel político consciente do Estado como motor do desenvolvimento e o caráter subordinado do mercado.

A esse respeito, tal estratégia parte do reconhecimento do mercado interno como importante propulsor do crescimento. Nesse sentido, na visão de Bielschowsky (2001), poderia ser obtido um círculo virtuoso de crescimento a partir do aumento de salários, que resultaria em ampliação do consumo popular, novos investimentos na produção, aumento de produtividade e, dessa forma, aumento nos salários. O sucesso dessa estratégia dependeria, dessa forma, da criação suficiente de empregos – perfil de crescimento e tipo de gasto público apontados como necessários para sua ampliação, todavia sem especificações em relação à maneira –, disponibilidade de recursos fiscais e redução da restrição externa (CARNEIRO, 2012).

Para tanto, Carneiro (2012) aponta que a estratégia de crescimento social desenvolvimentista deve estar ancorada em políticas distributivas permanentes de forma que os rendimentos do trabalho aumentem mais rapidamente que a produtividade. Ademais, somente a ampliação do crédito combinada com a melhoria progressiva da distribuição funcional e pessoal da renda – regulação do mercado de trabalho, política tributária progressiva e políticas sociais que elevem a massa de salários e rendimentos do trabalho –, que permitirá superar o caráter subalterno do setor produtor de bens de consumo no capitalismo.

Em relação à restrição externa, a mesma pode ser atenuada a partir da expansão do setor intensivo de recursos naturais e suas cadeias produtivas – agronegócio, por exemplo –, de tradição superavitária no Brasil, em relação às divisas (CARNEIRO, 2012).

No cerne do pensamento social desenvolvimentista, podemos observar três frentes com possibilidades de avanço para o desenvolvimento brasileiro: o mercado interno de consumo de massa que pode ser ampliado pelo processo redistributivo de renda; a demanda pelos recursos naturais e suas cadeias produtivas; e as possibilidades de investimento em infraestrutura econômica e social. Para além desses três motores dinâmicos, existem outros dois elementos disponíveis para aceleração desse processo de crescimento: investimentos em inovação tecnológica e educação, e a reativação de cadeias produtivas tradicionais (BIANCARELLI, 2013).

Para Biancarelli (2013), a dimensão social do desenvolvimento deve ir além da ampliação do mercado de consumo de massas, e avançar, neste sentido, na dimensão dos direitos sociais enquanto sua diretriz central. O próprio investimento em infraestrutura social, enquanto um dos eixos de uma política social desenvolvimentista, possui efeito de deslocar uma parcela da renda das famílias, antes comprometida com esses serviços, para outros usos.

Dessa forma, a ampliação da renda disponível – com efeito maior para camadas mais pobres da população – pode ser encarada como um instrumento mais preciso e “justo” do que a ampliação dos subsídios aos prestadores privados de direitos sociais (BIANCARELLI, 2013).

Em relação à área fiscal, para avançar na distribuição de renda, faz-se necessário, enquanto programa social desenvolvimentista, avançar sobre a implementação de um sistema tributário progressivo, com especial ênfase na taxa sobre a propriedade – rural, grandes fortunas e heranças, por exemplo –, mesmo que se encare dificuldades práticas nesse processo, como exposto sobre a tentativa de Celso Furtado no capítulo 1 deste trabalho (BIANCARELLI, 2013).

Acerca dos eixos estruturantes do social desenvolvimentismo, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) reúne quatro temas centrais que não se propõem a formar um consenso dentro do pensamento social desenvolvimentista, mas se demonstram fundamentais para se pensar essa perspectiva: 1- Estado, democracia e política; 2- Política econômica e política social; 3- Cidadania e acesso

a serviços sociais básicos; e 4- Oportunidades e desafios da transição demográfica (FAGNANI, 2013).

Vinculado ao **eixo do Estado**, democracia e política, o desenvolvimentismo distributivo deve ser constituído na perspectiva do reforço da esfera pública de forma plural e inclusiva. A construção de estruturas de poder que visem: fortalecer a democracia direta; fortalecer a democracia participativa; aprimorar a democracia representativa – sistema eleitoral e partidos políticos; democratizar o acesso à informação e à comunicação; e democratizar as estruturas do poder Judiciário, são alicerces propostos de fortalecimento da dimensão democrática do Estado (FAGNANI, 2013).

A ênfase ao papel do Estado no referido pensamento sobre o desenvolvimento pode ser explicada a partir do papel central que a instituição exerce nos países de capitalismo tardio, como o caso do Brasil. Nesses países, cabe/come ao Estado a tarefa de motor do desenvolvimento, ao cumprir tarefas de planejamento de ações de longo prazo, financiamento dos projetos estruturantes da economia, investimentos públicos e coordenação com os investimentos privados (FAGNANI, 2013).

Todavia, esse projeto possui como referência a experiência do *welfare state*, ou defesa do bem-estar social, o que transmite ao Estado, portanto, a necessidade de fortalecer a institucionalidade do sistema de proteção social brasileiro, já consagrado pela Constituição Federal de 1988. Restabelecer o caráter público das políticas universais e encontrar mecanismos para barrar o avanço da mercantilização dos serviços sociais, fazem parte dessa tarefa do Estado (FAGNANI, 2013).

Acerca da questão do pacto federativo, o estudo do CGEE defende a revisão do pacto federativo no sentido de equacionar o problema das dívidas dos estados e municípios, bem como o fim da Desvinculação das Receitas da União (DRU), a distribuição de parte dos *royalties* do petróleo para as áreas sociais, a readequação do uso dos recursos do fundo soberano e a revisão da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para áreas sociais intensivas de mão de obra – neste caso, a Lei limita em 50% a despesa total com pessoal para a União e em 60% para os estados e municípios (FAGNANI, 2013; BRASIL, 2000).

No que se refere ao **segundo eixo**, Política econômica e política social, a literatura social desenvolvimentista do CGEE aponta para o impulso ao crescimento

obtido a partir da ampliação do mercado interno de consumo de massas. Tal ampliação pode ser obtida através da valorização real do salário mínimo, geração de empregos formais, transferências monetárias da seguridade social e de programas de combate à pobreza – fatores que abrem espaço para o consumo via expansão do crédito (FAGNANI, 2013).

A política social e seu financiamento devem estar intrinsecamente ligados à reforma tributária, uma vez que no modelo clássico desenvolvimentista seus recursos estavam ancorados nas contribuições patronais, laborais e do governo; o padrão social desenvolvimentista requer seu custeio baseado em impostos que incidem sobre a riqueza e nos ganhos de produtividade (FAGNANI, 2013).

Em relação ao seu **terceiro eixo**, cidadania e acesso a serviços sociais básicos, o modelo social desenvolvimentista requer a universalidade dessa política e sua oferta de serviços (FAGNANI, 2013).

Nesse sentido, investimentos na educação em todos os níveis – ensino infantil, médio e superior – para além da questão de sua universalização, mas também em relação à qualidade, merecem atenção especial nessa política, como forma de superação do analfabetismo e outras deficiências relativas ao desempenho escolar (FAGNANI, 2013).

No tocante à seguridade social, o modelo social desenvolvimento deve estar voltado a consolidá-la aos moldes da Constituição de 1988, em seus princípios organizacionais, de controle social e financiamento (FAGNANI, 2013).

Para o sistema de saúde pública, a proposta é fortalecê-lo como público, universal e gratuito, especialmente nos sistemas de média e alta complexidade – os mais deficientes no Brasil. Além da não-desvinculação entre a saúde e setores como saneamento, habitação e mobilidade (FAGNANI, 2013).

Apesar de não realizar apontamentos objetivos sobre como devem se estruturar a previdência social, proteção ao trabalhador desempregado e políticas ativas de emprego, Fagnani (2013) indica que as políticas relacionadas ao trabalho circulam o social desenvolvimentismo.

Para a assistência social, cidadania e inclusão social, o desenvolvimentismo social requer sua consolidação a partir da discussão de seu financiamento e articulação institucional entre ações e programas e seus diversos componentes: transferência de renda, serviços socioassistenciais; segurança alimentar; além do

desafio de “transformar indivíduos em situação de miséria em cidadãos portadores de direitos sociais universais” (FAGNANI, 2013, p. 119).

A questão demográfica, como **quarto eixo** estruturante da dimensão social do modelo de desenvolvimento em discussão, se apresenta como oportunidade e desafio ao crescimento. Na medida que o envelhecimento da população deve reduzir os gastos com a educação básica – em relação à projeção de redução da população infantil –, as despesas com saúde e previdência social deverão crescer. Essa mudança no perfil demográfico requer da agenda social desenvolvimentista o enfrentamento desse desafio na perspectiva progressista, ou seja, para além da questão meramente fiscal. O reconhecimento da população idosa como economicamente ativa requer medidas específicas de capacitação, por exemplo (FAGNANI, 2013).

Dessa maneira, existe a possibilidade de utilização de taxas e *royalties* da exploração do petróleo para gastos adicionais com saúde e previdência social, como ocorre em países produtores de petróleo, como a Noruega. Além disso, há a possibilidade de crescimento do emprego público a partir de novas demandas relacionadas aos cuidados com idosos e com crianças, que terão seus pais/cuidadores/responsáveis, nessa perspectiva de desenvolvimento, inseridos no mercado de trabalho.

Podemos concluir, portanto, que a chave de diferenciação do social desenvolvimentismo dos demais, está na questão do estímulo ao consumo de massas a partir do potencial do mercado interno, que alavanca progresso técnico a elevação dos salários. Dessa forma, o consumo de massa, junto com os recursos naturais e a infraestrutura, são considerados os três motores do desenvolvimento econômico, que podem ser potencializados pela formação de cadeias produtivas nos setores produtivos tradicionais e nos que envolvem maior tecnologia – investimento nesses setores para provocar o consumo.

Não menos importante, o destaque confiado à manutenção de taxas de câmbio competitivas no novo desenvolvimentismo recebe maior cautela na perspectiva social desenvolvimentista. Tal observação advém da relação entre moeda doméstica depreciada e seu efeito inflacionário sobre os salários. Além da relação do câmbio com a política industrial, a qual apresenta perdas em sua matriz tecnológica com a moeda desvalorizada (MOLLO e AMADO, 2015).

Por fim, para o desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado, contar com o mercado interno como estratégia de crescimento resulta em maior garantia de distribuição e aumento das rendas mais baixas, se comparado quando o crescimento é movido pelo mercado externo.

Em síntese, o social desenvolvimentismo pode ser dissecado a partir dos seguintes aspectos:

- 1- A estratégia social desenvolvimentista é, pelo menos do ponto de vista do discurso, preocupada com “justiça social”;
- 2- O motor do desenvolvimento tem sua construção nas potencialidades da demanda interna;
- 3- Reconhece na incapacidade do crescimento da indústria brasileira como o grande problema econômico que tem travado o desenvolvimento nos últimos anos. Dessa forma, propõe a retomada de investimentos de forma prioritária ao setor industrial e voltado para a demanda interna;
- 4- O aumento do investimento deve ser priorizado entre as medidas de política econômica, uma vez que consigo cresce a massa de salários no conjunto da distribuição, quando se completa o ciclo de reprodução do capital, como no modelo marxista:  $D - M (FT \text{ e } MP) - P - M' - D'^5$ . O investimento, portanto, é precursor e posterior ao estímulo ao consumo, uma vez que com o aumento do consumo, aumenta-se a fatia de lucros e, dessa forma, influencia positivamente na decisão de [re]investir;
- 5- A opção pela disponibilidade de crédito deve ser feita dando-se prioridade ao investimento e não ao consumo, uma vez que o crescimento operado pelo investimento provoca efeito multiplicador sobre a renda e geração de emprego;
- 6- Possibilidade de aumento legal e real do salário mínimo a partir de iniciativa governamental – processo endógeno; e

---

<sup>5</sup> O referido modelo representa o ciclo completo de reprodução do capital, pensado de forma dinâmica, ao envolver, em sua primeira fase “gastos monetários ou adiantamentos feitos pelos capitalistas com salários e compras de meios de produção (D-M (FT e MP) que, em um segundo momento, no processo produtivo (P), dão origem às mercadorias cujo valor é maior do que o valor adiantado (M’). Só em um terceiro momento surgem os lucros, a partir das vendas das mercadorias produzidas (D’). Nesse processo, a distribuição não é mera repartição da produção, mas ocorre em momento distinto, com os salários dependendo dos adiantamentos de capital feitos no início do ciclo, enquanto os lucros se realizam a partir das vendas realizadas no final.” (MOLLO e AMADO, 2015, p. 19).

- 7- Cautela em relação à manutenção de taxas de câmbio competitivas que, uma vez depreciada, possui dois efeitos deletérios: o trabalhador perde poder de compra e a indústria apresenta perda em sua matriz tecnológica.

Nesse sentido, a política econômica social desenvolvimentista visa alcançar quatro objetivos fundamentais: 1- melhoria na distribuição de renda; 2- ampliação da infraestrutura econômica e social – bens de consumo coletivo ou público, como educação, saúde, transporte público, condições gerais de vida urbana, saneamento etc.; 3- reindustrialização via adensamento de cadeias; 4- expansão do setor baseado em recursos naturais (CARNEIRO, 2012; BIANCARELLI, 2013).

Este é, portanto, o mote do pensamento social desenvolvimentista brasileiro e sua estratégia de melhor inserção do trabalhador na relação capital-trabalho.

### 2.3 O MODELO LIBERAL PERIFÉRICO

Consoante as diretrizes já abordadas acerca do novo desenvolvimentismo e sua proximidade com o liberalismo do Pós-Consenso de Washington, destacaremos a seguir o Modelo Liberal periférico (MLP), adotado por alguns países latino-americanos no final do século XX e início do século XXI (SAMPAIO JR, 2012).

Nesta seção apresentaremos os elementos centrais do que vem a ser o referido modelo a partir de algumas de suas maiores referências no Brasil: Gonçalves (2012) Filgueiras (2010 e 2014), Gurgel (2017) e Sampaio Jr. (2012). A seguir, apresentaremos a crítica que relaciona o MLP ao novo desenvolvimentismo e, por fim, abordaremos seus elementos constitutivos, na perspectiva dos autores mencionados.

O modelo liberal periférico tem como características centrais a liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro (SAMPAIO JR., 2012).

Para Filgueiras (2014), desde os anos 90 do último século, que países periféricos como o Brasil vêm implementando um novo padrão de desenvolvimento denominado modelo liberal periférico. Esta construção teórica pode ser encarada como a solução americana para a crise do capitalismo monopolista, de caráter ultraregressivo (SAMPAIO JR., 2012).

Tal fato se deve à desestruturação do modelo desenvolvimentista clássico em virtude da ruptura com seu padrão de financiamento, baseado no gasto público e endividamento externo como padrão de financiamento. O que provocou forte processo inflacionário e redução na capacidade de crescimento econômico (FILGUEIRAS, 2014).

Todavia, o novo padrão de desenvolvimento, apesar de manter a estratégia de dependência associada ao capital internacional, que ocorre no Brasil desde o Plano de Metas de JK, a partir do endividamento externo e incorporação de empresas estrangeiras em solo brasileiro, implicou em transformações estruturais de cunho econômico, político e social.

A partir das análises de Figueiras (*et al.*, 2017), Gonçalves (2012), Sampaio Jr (2012), sobre o que identificam como modelo liberal periférico implementado no Brasil, podemos sistematizar, de forma geral, as dimensões que apresentaremos a seguir: 1- a relação entre capital e trabalho 2- a relação entre as distintas frações do capital, 3- a inserção internacional – econômico-financeira – do país, 4- a estrutura e o funcionamento do Estado e 5- as formas de representação política.

Em relação às mudanças ocorridas na relação capital-trabalho, essas podem ser observadas a partir do processo de reestruturação produtiva das empresas, que enfraqueceu a capacidade política e de negociação da classe trabalhadora e de suas representações. Tal enfraquecimento ocorreu como produto do desemprego e de uma ampla desregulação do mercado, observado a partir do processo de precarização das condições de trabalho: formas de contratação instáveis – terceirização, contratos temporários –, extensão da jornada de trabalho, redução de rendimentos e benefícios, flexibilização de direitos trabalhistas e aumento da informalidade (FILGUEIRAS *et al.*, 2010).

De modo breve, “a disputa capital/trabalho tornou-se mais favorável ao primeiro, em razão do aumento do desemprego e do enfraquecimento dos sindicatos, decorrentes da reestruturação produtiva” (FILGUEIRAS, 2014, p.35).

No que se refere à renda, no modelo liberal periférico, o montante relacionado aos rendimentos do trabalho, na renda nacional, perde espaço para o montante total dos rendimentos do capital, especialmente os juros do capital financeiro e as receitas fiscais do Estado.

Dessa forma, no tocante à relação capital-trabalho, a implementação do neoliberalismo em países de capitalismo periférico tem como resultado a

desregulamentação do mercado de trabalho e sua flexibilização, e o enfraquecimento do poder político e de barganha das entidades de representação dos trabalhadores, o que redefine, a favor do capital, a correlação de forças políticas (FILGUEIRAS *et al.*, 2010).

No que tange à segunda dimensão, podemos observar, sob o olhar de Filgueiras (*et al.*, 2010), que o modelo liberal periférico é fortemente atrelado ao processo de financeirização das economias e predominância da lógica financeira no interior dos processos de decisões. Tal processo revela-se como causa e consequência do fortalecimento dos grandes grupos financeiros, nacionais ou internacionais, e também do surgimento de novos grupos financeiros a partir de empresas de origem não financeira.

A abertura comercial, financeira e as privatizações, ocorridas sob o espectro neoliberal, levam à intensa centralização de capitais, através de aquisições, incorporações e fusões de grupos empresariais. Processo este associado à internacionalização e desnacionalização das economias nacionais. Dessa forma, os grandes grupos econômico-financeiros que conseguem se transnacionalizar aumentam sua participação na economia e, por consequência, seu poder político. O mesmo ocorre com frações do capital ligadas ao comércio exterior, como o agronegócio, no caso brasileiro, que se fortaleceu a partir da importância estratégica das exportações do setor como expressão da dinâmica neoliberal de inserção nos países periféricos<sup>6</sup>.

Desse modo, em síntese, “a relação entre as distintas frações do capital, a abertura comercial e financeira, junto às privatizações, deslocou a hegemonia econômica e política do capital industrial e do capital estatal, típica do MSI [modelo de substituição de importações], para o capital financeiro” (FILGUEIRAS, 2014, p. 35-36).

Acerca da inserção econômica do país no cenário internacional, o modelo liberal periférico se caracteriza pelo conjunto: abertura comercial, com queda das alíquotas de importação e da desregulamentação financeira, que resultou na integração do mercado financeiro nacional ao internacional. Nessa sistemática, intensifica-se um processo deficitário na balança de pagamentos dos países

---

<sup>6</sup> Como exemplo de empresas brasileiras que se expandiram nesse processo de aquisições associado à sua internacionalização, que resultou no aumento de seu poder econômico e político, ver JBS – agronegócio – (MENDES, 2017), e a *holding* AB InBev, dona da cervejaria Ambev (AMBEV, 2018).

periféricos, o que implica, para manutenção do equilíbrio dos seus saldos, na privatização de empresas públicas. Contudo, para prosseguirem em busca de equilíbrio fiscal, esses países necessitam alcançar superávits na balança comercial, de forma que atinjam superávits primários e garantam a remuneração do capital financeiro internacional (FILGUEIRAS *et al.*, 2010).

Todavia, esse processo de abertura comercial e valorização cambial alimenta um processo de desindustrialização, no qual setores associados ao uso intensivo de tecnologia perdem espaço para os produtos importados. Dessa forma, ocorre uma especialização regressiva da economia nacional, no qual o setor industrial que permanece relativamente forte, se caracteriza pelo baixo dinamismo das atividades, intensivas no uso de recursos naturais e mão de obra (FILGUEIRAS *et al.*, 2010).

Em síntese, acerca da inserção internacional de um país periférico na tentativa de implementar uma política neoliberal, observa-se um processo complexo de reprimarização das exportações – agronegócio e indústria de baixo valor agregado – de um lado, e, de outro, a produção industrial típica da 2ª e 3ª Revolução industrial – automotiva, petroquímica etc. – integrada ou não a empresas transnacionais (GONÇALVES, *apud* FILGUEIRAS *et al.*, 2010).

A esse respeito, nas palavras de Filgueiras (2014),

a abertura comercial e financeira, com a articulação/incorporação do mercado financeiro nacional ao mercado financeiro mundial, também redefiniu a inserção internacional comercial e financeira do país, transformando-o cada vez mais em um produtor/exportador de *commodities* agrícolas e minerais e em mais uma plataforma de acumulação para o capital financeiro internacional (p.36).

Em relação ao 4º ponto destacado por Filgueiras: estrutura e funcionamento do Estado; a redução da presença do mesmo nas atividades diretamente produtivas, fortalecendo grupos privados nacionais e internacionais, é fruto do processo de desregulamentação descrito anteriormente e reforço de uma estrutura de inserção periférica na dinâmica capitalista mundial. Além disso, propostas de reformas administrativas que visem a desburocratização e aumento da capacidade gerencial do Estado, flexibilizam as relações trabalhistas no setor público e facilitam as demissões que, somada à reformas na previdência pública, reduzem benefícios e direitos em nome do equilíbrio fiscal.

Ainda em relação à nova dinâmica do Estado, Filgueiras (*et al.*, 2010) nos fornece elementar síntese descritiva do papel assumido pela instituição nacional:

a retirada do Estado de setores estratégicos da atividade econômica, juntamente com o agravamento da sua fragilidade financeira, a redução de sua capacidade de investimento e a perda de autonomia da política econômica, enfraqueceu-lhe a possibilidade de planejar, regular e induzir o sistema econômico. O crescimento acelerado da dívida pública – com encargos financeiros elevadíssimos –, juntamente com a livre mobilidade dos fluxos de capitais, é parte central da subordinação da política macroeconômica aos interesses do capital financeiro, ao mesmo tempo em que redefiniu a presença dos interesses das distintas classes e frações de classe no interior do Estado (p. 45).

Em outras palavras, Filgueiras (2014) assume que

a estrutura e o funcionamento do Estado foram redefinidos pelo processo de privatização das empresas estatais, seguida pela desregulação de uma série de atividades, bem como pela abertura financeira – que incorporou a rolagem da dívida pública ao circuito do capital financeiro em escala internacional (p.36).

Em relação ao último ponto destacado por Filgueiras (*et al.*, 2010), referente às formas de representação política características de um modelo liberal periférico, pode-se observar a substituição do político pelo econômico ou pelo mercado. Essa despolitização das relações econômicas e sociais é um fenômeno operado no referido modelo, no qual “o social é substituído pelo econômico e o econômico pelo mercado” (p. 46). Essa “redução” da política é fruto, no plano ideológico, da maior influência dos mercados financeiros como reguladores da economia e, em última instância, da própria sociedade.

Dessa forma, o processo de desmobilização dos trabalhadores e desregulamentação do trabalho, Filgueiras (2014) infere que

o enfraquecimento do movimento dos trabalhadores e dos sindicatos decorrentes do processo de reestruturação produtiva, somado ao abandono do trabalho político de organização, implicou em um forte processo de transformismo do Partido dos Trabalhadores e de suas principais lideranças. Essa guinada, iniciada nos anos 1990, tornou-se evidente já no primeiro governo Lula e foi decisiva para a legitimação do novo padrão de desenvolvimento (p. 36).

Todavia, em relação a este último ponto, abordaremos melhor no capítulo 3 do trabalho.

Dessa forma, concluímos que esse novo padrão de acumulação, ora descrito como modelo liberal periférico, apresenta uma dinâmica de política macroeconômica que se caracteriza pela: vulnerabilidade externa estrutural, inserção passiva na economia mundial, instabilidade de sua macroeconomia e taxas de crescimento anuais baixas (FILGUEIRAS, 2014).

#### 2.4 DESCONSTRUÇÃO DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO À LUZ DO MODELO LIBERAL PERIFÉRICO

Conforme apresentado no capítulo de caracterização dos elementos constitutivos do desenvolvimentismo clássico, neste trabalho, sabe-se, conforme pensamento cepalino, que o subdesenvolvimento como etapa para que um país de torne desenvolvido, é ilusão. Autores marxistas, inclusive, que desenvolveram a teoria marxista da dependência – André Gunder e Ruy Mauro Marini, no caso brasileiro, representam dois expoentes fundamentais –, apontam que o subdesenvolvimento não se expressa apenas como resultado de determinada posição de um país na divisão internacional do trabalho, mas é a forma como o capitalismo se organiza nas nações não-imperialistas.

Dessa forma, apesar da possibilidade de países de capitalismo periférico apresentarem um processo de desenvolvimento, este não é suficiente para a superação da sua condição de subdesenvolvimento. Para os economistas do novo desenvolvimentismo, crescimento econômico e modernização são equivalentes de desenvolvimento, porque, para eles, o crescimento também é a chave para o enfrentamento das desigualdades sociais (SAMPAIO JR., 2012).

O padrão de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos revela uma inserção dependente na economia mundial. Até mesmo os principais setores produtivos nacionais são dominados pelo capital estrangeiro de um país desenvolvido. Todavia, não é apenas sua inserção no cenário internacional a expressão do seu subdesenvolvimento, esta abrange, inclusive, a conciliação de classes que compõem o bloco político e econômico no comando de uma nação. O que caracteriza a dependência como um processo endógeno, mas ativo, no qual o bloco no poder circunscreve, limita, impõe e dirige a “implementação de ‘reformas’ e políticas econômicas que reproduzem a situação de subdesenvolvimento e dependência dos países periféricos” (FILGUEIRAS, 2014).

Sua inserção dependente – periférica – na economia mundial é ainda associada à obsessão de seus economistas em mesclar “aspectos positivos” do desenvolvimentismo e do neoliberalismo, o que toma a forma de um “hibridismo acrítico”, haja vista a tentativa de assimilar proposições alternativas selecionadas dentro da ortodoxia do pensamento econômico. Porém, a relevância da política macroeconômica, frente à industrializante, e sua filiação com os imperativos do capital financeiro – ajuste fiscal, por exemplo – torna o novo desenvolvimentismo mais próximo do liberalismo do que do desenvolvimentismo, por isso, “modelo liberal periférico” (SAMPAIO JR., 2012).

Nesse sentido, Sampaio Jr. (2012) nos apoia ao afirmar que

Na prática, a terceira via [novo desenvolvimentismo como alternativa ao desenvolvimentismo clássico e neoliberalismo] torna-se uma espécie de versão *ultra light* da estratégia de ajuste da economia brasileira aos imperativos do capital financeiro. O diferencial do neodesenvolvimentismo se resume ao esforço de atenuar os efeitos mais deletérios da ordem global sobre o crescimento, o parque industrial nacional e a desigualdade social (p. 680).

Desse modo, autores como Gonçalves (2012b) e Filgueiras (2014) visam demonstrar que o novo desenvolvimentismo é uma versão do liberalismo enraizado<sup>7</sup>. Essas formulações aparecerão na América Latina no final do século XX e início do século XXI.

Gonçalves (2012b), a respeito dessa relação, é sumário ao destacar o por que do modelo ser “liberal” e “periférico” ao inferir que

é liberal porque é estruturado a partir da liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira; da implementação de reformas no âmbito do Estado (em especial na área da Previdência Social) e da privatização de empresas estatais, que implicam a reconfiguração da intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulação do mercado de trabalho, que reforça a exploração da força de trabalho. O modelo é periférico porque é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país que ocupa posição

---

<sup>7</sup> Também apresentado como *embedded liberalism*, expressa a política econômica originada no pós-Segunda Guerra que visa o livre-comércio e livre-circulação de capitais no plano econômico internacional, enquanto prevê a intervenção do Estado em funções de estabilização macroeconômica. Conforme GONÇALVES (2012b, p. 639-640): “expressa o compromisso entre as diretrizes estratégicas do liberalismo e a intervenção estatal orientada para a estabilização macroeconômica (...) Isto é, na arena internacional as diretrizes estratégicas são dadas pelo liberalismo enquanto no plano nacional a intervenção estatal é o eixo estruturante do processo de desenvolvimento econômico”.

subalterna no sistema econômico internacional, ou seja, um país que não tem influência na arena internacional, ao mesmo tempo em que se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais. E, por fim, o modelo tem o capital financeiro e a lógica financeira como dominantes em sua dinâmica macroeconômica (p. 662).

Dessa maneira, o novo desenvolvimentismo, enquanto estratégia econômica peculiar de um capitalismo dependente característico do Brasil, promove

crescimento econômico impulsionado pela bolha especulativa global, a revitalização da economia exportadora baseada no latifúndio e no extrativismo, o avanço irreversível da desindustrialização e o espectro de uma crise cambial e financeira de dimensão cataclísmica como desfecho inexorável da farra especulativa financiada pela entrada indiscriminada de capital internacional (SAMPAIO JR., 2012, p. 684).

Isso posto, esse projeto corrobora, portanto, a política de crescimento orientado para fora, com a estabilização macroeconômica em detrimento da política de desenvolvimento nacional, além da reprimarização da economia.

A partir do exposto, o novo desenvolvimentismo pode ser encarado, portanto, como uma estratégia liberal periférica de inserção dos países em desenvolvimento no mercado mundial. Esta estratégia refere-se, dessa forma, a uma política econômica com raízes profundas no neoliberalismo – Modelo Liberal Periférico para países subdesenvolvidos –, com ênfase na função estabilizadora do Estado (GONÇALVES, 2012b).

Nesse sentido, Gonçalves (2012) é cirúrgico ao relacionar o novo desenvolvimentismo a um “nacional-desenvolvimentismo às avessas”, logo, resta à burguesia brasileira, visto seu caráter subalterno em relação ao restante do mundo, incentivar reformas nos direitos trabalhistas e demais políticas públicas, única variável de ajuste para mantê-la competitiva no cenário internacional, tal como se constitui a “ordem do dia” com a reforma da previdência.

Por fim, após exclusão do novo desenvolvimentismo do *hall* das teorias macroeconômicas do desenvolvimento – neodesenvolvimentismos –, devido ao seu enquadramento enquanto estratégia liberal periférica, nos resta duas construções teórico-práticas para relacionarmos a condução da política nacional, durante os governos de Lula, Dilma e Temer: o social desenvolvimentismo e o modelo liberal periférico.

Dessa forma, no próximo capítulo iremos apontar, a partir da literatura nacional a respeito do tema, de indicadores econômicos e sociais, bem como de dados orçamentários, se os governos em questão podem ser enquadrados como social desenvolvimentistas ou liberal periféricos.

### 3 BRASIL PÓS-2000: SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO OU MODELO LIBERAL PERIFÉRICO?

No capítulo que se inicia, iremos discutir a gestão dos governos do Partido dos Trabalhadores em relação à estratégia de desenvolvimento adotada

Em um primeiro momento, apresentaremos a perspectiva dos defensores da implementação de um projeto social desenvolvimentista nos governos Lula e Dilma. Na segunda parte, será apresentada a crítica do padrão de desenvolvimento adotado nos anos de 2003 a 2016, sob a ótica de autores que afirmam a implementação do modelo liberal periférico no período, ainda que em fases distintas.

Na terceira etapa, buscaremos enquadrar o conjunto de ações do governo, bem como seus indicadores econômicos e sociais, à sua relação com o social desenvolvimentismo e/ou com o modelo liberal periférico, a partir, por exemplo, do Regime de Política Macroeconômica; do caráter da dinâmica das relações intercapitalistas; e da distribuição da renda e da riqueza.

#### 3.1 ANÁLISE SOCIAL DESENVOLVIMENTISTA DOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

Para Márcio Pochmann (2010b), é a partir do governo Lula que o Brasil demonstra importantes sinais de transição do neoliberalismo para o social desenvolvimentismo. A defesa desse ponto de vista incorpora menções a ampliação do gasto social de 19% para 22% do PIB, com a inclusão de cerca de um terço da população brasileira em programas de garantia mensal de renda.

Nesse sentido, para Pochmann (2010b), o resultado social desse incremento se mostrou com a queda na taxa de pobreza para menos de um terço da população e na desigualdade de renda do trabalho para próximo de 0,5 no índice de Gini<sup>8</sup> – caiu de 0,5830 em 2003 para 0,5331 em 2010. Em relação à “pirâmide social”, o autor defende que ocorreu, dessa forma, a transformação da figura em uma pera ou barril, haja vista a mobilidade social ocorrida, com forte ascensão dos segmentos da base da pirâmide e incorporação de mais brasileiros no consumo de massa. Tal

---

<sup>8</sup> Índice de concentração de renda, que mede o desnível entre o rendimento dos mais ricos e dos mais pobres – comparação entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres. O índice varia entre 0 (zero) e 1 (um): quanto mais próximo de 0, menor é a desigualdade de renda; quanto mais próximo de 1, pior é a distribuição da renda.

transformação expressa os avanços ocorridos pela incorporação do modelo social desenvolvimentista.

De 2002 a 2009 o peso das exportações aos países ricos reduziu de dois terços para menos de 50%, aumentando-se a ênfase nas relações Sul-Sul – a China neste período tornou-se o maior parceiro comercial brasileiro, superando os Estados Unidos. As reservas internacionais foram ampliadas de R\$37,8 bilhões para R\$206 bilhões e a dívida externa líquida do setor público passou de R\$237,5 bilhões em 2002 a zero, tornando o Brasil credor do FMI (POCHMANN, 2010b).

No mesmo período houve elevação dos investimentos públicos em infraestrutura e energia – Plano de Aceleração do Crescimento –, apoio às empresas estatais e crescimento do crédito de 24,2% do PIB para 45,9%, o que reforçou os bancos estatais; recomposição da remuneração e dos quadros do funcionalismo público – de 486 mil servidores do governo federal, em 2002, para 545 mil, 2009 – sem alterar o peso da despesa de pessoal em relação ao PIB, que era de 4,9% em 2002 e manteve-se em 2009 e; criação de novas empresas públicas – de planejamento energético, de chips, entre outras – em busca do fortalecimento da economia nacional (POCHMANN, 2010b).

Em relação à política de renda, de 2003 a 2010 o governo trabalhou em função da recomposição do salário mínimo com aumento real acumulado de 53,5%, sem impacto inflacionário. As taxas de inflação anuais foram as menores registradas desde a implementação do Plano Real. A taxa de desemprego caiu de 11,7% para 7,9%, assim como a informalidade. O Programa Bolsa Família (PBF), além de unificar os diversos programas governamentais anteriores, aumentou o valor do benefício de R\$1,7 bilhão, em 2002, para mais de R\$11 bilhões, em 2009. Nas diversas modalidades de transferência de renda à população da base da estrutura social, houve o adicional de R\$170 bilhões entre 2002 e 2008 (POCHMANN, 2010b).

No que se refere ao crédito enquanto política de acesso à renda, o que ocorreu no governo Lula foi uma significativa expansão do crédito, especialmente às pessoas físicas. Entre 2002 e 2008, o montante de recursos destinado às operações de crédito passou de R\$90,5 bilhões para R\$444,1 bilhões. Estas operações de crédito estão vinculadas ao crédito consignado aos trabalhadores inativos e ativos, bem como ao crédito gerado pelo financiamento habitacional, o que ampliou o consumo interno (POCHMANN, 2010b).

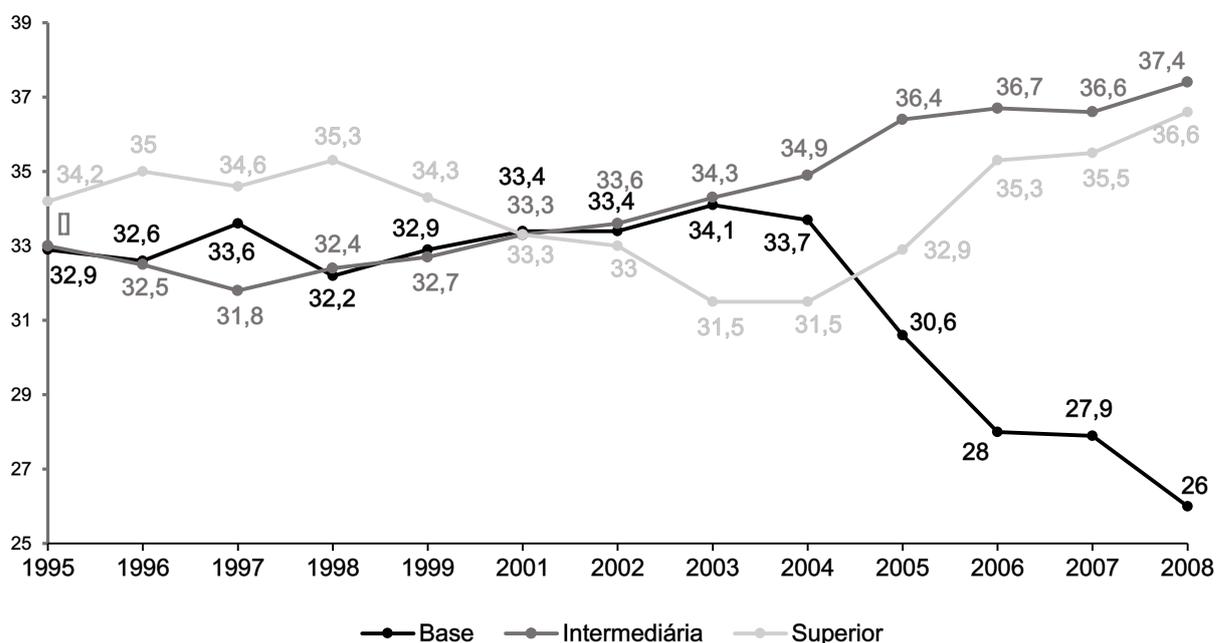
No caso da desigualdade na distribuição de renda, verificada no conjunto do rendimento do trabalho, observa-se que, enquanto de 1995 a 2002 houve pequeno crescimento na renda da parcela mais pobre da população – 1,8% na renda dos 10% mais pobres –, também houve queda na renda dos 10% mais ricos – -0,4%. Todavia, no período de 2003 a 2008, o rendimento médio familiar *per capita* cresceu em todas as faixas de renda, principalmente para o estrato base da estrutura social – para os 10% mais pobres, o rendimento médio anual cresceu 9,1%, enquanto o rendimento familiar *per capita* dos 10% mais ricos evoluiu 1,6% ao ano, em média (POCHMANN, 2010b).

Quando se classifica a população em três níveis de renda nos anos de 1995 a 2008 – “base” até R\$188 mensais *per capita*; “intermediária” de R\$189 a R\$465 mensais *per capita* e; “superior” acima de R\$465 mensais *per capita* –, observa-se que em 1995, 32,9% da população compunha o estrato base, em 2003 essa população atinge o nível de 34,1% e, em 2008, 26%. Dessa forma, podemos observar que de 2003 a 2008, houve um decréscimo de 8,1 pontos percentuais na composição do estrato base de renda em relação à população total.

Nesse mesmo período, o estrato médio, ou intermediário, variou de 33% da população em 1995, para 34,3% em 2003, com oscilações no período, e saltou para 37,4% em 2008. Neste sentido, o crescimento do nível intermediário foi de 1,3 pontos percentuais da população total de 1995 a 2003, e mais 3,1 pontos percentuais até 2008.

No que se refere ao estrato superior de rendimento médio mensal, seus índices foram de 34,2% da população nacional em 1995, para 31,5% em 2003 – importante observar que de 1998 a 2003, ou seja, por cinco anos, o estrato superior viveu em queda, saindo da casa dos 35,3%, para o mencionado em 2003 –, todavia, nos anos seguintes recuperou o crescimento, chegando à proporção de 36,6%, o que representa um acréscimo de 5,1 pontos percentuais em relação à população total, nos seis primeiros anos de governo Lula, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 1 – Brasil: evolução da estrutura social segundo três níveis de rendimento (1995-2008)



Fonte: elaborado pelo autor, conforme Pochmann (2010b).

Dessa forma, podemos observar que nos seis primeiros anos do governo Lula houve ascensão social, em termos de renda, na estrutura social brasileira. Para Pochmann (2010b), esse novo quadro encontra-se intrinsecamente associado ao avanço do trabalho assalariado, principalmente o de carteira assinada. O que contribui para o crescimento do consumo de massa no país, que, conforme apresentado no capítulo anterior, está relacionado ao social desenvolvimentismo, enquanto estratégia de desenvolvimento nacional.

Para Novelli (2014), os governos Lula e Dilma se caracterizaram pela adoção de políticas econômicas de inspiração social desenvolvimentista para fazer frente à crise econômica internacional.

Os dados iniciais de maior peso em relação à defesa da adoção de uma política social desenvolvimentista se apoiam nos resultados dos governos Lula: a média do crescimento do PIB passou de 3,2% de 2003 a 2005 para 5,1% no triênio 2006-2008; a criação de 6,4 milhões de empregos formais entre 2003 e 2006 e 8,5 milhões de 2007 a 2010; a porcentagem da população com renda familiar *per capita* abaixo da linha de pobreza – 1/2 do salário mínimo – caiu de 35,8% em 2003 para 22,6% no ano de 2008 e abaixo da linha da miséria – 1/4 do salário mínimo – caiu de 15,2% em 2003 para 7,6% em 2008; o salário mínimo obteve um reajuste real de

53,67% em todo o governo Lula; o crédito fornecido pelo setor bancário saltou de 30,2% do PIB em 2006 para 45,0% em 2009. A classe média baixa aumentou de 65,8 milhões de pessoas em 2003 para 94,9 milhões em 2009 isto é, 50,5% do total da população da época (NOVELLI, 2014).

Por outro lado, e a despeito de avanços, parecem insuficientes os sinais de que o Brasil estaria vivendo um novo padrão de desenvolvimento, no qual a questão da desigualdade – e de sua redução – fosse central. Os avanços distributivos ocorridos de 2003 a 2014 seriam restritos a uma dimensão – a da renda pessoal, medida imperfeitamente pelo coeficiente de Gini – e muito vinculadas à redução da pobreza. Para a implementação de um desenvolvimento de fato inclusivo, haveria a necessidade de um amplo leque de políticas, que dinamizassem a acumulação rumo aos setores mais intensivos em capital, ampliassem a agricultura camponesa e a pequena produção urbana e integrassem as diferentes regiões do país. Mais do que isso, seria fundamental para essa alteração profunda um Estado reformado, ancorado num projeto nacional, com ampla participação social (BIANCARELLI, 2013a, p. 44)

Aos economistas que afirmam a realização de um modelo liberal periférico nos governos do PT, existe o argumento de ser improvável a irrealista imaginar que o modelo social desenvolvimentista poderia sustentar, em uma economia capitalista, que o eixo social sempre orientará as decisões de política econômica, ou então que a conjuntura que cercou o governo Lula em 2005 – elevação do piso salarial, ampliação do gasto social e ampliação do crédito – pudesse ser repetida infinitamente. Além disso, ocorre a dificuldade em conciliar operações de capitalização de bancos públicos ou ampliação de subsídios a investidores privados com a elevação do gasto social (BASTOS, 2012).

Todavia, políticas como a interrupção das privatizações, investimentos do PAC, financiamento de longo prazo pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), inclusive para internacionalização das empresas brasileiras; retorno do planejamento e reestruturação da administração pública federal; expansão das políticas sociais, do crédito bancário e do ensino superior público ou do acesso à educação universitária revelam inspiração social desenvolvimentista na condução do segundo governo Lula (NOVELLI, 2014).

Nesse sentido, podemos afirmar que até mesmo na bibliografia que defende ter ocorrido a adoção do desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado nos

anos Lula, as ideias neoliberais foram dominantes em seus três anos iniciais – 2003 a 2005. Contudo, foram substituídas por um “desenvolvimentismo pragmático”<sup>9</sup>, na medida que as políticas adotadas não se enquadram em uma escola homogênea de pensamento econômico e não possui a mesma coesão ideológica que o neoliberalismo (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Essa perspectiva pragmática de desenvolvimento se baseou na 1) adoção de medidas fiscais e monetárias temporárias de estímulo para acelerar o crescimento e aumentar o potencial produtivo da economia; 2) aceleração do desenvolvimento social via aumento dos programas de transferência de renda e do salário mínimo; e 3) no aumento do investimento público e da recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Na perspectiva em defesa do social desenvolvimentismo nos governos do PT, ou na prevalência do mesmo no final do primeiro mandato e ao longo de todo o segundo governo Lula, destaca-se que as medidas tomadas com base no “desenvolvimentismo pragmático” foram as responsáveis pela economia superação da crise de 2008-2009, pela economia brasileira, a um custo menor se comparado a outras economias (NOVELLI, 2014).

### 3.2 A PERSPECTIVA LIBERAL PERIFÉRICA NOS GOVERNOS DO PT

Ao se referir sobre o modelo liberal periférico no Brasil, Filgueiras (2014, 2017 e 2018) destaca 5 momentos distintos: 1- governo Collor, 2- primeiro governo FHC, 3- segundo governo FHC e primeiro governo Lula, 4- segundo governo Lula até final do primeiro governo Dilma e, 5- segundo governo Dilma até o governo Temer, inclusive<sup>10</sup>.

Nesse sentido, o 1º momento do MLP, no governo Collor, caracterizou-se como uma fase de transição turbulenta do modelo de substituição de importações para implantar as primeiras ações concretas de natureza neoliberal – privatizações, abertura comercial e financeira. No entanto, a forte recessão mundial e a deposição do então presidente dificultou o avanço das reformas neoliberais no Brasil, uma vez

---

<sup>9</sup> Na perspectiva aqui adotada, e fundamentados em Novelli (2014), o desenvolvimentismo pragmático seria o social desenvolvimentismo como política econômica aplicada.

<sup>10</sup> Os quatro primeiros momentos podem ser encontrados em Filgueiras (2014), enquanto que o quinto momento apresentado foi extraído por este pesquisador a partir da análise de Filgueiras, Druck e Moreira (2017) de 2015 em diante.

que as mesmas não eram consenso entre as distintas frações do capital, especialmente a industrial, apesar de ser o “projeto do momento” no plano mundial (FILGUEIRAS, 2014).

O 2º período, inserido no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso caracteriza a fase de ampliação e consolidação do neoliberalismo, no qual, a partir da implementação do Plano Real, aprofundamento de reformas neoliberais e avanço do processo de privatizações, se amplia e estabelece a hegemonia do capital financeiro no interior do bloco no poder. A valorização da moeda e o agravamento dos déficits da conta de transações correntes do balanço de pagamento do Brasil são os elementos centrais da política macroeconômica no período. Todavia, a eclosão de uma crise cambial no final de 1998, somada a fuga de capitais em 1999, decretou o fim desse regime, ao evidenciar a impossibilidade de permanência de uma hegemonia absoluta do capital financeiro (FILGUEIRAS, 2014).

Dessa forma, a 3ª fase – segundo governo FHC e primeiro mandato de Lula – é marcada pelo fim da valorização do Real e adoção de uma nova política econômica conhecida como tripé macroeconômico: metas de inflação, superávit fiscal e câmbio flutuante; e fortalecimento do capital produtor-exportador de *commodities* do agronegócio e indústria de minério. Esta situação resultou em maior relevância para o setor no bloco no poder – vide importância “bancada do boi” no congresso nacional e projetos de seu interesse que foram aprovados nos últimos anos –, haja vista a redução da instabilidade macroeconômica resultante do *boom* das *commodities*.

No período que engloba o segundo governo FHC e primeiro governo Lula, a atividade do setor exportador de *commodities* foi fundamental para a obtenção de superávits na balança comercial, “além de reduzir a vulnerabilidade externa da economia brasileira” (FILGUEIRAS, 2014, p. 37). Essa primeira mostra do padrão de desenvolvimento e alteração da política macroeconômica coincidiu com o início da ascensão de um novo período, caracterizado pela produtividade, comércio exterior e financeirização alavancados pelos Estados Unidos e pela China.

O 4º momento destacado por Filgueiras (2014) – segundo governo Lula até o final do primeiro governo Dilma –, refere-se à ampliação da burguesia interna<sup>11</sup> no

---

<sup>11</sup> A burguesia interna, diferentemente da burguesia nacional, não possui autonomia político-ideológica frente ao capital internacional, apesar de ter contradições com o mesmo. No Brasil, podem ser qualificados enquanto burguesia interna, o agronegócio, grandes grupos econômicos

bloco no poder, exercendo influência sobre o Estado, a partir de um papel mais ativo e direto no processo econômico. Nesse sentido, o Estado, via BNDES, financia a união/centralização de capitais, o que fortalece os grandes grupos econômicos, tornando-os ainda maiores e permitindo sua internacionalização. O período se caracterizou pela redução do desemprego – até 2014 –, diminuição da pobreza com pequena melhora na distribuição de renda e maior crescimento econômico.

Contudo, os períodos de melhor desempenho econômico e social contaram com uma conjuntura favorável, que permitiu os saldos positivos em conta-corrente. Nesse sentido, o Estado contou com maior flexibilidade para exercer sua política macroeconômica, ao manter as metas de inflação, redução das taxas de juros, diminuição dos superávits primários com maior gasto do Estado, e intervenção no câmbio para formação de reservas. Ocorreu no período, inclusive, devido à conjuntura, um aumento no valor real dos salários, expansão da política social e ampliação do crédito, o que fomentou o consumo interno (FILGUEIRAS, 2014).

Todavia, conforme Sampaio Jr. (2012),

A supervalorização dos fatos considerados positivos e a pura e simples desconsideração dos aspectos negativos da realidade alimentam a mitologia de que a economia brasileira estaria passando por um ciclo endógeno de crescimento com distribuição de renda e aumento da soberania nacional (p. 681).

Nesse sentido, para Sampaio Jr. (2012), a modesta recuperação do crescimento econômico, que ocorreu no período do segundo governo Lula, e suas consequências destacadas acima, deram margem à ilusão de que o Brasil estaria em um ciclo de desenvolvimento. O novo desenvolvimentismo seria, portanto, na interpretação de seus adeptos, a política econômica desse período.

No entanto, com o advento do último período de crise econômica mundial, foi interrompido o período de crescimento econômico que parecia estabelecer um desenvolvimentismo renovado. Nessa época, o governo Dilma, apesar de manter as estratégias e políticas novo desenvolvimentista do governo Lula, apresentou resultados iguais ou piores que todo o governo FHC na absoluta maioria dos indicadores macroeconômicos.

---

da indústria extrativa mineral, os gigantes da construção civil e as grandes redes do varejo (POULANTZAS, *apud* FILGUEIRAS, 2014).

A respeito da fase que contempla o segundo governo Lula até 2014, para Filgueiras (2014, p. 37),

deu-se continuidade à abertura comercial e financeira, assim como às privatizações. A inserção passiva e regressiva do país na divisão internacional do trabalho se agravou, acentuando-se o processo de reprimarização das exportações e de desindustrialização; a dívida pública continuou a alimentar o capital financeiro, e sua hegemonia no interior do bloco no poder apenas ganhou a companhia de outras frações do grande capital; a disputa capital/trabalho continuou fortemente favorável ao capital, com a difusão do processo de terceirização e a proliferação das mais diversas formas de precarização do trabalho.

No que se refere ao 5º momento do modelo liberal periférico no Brasil – de 2015 até a atualidade –, podemos inferir que o mesmo vem se caracterizando pelo recrudescimento da orientação neoliberal, a partir da redução do gasto público – materializado pelo congelamento das despesas públicas por 20 anos pela Emenda Constitucional 95/2016 do Novo Regime Fiscal –, flexibilização das relações trabalhistas e abertura da terceirização à qualquer setor, a abertura do pré-sal às empresas estrangeiras, o esvaziamento do BNDES como banco de desenvolvimento, e prioridade dada ao capital financeiro. Discute-se, para além da redução do gasto público, o aumento da arrecadação sem sequer mencionar a tributação progressiva. Nesse sentido, o período em questão é marcado por forte intensiva de reformas de caráter neoliberal, ou flexibilizador, em diversas áreas: política de trabalho, previdência, despesas públicas, empresas estatais e infraestrutura; com a justificativa de “colocar a casa em ordem” (FILGUEIRAS, DRUCK e MOREIRA, 2017).

Nas palavras de Filgueiras (2018), o 5º momento ou

O momento atual (governo Temer), de recomposição da hegemonia absoluta do capital financeiro e da burguesia cosmopolita, com uma nova onda de reformas neoliberais e a volta do tripé macroeconômico em sua versão rígida. [...] Na esteira da persistência da crise internacional, o capital financeiro voltou a ter protagonismo mais ativo e exigiu o retorno da aplicação rígida do tripé macroeconômico como política econômica permanente de Estado. Abriu-se, então, uma disputa entre a burguesia cosmopolita e a burguesia interna pelo comando do Estado e de suas políticas, que veio a culminar com a derrota da segunda, impulsionada pelo golpe de Estado operacionalizado através do *impeachment* da Presidente e o retorno, já no Governo Temer, da agenda neoliberal em sua face mais radical (p. 530-532).

Ainda a respeito da periodização acerca da presença e implementação do neoliberalismo no Brasil, Gurgel e Justen (2017) a classifica em três gerações: 1- década de 1990; 2- os dois governos Lula e primeiro governo Dilma (2003-2014) e; 3- pós-*impeachment* de Dilma até hoje<sup>12</sup>.

A respeito da 1ª geração, nessa acepção, podemos compreendê-la como o momento inicial do neoliberalismo na América Latina. Sua incorporação, neste sentido, contou com a ajuda dos meios de comunicação, de forma a trabalhar ideologicamente a perspectiva neoliberal como “pensamento único dominante e inevitável, irradiado dos centros do capital internacional” como a solução para a crise do modelo desenvolvimentista. Sua implementação primou-se pelas orientações do Consenso de Washington, versão latina do neoliberalismo (GURGEL e JUSTEN, 2017, p. 21).

No caso brasileiro, as primeiras tentativas de implementação do Consenso de Washington ocorrem no governo Collor, a partir de uma inicial disciplina fiscal, choque monetário – pelo confisco das contas bancárias –, redução do contingente de trabalhadores das empresas públicas, reforma tributária, liberalização comercial – através da redução de alíquotas alfandegárias –, o câmbio livre, e privatizações (GURGEL e JUSTEN, 2017).

Nessa geração, as privatizações se intensificam até o governo de Fernando Henrique Cardoso, constituindo-se como a marca central do neoliberalismo no Brasil. No entanto, o governo FHC não se limita a elas, intensificando as demais reformas previstas no Consenso de Washington, como já ocorrera no Chile, Bolívia e Argentina (GURGEL e JUSTEN, 2017).

Todavia, as contradições na implementação do Consenso e seus resultados insatisfatórios na América Latina, observados, no caso do Brasil, principalmente no segundo mandato de FHC, ocasionaram no seu desgaste, abrindo margem ao reaparecimento de forças populares que tinham propostas aparentemente contrastantes com as do Consenso de Washington (GURGEL e JUSTEN, 2017).

Na 2ª geração do Consenso no Brasil, iniciada junto ao primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva, houve a tentativa, no mínimo simbólica, de recuperar os

---

<sup>12</sup> Enquanto Filgueiras (2014) refere-se a “momentos” distintos do modelo liberal periférico, Gurgel e Justen (2017) referem-se à “gerações” do neoliberalismo no Brasil. Para este trabalho, utilizaremos o termo “fases” como equivalente para ambos.

espaços das políticas sociais reduzidas na 1ª geração e reativar a intervenção keynesiana do Estado no capitalismo brasileiro.

Neste período, os acordos firmados nos governos de Cardoso com os organismos internacionais foram mantidos, inclusive no que diz respeito às metas de superávits primários para pagamento de juros e amortização da dívida pública, o que historicamente era questionado pelo Partido dos Trabalhadores (GURGEL e JUSTEN, 2017).

Intensificam-se nesse período as parcerias público-privadas como forma preferida de investimentos em obras públicas por parte do governo. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi o principal meio de financiamento, junto à Caixa Econômica Federal, para as empreiteiras em obras de estádios, estradas, portos, aeroportos e edificações do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida (GURGEL e JUSTEN, 2017).

Na mesma linha de parcerias, contudo no campo social, instituições como postos de saúde, escolas e hospitais foram transferidos para a gestão de grupos privados, ou organizações sociais, que atuavam nas respectivas áreas, inclusive de distintos Estados. Nesse caso, as Organizações Sociais responsáveis por administrar os serviços recebiam repasses dos governos – ministérios ou secretarias de estado correspondentes – para fazer a gestão dos mesmos, o que nem sempre daria certo (TRT-1, 2017).

Portanto, essa cessão do fundo público às organizações sociais, para valorização do capital e execução de serviços à sociedade<sup>13</sup>, confirmou a postura do Estado como indutor da participação de instituições privadas na implementação das políticas sociais.

No plano econômico, o Estado também firmou seu papel de indutor e investidor. Os incentivos na relação comercial bilateral com países da Ásia, principalmente com a China, multiplicou o volume e a receita da balança comercial, aumentando o superávit e, por consequência, as reservas brasileiras. Contudo, essa

---

<sup>13</sup> Para além dos formatos de investimento citados, os governos do período implementaram outras modalidades de políticas e programas sociais a partir da utilização do fundo público – ou subsídios – destinado diretamente às instituições privadas para execução dos seguintes programas, por exemplo: Programa Universidade para Todos (PROUNI), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), Programa Bolsa-Família, além do fomento ao empreendedorismo através da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, de 2006, e da Lei do Microempreendedor Individual, de 2008. Para maiores esclarecimentos quanto aos programas citados, ver GURGEL e JUSTEN, 2017, p. 12-14.

expansão comercial ocorreu relacionada a reprimarização da pauta exportadora nacional – *commodities* (GURGEL e JUSTEN, 2017).

Nesse período – 2003 a 2014 – os governos expandiram a atuação dos bancos públicos – BNDES, Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal – ao elevar a oferta de crédito para a construção civil, construção naval e bens de capital, principalmente. Os mesmos bancos foram os grandes meios de financiamento da formação de grandes conglomerados competitivos no mercado internacional, de origem brasileira, como JBS e Brasil Foods (GURGEL e JUSTEN, 2017; AGÊNCIA ESTADO e REUTERS, 2009; MENDES; ADACHI; TORRES; GÓIS, 2017).

Dessa forma, a condução do Estado brasileiro sob os governos de PT na 2ª geração do Consenso de Washington “é a combinação de ‘um certo keynesianismo’, políticas sociais e controle fiscal defendida por Williamson”, uma vez que, para o próprio formulador da expressão do “Consenso”, a implementação do projeto neoliberal necessitaria de ajustes que o adequassem à realidade latinoamericana, caracterizada por profunda desigualdade social, ignoradas, de certa forma, na 1ª fase de sua incorporação – anos 1990 (GURGEL e JUSTEN, 2017, p. 15).

Em síntese, durante os governos Lula e primeiro governo Dilma, conciliou-se equilíbrio fiscal, medidas anticíclicas keynesianas – investimentos públicos e incentivos fiscais e creditícios – e políticas sociais redistributivas que mitigaram os efeitos da primeira fase do neoliberalismo (GURGEL e JUSTEN, 2017, p. 22).

Ao final da 2ª fase, a partir da desaceleração da exportação de *commodities* ao mercado asiático – queda nos saldos comerciais –, associada aos enormes recursos mobilizados para investimentos na Copa do Mundo e na Olimpíadas realizadas no Brasil, o governo federal enfrentou dificuldades de ordem orçamentária e econômica. Ainda nesse período, o endividamento das famílias e a inadimplência aumentaram, o que inibiu o crédito e o consumo. Portanto, a capacidade de investimento do Estado brasileiro ficou cada vez mais comprometida e

a produtividade marginal do capital (PMgK) foi se tornando cada vez menor ou desproporcional ao crescimento da remuneração do trabalho. De 2009 a 2015, procedeu-se ao crescente distanciamento entre essas duas variáveis intimamente relacionadas com a lucratividade do empresariado (GURGEL e JUSTEN, 2017, p. 16)<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Sobre a relação entre Produtividade Marginal do Capital e Remuneração do Trabalho, ver Gurgel e Justen, 2017, p. 16-18.

O que acarretou, nesse sentido, em descontentamento dos grupos empresariais com o governo – inclusive os que antes o apoiavam.

Nesse ínterim, já sob o comando de Dilma Rousseff, o governo brasileiro “cedeu ao discurso do equilíbrio fiscal e decidiu cortar verbas públicas de transferências governamentais que mantinham os programas do governo, em especial os programas de educação e saúde”. O que determinou, em 2015, a entrada do Brasil na 3ª geração do neoliberalismo (GURGEL e JUSTEN, 2017, p. 19).

A característica essencial dessa fase de incorporação do neoliberalismo no Brasil advém dos fatores anteriormente mencionados – relacionados à perda de capacidade de investimento por parte do Estado – e consiste não ao abandono das características da 2ª geração, mas a redução de seu enfoque às políticas sociais.

Nessa terceira fase, agora sob a direção do presidente Michel Temer, procura-se a recuperação da taxa de lucro e o reconhecimento que a mesma não ocorrerá, caso permaneça o crescimento da renda do trabalho e as políticas sociais. Desse modo, busca-se, com as reformas aprovadas e sendo discutidas – reforma trabalhista, reforma da previdência, congelamento dos gastos primários pelos próximos vinte anos etc<sup>15</sup>. – “elevar a taxa de exploração do trabalho e o acesso aos fundos e ativos públicos por parte do capital privado” (GURGEL e JUSTEN, 2017, p. 19-20).

Em resumo, essa terceira fase de incorporação do neoliberalismo no Brasil, na classificação de Gurgel e Justen (2017), é caracterizada pela recuperação de condições que permitam uma boa produtividade marginal do capital, o que resultaria em melhoras na taxa de lucro das empresas e nos rendimentos dos bancos e rentistas. Todavia, para que isso ocorra, é necessário a contenção do aumento do salário médio dos trabalhadores<sup>16</sup>, das políticas sociais, trabalhistas e previdenciária. Ou seja “a criação de condições para o aprofundamento da exploração do trabalho e

---

<sup>15</sup> A lista de reformas, para além das já mencionadas, é expressa por Gurgel e Justen (2017): “Reforma da Escola Secundária, que permite a flexibilização do estudo de acordo com as necessidades do mercado, baixando o custo para o Estado e instituições privadas; iniciativas destinadas à cobrança do ensino superior público; a tentativa de abrandamento legal do trabalho análogo à escravidão; a demissão de trabalhadores públicos por meio do ‘Programa de Demissão Voluntária’; cortes sistemáticos de recursos para ciência e tecnologia, inviabilizando a conclusão de projetos em andamento e, por suposto, os futuros, (...) e exonerações fiscais às empresas, através de lei aprovada pelo Congresso Nacional que refinancia as dívidas empresariais” (p. 23).

<sup>16</sup> Como já ocorrera no ano de 2018, com o aumento de 1,81 pontos percentuais – de R\$ 937,00 para R\$954,00 – em comparação ao salário-mínimo em 2017 (CALGARO e MARTELLO, 2017).

a apropriação crescente dos fundos públicos por parte dos grupos privados, seja sob forma líquida, seja pela privatização de serviços e ativos públicos” (GURGEL e JUSTEN, 2017, p. 22).

### 3.3 SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO E MODELO LIBERAL PERIFÉRICO EM PAUTA: ANÁLISE DOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

Na tentativa de explicar o padrão de desenvolvimento brasileiro, iremos destacar as “estratégias e políticas governamentais de longo prazo” adotadas a partir do governo Lula, e seus principais problemas. Nessa perspectiva, abordaremos inicialmente o que Bielschowksy (2012) reconhece como três engrenagens de demanda efetiva: 1) consumo de massa; 2) recursos naturais; e 3) infraestrutura. Para o mencionado autor, essas três variáveis compõem peças básicas de uma estratégia de desenvolvimento, ainda que não encerrem-na, e se “bem aproveitadas” no que se refere a incentivos ao investimento, converter-se-ão em “motores de desenvolvimento” com duração e impactos de longo prazo na economia brasileira.

No que diz respeito ao consumo de massa, a expansão do seu mercado se relaciona ao aumento da massa salarial, do nível de emprego e dos rendimentos do trabalho correntes no governo em questão; às políticas públicas como o Bolsa-família e aumento real do salário mínimo; expansão do crédito; valorização da moeda brasileira, o Real, e deflação do preço de mercadorias manufaturadas oriundas, principalmente, da China.

Todavia, essa estratégia do consumo de massa esbarra no limite da configuração da divisão internacional do trabalho: o Brasil enquanto mercado consumidor de massa e a China como produtor em massa. Na forma como esse processo ocorre – a partir do endividamento das famílias e apreciação cambial –, a estratégia de consumo de massa como motor do desenvolvimento se torna insustentável a longo prazo. Para que se tornasse viável, a produção deveria ser realizada internamente, o que levaria ao crescimento do produto, do emprego e da massa salarial, todavia sem as fragilidades da dependência externa ou inserção periférica na divisão internacional do trabalho (BIELSCHOWSKY, 2012).

Acerca dos recursos naturais, a sua utilização como estratégia de desenvolvimento requer que os mesmos tenham seu valor agregado internamente,

ou seja, que as máquinas, sementes, demais insumos agrícolas; parte dos equipamentos e serviços de alta densidade tecnológica na produção de etanol e derivados do petróleo; geração, transmissão e distribuição de energia elétrica sejam produzidos no Brasil. Uma vez que a simples exportação dos recursos naturais tem alcance demasiadamente limitado em relação à inovação, geração de emprego e bem-estar social (BIELSCHOWSKY, 2012).

No que concerne aos investimentos em infraestrutura, os mesmos necessitam de vultosos recursos, geram emprego e “externalidades ao setor privado e à economia como um todo”. Neste sentido, os governos de Lula e de Dilma Rousseff ampliaram a capacidade de planejamento e execução de obras através do PAC e, relacionado ao mesmo, do financiamento de longo prazo da economia através do BNDES. Entretanto, os referidos investimentos de longo prazo estão subordinados a um conjunto de fatores que influenciam na tomada de decisão: normas ambientais, prazo de conclusão, risco, rentabilidade e, se os recursos forem públicos, a disponibilidade orçamentária; fatores que expõem a fragilidade dos investimentos em infraestrutura enquanto motor fundamental do desenvolvimento nacional, mesmo que os resultados possam ser extremamente positivos do ponto de vista econômico (BIELSCHOWSKY, p. 742, 2012).

A partir de 2008, com a emergência da crise internacional, o governo brasileiro adotou medidas de dispensa de receitas<sup>17</sup>, incremento e facilitação no financiamento das atividades dos setores primário, secundário e terciário e para a população<sup>18</sup>, com vistas à desaceleração da crise e redução ou impedimento de danos à economia brasileira.

Ao final de 2009 poderia se afirmar que o Brasil havia superado a crise iniciada no ano anterior, alcançando 7,5% de crescimento do PIB em 2010. O roteiro para tal aproximou-se ao de Keynes e, portanto, ao modelo de inspiração estruturalista keynesiano ou desenvolvimentista: endividamento do Estado para

---

<sup>17</sup> Entre as medidas adotadas, podemos citar a redução no IOF de 3% para financiamento de motos e 1,5% para aplicação de capital estrangeiro em renda fixa; diminuição das alíquotas do imposto de renda para alguns estratos de renda, desconto à isenção do IPI para automóveis e materiais de construção e retirada do PIS/COFINS sobre o trigo e farinha (MANTEGA, 2008 e 2009a).

<sup>18</sup> O então ministro da Fazenda, Guido Mantega, declarou financiamento de R\$17,5 bilhões destinados à agricultura, R\$43 bilhões ao Programa Minha Casa Minha Vida, R\$100 bilhões ao BNDES, R\$4 bilhões de financiamento imobiliário para a Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, R\$5 bilhões a pequenas e médias empresas, mais de R\$7 bilhões ao setor automobilístico – montadoras, concessionárias de veículos usados e autopeças mediante a manutenção de emprego – entre outros (MANTEGA, 2008, 2009a e 2009b).

estimular o crédito e reativar a economia através dos bancos públicos; demonstrando, desta forma, que a política fiscal estaria subordinada à política monetária (AFONSO, 2011).

Todavia, nos anos seguintes o crescimento do PIB não se sustentou e encerrou o “novo ciclo de desenvolvimento” pretendido: enquanto a média de crescimento dos governos Lula – 2003 a 2010 – foi de 4%, no primeiro mandato de Dilma caiu para a média de 2% ao ano (NOVELLI, 2014).

Contudo, apesar da queda do superávit fiscal no segundo governo Lula, podemos afirmar que tal regime se instalou em decorrência da adoção de políticas anticíclicas para combater os efeitos da crise, e não como demonstração de inversão de prioridade entre a política fiscal e a política social. Inclusive, o que houve no início do primeiro ano do governo Dilma, fora um aumento do esforço em elevar o superávit fiscal.

No tocante às demais características de governos que queiram superar o neoliberalismo, ou “pós-neoliberais”, nos pautamos na afirmação que, no caso do Brasil,

os acordos de livre comércio com os Estados Unidos não vingaram em razão dos termos em que foram propostos e o foco na integração regional e no eixo Sul-Sul não estariam em contradição com a negociação de tratados de livre comércio seja com os Estados Unidos, seja com a União Europeia (NOVELLI, 2014, p. 19).

Novelli defende a ideia de que para uma maior implementação e condução social desenvolvimentista no governo Dilma Rousseff, faltou apoio político e a constituição de uma coalizão que defendesse a ideia de conduzir a política econômica a partir do desenvolvimento com inclusão social. A obsessão do governo no controle da inflação impediu o crescimento e o emprego no curto prazo. Dessa forma, demonstrou a resistência do legado institucional neoliberal na condução da política monetária durante o primeiro governo Dilma (NOVELLI, 2014).

Sob outra perspectiva, ainda que com reflexos, de certa forma, à política macroeconômica e à relação entre as frações do capital, destacamos, como observado, que a estratégia econômica adotada durante os governos Lula pautou-se na constituição de um mercado de consumo de massas, de forma a estimular a estrutura produtiva doméstica para atender a ampliação da demanda. A formação do mercado de consumo de massas se constituiria sob dois pilares: a distribuição de

renda, promovida por políticas de transferência de renda e aumento dos salários; e o estímulo ao crédito para o consumo. Dessa forma, por meio de ganhos de escala das empresas domésticas, proporcionaria aumento de produtividade e crescimento econômico, sem questionar o regime de política macroeconômica vigente (BIELSCHOWSKY, 2012).

O consumo, dessa maneira, enquanto motor do crescimento, seria resultado de duas forças simultâneas: aumento do crédito às famílias e a melhoria na distribuição de renda.

Nesse sentido, a intencionalidade da política econômica com interferência direta sobre a política social se materializou em: 1) política de aumento do salário mínimo, o qual apresentou crescimento real de 70% ao longo dos governos petistas; 2) política de transferência de renda, tanto com o aumento do valor dos benefícios da seguridade social – vinculados ao salário mínimo – quanto com a unificação de programas no Bolsa-família; 3) nas políticas de facilitação do acesso ao crédito às famílias e empresas, nas quais se destacam as modalidades de crédito consignado, habitacional e expansão do crédito aos bancos públicos a partir de 2008; e 4) no aumento do volume das despesas da área social.

No que se refere à condução da política social e seus resultados relacionados à estratégia de formação de mercado consumo de massas dos governos do Partido dos Trabalhadores, apresentaremos indicadores sociais e de distribuição de renda na seção seguinte – 3.3.1.

No que concerne ao regime de política macroeconômica adotado nos governos de 2003 a 2016 e a dinâmica das relações intercapitalistas no período, apresentaremos os dados e realizaremos sua análise na seção – 3.3.2 – de maneira mais detalhada.

### **3.3.1 Política Social, indicadores sociais e distribuição de renda**

A política social, enquanto ação do Estado no sentido de transformar a sociedade e economia de um país, a partir de uma estrutura ancorada na tributação e no gasto público, faz parte de um conjunto de políticas e ações necessárias à uma estratégia desenvolvimentista. Nesse sentido, devemos analisar a política social enquanto determinante da ação de um Estado que se pretenda social

desenvolvimentista, buscando caracterizar e dimensionar sua condução para além da dimensão macroeconômica do gasto.

Todavia, a política social não possui uma trajetória linear no desenvolvimento. Sua evolução encontra freios no conflito distributivo, por esse motivo ela se torna ainda mais reveladora da filiação econômica e política da condução de um governo.

Nesse contexto, Calixtre e Fagnani (2018) nos fornecem subsídios para a análise ao classificarem cinco momentos de tensão entre o “Estado mínimo liberal” e “Estado social” na condução da política social pelos governos brasileiros recentes: contrarreforma truncada (1990-1994); retomada da contrarreforma liberalizante (1995-2002); continuísmo econômico e ambiguidades na proteção social (2003-2006); crescimento e inclusão social (2007-2010); e recrudescimento das tensões (2011-2014), conforme será apresentado a seguir.

No primeiro período – 1990 a 1994 –, os ataques à proteção social ocorreram na perspectiva de uma contrarreforma formal à Constituição de 1988 e sua legislação complementar que tratasse do capítulo sobre a “Ordem Social”. A agenda de contrarreformas, interrompida pelo processo de *impeachment* do então presidente Collor, visava a revisão constitucional a partir de uma desfiguração da legislação constitucional complementar da Seguridade Social, com pretensões alinhadas à perspectiva do Consenso de Washington. No período em questão fora criado o Fundo Social de Emergência – atual Desvinculação das Receitas da União DRU – que permitiu, desde então, que o orçamento fiscal absorvesse parte do orçamento da seguridade social, que é vinculado às fontes de financiamento da política social constitucionalmente asseguradas desde 1988 (CALIXTRE e FAGNANI, 2018).

Durante os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso – 1995 a 2002 –, a contrarreforma ganhou força. Mesmo com êxito no combate à inflação, sua abertura comercial e a valorização do câmbio desequilibraram as contas externas, de forma que a taxa básica de juros da economia foi fortemente elevada para atrair capital especulativo e reservas cambiais, o que resultou em salto da dívida do setor público de 30% do PIB em 1994, para 60% do PIB em 2002 (CALIXTRE e FAGNANI, 2018).

A maior pressão pelo pagamento das despesas financeiras limitava os investimentos e o gasto social, dessa forma, a política social do período foi focalizada na atenção aos mais pobres. Essa condução do gasto social atendia ao

mesmo tempo os imperativos de ajuste fiscal – pelo custo menor que políticas universais –; aos interesses pela reforma liberal do Estado – redução do mesmo e desmonte de sua dimensão social –; e ao interesse em mercantilizar os serviços sociais para os “não pobres” em função de sua oferta privada (CALIXTRE e FAGNANI, 2018).

Acerca do primeiro governo Lula – 2003 a 2006 –, o mesmo se caracterizou pelo continuísmo em relação aos parâmetros da política macroeconômica da década de 1990. Nesse ínterim, reformas liberais como a tributária e a previdenciária foram realizadas logo nos primeiros anos do governo. A continuidade de uma condução macroeconômica estabilizadora fez com que persistisse o conflito entre estratégia econômica e desenvolvimento social. A despeito da recuperação real do salário mínimo e do emprego, esse conflito avançou ainda para o lado da distribuição funcional da renda e das transformações que dela poderiam advir (CALIXTRE e FAGNANI, 2018).

No período caracterizado pelo crescimento e inclusão social, segundo mandato de Lula – 2007 a 2010 –, a tensão entre Estado mínimo e Estado desenvolvimentista se esfriou, mas o conflito distributivo se ampliou, sobretudo em função do crescimento econômico como questão central da política econômica. O Programa de Aceleração do Crescimento foi lançado como carro-chefe da política de crescimento, via coordenação de investimento público e privado, privilegiando os mesmos em infraestrutura – o gasto público na área saltou de 1,6% para 3,3% do PIB entre 2006 e 2010. Medidas anticíclicas frente à crise internacional iniciada em 2008 foram adotadas, com ênfase à ampliação do crédito pelos bancos públicos – saltou de 24% para 48% do PIB entre 2003 e 2014 (CALIXTRE e FAGNANI, 2018).

Outrossim, o progresso econômico no período teve resultados positivos sobre o gasto social, mercado de trabalho e transferência de renda da Seguridade Social – Benefício da Prestação Continuada (BPC), por exemplo – e dos programas de combate à pobreza extrema – Programa Bolsa-família. Esses fatores colaboraram para a elevação da renda familiar que, junto com o crédito, fomentou o mercado interno de consumo de massas, que foi a base do ciclo de crescimento em questão.

O período de 2011 a 2014, primeiro governo de Dilma Rousseff, é caracterizado pelo recrudescimento dessas tensões entre Estado liberal e Estado social. Na perspectiva econômica, esse recrudescimento decorreu em função dos desdobramentos da crise financeira internacional e de erros na condução das

políticas domésticas, o que resultou em desaceleração do crescimento. Sob o prisma político, esse acirramento se intensificou com a proximidade das eleições de 2014, na qual a oposição aprofundou campanha com o propósito de apresentar o Brasil em um estado de crise econômica terminal causado por má condução da política econômica, ou suposto programa intervencionista da “esquerda” (CALIXTRE e FAGNANI, 2018).

Esse cenário propiciou o retorno da ortodoxia liberal ao comando da política econômica nacional. Todavia, os resultados do PIB e de outros indicadores econômicos, bem como a situação fiscal do Estado, enfraqueceu o governo e, consigo, uma possível direção democrática da política social.

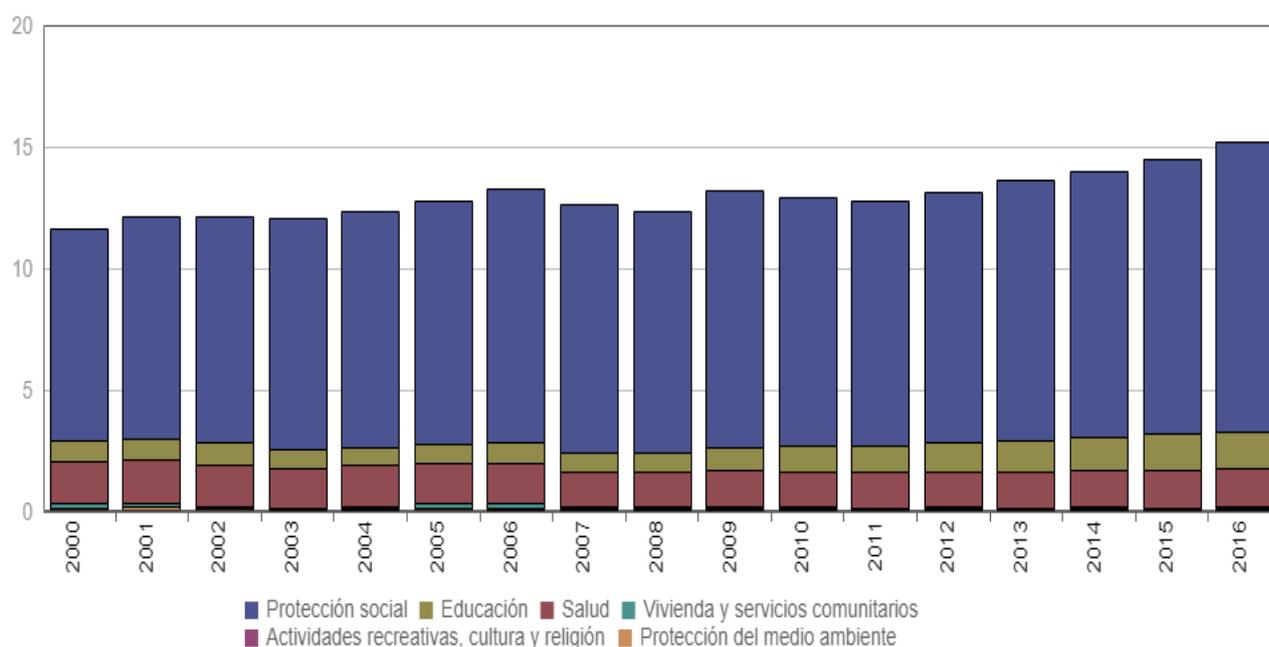
Conforme apresentado no capítulo anterior, um projeto de desenvolvimento distributivo orientado pelo Estado entende que é necessário formular ações específicas voltadas para promover uma sociedade mais homogênea e igualitária, pelo menos em relação aos princípios de igualdade e universalização de direitos incluídos na Constituição de 1988. E isso vai além das possibilidades do crescimento apoiado no mercado interno e na expansão da demanda agregada pela elevação da renda das famílias – geração de empregos e elevação dos rendimentos do trabalho – e pela superação da heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho e da economia (CALIXTRE e FAGNANI, 2018).

Dessa maneira, verificar se nos governos de 2003 a 2016 houve uma política social desenvolvimentista, compreende analisar a conformação da articulação entre objetivos econômicos e sociais, e seus reflexos já afirmados como positivos sobre o crescimento econômico em pelo menos quatro núcleos da estratégia de proteção social, definidas por Calixtre e Fagnani (2018): 1) a ampliação do gasto social, em decorrência do crescimento da arrecadação e seu impacto na melhoria das contas públicas; 2) “a recuperação do mercado de trabalho, que experimentou forte geração de empregos formais, redução da taxa de desocupação, elevação da renda do trabalho – também forçada pela política de valorização do salário mínimo”; 3) “a potencialização dos efeitos redistributivos da seguridade social instituída pela Constituição de 1988, a afirmação da democracia e as novas gerações de políticas sociais”; e 4) o combate à pobreza extrema (CALIXTRE e FAGNANI, 2018, p. 336).

No que concerne à ampliação do gasto social, o mesmo esteve relacionado ao crescimento das receitas tributárias, que fez aliviar as contas públicas e, assim, as políticas públicas foram expandidas.

Nesse sentido, o gasto social federal – que, conforme classificação das funções do governo listadas no Manual de estatísticas de finanças públicas de 2014, elaborado pelo Fundo Monetário Internacional, compreende proteção social<sup>19</sup>, educação, saúde, proteção do meio ambiente, habitação e serviços comunitários e atividades recreativas, culturais e religiosas – passou de 12,05% para 15,15% do PIB entre 2003 e 2016, e o principal item de aumento das inversões foram as transferências de renda da seguridade social, explicado devido aos impactos do salário mínimo no piso dos benefícios socioassistenciais e previdenciários. Todavia, se classificarmos o gasto social por períodos relacionados a cada mandato presidencial, verificamos que a evolução não foi tão homogênea, conforme Gráfico 2 (CEPAL, 2019).

Gráfico 2 – Gasto social do governo federal, por função, em % do PIB (2000 a 2016)



Fonte: CEPAL (2019).

Observamos que no primeiro governo Lula, entre 2003 e 2006, o gasto social saltou de 12,05% do PIB para 13,22%. Enquanto que em seu segundo mandato, os gastos foram inconstantes, retraindo ao patamar de 12,29% em 2008, passando por 13,19% em 2009 e se limitando a 12,88% em 2010. Todavia, durante todo o governo

<sup>19</sup> O gasto público denominado “proteção social” compreende as transferências de renda da seguridade social de até um salário mínimo: previdência rural e urbana, assistência social e seguro-desemprego (CEPAL, 2019; CALIXTRE e FAGNANI, 2018).

Dilma Rousseff, apesar do decréscimo de 2011 – 12,85% – em relação ao ano anterior, o gasto social cresceu até a proporção de 15,15% em 2016.

Quando verificamos as funções específicas, duas delas fogem à curva observada nas inversões sociais: educação e saúde. Enquanto os gastos com saúde mantiveram-se irregulares entre 2007 e 2013, os gastos com educação caíram de 2003 a 2008 – 0,83% a 0,79% –, voltando a crescer continuamente a partir de 2009, até atingir 1,53% do PIB em 2016.

Outrossim, cabe registrar a ampliação nos gastos em habitação popular, a partir do Programa Minha Casa Minha Vida, que alcançou 1,3 milhão de moradias entregues até agosto de 2013, atingindo cerca de 4,6 milhões de famílias.

Ao analisarmos os dados do Tesouro Nacional referente ao gasto social da União referente aos anos de 2002 a 2015 – Tabela 1 –, o mesmo pouco se difere do Gráfico da CEPAL – em geral os dados do Tesouro também são maiores por incluir, além do gasto social direto, os gastos tributários<sup>20</sup>.

Tabela 1 – Evolução do gasto social do Governo Federal, em % do PIB (2002 a 2015)

<b>Categorias</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Assistência Social</b>	0,5	0,6	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,3	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5
<b>Educação e Cultura</b>	1,7	1,6	1,5	1,6	1,6	1,7	1,8	2,0	2,1	2,2	2,3	2,3	2,6	2,7
<b>Organização Agrária</b>	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Previdência Social</b>	8,0	8,2	8,3	8,9	8,9	8,6	8,3	8,9	8,5	8,4	8,7	8,7	8,9	9,3
<b>Saneamento Básico e Habitação</b>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5
<b>Saúde</b>	1,8	1,6	1,8	1,7	1,8	1,8	1,8	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1	2,1
<b>Trabalho e Emprego</b>	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	1,4	1,2
<b>Total</b>	<b>12,8</b>	<b>12,6</b>	<b>13,2</b>	<b>13,9</b>	<b>14,2</b>	<b>14,2</b>	<b>14,1</b>	<b>15,4</b>	<b>14,9</b>	<b>15,0</b>	<b>15,8</b>	<b>15,8</b>	<b>17,0</b>	<b>17,5</b>

Fonte: elaborada pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2016).

Ao associar o gasto público sobre o PIB e a distribuição – fundamentada sobre os cálculos do índice de Gini –, podemos afirmar que as inversões sociais

<sup>20</sup> Gasto social direto é a despesa executada diretamente pelo Governo Central, que inclui o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, bem como as transferências vinculadas a gastos sociais realizadas por essa esfera de governo aos governos estaduais e municipais. Os gastos tributários são gastos indiretos do governo “realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região” (TESOURO NACIONAL, 2016, p. 6).

contribuem diretamente para a redução do coeficiente de Gini, enquanto os investimentos públicos em construção civil e exportação de *commodities* não alteram seu cálculo. Não obstante, os gastos públicos com juros da dívida pública contribuem para o aumento do índice, portanto, da desigualdade de renda (CALIXTRE e FAGNANI, 2018).

No que tange ao segundo núcleo da estratégia social, a recuperação do mercado de trabalho consistiu na criação de novos empregos formais “combinada com uma política de valorização do salário mínimo, principal mecanismo de redistribuição de renda no mercado de trabalho”. Como nos governos petistas a reforma tributária não foi pauta, a integração das pessoas ao mercado de trabalho e a expansão das políticas sociais foram as responsáveis pela redução das desigualdades mais aparentes e pelo acesso à renda (CALIXTRE e FAGNANI, 2018 p. 339).

Entre 2003 e 2014, o saldo de empregos formais cresceu em mais 20 milhões de novas ocupações. A criação de empregos anuais, em média, passou do patamar de 630 mil entre 1996 e 2002, para 1,6 milhão entre 2003 e 2006, 2,3 milhões entre 2007 e 2010, e 1,3 milhão por ano no quadriênio 2011-2014. Contudo, nos dois anos de austeridade do governo Dilma – 2015 e 2016 – o Brasil perdeu quase 3 milhões de empregos formais, conforme Gráfico 3.

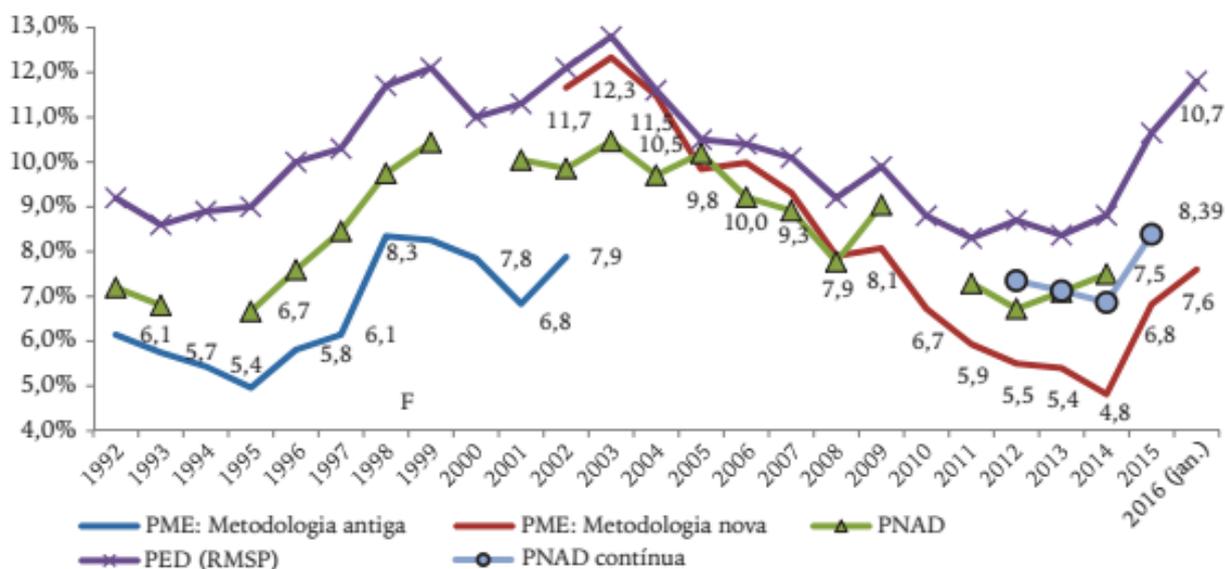
Gráfico 3 – Evolução do número total de empregados com vínculo formal de emprego no Brasil de 1995 a 2016 (em milhões)



Fonte: RAIS e CAGED, Ministério Do Trabalho, disponível em Calixtre e Fagnani (2018, p. 340).

Ao nos referirmos sobre a taxa de desemprego, sob diferentes metodologias, observamos forte crescimento médio entre os anos de 1995 e 2003 – FHC –, o que é revertido a partir de 2004, quando inicia sua trajetória de queda até 2014 – dois governos Lula e primeiro governo Dilma. Todavia, a partir de 2015 começa o aumento nos índices de desocupação, conforme Gráfico 4.

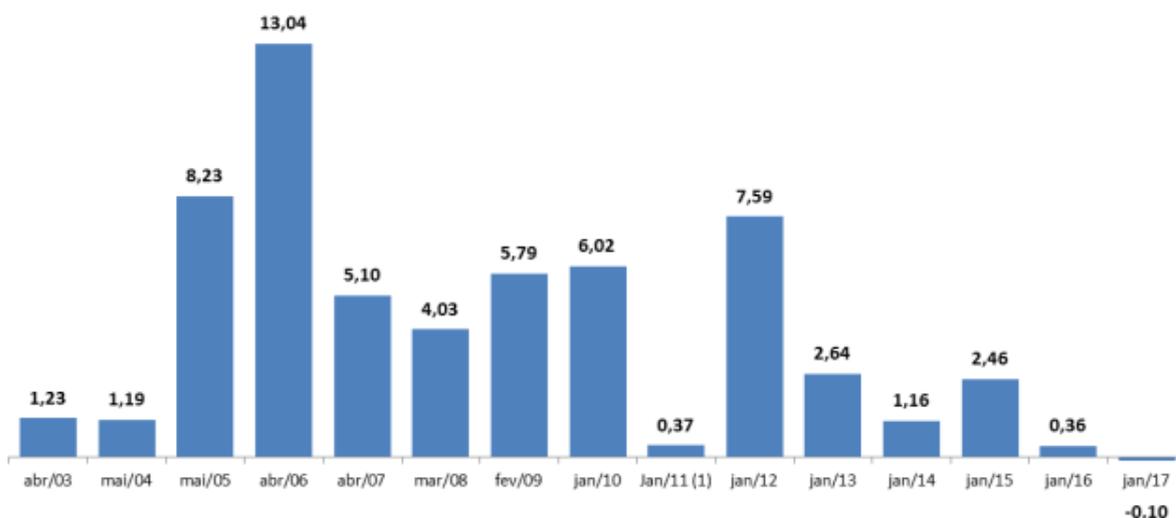
Gráfico 4 – Evolução da taxa de emprego no Brasil de 1992 a 2016 (em %)



Fontes: IBGE e DIEESE, disponível em Calixtre e Fagnani (2018, p. 341).

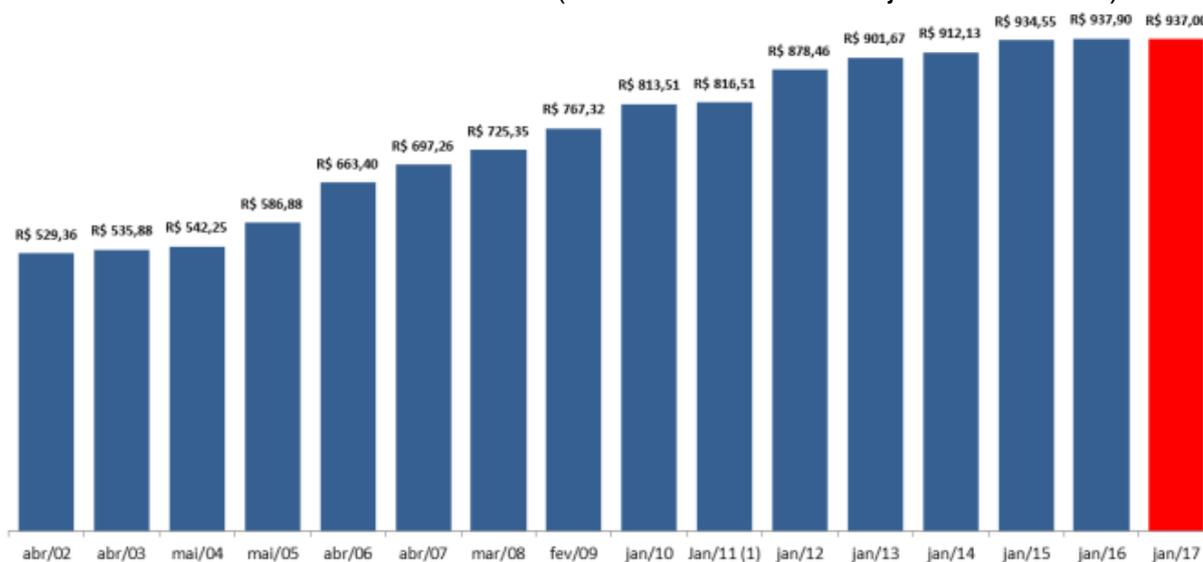
Para além da geração de empregos e na queda da taxa de desocupação nos governos do PT, pelo menos até o ano de 2014, houve no período a redução da desigualdade da renda do trabalho, a qual tem como base a política de valorização do salário mínimo<sup>21</sup>. Conforme o Gráfico 5, o salário mínimo teve valorização real desde 2003, mas é de 2005 a 2016 que a mesma foi aprofundada, quando acumula a valorização de 70% em relação aos anos anteriores – já descontada a inflação anual.

<sup>21</sup> Implantada a partir de 2005 e se tornou lei em 2011, a política de valorização do salário mínimo funcionou da seguinte forma: os reajustes para preservação do poder aquisitivo do salário mínimo correspondem à variação do índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) acumulado nos doze meses anteriores ao mês do reajuste, acrescido do percentual equivalente à taxa de crescimento do Produto Interno Bruto do ano retrasado ao do aumento. Essa política permaneceu até o ano de 2018 – apesar de fazer referência ao cálculo de 2019 –, quando foi substituída pelo Decreto nº 9.661, de 1º de janeiro de 2019 (BRASIL, 2011; 2015; e 2019).

Gráfico 5 – Aumentos reais no salário mínimo de 2003 a 2017 (em %)<sup>22</sup>

Fonte: DIEESE (2017).

Ao verificarmos a valorização do salário mínimo, em valores constantes em 2017, observamos, conforme Gráfico 6, o acumulado de R\$408,54 no período em que o PT esteve no comando do governo.

Gráfico 6 – Brasil: salário mínimo (valores constantes de janeiro de 2017)<sup>23</sup>

Fonte: DIEESE (2017).

<sup>22</sup> O valor do salário mínimo de R\$ 545,00 passou a vigorar a partir de 01/03/11. Inicialmente, naquele ano, o mínimo foi fixado em R\$ 540,00, a partir de 01/01/11. Assim, os valores do salário mínimo observados em 2011 podem gerar diferentes referências de data-base no cálculo da política de valorização. O valor de R\$ 622,00 representa 14,13% sobre o valor nominal que vigorou a partir de 01/março/2011. Neste intervalo (março e dezembro de 2011), o INPC registrou variação de 4,53%. Assim, o ganho real neste período representaria 9,18%. A diferença para 7,59% deve-se tão somente à mudança de base de comparação entre janeiro e março de 2011, quando o salário mínimo não registrou ganho real (DIEESE, 2017).

<sup>23</sup> Idem nota anterior.

O terceiro núcleo da estratégia social de desenvolvimento refere-se à potencialização, com destaque para o efeito dos aumentos do salário mínimo, dos resultados distributivos da seguridade social – direito à saúde, assistência e previdência social. A seguridade social brasileira é o mais importante mecanismo de proteção social do país e, ainda, uma poderosa ferramenta de desenvolvimento. Além de prever transferências monetárias para os indivíduos – previdências urbana e rural, assistência social e seguro-desemprego –, engloba a oferta de serviços universais proporcionados pelo Sistema Único de Saúde – SUS –, pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS – e pelo Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN (CALIXTRE e FAGNANI, 2018).

Na comparação entre os resultados do anos de 2002, 2006, 2010 e 2013, referentes à diversas dimensões e programas da política social brasileira, podemos destacar os seguintes: na assistência social, a quantidade de beneficiários do BPC saltou de 2,3 milhões para 4,2 milhões de indivíduos, e o Programa Bolsa Família chegou a atender 14 milhões de famílias em 2013, contra 3,6 milhões de famílias inseridas nos diversos programas de transferência de renda existentes no país em 2002; queda na taxa de desemprego e aumento na formalização dos vínculos de trabalho até 2013; aumento o número de beneficiários do Regime Geral da Previdência Social; elevação em 4,1 pontos percentuais na participação do gasto com políticas sociais em relação ao PIB.

Tabela 2 – Brasil: indicadores de bem-estar para os anos de 2003, 2006, 2010 e 2013 (Valores a preços de 2013)

		2002	2006	2010	2013	
<b>TRABALHO E RENDA</b>	Índice de salário mínimo real (2002=100)	100	127	157	175	
	Índice de salário médio real (PME-IBGE) (2002=100)	100	107	123	134	
	Índice de renda domiciliar real média per capita (2002=100)	50% de domicílios de menor renda	100	124	155	179
		50% de domicílios de maior renda	100	110	124	136
	Taxa de desemprego metropolitano (PME-IBGE)	11,7	10,0	6,7	5,4	
	Número de pessoas com vínculos formais de trabalho (milhões – RAIS/MTE)	28,7	35,2	44,1	48,2	
<b>PREVIDÊNCIA</b>	Número de beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, RGPS (milhões)	18,9	21,6	24,4	27,0	
	Índice de valor médio real por beneficiário (2002=100)	100	131	146	154	
	Índice de valor real total dos benefícios (2002=100)	100	149	188	221	
<b>ASSISTÊNCIA</b>	BPC (benefício de prestação continuada) e RMV (renda mensal vitalícia)	Número de beneficiários (milhões)	2,3	2,9	3,7	4,2
		Valor médio real por beneficiário (2002=100)	100	127	157	175

	BOLSA FAMÍLIA	Número de famílias beneficiadas	3,6a/	11,0	12,8	14,1
		Valor médio real dos benefícios (em R\$ de 2013)	-	81,7	105,4	141,8
<b>GASTO COM POLÍTICAS SOCIAIS NO ORÇAMENTO DA UNIÃO (%PIB)</b>			12,7	14,1	14,6	16,8
<b>DISTRIBUIÇÃO DE RENDA (COEFICIENTE DE GINI, FAMÍLIAS)</b>			0,59	0,56	0,54	0,53
<b>TAXA DE POBREZA</b> (% de pessoas com renda familiar média abaixo da linha de pobreza e de extrema pobreza)	Pobres (inclusive extremamente pobres)		34,4	26,8	19,9b/	15,9c/
	Extremamente pobres		14,0	9,5	6,8b/	5,3c/

Fonte: IBGE, IPEADATA, SPI/MPOG; a/ outros programas; b/ média aritmética de 2009 e 2011 e; c/ 2012 (BIELSCHOWSKY, 2014).

A Tabela 2, acima, corrobora ainda os dados mencionados anteriormente em relação à valorização do salário mínimo.

Em relação à saúde, o SUS ampliou seu número de atendimentos básicos e especializados de 1,05 bilhão em 2002, para 1,65 bilhão em 2013. No que se refere à educação, para além da seguridade social, o governo ampliou a taxa de frequência escolar de 61,5% em 2002, entre crianças de 2 a 5 anos, para 78,5% em 2013, e de 96,1% para 98,2% na faixa etária de 6 a 14 anos de idade; criou o Programa Minha Casa Minha Vida, que entregou mais de 2 milhões de moradias subsidiadas no período de 2001 a 2015; ampliou o apoio à agricultura familiar – PRONAF –, que possuía 900 mil contratos de financiamento na safra de 2002-2003 para mais de 2,2 milhões na safra de 2012-2013, conforme Tabela 3 abaixo.

Tabela 3 – Brasil: indicadores de bem-estar para os anos de 2002 e 2013

		2002	2013	
<b>SAÚDE</b>	Número de procedimentos ambulatoriais (bilhões)	1,8	3,8	
	Número de atendimentos na atenção básica (bilhões)	0,9	1,2	
	Número de atendimentos na atenção especializada (bilhões)	0,15	0,45	
	Número de internações eletivas (milhões)	1,5	2,2	
	Mortalidade infantil (por mil crianças nascidas)	26,1	14,6	
	Esperança de vida ao nascer (anos)	70,3	74,5	
<b>EDUCAÇÃO</b>	TAXAS DE FREQUÊNCIA À ESCOLA	4 e 5 anos de idade	61,5a/	78,5b/
		6 a 14 anos de idade	96,1a/	98,2b/
		15 a 17 anos de idade	81,9a/	84,2b/
	Matrículas na Educação Profissional de nível médio (milhões)	0,3	0,45	
	Matrículas na rede pública de ensino superior (milhões)	1,1	1,7	
	ANOS DE ESTUDO (MÉDIA) DE PESSOAS COM 25 ANOS E MAIS	6,1	7,6b/	
	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB)	4ª série ensino fundamental	3,8 (2005)	5,2 (2013)
		8ª série ensino fundamental	3,5 (2005)	4,2 (2013)
3ª série ensino médio		3,4 (2005)	3,7 (2013)	

<b>DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	Moradias do PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	-	1,5 milhões no período 2011-2013
	Percentual de pessoas que vivem em condições domiciliares satisfatória d/	36,8 (2001)	58,2 (2012)
<b>DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO</b>	Número de contratos do PRONAF (milhões)	0,9 (safra 2002-03)	2,2 (safra 2012-13)

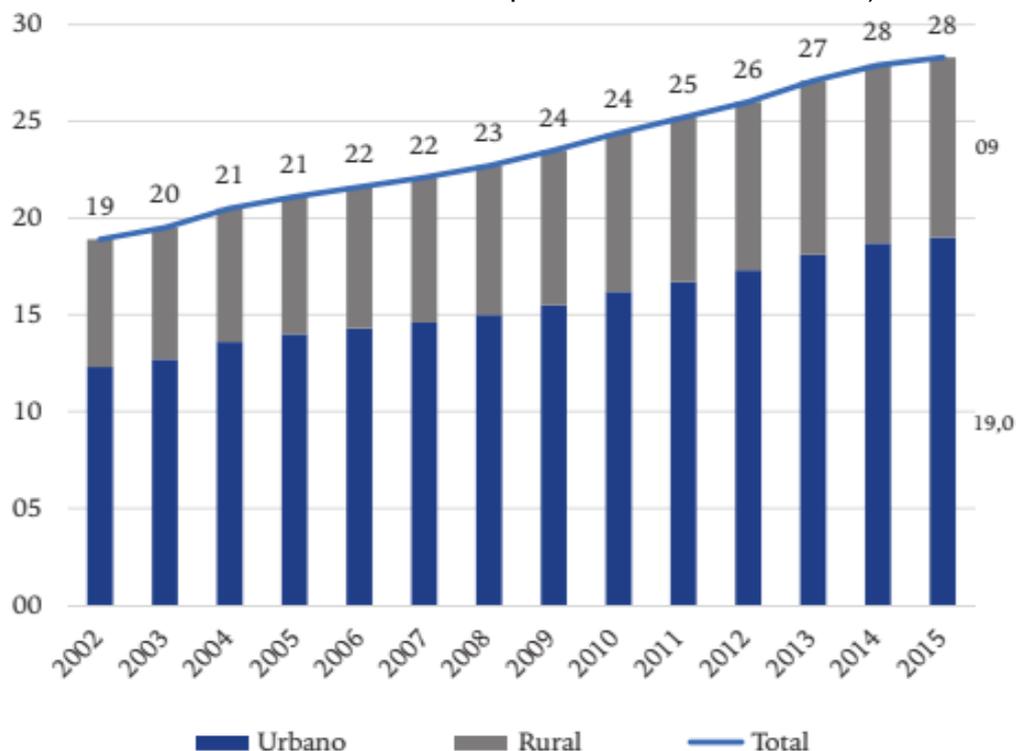
Fonte: MEC, MS, MDS, MCidades, MDA, IPEADATA, SPI/MPOG; a/ 2004 e; b/ 2012; (BIELSCHOWSKY, 2014)

Em relação à educação, merece destaque, ainda, o fato de que, em 2002, 467 mil se formaram no ensino superior, enquanto em 2016 o número de formando de graduação atingiu 1.169.449, ou seja, um aumento de 150 pontos percentuais em 14 anos. Apesar da funcionalidade da educação para a ortodoxia neoliberal via Consenso de Washington e para o padrão desenvolvimentista, o crescimento dos índices no nível superior ocorreu através do aumento das vagas nas universidades públicas pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e de programas de inclusão social como o de subsídios do Programa Universidade para Todos (ProUni), Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e a política de cotas (INEP, 2002; 2017b).

No nível técnico, foram criados os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia, em 2008, e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, em 2011, responsáveis pelo aumento de matriculados na educação profissional de 790.142 alunos em 2008, para 1.859.004 em 2016, um aumento de 135 pontos percentuais nas matrículas. Enquanto na categoria dos estudantes de ensino médio integrado ao curso técnico, o salto foi de 175.831 matrículas, em 2009, – sendo 61.313 na rede federal – para 428.794, em 2016 – sendo 151.279 da rede federal –, o que representou um crescimento de 144% (INEP, 2009; 2017a).

Na previdência social, o número de beneficiários diretos – entre benefícios urbanos e rurais – do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) evoluiu de cerca de 19 milhões de beneficiários em 2002, para 28,3 milhões em 2015, conforme Gráfico 7.

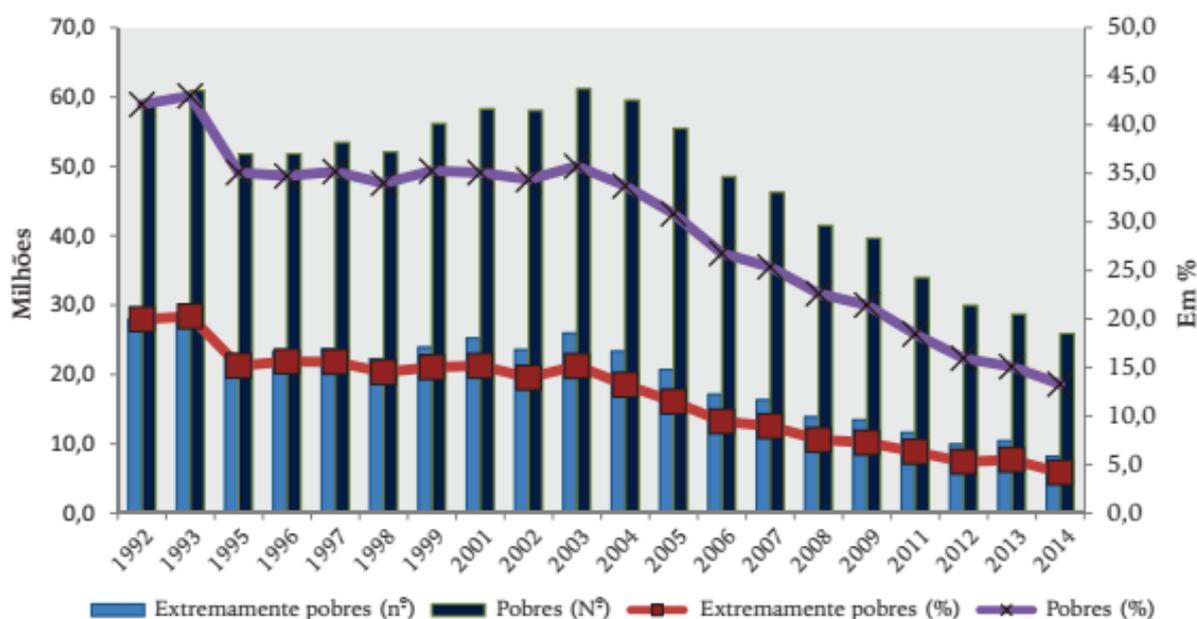
Gráfico 7 – RGPS: Evolução dos benefícios rurais e urbanos de 2002 a 2015 (em milhões de beneficiários para o mês de dezembro)



Fonte: MPAS/SPPS, disponível em Calixtre e Fagnani (2018, p. 345)

No que se refere ao quarto e último núcleo da estratégia social, o combate à pobreza extrema, se destaca o Programa Bolsa Família, enquanto iniciativa que obteve êxito na redução da pobreza e pobreza extrema de 2003 a 2014, quando parte da população classificada como pobre caiu de mais de cerca de 45% da população brasileira, para menos de 20%, e os índices de pobreza extrema recuaram de próximo a 20% da população total para aproximadamente 5% no período – Gráfico 8.

Gráfico 8 – Brasil: evolução da pobreza e da pobreza extrema pela ótica da renda, de 1992 a 2013 (base: 1992 = 100)



Fonte: IPEA, disponível em Calixtre e Fagnani (2018, p. 348)

Conforme apresentado nos gráficos e tabelas anteriores, houve melhoria nos indicadores sociais em geral, mesmo com dissonâncias entre os governos, durante o tempo em que o PT esteve na administração do país. Sob a ótica do social desenvolvimentismo, a principal característica do período fora o crescimento da renda das famílias com melhor distribuição da mesma a partir da geração de empregos formais, recuperação real do salário mínimo e ampliação dos programas de transferência de renda até, o que permitiu a redução das desigualdades da renda do trabalho e da pobreza extrema, até o ano de 2015, quando se iniciaram as quedas no indicadores de renda que serão expostos adiante.

Se há uma perspectiva difusa em relação a uma estratégia nacional desenvolvimentista, o mesmo não pode ser afirmado em relação às políticas públicas em grande parte dos governos do Partido dos Trabalhadores. Enquanto a política econômica na “nova roupagem” do desenvolvimentismo permaneceu associada à macroeconomia – política monetária, cambial e fiscal –, neoliberal em praticamente todo o governo e intensificada nos últimos anos de PT, “as políticas públicas mudaram de rumo, redefinindo prioridades e instrumentos a ponto de permitir a legítima suposição de um novo pacto social em andamento” (MORAIS e SAAD FILHO, 2011; CEPEDA, 2012, p. 87).

Contudo, não podemos afirmar que as políticas públicas, por si só, neguem a possibilidade de uma condução política liberal periférica durante o período analisado, uma vez que governos “pós-neoliberais” apresentam “reações antineoliberais”

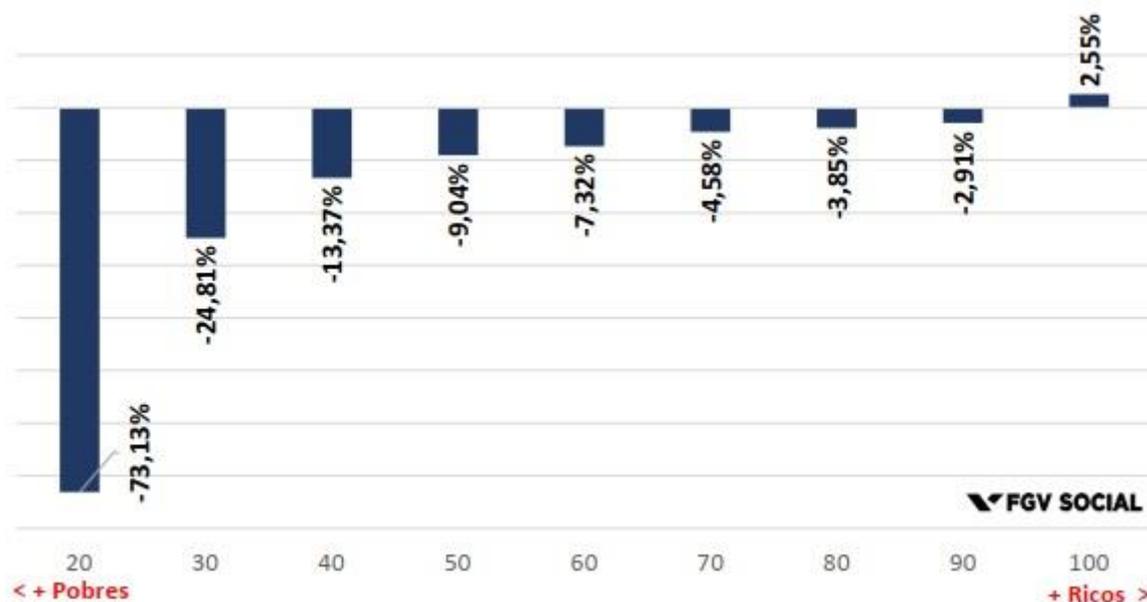
que “priorizam”: “a) as políticas sociais e não o ajuste fiscal; b) os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos; c) o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado (SADER, 2013, p.138).

E, nesse sentido, para afirmar a suficiência da melhoria nos indicadores sociais em corroborar um novo modelo de desenvolvimento no Brasil, esses indicadores devem apontar para avanços de forma estrutural, ou seja, não condicionada à ciclos econômicos favoráveis ou desfavoráveis.

Dessa forma, ao trazermos para a análise os anos recentes – de 2015 em diante –, verificamos um retraimento nos indicadores que até então tinham resultados positivos em relação à distribuição da renda.

Ao avaliarmos o crescimento da renda do trabalho por grupos divididos em decis – gráfico 9 –, observamos que a partir de 2014, 90% da população analisada teve perda na renda per capita até o segundo trimestre de 2019. O grupo com a maior perda foi o da segunda faixa de renda – dos 10% a 20% mais pobres –, o que representou decréscimo de 73,13% no período. As demais faixas de renda também tiveram perdas monetárias, todavia em níveis cada vez menores quanto maior a posição na escala. O único grupo que teve crescimento na variável analisada foram os 10% mais ricos – 2,55% –, que representam uma espécie de classe média tradicional, haja vista o estudo ser feito sobre a renda do trabalho. Quando verificamos a faixa dos 1% mais ricos, observamos que o incremento na renda foi ainda maior: 10,11% (NERI, 2019).

Gráfico 9 – Crescimento da renda per capita do trabalho por décimo do 4º trimestre de 2014 ao 2º trimestre de 2019

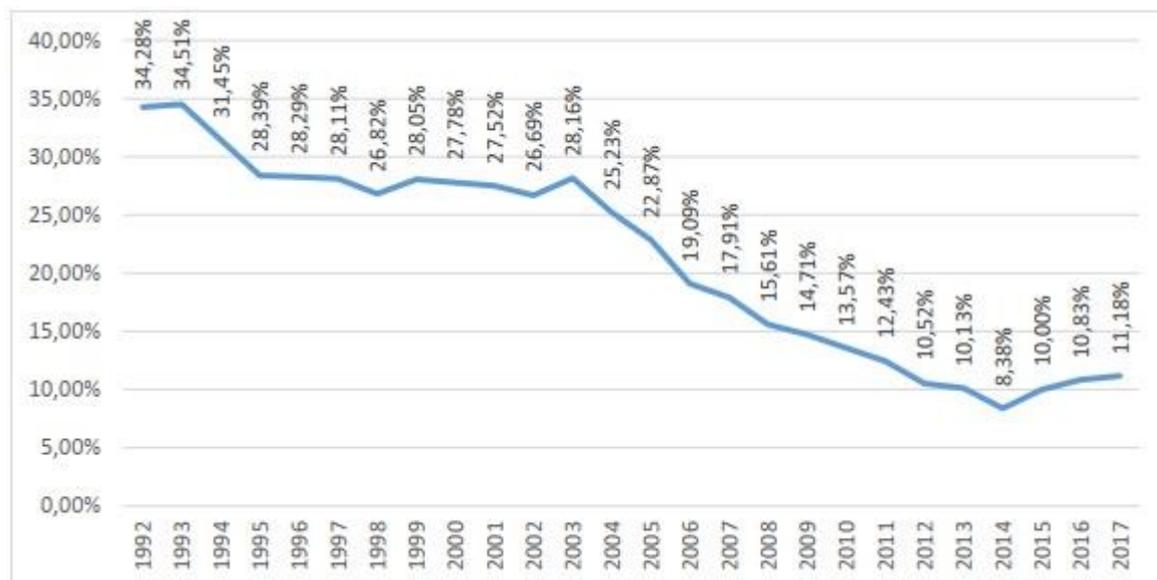


Fonte: FGV Social (NERI, 2019).

Ao nos referirmos novamente sobre a proporção de pobres<sup>24</sup> no Brasil, apresentamos dados que incluem o período mencionado como de queda dos indicadores e que, como veremos na próxima seção, se associa ao momento de intenso ajuste fiscal. Esses dados revelam que, após o período contínuo de 11 anos de queda nos níveis de pobreza – 2003 a 2014 –, a proporção de pobres volta a crescer a partir de 2015, o que representa a inclusão de 2,8% da população brasileira nesta categoria, ou 6,27 milhões de novos pobres – gráfico 10.

<sup>24</sup> A linha de pobreza é a da FGV Social, cujo valor em agosto de 2018 corresponde a R\$233,00 por mês por pessoa.

Gráfico 10 – Proporção de pobres no Brasil em % da população – série harmonizada



Fonte: FGV Social/CPS (NERI, 2019).

Ademais, observamos que as políticas públicas por si só não definem um governo enquanto social desenvolvimentista ou “pós-neoliberal”, para isso deve ser observada sua correlação de forças com a prioridade do ajuste fiscal, entre outras determinações de política econômica e relações exteriores.

Nessa perspectiva, constatamos que o processo de redução de desigualdades via indicadores sociais – pelo menos no período em que foi possível – se tratou de um fenômeno sem mudanças na estrutura tributária. A tributação brasileira permaneceu com sua característica de regressividade, de forma que os impostos indiretos constituem mais de 14% da renda total, enquanto os indiretos, cerca de 9%. Ou seja, a redução da desigualdade se deu a sem levar em conta o sistema tributário regressivo (IPEA, 2011b).

Nesse sentido, fator que enfraquece essa perspectiva de associar o período ao modelo social desenvolvimentista está na conformação do sistema tributário brasileiro. Os governos do PT sequer alteraram a estrutura tributária e de financiamento do sistema brasileiro de proteção social – que continua dependente de condições monetárias e fiscais, resultantes de acumulação de capital a partir de sua política macroeconômica. Dessa forma, reconhecer as melhorias sociais alcançadas durante os governos Lula e Dilma não são suficientes para afirmar quaisquer alterações estruturais nas classes sociais.

Nesse ínterim, para além dos dados exclusivos sobre a renda – que mensura apenas fluxos, principalmente a proveniente de salários –, devemos observar informações referentes à evolução do patrimônio – que envolve bens, riquezas e estoques econômicos. Quando analisamos apenas aspectos referentes à renda, os grupos mais ricos são subestimados, uma vez que significativa parte de sua riqueza pode estar alocada no patrimônio ou serem provenientes de juros, inversões financeiras, aluguéis etc., o que as torna mais difícil de estimar e, portanto, entrar nos cálculos de desigualdade e fornecer uma compreensão mais exata de sua dinâmica no Brasil.

Dessa maneira, devemos verificar informações relativas ao estoque patrimonial das declarações do Imposto sobre a Renda de Pessoa Física<sup>25</sup> (IRPF) no período abordado por este trabalho, conforme dados da tabela 4<sup>26</sup>. Os quais demonstram que o grupo de declarantes de até vinte salários mínimos de renda, que correspondeu a 91,5% do total de declarantes em 2014, detinham 69,8% do total de rendimentos tributáveis – de pessoas físicas –, enquanto a parcela composta pelos 8% mais ricos declarantes possuía 30,4% da renda declarada. Todavia, quando notamos as declarações sobre o patrimônio, a balança se desequilibra ainda mais: mais da metade – 56,8% – se concentra sob os 8% mais ricos declarantes.

Tabela 4 – Participação dos declarantes, rendimentos tributáveis e patrimônio sobre o total do Imposto sobre a Renda de Pessoa Física, no Brasil, em 2007 e 2014

<b>IRPF – Perfil dos declarantes até 5 salários mínimos</b>			
	% Declarantes	% Rendimentos tributáveis	% Patrimônio
<b>2007</b>	54,4%	20,9%	14,9%
<b>2014</b>	49,6%	21,3%	14,9%
<b>IRPF – Perfil dos declarantes de 5 a 20 salários mínimos</b>			
	% Declarantes	% Rendimentos tributáveis	% Patrimônio
<b>2007</b>	37,2%	44,2%	27,9%

<sup>25</sup> São rendimentos tributáveis os recebidos por pessoas físicas sob a forma de salários, aluguéis, ganhos de capital etc., desde que declarados ou identificados pela Receita Federal. Atenção para o fato de que fica de fora desse levantamento a participação do rendimento das pessoas físicas isentas de declaração – até 2 salários mínimos por mês, não necessariamente provenientes de trabalho assalariado, e pessoas diagnosticadas com uma das doenças dispostas na lei nº 7.713/88 (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2016).

<sup>26</sup> Apesar da tabela apresentar apenas os dados do IRPF dos anos de 2007 e 2014, observamos que eles abordam momentos distintos dos governos do PT e, ainda assim, há pouquíssima variação na concentração nos anos, o que, na falta de dados de 2016, nos permite afirmar a variação é irrelevante no período.

<b>2014</b>	41,9%	48,3%	28,3%
<b>IRPF – Perfil dos declarantes acima de 20 salários mínimos</b>			
	% Declarantes	% Rendimentos tributáveis	% Patrimônio
<b>2007</b>	8,4%	34,9%	57,2%
<b>2014</b>	8,5%	30,4%	56,8%

Fonte: Receita Federal do Brasil (2016).

De todo modo, os dados da receita são apenas um dos nuances da desigualdade de estoques econômicos, meio no qual podemos observar que não houve democratização da propriedade privada, conseqüentemente a redução da desigualdade estrutural não foi superada, e sequer afetada, durante o período de possível aderência ao modelo social desenvolvimentista. Priorizou-se, portanto no período verificado, a implementação de políticas públicas centradas na redistribuição de fluxos econômicos, como a renda, e não de estoques – riqueza.

Destarte, o alinhamento ao regime de política macroeconômica liberal periférico e a relação do governo com as frações do capital não ocorre isolado das alterações na estrutura social do país.

Outrossim, se esse alinhamento à perspectiva de representantes do capital financeiro elevava o custo fiscal da política monetária, a aliança com a burguesia interna limitava novas taxações, isto é, aumento na carga tributária. Contudo, o que essas duas alianças limitavam ainda mais era uma possível reforma tributária, que invertesse o caráter regressivo da mesma e enfatizasse um papel redistributivo, ou seja, nessa contradição em atender à todos – capital e trabalhadores –, a dimensão “social” do “desenvolvimentismo do governo Lula” teve menor espaço na disputa pelo fundo público.

Destarte, o fundo público, enquanto espaço de conflitos, permitia reivindicações que entravam em colisão com os limites do tripé macroeconômico: haveria possibilidade de reduzir os juros e o custo fiscal da política monetária para aumentar os recursos destinados à dimensão social? O governo Dilma chegou a tentar até o ano de 2012, mas pagou o preço por isso, uma vez que significava questionar o poder estrutural do capital financeiro e romper com o pacto conservador firmado pelo governo Lula em 2003, mas que não é o objeto de análise deste trabalho (BASTOS, 2017).

### **3.3.2 Regime de política macroeconômica e dinâmica das relações intercapitalistas**

A crise cambial, financeira e fiscal do final dos anos 1990, ocorrida sob orientação neoliberal, abriu espaço para uma condução política e econômica de crítica à desregulamentação dos mercados, todavia, paradoxalmente essa crise aumentou o poder estrutural do capital financeiro, dada sua capilaridade, intensificada pelo processo de globalização.

No caso do Brasil, o segundo governo FHC recorreu a seguidos acordos de empréstimo ao FMI, os quais o sucessor da presidência do Brasil se comprometera a aceitar ainda em campanha eleitoral, o que na prática significava a promessa de preservar o tripé macroeconômico. Esse recuo tático do representante das aspirações da esquerda no país, implicou na legitimação de objetivos estratégicos do capital financeiro (BASTOS, 2017).

É importante notar que para Keynes, do qual o desenvolvimentismo possui heranças na orientação de política econômica, o bloqueio à mobilidade de capitais reforça o poder do Estado em definir a política macroeconômica sem embaraços quanto à fuga acelerada dos mesmos, ou seja, “sem pressão para a desregulamentação competitiva ou do aumento de juros e outros incentivos para evitar a saída de capitais” (BASTOS, 2017, p. 7).

Em contrapartida, uma política econômica neoliberal e, por associação, orientada pelo mercado, facilita a fuga de capitais e é extremamente permeável à crises financeiras. No entanto, o Brasil se insere no paradoxo da atenção que o capital financeiro recebe nos momentos de crises relacionadas à condução macroeconômica neoliberal, o que é explicado pela ameaça da saída de capitais do país.

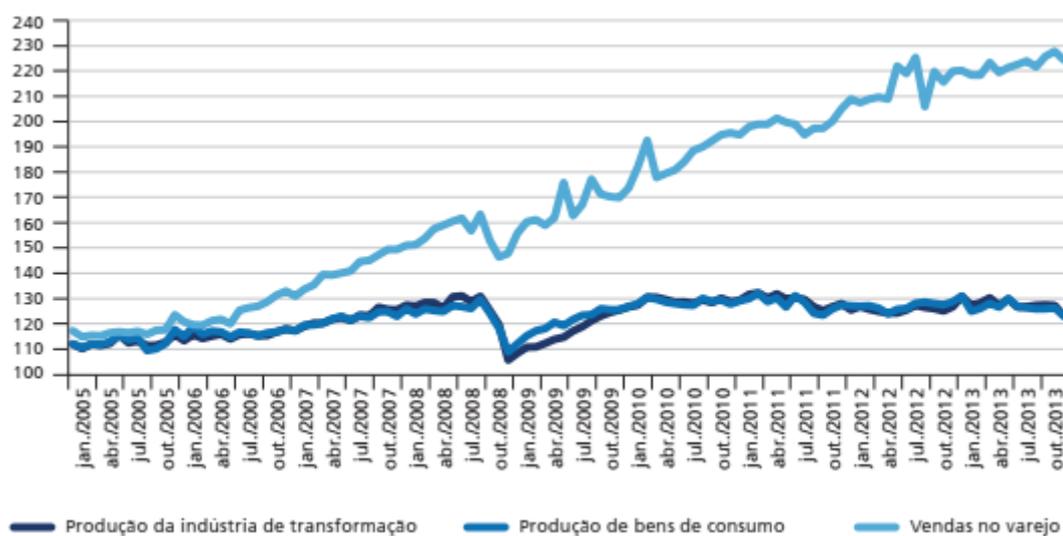
Esse paradoxo pode ser explicado ao se compreender a saída de capitais enquanto um importante recurso à disposição do capital financeiro para disciplinar a política econômica de países endividados, dependentes de financiamento externo e que ignoram as consequências de uma moratória de dívida externa. O que é apenas um fator diante das condicionalidades impostas pelo poder estrutural do capital financeiro, normalmente representado pelo FMI – e apresentadas no Consenso de Washington –, que se referem à reformas institucionais e permitem ao capital

financeiro aumentar sua inserção no próprio aparelho do Estado, nas instituições financeiras e nas regras de condução da política econômica (BASTOS, 2017).

Durante os governos do ex-presidente Lula, em relação à estrutura produtiva brasileira, as transformações no lado da demanda, possibilitada pelo aumento da renda e do crédito, também ocorreram no lado da oferta. Todavia, essas mudanças não ocorreram no sentido de superar os entraves constituintes da produção nacional. O que ocorrera foi forte expansão da oferta no setor de serviços e no setor de bens de consumo não-duráveis, enquanto o setor de bens de consumo duráveis retraiu em 0,1%, o que demonstra o pouco dinamismo da estrutura produtiva do Brasil (BIELSCHOWSKY, 2012).

Portanto, o que ocorreu no governo Lula foi a ampliação da estrutura da demanda, sem correspondente no lado da estrutura produtiva, capaz de suprir a primeira e, dessa forma, o crescimento demanda interna fora atendido por produtos importados. Dado que podemos extrair da observação dos indicadores de produção da indústria de transformação – total e de bens de consumo – *versus* vendas no varejo, conforme gráfico 11, abaixo.

Gráfico 11 – Produção da indústria de transformação – total e bens de consumo – *versus* vendas no varejo de 2005 a 2013 (índices dessazonalizados: jan./2003=100)



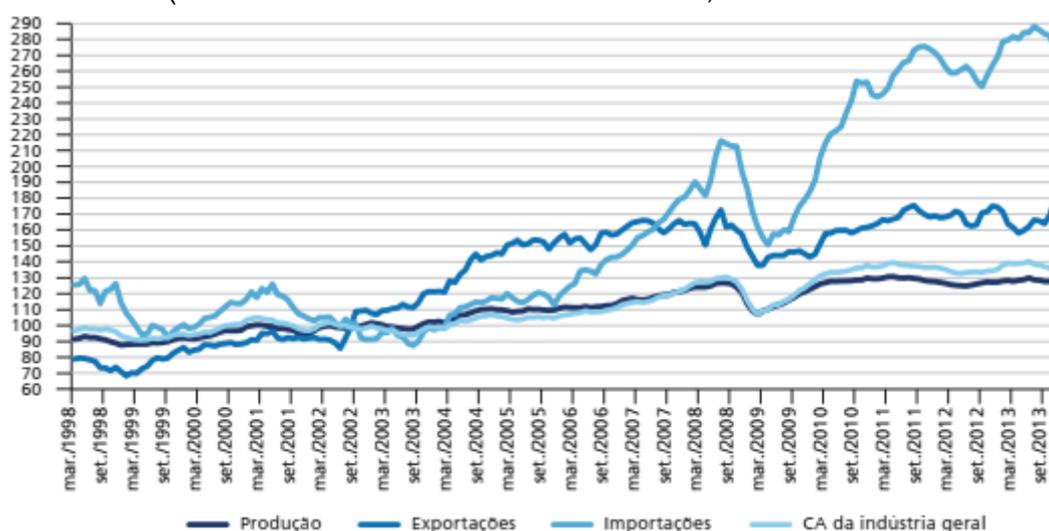
Fonte: Carvalho e Ribeiro (2015)<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Carvalho e Ribeiro são técnicos de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (DIMAC) do IPEA e, portanto, sua obra de 2015 que encontra-se nas referências bibliográficas deste trabalho, refere-se a uma produção acerca da metodologia de indicadores de consumo aparente com dados elaborados pelo IPEA, assim como os gráficos e tabelas.

No gráfico 11 podemos observar que a produção da indústria de transformação e de bens de consumo – notadamente alinhadas – não acompanham o forte crescimento das vendas no varejo a partir de 2006, e que após a “superação” da crise de 2008, encaram contínua e suave queda até o limite dos dados em 2013.

Ainda a corroborar a relação do crescimento da demanda sem o devido crescimento da oferta da produção industrial no Brasil, podemos notar a relação entre o consumo aparente<sup>28</sup> e componentes da indústria geral, bem como da indústria de bens, conforme Gráfico 12 abaixo.

Gráfico 12 – Indicador de consumo aparente e componentes da indústria geral de 1998 a 2013 (índices dessazonalizados: 2002=100, em médias de três meses)



Fonte: Carvalho e Ribeiro (2015).

No gráfico 12, verificamos que a produção industrial geral se mantém praticamente alinhada com o consumo aparente: ambas possuem baixo crescimento ao longo dos anos, com queda no período em que a crise de 2008 atinge o Brasil e posterior retomada do ritmo anterior. No entanto, notamos um crescimento pouco mais expressivo das exportações a partir de 2003, com queda no último trimestre de 2008 e retomada com oscilações a partir de 2010.

A variável que mais destoa no gráfico se refere ao indicador das importações, que apresenta forte crescimento a partir do segundo semestre de 2003 até o primeiro semestre de 2008 e, após quedas sequenciais até o final do primeiro

<sup>28</sup> O indicador de consumo aparente (CA) corresponde à produção industrial doméstica acrescida das importações e diminuída das exportações (CARVALHO e RIBEIRO, 2015)

semestre de 2009, alcança o índice anterior à crise no início de 2010, e crescimento com oscilações até 2013.

A esse respeito, podemos observar que enquanto a produção industrial brasileira cresce 30 pontos percentuais no índice de 2002 a 2013, as importações de produtos industrializados quase triplicam de 2002 a 2013, em termos de valor.

Em resumo, podemos afirmar dois fracassos do modelo de crescimento adotado nos governos Lula em relação à estrutura produtiva: 1) modernização da estrutura produtiva de forma a sustentar as transformações ao lado da demanda – a indústria não acompanhou o crescimento econômico; e 2) inclusão de mão de obra em setores de maior produtividade.

Nesse sentido, a partir de 2010 há desaceleração no consumo, chegando inclusive a retraimento no ano de 2015, o que se relaciona a obstáculos à melhoria na distribuição de renda, referente ao mercado e à política social, bem como as dificuldades ao crescimento do crédito das famílias (CARNEIRO, 2018).

Como efeito, a agenda industrialista<sup>29</sup> do primeiro governo Dilma concentrou o objetivo de sua política macroeconômica em buscar soluções para os entraves estruturais herdados do modelo de crescimento do governo sucedido, em vistas de estimular o setor privado com base em um conjunto de políticas voltadas para a oferta.

Nesse sentido, a oferta de subsídios nos tributos e no crédito e a redução dos preços administrados, além de reduzir o impacto inflacionário da depreciação cambial, foram formas empregadas para recuperar a competitividade da indústria local que a apreciação cambial e o fortalecimento da produção asiática deprimiram.

O cenário para o protagonismo do investimento privado na sustentação do crescimento via produção industrial de bens comercializáveis e em infraestrutura estava montado no primeiro governo Dilma, ou seja, pelo Estado em perspectiva desenvolvimentista: juros mais baixos, correção cambial, isenções tributárias – e previdenciárias, para reduzir o custo de bens de capital e da contratação de mão de obra – e subsídios, somados a encomendas governamentais, barreiras comerciais e exigências de conteúdo nacional.

---

<sup>29</sup> O termo “industrialismo” se refere “aos interesses de setores industriais em torno de uma agenda de políticas que os beneficia, o que não resulta necessariamente em um efeito industrializante, apesar de este ser o provável objetivo do governo ao aderir a tal agenda. Dessa forma, a adoção dessa agenda pelo governo constitui uma tentativa de responder à deterioração estrutural do complexo industrial brasileiro, alinhando-se com uma série de propostas defendidas por entidades empresariais ao longo da última década” (MELLO e ROSSI, 2018, p.252)

Todavia, essa mudança de preços relativos a partir da política macroeconômica não teve o sucesso esperado na indução, em termos de demanda agregada, da produção e investimento privado na indústria de transformação. O controle dos preços administrados, a desoneração da folha salarial e a queda de juros – até 2013 – não foram suficientes para reduzir a pressão por importações – que a depreciação cambial facilitou – e aumentar a taxa de lucro da indústria, uma vez que o mercado interno dependia da importação de insumos a curto prazo para a produção de bens de consumo, e ainda não possuía a capacidade de produzi-los. Somado a isso, houve superprodução de capacidade ociosa pela indústria asiática no pós crise de 2008, o que barateou os manufaturados de fora e, como resultado, fomentou a vazamento da demanda interna para as importações do mercado chinês.

Dessa forma, a posição do Brasil nas cadeias globais de valor das corporações multinacionais foi redimensionada: tornou-se menos produtor e mais importador, montador e revendedor de bens de consumo (BASTOS, 2017).

O resfriamento do ciclo de 2003 a 2010 impunha ao governo Dilma a necessidade da procura de um novo modelo de crescimento para superar os limites do padrão anterior. O Brasil, no período anterior, deixara de ampliar seu parque industrial significativamente, de forma que ficaria a margem do processo da terceira revolução industrial, dominada pela tecnologia da informação, microeletrônica e cadeias globais de valor, protagonizadas pela China. Neste sentido, coube ao Brasil o aumento da participação de setores intensivos em recursos naturais em detrimento dos segmentos de maior especialidade tecnológica, processo característico da especialização regressiva (CARNEIRO, 2018).

A respeito desse processo de especialização regressiva, notamos que o mesmo se expressa no que Gonçalves (2012a) define como processo de desindustrialização, a partir da tendência de queda da relação entre o valor adicionado na indústria de transformação e o PIB. Neste sentido, nos países periféricos como o Brasil, a desindustrialização resulta da tendência de deslocamento da produção na direção dos produtos intensivos em recursos naturais, o que se expressa com mais força na fase de crescimento dos preços das *commodities* no mercado mundial.

Dessa forma, para Gonçalves (2012a),

A participação da indústria de transformação no PIB no Brasil reduz-se de 18% em 2002 para 16% em 2010 (IEDI, 2011). A taxa média anual de crescimento do PIB real é de 4,0% no período 2003-10. Neste período, a taxa de crescimento real do valor adicionado da mineração é 5,5%, da agropecuária é 3,2% e da indústria de transformação é 2,7%. Os diferenciais entre estas taxas de crescimento informam, de fato, um processo de desindustrialização da economia brasileira no Governo Lula (p. 7).

Nesse seguimento, é no governo de Dilma Rousseff que a desindustrialização se intensifica, o que significou, ainda, a “rarefação de cadeias produtivas com a desativação da produção doméstica de insumos intermediários de maior conteúdo tecnológico, ampliando-se o coeficiente importado sem a contrapartida do aumento do coeficiente exportado”, com exceção da indústria aeronáutica (CARNEIRO, 2018, p. 17; G1, 2019; ADVFN, 2019).

Nessa perspectiva, sobre a ótica das importações, podemos observar aumento nas importações relacionadas à indústria e na manufatura: enquanto de 2003 a 2009 o coeficiente de penetração das exportações manteve-se em torno de 15%, a partir desse ano cresceu até o patamar de 22% em 2015. Fator que merece relevância na análise acerca do papel brasileiro divisão internacional do trabalho, e sua inserção periférica, é relativo ao coeficiente de importação de insumos industriais. O mesmo se eleva continuamente desde 2004 até 2015: de 20% para 28% (CARNEIRO, 2018).

No que se refere ao regime de política macroeconômica, a mudança de direção no sentido de uma estratégia social desenvolvimentista ocorre a partir do primeiro governo Dilma, no qual a proposta empregada era de mudar os preços relativos que induziam as decisões do investimento privado, colocando-os como protagonista da estratégia de desenvolvimento. Para tanto, seria necessário deslocar capitais em larga escala para investimentos de longo prazo em infraestrutura e diversificação industrial, o que poderia assegurar o crescimento do emprego, a geração de receitas tributárias e a redução da vulnerabilidade externa.

Na dimensão macroeconômica, o plano visava trabalhar três taxas: taxa de juros básica, taxa de câmbio e taxa de lucro do investimento privado na infraestrutura e indústria de transformação.

Na avaliação da política de juros e financeira do governo Dilma, é possível afirmar que de 2011 a 2013 sua condução contrariou os interesses rentistas – desde os grandes investidores até a classe média – e dos grandes bancos privados.

Todavia, beneficiou amplos segmentos da base da população e de pequenas e médias empresas e setores produtivos, uma vez que com a redução na taxa básica de juros – Selic<sup>30</sup> –, da casa dos 11% em 2011, para próximo à 5% em 2013<sup>31</sup>, num momento de desaceleração da economia e da produtividade (BACEN, *apud* CARNEIRO, 2018).

Nesse sentido, a queda na taxa de juros reduziria a atração em aplicações em títulos da dívida pública pelas empresas não financeiras e reduzir o custo para capital de giro e financiamento de investimento produtivo em empréstimos de longo prazo.

No que se refere à política cambial, houve ao longo do primeiro governo Dilma um processo de desvalorização da taxa de câmbio. Neste sentido, diferentemente dos governos Lula – que operou a taxa de câmbio como instrumento auxiliar no combate à inflação –, a valorização cambial não tornou-se opção, dada a estratégia industrialista adotada. Sendo assim, o controle inflacionário a partir de 2011 ocorreu pelo represamento de preços, como os ligados à energia e combustíveis – também utilizados no sentido de redução de custos da produção industrial. Como característica do período, também alinhada à política industrialista e de juros, destacamos a redução da Selic, que chegou ao menor patamar das últimas décadas (MELLO e ROSSI, 2018).

A ação sobre a taxa de câmbio visava, portanto, a depreciação do real, de forma a aumentar a competitividade internacional da produção interna no mercado local e nas exportações, ao induzir investimentos produtivos, principalmente na indústria de transformação. Dessa maneira, seus índices nominais apresentaram desvalorização de 20% de 2011 a 2014.

Entretanto, apesar da baixa volatilidade da taxa de câmbio durante o governo Dilma – segunda menor desde o governo FHC, sendo que durante grande parte do período do psdbista a taxa esteve congelada – e, após o período de intensa valorização frente ao dólar americano no governo Lula, essa alteração na condução

---

<sup>30</sup> Taxa básica de juros definida pelo Comitê de Política Monetária do Banco Central (Copom). Trata-se do instrumento principal do Banco Central para o controle da inflação (BANCO CENTRAL, 2019).

<sup>31</sup> A taxa Selic, apesar de atingir 5% durante o ano de 2013, tem seu processo de elevação retomado como mecanismo de combate à inflação e chega ao patamar de 10% ao final do ano, conforme pode ser observado na Tabela 6.

da política monetária divide opiniões em relação à sua insuficiência para incentivar as exportações e substituir importações (CARNEIRO, 2018).

Em vista disso, a desvalorização do real acarreta, no curto prazo, uma deterioração da rentabilidade, em razão da elevação dos custos e do preço de investimento. Isso ocorre porque após longos períodos de apreciação da moeda – entre 1991 e 1998 e entre 2002 e 2010 –, a indústria lotada no Brasil passa a importar os insumos da manufatura – ou até mesmo os bens finais –, reduzindo-se à condição de montadora – como no caso dos veículos, máquinas e equipamentos – e não fabricante (CARNEIRO, 2018).

Somado a isso, as exportações caíram 7 pontos percentuais em valor no ano de 2014 – 12,9% para manufaturados apesar da desvalorização cambial –, resultado da queda da demanda externa e deflação dos preços das commodities (BASTOS, 2017).

No âmbito da operacionalização da indústria a partir de seus insumos, a redução da energia elétrica ocupa lugar importante. Tal decréscimo foi operacionalizado a partir de três medidas: desoneração das tarifas de parte dos encargos, inclusive sociais; contribuições anuais do Tesouro Nacional à Conta de Desenvolvimento Energético, de certa forma como compensação de parte da desoneração; e antecipação da prorrogação – por 30 anos – das concessões que estavam por vencer – no prazo de 5 anos – de empresas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, em troca de redução das tarifas (CARNEIRO, 2018).

No que se refere a uma medida de utilização da política econômica em prol de um possível aumento na produtividade, o governo Dilma adotou o mecanismo de desoneração parcial da folha de pagamentos – dispensou as empresas do pagamento de contribuição patronal ao INSS relativa a seus trabalhadores – a partir de 2011, com vistas à redução do custo salarial. Essa renúncia fiscal se configurou numa política tributária que, de início, pretendia aumentar a competitividade, via redução do custo salarial total, de alguns setores industriais e de tecnologia da informação. Todavia, com o passar do tempo essas desonerações foram ampliadas para diversos setores (CARNEIRO, 2018).

Desse modo, o aumento da taxa de lucro se materializaria na redução dos custos do investimento privado a partir de subsídios no crédito, impostos e trabalhistas e ainda redução de preços de serviços e insumos essenciais à

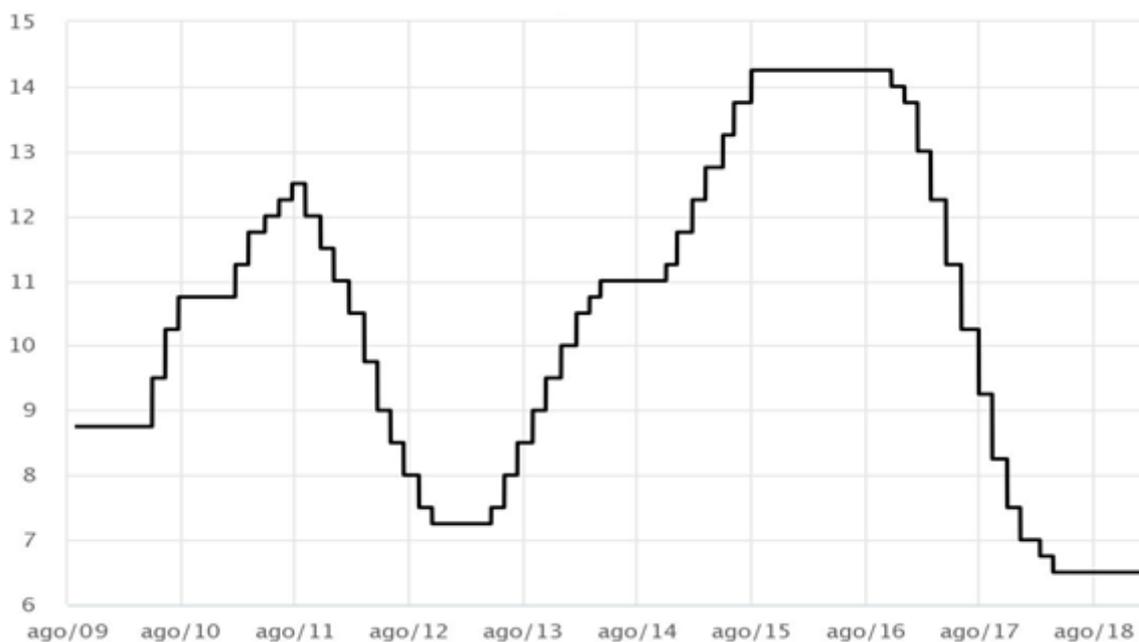
produção, como tarifas rodoviárias, aeroportuárias e portuárias, bem como energia elétrica e combustíveis.

Dessa forma, a renúncia se generalizou ao ponto de deixar de arrecadar R\$200 milhões por mês em 2012, para R\$1,5 bilhão em 2014, o que não seria problema se a conclusão dessa política pelo Ministério da Fazenda não fosse pela ineficácia de seus resultados e por seus custos. Em síntese, a política de desonerações tributárias serviu para a redução dos custos salariais e aumento da lucratividade das empresas. Todavia, não se pode ignorar a manutenção do “quase pleno emprego” durante o governo Dilma como possível resultado da renúncia. Ao evitar quedas no emprego e também no investimento, possuiu efeito compensatório no quadro fiscal (CARNEIRO, 2018).

No entanto a ação sobre essas três taxas macroeconômicas não tiveram os resultados esperados – fora abandonada em três anos desde seu início no primeiro governo Dilma, apesar de política de resultados para o longo prazo –, por questões apontadas como estruturais e conjunturais internas e externas.

Após temporada em progressão – a Selic subiu de 8,75% até atingir 12,5% entre julho e agosto de 2011 –, em setembro de 2011 o Banco Central iniciou o ciclo de redução das taxas de juros – que atingiu 7,25% até abril de 2013, conforme gráfico 13. A reversão da austeridade fiscal foi tímida, na medida em que houve aumento o superávit, mas recomposição das despesas, as quais foram reduzidas sob o aspecto do investimento, mas aumentadas sob a forma de subsídios. A previsão de desvalorização cambial fora um pouco truncada, mas ocorreu sob forte vigilância em não promover a inflação – elevou-se novamente os juros e contou com política fiscal antiinflacionária, ou seja, nesse caso, de redução da inflação ligada aos custos, e não da demanda (BASTOS, 2017).

Gráfico 13 – Meta para a taxa Selic (em % ao ano)



Fonte: Banco Central (2019).

Para além da política econômica de fomento à diversificação industrial, o governo Dilma apresentou outras estratégias pautadas em programas estruturais como: reindustrialização, ampliação da infraestrutura e o desenvolvimento do setor de petróleo e gás. Seu principal instrumento de financiamento fora o BNDES. Dessa maneira, a política econômica, por ir além da macroeconomia, “tinha características desenvolvimentistas, involucradas numa ação estatal mais ampla, embora se a intensidade das experiências do período de 1950-1980, principalmente por conta do menor peso do investimento público” (CARNEIRO, 2018, p. 32-33).

No tocante ao investimento em infraestrutura, a opção se deu por fazê-lo por meio de concessões ao setor privado, o que abandonara a ideia do investimento público convencional. O argumento principal se pautava na falta de condições operacionais do Estado em executar esse programa, embora o setor privado necessitasse de apoio decisivo do setor público para realiza-lo, necessariamente via financiamento (CARNEIRO, 2018).

Desse modo, ainda que o investimento industrial tenha sofrido queda entre 2010 e 2014, a taxa de investimento em relação ao PIB se manteve quase estável graças ao aumento do investimento privado em construção civil e infraestrutura.

Todavia, a partir de 2014, com a finalização ou redução das obras necessárias à realização da Copa do Mundo no Brasil e dos Jogos Olímpicos Rio

2016, o ciclo de ampliação do investimento em infraestrutura desacelerou, assim como o investimento residencial – relacionado ao aumento do endividamento das famílias. Essa desaceleração obteve reforço com o impacto da elevação da taxa de juros iniciada em 2013, associada à elevação dos preços dos imóveis e vasta oferta de novas residências, o que encareceu a rolagem das dívidas sobre imóveis e bens duráveis e, portanto, enfraqueceu o consumo (BASTOS, 2017).

Ao considerar os quatro principais segmentos da infraestrutura em conjunto: transporte, energia, telecomunicações e água e saneamento; os investimentos aumentaram em apenas 0,5% do PIB, se comparado com o período de 2006 a 2010. Todavia, ao analisá-los separadamente, observa-se desempenhos setoriais distintos: transportes evoluiu de 0,6% do PIB de participação média no segundo governo Lula, para 1,2% do PIB em 2014, com ênfase na substituição do setor público pelo privado, como resultado dos leilões de concessões de aeroportos e rodovias; segmentos de energia permaneceram no patamar de 0,8% do PIB em razão do fim do ciclo de investimentos na expansão da capacidade de geração por meio das grandes hidrelétricas; nas telecomunicações houve queda nos investimentos em relação ao PIB, como resultado do estágio próximo à universalização da telefonia fixa e móvel alcançada pelo setor; e, por fim, no segmento de água e saneamento, os investimentos permaneceram estáveis como porcentagem do PIB, a despeito de enormes deficiências (CARNEIRO, 2018).

No que concerne ao desenvolvimento do setor de petróleo e gás, sua motivação principal advém da expectativa na exploração dos recursos do pré-sal. Entretanto, os investimentos iniciais desse processo foram vultosos, na medida que fora necessário desenvolver equipamentos especializados e sofisticados, tais como sondas, embarcações e sistemas flutuantes de produção e sistemas de submersão somente para a produção do petróleo, fora a necessária ampliação da capacidade de refino do óleo bruto. A consequência imediata dessa ação fora o atraso nos projetos e o encarecimento da produção no curto prazo. Contudo, após o período inicial de crescimento nos investimentos via desenvolvimento da tecnologia necessária para produção e refino, a Petrobrás alcançou custos operacionais de produção do petróleo aproximados aos de áreas mais produtivas do mundo, como o Oriente Médio (CARNEIRO, 2018).

As perdas financeiras na Petrobras ocorreram a partir manutenção da política de controle de preços dos derivados para o mercado interno, mesmo com o

crescimento do consumo doméstico a altas taxas. A insuficiência no atendimento da demanda pela baixa capacidade de refino no país fez com que fosse necessário recorrer à importações, potencializando a perda de receitas, o que deteriorou a situação financeira da empresa.

Outrossim, desde o final de 2014 instalou-se um ambiente negativo na Petrobras, que foi aprofundado por um conjunto de decisões de visão de curto prazo com a adoção de estratégia empresarial similar à de empresas privadas, a política de preços implementada pelo presidente da estatal, Pedro Parente, durante o governo Temer (BRASIL, 2018; REDAÇÃO RBA, 2018).

Em síntese, no setor de petróleo e gás a reversão dos investimentos foi mais grave, na medida que a Petrobrás possui um componente estratégico no fornecimento de recursos parafiscais. Sua queda fora ocasionada pela associação de três fatores: redução dos preços internacionais do petróleo, espera pelo retorno dos altos investimentos para a exploração do pré-sal e desconfiança do mercado em vistas da Operação Lava-Jato.

Nesse sentido, a pressão por resultados macroeconômicos expressivos que não foram alcançados no curto prazo e a desaceleração dos investimentos fez com que o governo Dilma se rendesse a um novo ciclo de ajuste macroeconômico facilmente identificado como próximo à ortodoxia liberal, a partir de 2015<sup>32</sup>. Sua proposta central torna-se a recuperação da confiança dos mercados local e internacional, expressa no objetivo central em manter a classificação pelas agências que avaliam o risco de investimento em um país<sup>33</sup> (CARNEIRO, 2018).

Esse ciclo recomeçou em função da pressão de representantes ideológicos do capital financeiro e operacionais do mercado financeiro, com apoio da mídia, sobre o governo e o Banco Central, frente à modificação na forma de gestão das políticas monetárias, fiscais e cambiais operadas a partir de 2011, taxando-a por irresponsabilidade técnica e populista do ponto de vista político, principalmente após ataques da presidente ao capital bancário, impondo-lhe, dessa forma, um “pragmatismo sob coação” (BASTOS, 2017, p. 29).

---

<sup>32</sup> Entretanto, seu recuo diante da reação dos interesses rentistas iniciara em 2013, com o já mencionado novo ciclo de elevação da taxa de juros.

<sup>33</sup> Nesse sentido, foi intensamente veiculado na imprensa à época o rebaixamento do Brasil no *rating* das três principais agências de classificação de risco no mundo: *Moody's*, *Standart & Poor's*, e *Fitch* (MENDONÇA, 2015; G1, 2016; FOLHA DE SÃO PAULO, 2016).

O alarmismo promovido pela retórica neoliberal tomou conta das críticas à política macroeconômica adotada pelo governo Dilma, de forma que até mesmo o capital industrial se manteve, inicialmente, em postura passiva diante dos ataques à política de juros baixos que antes pedira.

Essa postura da burguesia industrial nacional, representada na FIESP, pode ser explicada a partir de três hipóteses: 1) empresas não bancárias também dispõem de aplicações financeiras como forma, em tese, de compensar a queda de rentabilidade dos investimentos produtivos, mas dessa vez havia a queda da taxa de juros associada aos resultados frustrantes da indústria nacional no curto prazo; 2) desconfiança sobre o avanço político da presidente e seus ataques à frações do capital bancário em busca de apoio popular; 3) a existência de empresas que não necessitem de juros baixos nos bancos comuns, uma vez que não dependem de empréstimos, por possuírem fundos suficientes, ou acesso a linhas de crédito público subsidiado pelo Estado (BASTOS, 2017).

Para além da questão dos juros, há ainda um ponto de pressão e unificação da burguesia: a pauta da austeridade fiscal e salarial. A pressão do argumento ortodoxo se manteve ainda sobre a questão da tendência de elevação dos preços dos serviços como resultado da formalização do emprego e elevação do salário mínimo. Os aumentos salariais e os gastos sociais seriam mais uma justificativa para a desaceleração do investimento privado e da redução dos lucros. Entretanto, esse argumento é contrariado pelo aumento da lucratividade industrial até 2010, quando já ocorria a política de valorização do salário mínimo desde o primeiro governo Lula, conforme observado na seção anterior deste trabalho.

Ademais, ignoram que a renda dos assalariados retorna em parte para as empresas na forma de lucro sobre o consumo de massas ou sobre o crédito bancário. Contudo, ainda desconsideram a desoneração na folha de pagamentos implementada como forma de redução do custo da produção. Ou seja, os salários não poderiam ser a justificativa fundamental para a redução da rentabilidade, uma vez que não eram a condição que impossibilitava o aumento da mesma, ainda mais se comparados com os custos dos bens e serviços importados na produção industrial.

No entanto, apesar da queda na margem de lucro não ter sido provocada pela pressão salarial, o ataque ao mesmo opera dentro do projeto de compensar o aumento dos custos não vinculados à produção: aluguéis e serviços ou produtos

afetados pelo câmbio depreciado, como artigos de revenda, seguros, fretes, leasing, entre outros (BASTOS, 2017).

Além disso, a desvalorização cambial não assegurou, em curto prazo, o aumento das exportações e nem a substituição de importações no Brasil, haja vista a dependência por serviços, insumos e máquinas importadas – condição herdeira da desestruturação do parque industrial brasileiro –, assim como mercadorias para revenda no mercado interno. Dessa forma, a taxa de câmbio depreciada prejudicou a rentabilidade industrial, considerando a dificuldade em substituir bens e serviços importados no curto prazo, a até mesmo no longo, sem que seja acompanhada de políticas reestruturantes, desenvolvimento de tecnologia ou compra das mesmas por empresas que as desenvolveram (DIEGUES, 2015).

Dessa forma, as medidas adotadas a partir de 2015 foram: 1) corte de gastos, a qual visava aumentar e consolidar o superávit primário – que vinha em queda desde 2011, conforme observado na Tabela 5; 2) recuperação de tarifas e preços públicos, com ênfase na energia e combustíveis, a desonerar as contas públicas e retomar o papel do mercado na determinação desses preços; 3) “abdicar de intervir no mercado cambial por meio dos *swaps*, com base no diagnóstico de que o real havia se mantido artificialmente apreciado durante o ano de 2014”; e 4) elevação da taxa de juros, com vistas ao combate da inflação – linhas 13 e 14 da Tabela 6, abaixo (CARNEIRO, 2018).

Tabela 5 – Brasil: Indicadores econômicos

<b>Sector externo e taxa de câmbio</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
BRL/USD nominal – final de período	1,87	2,05	2,36	2,66	3,96	3,26
BRL/USD – média do ano	1,68	1,95	2,16	2,35	3,33	3,49
Balança comercial – USD bil.	30	19	2	(4)	20	48
Exportações – USD bil.	256	243	242	225	191	185
Importações – USD bil.	226	223	240	229	171	138
Conta corrente – % PIB	-2,9%	-3,0%	-3,0%	-4,2%	-3,3%	-1,3%
Reservas internacionais – USD bil.	352	379	376	374	369	372
<b>Atividade econômica</b>						
Crescimento real do PIB	4,0%	1,9%	3,0%	0,5%	-3,8%	-3,6%
Taxa nacional de desemprego – média anual	–	7,4	7,1	6,8	8,5	11,5
Taxa nacional de desemprego – fim do ano	–	7,4	6,8	7,1	9,6	12,6
<b>Inflação</b>						
IPCA	6,5%	5,8%	5,9%	6,4%	10,7%	6,3%
<b>Taxa de juros</b>						
Selic – final de período	11,0%	7,3%	10,0%	11,8%	14,3%	13,8%

Selic – média do ano	11,7%	8,5%	8,4%	11,0%	13,6%	14,2%
Taxa real de juros (Selic/IPCA) – final de período	4,9%	2,5%	2,4%	4,3%	2,6%	7,4%

#### **Finanças públicas**

Superávit primário – % do PIB	2,9%	2,2%	1,7%	-0,6%	-1,9%	-2,5%
Superávit nominal – % do PIB	-2,5%	-2,3%	-3,0%	-6,0%	-10,2%	-9,0%
Dívida líquida – % do PIB	34,5%	32,3%	30,6%	33,1%	36,0%	46,2%
Dívida bruta – % do PIB	51,3%	53,7%	51,5%	56,3%	65,5%	69,9%

Fonte: IBGE, FGV, BCB (ITAÚ, 2017).

Nesse sentido, em 2015, durante o seu segundo mandato presidencial, Dilma Rousseff resolveu repetir a fórmula de acordo de classes operada no início do governo Lula. Porém, essa conciliação nacional teria como base o programa econômico da oposição derrotada na última eleição. Na tentativa de desarmar a rivalidade com o setor bancário, que foi hostilizado em 2012, Dilma trouxe para o comando da economia um de seus representantes, Joaquim Levy, de ex-superintendente do Bradesco para Ministro da Fazenda. O preço de tal conduta seria a execução do ajuste fiscal apontado pelos economistas neoclássicos neoliberais, como o então ministro da Fazenda, enquanto condição indispensável para reverter os elevados gastos que alegavam estar no centro da perda de confiança no país pelos investidores e desaceleração do crescimento econômico (BASTOS, 2017).

O ajuste econômico iniciado no segundo governo Dilma, e capitaneado por Joaquim Levy, foi mais amplo que um “simples” ajuste fiscal. A estratégia da equipe econômica do governo se alinhava à liberalização da taxa de câmbio, remoção dos incentivos fiscais setoriais, eliminação do crédito subsidiado e busca pelo equilíbrio dos preços relativos, encarados como defasados, ou seja, uma gestão econômica fundamentada no tripé macroeconômico: política fiscal pautada em corte de gastos; e política monetária e cambial assentadas em arrocho monetário, desvalorização cambial e choque de preços administrados. Este último contribuiu para o aumento da inflação, uma vez que a adoção de preços livres para insumos produtivos – energia e combustível – resultou em elevação nos custos de toda a cadeia produtiva (MELLO e ROSSI, 2018).

A recuperação das contas públicas, portanto, era ponto central, seja a partir de cortes orçamentários ou redução do papel do Estado, empresas estatais e bancos públicos – contração fiscal. O controle inflacionário, visando o centro da meta, através da queda da demanda e dos salários também fizeram parte desse

processo, o que resultou em aumento da taxa de desemprego, queda na renda e aumento da inflação, conforme observado na Tabela 6. Ao contrário do que se esperava, os resultados primários, mesmo com o ajuste fiscal, foram mais baixos que nos anos anteriores (MELLO e ROSSI, 2018).

### *3.3.2.1 Síntese da condução econômica dos governos Lula e Dilma*

Se a partir de 2003 a estratégia de manutenção da política econômica anterior se confirma, como nos anos seguintes o Brasil atingiu taxas de crescimento superior aos anos FHC? A explicação pode ser obtida não por fatores internos, mas pela sinergia entre Estado Unidos e Ásia na alavancada que o comércio internacional deu nos anos de 2003 a 2008: boom das exportações de commodities para a China e industriais para a América do Sul – também puxadas pela China. Nesse sentido não se pode realizar uma análise estritamente fatalista, afinal o fortalecimento das relações Sul-Sul foi característico da diplomacia brasileira nos governos do PT, o que contribuiu para a ampliação do comércio e da elevação das receitas tributária (BASTOS, 2017).

A convivência – “harmoniosa” – das políticas do governo Lula com o tripé macroeconômico e suas contradições ficaram mais claras a partir de 2008: 1) a apreciação cambial teve impacto sobre a produção local, uma vez que permitiu que o poder de importação não pressionasse pela produção interna e, consigo, fossem perdidos novos elos das cadeias produtivas, não fossem reestruturadas as cadeias produtivas perdidas na década de 1990 e que não fossem criadas novas cadeias no setor de eletroeletrônica e química fina, apropriado ao momento da revolução industrial, o que evidencia desacordo com a política de reestruturação da cadeia produtiva nacional, aos moldes neokeynesianos; 2) o esforço na obtenção de altos superávits primários diminuíram o espaço fiscal para atender ao mesmo tempo as demandas pela expansão do gasto social, das inversões públicas e da garantia de subsídios ao investimento privado, de forma que a infraestrutura social e de bens públicos avançou menos rapidamente que as necessidades dos mercados de bens de consumo, serviços e habitação, a exemplo do crescimento dos congestionamentos, como expressão do aumento do número de automóveis frente à precária estrutura viária e política habitacional e 3) as metas fiscais focadas em superávits fiscais privilegiaram o interesse no curto prazo de credores, o que

contraria a visão de planejamento de longo prazo do desenvolvimentismo, de forma que tornou-se extremamente negativo recorrer à défcits para evitar a estagnação ou recessão – componente pró-cíclico – e que expressa total acordo com o neoliberalismo em países periféricos em termos de regime de política macroeconômica.

Todavia, algumas ações do governo Lula, mantidas no governo Dilma, não se renderam às exigências gerais dos credores da dívida pública, expressas na orientações Consenso de Washington. Podemos destacar a redução das privatizações e a restauração da capacidade de investimento em empresas estatais, principalmente no setor de petróleo, gás e energia elétrica como contramão do Consenso.

Outra política adotada pelo governo Lula contra a prática de orientação neoliberal se concentra na restauração do papel ativo dos bancos públicos para execução de políticas de desenvolvimento produtivo – via BNDES, já apontada na segunda parte deste trabalho ao mencionar os conglomerados nacionais AMBEV e JBS que possuem capacidade de controlar cadeias globais de valor e competir com os grandes grupos multinacionais – e expansão do mercado interno – via BB e Caixa, a partir da expansão do crédito para a agricultura, construção civil, pequenas e médias empresas, e programas de crédito consignado para o consumo.

No entanto, os fatores ora mencionados não descaracterizam a atenção fiel dos governos petistas ao tripé macroeconômico, conforme orientação neoliberal em países periféricos, uma vez que a mesma não se restringia em recuperar a possibilidade de auferir lucros com investimentos produtivos, mas garantir o poder disciplinador da política econômica sobre os trabalhadores e sobre suas aspirações de maior participação no fundo público como beneficiários.

Dessa maneira, na perspectiva de “servir a dois senhores”, e, portanto, sob os avanços das forças de oposição à política econômica adotada no primeiro governo Dilma, a austeridade ganhou espaço na condução macroeconômica e passou a orientar o segundo mandato da presidente até sua queda pelo processo de impeachment, em 2016.

O pacote de medidas proposto pela equipe econômica, a partir de 2015, não se restringia ao ajuste fiscal, mas incluía o ajuste de preços relativos oriundos da relação câmbio/salários, iniciado em 2011. Agora ele não se pautava apenas na desvalorização cambial, que se intensificou, mas também na redução dos salários

reais e do nível do emprego, o que poderia unificar as frações do capital, mas afastar o eleitorado e a base social do governo. Os preços dos insumos administrados pelo governo foram elevados para melhorar as contas na Petrobras e reduzir os insumos ao setor elétrico (BASTOS, 2017).

Nesse sentido, ao adotar como tática o recuo frente às imposições do capital financeiro, os governos Lula e Dilma afastaram-se de uma política econômica herdeira do desenvolvimentismo e aproximaram-se de aspectos de um modelo liberal em países periféricos. O que se expressa nas raízes espalhadas enquanto regras neoliberais na política econômica a partir de 2003, e a partir de 2012, sob a alcunha de velha matriz econômica, que estabelece: 1) livre circulação de capitais com câmbio flutuante; 2) política monetária estruturada sobre o regime de metas de inflação; e 3) busca pelo superávit fiscal “de modo que a economia de recursos fiscais compense, pelo menos em parte, os custos sobre a dívida pública associados à elevação de taxas de juros e à desvalorização cambial” (BASTOS, 2017, p. 9).

Contudo, a política de austeridade adotada no segundo governo Dilma não garantiu resultados no curto prazo, tendo subestimado os efeitos da desaceleração cíclica e ainda seu próprio resultado em desfavor da produção. Nesse caso, a queda do gasto público teve efeitos sobre a queda da receita das empresas, de forma que essas passaram a poupar seus recursos e, como consequência, reduziu-se a arrecadação tributária.

Outra evidência do não enquadramento, que já deve estar claro, do governo brasileiro, a partir de 2015, de qualquer estratégia social desenvolvimentista é seu ajustamento à crítica de Keynes quanto à condução de política de austeridade durante momentos de recessão. Para o economista fundador do modelo o qual o desenvolvimentismo herdou semelhanças, se há algum momento propício para a austeridade, esse é o período de *boom* e não recessão econômica (*apud* BASTOS, 2017).

O período de austeridade teve resultado inverso em relação ao apoio do empresariado e, com ele, teve alto custo político sobre a manutenção de Dilma Rousseff no poder, todavia, isso é tema de outra discussão.

Dessa maneira, observamos que em seu segundo mandato, interrompido, reinou em sua orientação macroeconômica, políticas voltadas para a contração da demanda doméstica e para o ajuste dos preços estratégicos, de forma a manter o grau de investimento, ou seja, política de austeridade de cariz liberal periférico.

## 4 CONCLUSÃO

Observamos, ao longo deste trabalho, apoiados nos dados apresentados que, desde o ano de 2005, houve maior conjugação entre a pauta econômica e social do governo, o que resultou em melhoria nos índices de bem estar da população. O crescimento econômico observado no período garantiu distribuição de renda, ainda que com caráter regressivo na estrutura tributária. O reconhecimento desse progresso, contudo, não implica em concluirmos que houve uma guinada da estratégia de desenvolvimento para o social desenvolvimentismo, uma vez que o regime de política macroeconômica dos governos do PT e a dinâmica das relações entre as frações do capital e o Estado, importantes variáveis da análise realizada, estiveram longe de superar o neoliberalismo e sua forma de implementação nos países periféricos.

Ainda que positivos, sob o ponto de vista da melhora nos indicadores sociais a partir de 2003, os governos petistas não conseguiram operar mudanças estruturais na economia e sociedade marcadas pelo subdesenvolvimento. A estrutura fundiária e a apropriação física do espaço urbano mantiveram-se praticamente inalteradas. O sistema tributário manteve sua característica regressiva, sem qualquer reforma realizada. A composição do mercado de trabalho manteve ainda uma elevada concentração de renda, os baixos salários ou salário-mínimo continuaram compondo a massa salarial, e houve crescimento contínuo do desemprego nos últimos anos do governo, o que mostra a permeabilidade das políticas de governo quando o momento econômico não é favorável.

É evidente que a conjuntura de financeirização e globalização do capitalismo em todo o mundo, influencia, quando não determina os passos da política econômica e social dos países periféricos como o Brasil. Esses países são ainda mais influenciados pelos momentos de desaquecimento das economias, haja vista sua estrutura produtiva pouco dinâmica e pautada na exportação de insumos não beneficiados.

A ausência de reformas estruturais configurou-se como causa e consequência da manutenção da política de alianças, do não rompimento com o modelo de desenvolvimento e ainda do abandono do Partido dos Trabalhadores em disputar a hegemonia na sociedade e manter o regime de política macroeconômica que se tentou implantar a partir de 2011, com vistas à dinamização da produção nacional.

Apesar, repetimos, dos avanços sob o ponto de vista dos indicadores sociais em relação aos governos FHC, a partir de 2003 tivemos a manutenção e intensificação de fatores que expressam a lógica liberal-periférica: a estratégia de captura das fontes de financiamento da Seguridade Social para a área Fiscal foi mantida e intensificada através da Desvinculação das Receitas da União, o incentivo à mercantilização de direitos sociais – planos de saúde, previdência privada, crescimento de escolas e faculdades privadas –, a flexibilização das relações trabalhistas e o abandono da proposta de reforma agrária.

A estratégia das desonerações tributárias, apesar da justificativa em manter o nível de emprego em meio à crise, se prolongou de 2009 a 2015, o que resultou em perda de receitas importantes para o financiamento da seguridade social, na rotulação do governo como irresponsável do ponto de vista fiscal e ainda contou com o descontentamento da fração dos industriais quando as isenções foram retiradas.

Em síntese, no que se refere ao enquadramento dos governos do Partido dos Trabalhadores de 2003 a 2016, **em relação ao regime de política macroeconômica**, ou seja, o lugar e o modo como o Estado se articula com o processo de acumulação, **à dinâmica das relações intercapitalistas e à estrutura social**, podemos resumi-los em delimitá-los em três momentos específicos: 1- primeiros anos do governo Lula – 2003 a 2005; 2- governo Lula a partir de 2006 e primeiro governo Dilma; e 3- segundo governo Dilma aos dias atuais.

No que se refere ao 1º momento – governo Lula de 2003 a 2005 –, sob a ótica do **regime de política macroeconômica**, podemos defini-lo **como continuidade da estratégia liberal-periférica** do governo FHC – metas de inflação, superávit fiscal e câmbio flutuante – em confluência com o *boom* na exportação de *commodities* e consequente fortalecimento do setor produtor-exportador de *commodities* do agronegócio e indústria de minério, que garantiu resultados positivos na balança comercial e ênfase nas relações Sul-Sul. Em relação à **estrutura social**, **ocorreram os primeiros passos** de uma política social de valorização do salário-mínimo e programas de transferência de renda, no sentido de desenvolver um mercado de consumo internamente, **aos moldes das diretrizes social desenvolvimentistas**. Permaneceu nesse período, assim como nos posteriores, a indiferença quanto à reforma agrária.

A respeito do 2º momento de condução econômica e social dos governos recentes – governo Lula de 2006 a 2010 e primeiro governo Dilma – observamos o **relaxamento da estratégia macroeconômica liberal** – desonerações, redução dos custos de produção e financiamento via BNDES e bancos públicos – em função do fortalecimento da burguesia interna e, na mesma perspectiva, da industrial – fracassada –, ou seja, em vistas de um reordenamento das relações intercapitalistas em favor da estrutura produtiva nacional. Todavia, houve ainda intensificação da utilização do mecanismo de Desvinculação das Receitas da União, de forma a compensar as desonerações fiscais. De qualquer forma, o período em questão se caracterizou pela conjuntura em grande parte favorável, que permitiu a adoção de um **regime macroeconômico com inflexões social desenvolvimentistas, ainda que como forma de administrar o padrão liberal-periférico.**

Nesse período, no que tange à **estrutura social**, houve fortalecimento dos direitos sociais e redução de desigualdades – ainda que sem tocar na questão tributária e, como resultado, na concentração de riqueza – a partir da intensificação da política de valorização do salário mínimo, ampliação de beneficiários nos programas de transferência de renda, criação do programa habitacional que atendeu principalmente famílias de baixa renda e fortaleceu o setor de construção civil – dupla função: econômica e social –, expansão da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, do Sistema S – via Pronatec – e das instituições de ensino superior, expansão do crédito para consumo e, portanto, fortalecimento do mercado de consumo de massas. A criação de empregos ficou dividida no período, com crescimento até 2011 e posterior retraimento, apesar do saldo positivo. Houve ainda, associado à ampliação da renda, o incentivo à mercantilização dos direitos sociais, como saúde, previdência e educação, que configura-se como característica do modelo liberal periférico. Todavia, em função dos elementos mencionados, a dimensão social desse 2º momento se definiu pelo seu fortalecimento, ou seja, **prevaleceu a perspectiva do social desenvolvimentismo.**

No que concerne ao 3º momento abordado – segundo governo Dilma, de 2015, aos dias atuais – o mesmo se pautou pela ênfase no discurso de equilíbrio fiscal para retomada do crescimento e **forte subordinação da política social ao regime de política macroeconômica liberal-periférico.** O aprofundamento da exploração do trabalho via flexibilização das relações trabalhistas e interesse pela reforma da previdência; a perda em níveis de renda oriundas do trabalho de 90% da

população; o aumento da proporção e dos números absolutos de pobres; a indexação das despesas públicas à inflação, via Emenda Constitucional 95/2016, do Novo Regime Fiscal; o esvaziamento da capacidade estratégica da Petrobrás pela abertura do pré-sal às empresas estrangeiras; e programas de privatização de empresas estatais são exemplos que sustentam a perspectiva de condução do **regime de política macroeconômica e da política social alinhados com as orientações neoliberais para países em desenvolvimento, ou seja, com o padrão liberal-periférico**. Ressaltamos que apesar da classificação desse período englobar três diferentes governos, eles possuem distintos graus de aderência quanto à condução liberal-periférica da política econômica, todavia esse caráter é iniciado no governo Dilma, e intensificado cada vez mais até os dias atuais.

Não cabe aqui neste trabalho o julgamento acerca do sucesso ou não da condução da política econômica sobre os governos apontados nos objetivos, uma vez que seria necessário análise mais ampla da estrutura econômica e social nacional, da conjuntura econômica e política nacional e internacional, do modo de organização do capitalismo e suas expressões sobre as economias centrais e periféricas em momentos históricos distintos – para comparação –, além da definição de qual perspectiva atingida corresponderia ao “sucesso”. A proposta desta dissertação se pautava no enquadramento dos governos brasileiros de 2003 a 2016, e de elementos de sua política econômica e social, aos modelos de desenvolvimento em questão: social desenvolvimentismo e liberal-periférico.

Todavia, ao ampliarmos o espectro de observação e análise acerca do modelo de desenvolvimento adotado no conjunto dos governos do PT, observamos que as características de social desenvolvimentismo não impediram os resultados gerais e a manutenção de características centrais do padrão liberal-periférico.

Na definição de Boito (2012), a defesa da frente neodesenvolvimentista não rompe com a inserção subordinada no capitalismo neoliberal global, e por isso, pode ser compreendida como modelo liberal periférico, uma vez que

a) apresenta um crescimento econômico que, embora seja muito maior do que aquele verificado na década de 1990, é bem mais modesto que aquele propiciado pelo velho desenvolvimentismo, b) confere importância menor ao mercado interno, posto que mantém a abertura comercial herdada de Collor e de FHC c) atribui importância menor à política de desenvolvimento do parque industrial local, d) aceita os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, promovendo, em condições históricas novas, uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro, e) tem

menor capacidade distributiva da renda e f) o novo desenvolvimentismo é dirigido por uma fração burguesa que perdeu toda veleidade de agir como força social nacionalista e anti-imperialista (BOITO, 2012, p. 6).

Dessa forma, em síntese em relação aos resultados do ciclo dos governos Lula e Dilma, podemos inferir três afirmações fundamentais: 1- o regime de política macroeconômica pautado no tripé macroeconômico foi mantido em grande parte do período, principalmente quando à conjuntura internacional não era favorável ou permissiva quanto ao relaxamento do tripé; 2- a dinâmica das relações intercapitalistas manteve o processo de desindustrialização e especialização regressiva da estrutura produtiva; e 3- a redução da desigualdade social e econômica não ocorreu de forma estrutural, uma vez que não houve democratização da propriedade privada e redistribuição da riqueza, mas somente da renda.

Isso posto, apesar de o termo neodesenvolvimentismo e sua versão social desenvolvimentismo serem herdeiros do desenvolvimentismo – etimologicamente –, o mesmo se expressa empiricamente de forma oposta ao projeto nacional-desenvolvimentista, “visto que a conduta do governo, o desempenho da economia e as estruturas de produção, comércio exterior e propriedade caminham no sentido contrário ao que seria o projeto nacional-desenvolvimentista”. Neste sentido, o neodesenvolvimentismo do governo Lula é chamado também de “nacional-desenvolvimentismo às avessas”, portanto, não se concretizou enquanto estratégia social desenvolvimentista (GONÇALVES, 2012a, p. 7).

Essa inversão no termo é realizada porque no governo Lula os eixos estruturantes do nacional-desenvolvimentismo foram invertidos. Houve no período, conforme Gonçalves (2012a, p. 23):

desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização as exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização; perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural em função do aumento do passivo externo financeiro; maior concentração de capital; e crescente dominação financeira, que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação.

Desse modo, podemos observar que as principais características do modelo liberal periférico permaneceram presentes ao longo dos últimos 29 anos, o que deixa evidente a natureza dependente do capitalismo brasileiro e os limites de aplicação

das políticas neodesenvolvimentistas em um padrão de desenvolvimento fundado no MLP.

Nesse sentido, Filgueiras (2014) afirma que o atual padrão de desenvolvimento do capitalismo no Brasil começou a se desenhar na década de 1990 e, com poucas alterações, permanece vigente até hoje. Todavia, isso não significa que ao longo de quase 30 anos, as políticas econômicas e sociais tenham sido as mesmas, conforme observado ao longo do trabalho. Contudo, as diferenças permaneceram filiadas às distintas frações do capital que pressionavam o bloco político no poder e às mudanças que ocorriam na dinâmica da economia mundial – crise neoliberal, *boom* das *commodities* e crise iniciada em 2008, por exemplo.

Dessa maneira, associar o desempenho da economia brasileira até mesmo em seu melhor momento durante os governos petistas, entre 2006 e 2008 – retomada de taxas de crescimento –, a um modelo econômico novo desenvolvimentista pode incorrer em má interpretação, uma vez que, apesar da política macroeconômica adotada, o referido desempenho pode ser facilmente revertido – como o foi –, uma vez que a estrutura do padrão de desenvolvimento foi mantida. (FILGUEIRAS, 2014).

Em resposta à indagação a respeito de países como o Brasil, que se declaram neodesenvolvimentistas, se constituírem em alternativa pós-neoliberal, Boaventura de Souza Santos afirma que

Nesta segunda década [do século XXI] estes governos continuam declarando-se pós-neoliberais e têm alguma razão, mas não toda a razão. Por que poderíamos chamá-los pós-neoliberais? Bom, em parte porque o Estado controla muito mais a economia, é um interventor na mesma [...]. Ou seja, existe um ativismo estatal mais forte que vai contra o neoliberalismo [...].

Agora, qual é a forma de operar destes países? Bom, são 'pós-neoliberais' internamente para conseguir alguma medida de redistribuição social, mas não questionam o neoliberalismo internacional, o capitalismo financeiro nem as regras do livre comércio e jogam com as regras destes tratados. O modelo de desenvolvimento é neoliberal (SANTOS, 2014).

Observamos, em síntese, que o poder político das ideias neoliberais permaneceram dominantes sobre qualquer perspectiva social desenvolvimentista durante os governos do PT, uma vez que a condução da política macroeconômica, durante a maior parte do tempo, foi voltada para a estabilização e não para o crescimento – seja pela incapacidade das ideias social desenvolvimentistas de formarem uma coalizão política que derrubasse as ideias neoliberais, ou por

questões relacionadas ao transformismo do Partido dos Trabalhadores, que não cabem neste trabalho –, enquanto objetivo principal.

Tudo bem que implementar um programa de desenvolvimento completamente associado ao respeito aos princípios constitucionais de bem estar previstos na Constituição de 88 não dependeria somente de vontade pessoal ou política dos presidentes. A questão estrutural da economia brasileira – e suas especificidades – e internacional e principalmente da conformação do capitalismo em sua fase financeira leva a entraves nas conduções de governos que se queiram democráticos, principalmente aos países periféricos, por inúmeros motivos, um deles sua posição subalterna na divisão internacional do trabalho.

Então não cabe apenas ao PT fazer sua autocrítica quanto à promessa *versus* realização dos projetos e do que se esperava do partido – mesmo com as sinalizações expressas na “Carta ao povo brasileiro” (SILVA, 2002), que talvez tivesse apenas o fundo eleitoral. Todavia, descartar o transformismo do partido na condução do Estado brasileiro e insistir na ideia de que o Brasil viveu um período que possa ser nomeado como social desenvolvimentismo já é demais. Os presidentes do período, apesar de discursos inflamados em crítica ao neoliberalismo, nunca o questionaram em sua estrutura, nem o capitalismo financeiro nem as regras do livre comércio e jogam com as regras destes tratados.

Destarte, ainda que em momentos específicos algumas variáveis de análise do modelo econômico tenham sofrido uma inflexão em direção ao social desenvolvimentismo, isso não ocorreu de maneira plena, haja vista a coalizão de forças políticas e econômicas necessárias à governabilidade. Portanto, podemos afirmar que o modelo de desenvolvimento adotado em todos os governos destas duas primeiras décadas do século XXI é liberal-periférico.

## REFERÊNCIAS

ADVFN. Balanço financeiro Embraer – EMBR3. **ADVFN**. Disponível em: <https://br.advfn.com/bolsa-de-valores/bovespa/embraer-EMBR3/balanco>. Acesso em: 22 jul. 2019.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. As Intrincadas Relações entre Política Fiscal e Creditícia no Brasil Pós-2008. **Econômica**, Niterói, vol. 13, nº. 2, p. 125-154, 2011.

AMBEV. Histórico. **AMBEV**. Disponível em: [http://ri.ambev.com.br/conteudo\\_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=43349](http://ri.ambev.com.br/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=43349). Acesso em: 17 ago. 2018.

AGÊNCIA ESTADO e REUTERS. Perdigão e Sadia criam Brasil Foods e vão captar R\$ 4 bilhões. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 19 maio 2009. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,perdigao-e-sadia-criam-brasil-foods-e-vao-captar-r-4-bilhoes,373258>. Acesso em: 10 ago. 2018.

AZEVEDO, André Filipe; STRACK, Diego. A doença holandesa no Brasil: sintomas e efeitos. **Economia e Desenvolvimento**, Santa Maria, vol. 24, n. 2, p. 68-91, jul.-dez. 2012.

BANCO CENTRAL do Brasil. **Metas para a taxa Selic**. 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/grafico/graficoestatistica/metaselic>. Acesso em: 24 ago. 2019.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antônio Pereira de. A Inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (org.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Editora Boitempo, 2010.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas: Unicamp, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

\_\_\_\_\_. Ascensão e crise no governo Dilma Rousseff e o Golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, mai.-ago. 2017.

BIANCARELLI, André. Desafios e oportunidades para o desenvolvimento brasileiro – aspectos econômicos. In: **Desafios ao desenvolvimento brasileiro: uma abordagem social-desenvolvimentista**. Brasília: CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, p. 29-44, 2003a.

\_\_\_\_\_. Recomendações para o avanço do pensamento social-desenvolvimentista. In: **Desafios ao desenvolvimento brasileiro: uma abordagem social-desenvolvimentista**. Brasília: CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, p. 45-66, 2003b.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

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

\_\_\_\_\_. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, nº. 21, p. 729-747, 2012.

\_\_\_\_\_. O modelo de desenvolvimento proposto por Lula e Dilma. **Brasil Debate**, 2014. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/o-modelo-de-desenvolvimento-proposto-por-lula-e-dilma/>. Acesso em: 02 ago. 2019.

BOITO Jr., Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. *In*: Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, 9ª edição, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: FGV, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16866>. Acesso em: 02 maio 2018.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 15 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011**. Dispõe sobre o valor do salário mínimo em 2011 e a sua política de valorização de longo prazo. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12382.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12382.htm). Acesso em: 02 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015**. Dispõe sobre a política de valorização do salário-mínimo e dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para o período de 2016 a 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13152.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13152.htm). Acesso em: 02 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.661, de 1º de janeiro de 2019**. Regulamenta a Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e a sua política de valorização de longo prazo. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9661.htm). Acesso em: 02 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. 2018

BRASIL, Cristina Índio do. Parente diz que política de preços da Petrobras será mantida. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 29 maio 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-05/parente-diz-que-politica-de-precos-da-petrobras-sera-mantida>. Acesso em 25 jul. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Despesas do Estado, repartição e valor. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 2, p. 5-29, jul.-set. 1982.

\_\_\_\_\_. Retomada da revolução nacional e novo desenvolvimentismo. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil**: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo: editora 34, 5ª edição, 2003.

\_\_\_\_\_. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, jul-set 2006.

\_\_\_\_\_. La estrategia de crecimiento con ahorro externo y la economía brasileña desde principios de la década del noventa. *In*: VIDAL, G.; GUILLÉN R., A. (org.). **Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización** (homenaje a Celso Furtado). Buenos Aires: Clacso, 2008.

\_\_\_\_\_. As três interpretações da dependência. **Perspectivas**, São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul.-dez. 2010a.

\_\_\_\_\_. Do antigo ao novo desenvolvimento na América Latina. **Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas** – FGV-EESP. Texto para discussão 274, nov. 2010b.

\_\_\_\_\_. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p.145-165, jul.-dez. 2016.

CALEIRO, João Pedro. Veja no gráfico o sobe e desce da inflação nos últimos 20 anos. **Exame**, 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/veja-no-grafico-o-sobe-e-desce-da-inflacao-nos-ultimos-20-anos/>. Acesso em: 10 ago 2019.

CALGARO, Fernanda; MARTELLO, Alexandro. Temer assina decreto definindo salário mínimo de 2018 em R\$ 954. **G1**, Brasília, 29 dez. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-assina-decreto-definindo-salario-minimo-de-2018-em-r-954.ghtml>. Acesso em: 16 ago. 2018.

CALIXTRE, André; FAGNANI, Eduardo. A política social nos limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). *In*: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (org.) **Para além da Política Econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, p. 327-364, 2018.

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas: Unicamp, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012

\_\_\_\_\_. Navegando a contravento: uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. *In*: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (org.) **Para além da Política Econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, p. 11-54, 2018.

CARVALHO, Leonardo Mello de; RIBEIRO, Fernando José da S. P. **Indicadores de consumo aparente de bens industriais: metodologia e resultados**. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out.-dez. 2012.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br>. Acesso em: 21 Jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Portal de inversión social en América Latina y el Caribe. Disponível em: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/brasil>. Acesso em: 01 ago. 2019.

CEPEDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e o novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 26, nº. 75, p. 77-90, 2012.

DIAS PEREIRA, José Maria. Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil. **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p.121-141, jul-dez 2011.

DIEESE. **Política de Valorização do Salário Mínimo**: Depois de 20 anos, reajuste fica abaixo da inflação (INPC). Nota técnica, nº 166, jan. 2017.

DIEGUES, Antônio Carlos. As transformações no padrão de organização e acumulação da indústria: da desindustrialização à 'Doença Brasileira'. In: BELLUZZO, L. G. de M.; BASTOS, P. P. Z. (org.) **Austeridade para quem?** Balanço e Perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior e Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

FAGNANI, Eduardo. Dimensão social do desenvolvimento: proposta de eixos estruturantes. In: **Desafios ao desenvolvimento brasileiro**: uma abordagem social-desenvolvimentista. Brasília: CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, p. 105-122, 2003.

FILGUEIRAS, Luiz; PINHEIRO, Bruno; PHILIGRET, Celeste; BALANCO, Paulo. Modelo Liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, p. 35-69, 2010.

FILGUEIRA, Luiz. **A Natureza do Atual Padrão de Desenvolvimento Brasileiro e o processo de desindustrialização**. Centro Celso Furtado e BNB, 2012. Disponível em: [http://www.ie.ufu.br/sites/ie.ufu.br/files/Anexos/Bookpage/Filgueiras\\_padrao%20de%20desenvolvimento%20brasileiro\\_0.pdf](http://www.ie.ufu.br/sites/ie.ufu.br/files/Anexos/Bookpage/Filgueiras_padrao%20de%20desenvolvimento%20brasileiro_0.pdf). Acesso em: 23 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. A natureza e os limites do desenvolvimentismo no capitalismo dependente brasileiro. **Margem Esquerda** – ensaios marxistas, São Paulo, nº 23, p. 32-38, out. 2014.

\_\_\_\_\_. Padrão de reprodução do capital e capitalismo dependente no Brasil atual. **Caderno CRH**, Salvador v. 31, nº 84, p. 519-534, dez. 2018.

FILGUEIRAS, Luiz; DRUCK, Graça; MOREIRA, Uallace. Ajuste fiscal e as universidades públicas brasileiras: a nova investida do Banco Mundial. **Caderno do CEAS**, Salvador/Recife, nº 242, p. 602-634, set.-dez. 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Moody's é terceira agência de risco a retirar selo de bom pagador do Brasil**. São Paulo, 24 fev. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/02/1742694-agencia-de-risco-moodys-tira-selo-de-bom-pagador-do-brasil.shtml>. Acesso em: 25 jul. 2019.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

G1. **Moody's tira grau de investimento do Brasil**. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/02/moodys-tira-grau-de-investimento-do-brasil.html>. Acesso em: 25 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Embraer registrou em 2018 primeiro prejuízo em 21 anos, diz Economática**. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/03/14/embraer-registrou-em-2018-primeiro-prejuizo-em-21-anos-diz-economatica.ghtml>. Acesso em: 22 jul. 2019.

GONÇALVES, Reinaldo. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, nº 31, p. 5-30, fev. 2012a.

\_\_\_\_\_. Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 637-671, out.-dez. 2012b.

\_\_\_\_\_. Balanço crítico da economia brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, nº 37, p. 7-39, jan. 2014.

GURGEL, Cláudio; JUSTEN, Ágatha. **A terceira geração do neoliberalismo no Brasil**. Mimeo, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Comunicados do Ipea**, nº 75, 2011.

\_\_\_\_\_. Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social. **Comunicados do Ipea**, nº 92, 2011b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2002**. Brasília:

INEP, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 ago. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Básica 2008**. Brasília: INEP, 2009. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 10 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2016**. Brasília: INEP, 2017a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 10 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2016**. Brasília: INEP, 2017b. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 ago. 2019.

ITAÚ. Economia melhor em meio a riscos maiores. **Revisão de cenário – Brasil**. Itaú, 08 dez. 2017. Disponível em: <https://www.itaubba-pt/analises-economicas/publicacoes/revisao-de-cenario-brasil/economia-melhor-em-meio-a-riscos-maiores>. Acesso em: 02 ago. 2019.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

MANTEGA, Guido. **Crise Mundial: impactos sobre o Brasil e ações do governo**. Ministério da Fazenda, 2008. Disponível em: <http://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2008/Impacto-sobre-o-Brasil-e-Acoes-do-Governo-26112008.pdf1/view>. Acesso em: 17 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Atravessando a crise mundial**. Ministério da Fazenda, 2009a. Disponível em: <http://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2009/p180209-conselho-politico-pdf26/view>. Acesso em: 17 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **O Brasil e a crise mundial**. Ministério da Fazenda, 2009b. Disponível em: <http://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2009/p150409-pdf22/view>. Acesso em: 17 jul. 2019.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARX, Karl. Posfácio da segunda edição. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 119-130.

MATTEI, Lauro. Gênese e agenda do “novo desenvolvimentismo brasileiro”. In: IV ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA (AKB), 2011, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Associação Keynesiana Brasileira, p. 1-18, 2011.

MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. *In*: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (org.) **Para além da Política Econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, p. 245-282, 2018.

MENDES, Luiz Henrique; ADACHI, Vanessa; TORRES, Fernando; GÓIS, Francisco. A saga da JBS. **Valor Econômico**, São Paulo e Rio de Janeiro, 7 jul. 2017. Disponível em: <https://www.valor.com.br/especial/jbs>. Acesso em: 10 ago. 2018.

MENDONÇA, Heloísa. Agência Fitch retira o selo de bom pagador do Brasil. **EL PAÍS**, São Paulo, 2015. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/16/economia/1450278719\\_673251.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/16/economia/1450278719_673251.html). Acesso em: 25 jul. 2019.

MERCADANTE, Aloizio. **As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: Análise do Governo Lula (2003-2010)**. 2010. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, 2010.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; AMADO, Adriana Moreira. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. **Economia e Sociedade**, Unicamp, Campinas, v. 24, p.1-28, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2015v24n1art1>.

MORAIS, Lécio; SAAD FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº. 4, p. 507-527, 2011.

NERI, Marcelo C. **A escalada da desigualdade**: qual foi o impacto da crise sobre a distribuição da renda e a pobreza? Rio de Janeiro: FGV Social, ago. 2019. Disponível em: <https://cps.fgv.br/Desigualdade>. Acesso em: 27 ago. 2019

POCHMANN, Márcio. **Desenvolvimento e perspectivas para o Brasil**. Brasília: IPEA, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil**: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010b.

PREBISCH, Raúl. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 47-111, jul. 1949. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2443/1767>. Acesso em: 21 Jul. 2018.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Declaração**: obrigatoriedade de apresentação. Ministério da Fazenda. 2016. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/interface/cidadao/irpf/2016/declaracao/obrigatoriedade>. Acesso em: 02 ago. 2019.

REDAÇÃO RBA. Como funciona a política de preços da Petrobras. **Rede Brasil Atual**, 24 maio 2018. Disponível em:

<https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2018/05/como-funciona-a-politica-de-precos-da-petrobras/>. Acesso em: 25 jul. 2019.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. *In*: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

SAMPAIO JR., Plínio Soares de Arruda. **Entre a nação e a barbárie**: uma leitura das contribuições de Caio Prado Jr., Florestan Fernandes e Celso Furtado à crítica do capitalismo dependente. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 1997.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out.-dez. 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O neoextrativismo está acabando com a América Latina. [Entrevista cedida a] Steven Navarrete Cardona. **El Espectador**, Bogotá, 26 out. 2014. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/537124-o-neoextrativismo-esta-acabando-com-a-america-latina-entrevista-com-boaventura-de-sousa-santos>. Acesso em: 10 ago. 2019.

HAMEL, Gary. Eficiência não basta: as empresas precisam inovar na gestão. [Entrevista cedida a] Chris Stanley. HSM Management, São Paulo, n. 79, mar./abr. 2010. Disponível em: <http://www.revistahsm.com.br/coluna/gary-hamel-e-gestao-na-era-da-criatividade/>. Acesso em: 23 mar. 2017.

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

SILVA, Luiz Inácio Lula. Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 24 jun. 2002.

TESOURO NACIONAL. **Gasto social do Governo Central: 2002 a 2015**. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>. Acesso em: 03 ago. 2019.

TRASPDINI, Roberta Sperandio; MANDARINO, Thiago Marques. Desenvolvimentismo x neodesenvolvimentismo na América Latina: continuidade e/ou ruptura? 37º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. 2013, Águas de Lindóia. **Anais [...]**. ANPOCS, São Paulo, 2013, p. 1-29.

TRT-1. Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. **RO: 01004031820165010501**, Relator: José Luis Campos Xavier, Data de Julgamento: 08/03/2017, Sétima Turma, 18 abr. 2017.

WEINSTEIN, Bárbara. **(Re) formação da classe trabalhadora no Brasil (1920-1964)**. São Paulo: Cortez, 2000.

WILLIAMSON. **Depois do Consenso de Washington**: uma agenda para reforma econômica na América Latina. Palestra apresentada à FAAP. São Paulo, 25 de agosto de 2003.