



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**SIMONE MARIA LIMA DE CARVALHO**

**O MODELO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
BRASILEIRO – PROGRAMAS DE GOVERNO, PLANOS  
PLURIANUAIS E ORÇAMENTOS (2003 A 2015)**

Salvador  
2021

**SIMONE MARIA LIMA DE CARVALHO**

**O MODELO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
BRASILEIRO – PROGRAMAS DE GOVERNO, PLANOS  
PLURIANUAIS E ORÇAMENTOS (2003 A 2015)**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em  
Administração da Universidade Federal da Bahia – UFBA,  
como requisito parcial a obtenção do grau de Doutora em  
Administração

Orientadora: Profa. Dra. Renata Alvarez Rossi  
Coorientadora: Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos  
Santos

Salvador  
2021

Escola de Administração - UFBA

C586 Carvalho, Simone Maria Lima de.

O modelo de desenvolvimento econômico brasileiro – programas de governo, planos plurianuais e orçamentos (2003 – 2015) / Simone Maria Lima de Carvalho – 2021.

180 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Renata Alvarez Rossi.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2021.

1. Desenvolvimento econômico – Brasil - 2003 – 2015. 3. Neoliberalismo. 4. Orçamento. 5. Finanças públicas. 6. Políticas públicas. 7. Renda – Distribuição - Brasil. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 338.981

**SIMONE MARIA LIMA DE CARVALHO**

**O MODELO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
BRASILEIRO – PROGRAMAS DE GOVERNO, PLANOS  
PLURIANUAIS E ORÇAMENTOS (2003 A 2015)**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção de grau de Doutora em Administração,  
Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora.

Salvador, 15 de dezembro de 2021

---

**Profa. Dra. Renata Alvarez Rossi – Orientadora**

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Brasil  
Universidade Federal da Bahia

---

**Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos – Coorientadora**

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas, Brasil  
Universidade Federal da Bahia

---

**Prof. Dr. Emir Simão Sader**

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, Brasil  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

---

**Prof. Dr. João Pereira Oliveira Júnior**

Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade de Salvador, Brasil  
Universidade de Salvador

---

**Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho**

Doutor em Regional Planning pela LSE- University of London, Inglaterra  
Universidade Federal da Bahia

Aos meus pais, irmãs e irmão, sobrinhas e  
sobrinho

## AGRADECIMENTOS

Agradeço às professoras Renata Rossi e Elisabete Santos, minhas orientadoras, pelo acolhimento, pelo estímulo no decorrer de todo o percurso, pelos ensinamentos e trocas, pela inspiração que seguirá comigo.

Agradeço aos professores José Antônio Pinho e João Pereira pelas importantes contribuições em minha banca de qualificação.

Ao professor Emir Sader e, novamente, aos professores José Antônio Pinho e João Pereira, por participarem da banca de doutorado.

A todos aqueles que, gentilmente, disponibilizaram-se para a realização das entrevistas.

Agradeço a minha família pelo apoio incondicional, por estar sempre presente em todo o processo e compreender as ausências.

A Fabiane Louise, pela parceria desde o início da caminhada, pelas trocas de experiências e incentivo incansável.

Aos amigos e amigas, que acompanharam toda a trajetória do doutorado, pelo apoio e torcida, especialmente Camilla Batista.

Agradeço a Ivan Lima pelo apoio essencial para a realização das entrevistas.

Agradeço a todos os professores e servidores do NPGA, aos meus colegas de turma e parceiros durante a jornada, especialmente, Melquíades, Daiane e Sara.

À Universidade pública, que fez parte de toda a minha trajetória acadêmica.

A Deus, por tudo.

CARVALHO, Simone Maria Lima de. **O modelo de Desenvolvimento Econômico Brasileiro - Programas de Governo, Planos Plurianuais e Orçamentos** (2003 a 2015). Orientadora: Renata Alvarez Rossi. Coorientadora: Maria Elisabete Pereira dos Santos. 180 f il. Tese (Doutorado) - Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo caracterizar o modelo de desenvolvimento econômico implementado no Brasil, no período de 2003 a 2015, considerando a relação entre Programas de Governo, Planos Plurianuais-PPA e execução dos orçamentos. Trata-se de discutir a seguinte questão: Em que consiste o modelo de desenvolvimento econômico do governo federal, no período de 2003 a 2015, considerando as proposições dos Programas de Governo (promessas) e a implementação dos Planos Plurianuais e Orçamentos (ações)? O trabalho discute a tese de que há um descompasso entre os Programas de Governo, que prometeram conduzir o país a um patamar diferenciado em termos da redução das desigualdades sociais e os PPA que, relativamente, implementaram projetos que beneficiaram, sobretudo, os grandes grupos econômicos tradicionalmente hegemônicos, em prejuízo de uma economia voltada ao atendimento de necessidades do conjunto da população, dos trabalhadores, capaz de reverter a situação de desigualdade estrutural. O modelo implementado no Brasil não alterou a lógica de acumulação de setores hegemônicos do capital, apesar de ter incorporado a inclusão social como pilar, com a adoção de políticas que favoreceram a distribuição de renda entre as classes populares, diferenciando-se do histórico processo em que o crescimento era seguido do aumento da desigualdade. Esse trabalho se justifica do ponto de vista teórico por contribuir para o debate das possibilidades e limites de construção e implementação de paradigmas de desenvolvimento considerados como alternativos ao neoliberalismo e velho desenvolvimentismo. As principais fontes de pesquisa são documentos oficiais sobre os programas de governo, os planos plurianuais e orçamentos, dados secundários de instituições de pesquisa como IBGE, IPEA e entrevistas semiestruturadas, além da revisão bibliográfica dos trabalhos de autores como Celso Furtado, Ricardo Bielschowsky, Luís Carlos Bresser Pereira, Pedro César Dutra Fonseca, Armando Boito Jr., André Singer, Emir Sader, Jessé Souza, entre outros autores associados às correntes do pensamento desenvolvimentista no País, além de autores que discutem o modelo econômico neoliberal como Luiz Filgueiras, Juarez Guimarães e Perry Anderson.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Econômico. Desenvolvimentismo. Neoliberalismo.

CARVALHO, Simone Maria Lima de. **The Brazilian Economic Development Model - Government Programs, Multi-year Plans and Budgets** (2003 to 2015). Advisor: Renata Alvarez Rossi. Co-advisor: Maria Elisabete Pereira dos Santos. 180 f il. Doctoral Thesis - Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

## **ABSTRACT**

This work aims to characterize the economic development model implemented in Brazil, in the period from 2003 to 2015, considering the relationship between Government Programs, Pluriannual Plans (PPA) and budget execution. It discusses the following issue: What is the federal government's economic development model in the period 2003-2015, considering the proposals of the Government Programs (promises) and the implementation of the Pluriannual Plans and Budgets (actions)? The work discusses the thesis that there is a mismatch between the Government Programs, which pledged to lead the country to a differentiated level in terms of the reduction of social inequalities, and the PPA, which, to some extent, implemented projects that mainly benefited traditionally hegemonic large corporations, as opposed to an economy focused on the needs of the population as a whole and its workforce, and able to reverse the country's situation of structural economic inequality and the conflicts between capital and labor. The model implemented in Brazil, in the period 2003-2015, did not reverse the logic of accumulation in hegemonic sectors of capital, despite having incorporated social inclusion as a pillar, with the adoption of policies that favored income distribution among the popular classes, differing from the historical process in which growth was followed by an increase in inequality. This work is justified, from a theoretical point of view, by its contribution to the debate on the possibilities and limits of construction and implementation of development paradigms considered as alternatives to neoliberalism and the old developmentalism model that was established in the 1950s-1970s. The main sources of research are official documents on government programs, the pluriannual plans and budgets, secondary data from research institutions such as IBGE, IPEA and other public bodies, and semi-structured interviews, in addition to the bibliographic review of the works of authors such as Celso Furtado, Ricardo Bielschowsky, Luís Carlos Bresser Pereira, Pedro César Dutra Fonseca, Armando Boito Jr, André Singer, Emir Sader, Jessé Souza, among other authors associated with the developmentalist school of thought in Brazil, as well as authors who discuss the neoliberal economic model, such as Luiz Filgueiras, Juarez Guimarães and Perry Anderson.

**Keywords:** Economic Development. Developmentalism. Neoliberalism.



CARVALHO, Simone Maria Lima de. **El Modelo de Desarrollo Económico Brasileño: Programas Gubernamentales, Planes Plurianuales y Presupuestos** (2003 a 2015). Asesora: Renata Alvarez Rossi. Co-asesora: Maria Elisabete Pereira dos Santos. 180 f il. Tesis doctoral - Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo es caracterizar el modelo de desarrollo económico implementado en Brasil en el período de 2003 a 2015, considerando la relación entre los Programas de Gobierno, los Planes Plurianuales-PPA y la implementación de los presupuestos. Se trata de discutir la siguiente pregunta: ¿Cuál es el modelo de desarrollo económico del gobierno federal en el período de 2003 a 2015, considerando las propuestas de los Programas de Gobierno (promesas) y la implementación de los Planes y Presupuestos Plurianuales (acciones)? El trabajo discute la tesis de que hay una pérdida de compás entre los Programas de Gobierno, que prometían llevar al país a un nivel diferenciado, en términos de reducción de las desigualdades sociales, y los PPAs que relativamente implementaron proyectos que beneficiaron sobre todo a los grandes grupos económicos tradicionalmente hegemónicos, en detrimento de una economía enfocada en satisfacer las necesidades de toda la población y de los trabajadores capaz de revertir la situación de desigualdad estructural. El modelo implementado en Brasil no cambió la lógica de acumulación de sectores hegemónicos de capital, a pesar de haber incorporado la inclusión social como pilar con la adopción de políticas que favorecieron la distribución del ingreso entre las clases populares, diferenciándose del proceso histórico en el que el crecimiento fue seguido por el aumento de la desigualdad. Este trabajo se justifica desde el punto de vista teórico por contribuir al debate de las posibilidades y límites de construcción e implementación de paradigmas de desarrollo considerados como alternativas al neoliberalismo y al viejo desarrollismo. Las principales fuentes de investigación son documentos oficiales sobre programas gubernamentales, planes y presupuestos plurianuales, datos secundarios de instituciones de investigación como el IBGE y el IPEA, y entrevistas semiestructuradas, además de la revisión bibliográfica de las obras de autores como Celso Furtado, Ricardo Bielschowsky, Luís Carlos Bresser Pereira, Pedro César Dutra Fonseca, Armando Boito Jr., André Singer, Emir Sader, Jessé Souza, entre otros autores asociados a las corrientes de pensamiento desarrollista en Brasil, así como autores que discuten el modelo económico neoliberal, como Luiz Filgueiras, Juárez Guimarães y Perry Anderson.

**Palabras clave: Desarrollo Económico. Desarrollismo. Neoliberalismo.**

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Dinâmica do modelo de crescimento econômico – Programa de Governo 2002 ...	91
Figura 2 – Estratégia de desenvolvimento de longo prazo – PPA 2004-2007 .....	99
Figura 3 – Distribuição dos investimentos, por segmentos econômicos PPA 2004-2007 .....	104
Figura 4 – Beneficiários dos recursos aplicados 2004-2007.....	110
Figura 5 – Comparativo entre recursos previstos x Recursos aplicados, segundo grupos beneficiários.....	111
Figura 6 – Rendimento médio anual de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência (2002-2006) .....	113
Figura 7 – Investimento previstos PPA 2008-2011 .....	121
Figura 8 – Beneficiários dos recursos aplicados 2008-2011 .....	130
Figura 9 – Comparativo Recursos previstos x Recursos aplicados, segundo grupos.....	131
Figura 10 – Pessoas com carteira assinada no total de empregados no trabalho principal 2003-2009 .....	132
Figura 11 – Salário Mínimo médio mensal em real (R\$) 2003-2010.....	133
Figura 12 – Investimentos previstos PPA 2012-2015 .....	143
Figura 13 – Investimentos previstos PPA 2004-2007 versus PPA 2008-2011 versus PPA 2012-2015 .....	147
Figura 14 – Beneficiários dos recursos projetados 2012-2015.....	150
Figura 15 – Salário Mínimo médio real anual 2003-2015.....	152
Figura 16 – Famílias beneficiadas do Bolsa-Família .....	152
Figura 17 – Pessoas com carteira de trabalho assinada no conjunto de empregados no trabalho principal 2003-2015 .....	156
Figura 18 – Taxa de pobreza e extrema pobreza .....	161
Figura 19 – Renda – Desigualdade – Coeficiente Gini .....	162

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Beneficiários dos Investimentos previstos PPA 2004-2007.....	105
Quadro 2 – Beneficiários dos investimentos previstos PPA 2008-2011.....	123
Quadro 3 – Beneficiários dos Investimentos PPA 2012-2015 .....	145

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Execução Orçamentária 2004-2007.....	108
Tabela 2 – Investimentos previstos versus recursos aplicados 2004-2007 .....	109
Tabela 3 – Indicadores econômicos 2004-2007 .....	112
Tabela 4 – Comparativo PPA 2004-2007 versus PPA 2008-2011 .....	122
Tabela 5 – Execução orçamentária 2008-2011.....	125
Tabela 6 – Comparativo investimentos previstos versus recursos aplicados .....	128
Tabela 7 – Comparativo da execução orçamentária 2008-2011 versus 2004-2007 .....	129
Tabela 8 – Indicadores macroeconômicos 2007-2010 .....	133
Tabela 9 – Pobreza e desigualdade 2003-2009 .....	136
Tabela 10 – Comparativo PPA 2004-2007 versus PPA 2008-2011 versus PPA 2012-2015 .	146
Tabela 11 – Execução Orçamentária 2012-2015.....	148
Tabela 12 – Comparativo investimentos previstos versus recursos aplicados 2012-2015.....	149
Tabela 13 – Comparativo na aplicação dos recursos 2003-2015 .....	151
Tabela 14 – Indicadores macroeconômicos 2003-2015 .....	154

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BASA	Banco da Amazônia S. A
BNDE	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONTAG	Confederação Nacional da Agricultura Familiar;
CUT	Confederação Única dos Trabalhadores
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
G7	Grupo dos Sete
IE	Instituto de Economia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOA	Leis Orçamentárias Anuais
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEI	Microempreendedor individual
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação

PDT	Partido Democrático Trabalhista
PG	Planos de Governo
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PIL	Programa de Investimentos em Logística
PL	Partido Liberal
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual de Investimentos
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROEX	Programa de Financiamento às Exportações
ProUni	Programa Universidade para todos
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TTIP	Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>MODELOS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: DO DESENVOLVIMENTISMO AO NEODESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>20</b>
2.1	BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE As TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO.....	20
2.2	O DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL .....	29
<b>2.2.1</b>	<b>O primeiro ciclo desenvolvimentista brasileiro (1930-1964) .....</b>	<b>31</b>
<b>2.2.2</b>	<b>O ciclo desenvolvimentista brasileiro pós-golpe (1964-1980) .....</b>	<b>36</b>
2.3	O BRASIL E O NEOLIBERALISMO .....	41
2.4	O NEODESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL .....	44
<b>3</b>	<b>CONTRADIÇÕES E CONFLITOS DE CLASSES E NEODESENVOLVIMENTISMO .....</b>	<b>57</b>
3.1	O NEODESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL: HEGEMONIA E LUTA DE CLASSES .....	57
3.2	CONFLITOS E CONTRADIÇÕES NA FRENTE NEODESENVOLVIMENTISTA .....	61
3.3	A CRISE DO MODELO NEODESENVOLVIMENTISMO: UMA EXPRESSÃO DA HEGEMONIA DE CLASSES .....	66
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>74</b>
<b>5</b>	<b>MODELO DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO (2003 A 2015).....</b>	<b>81</b>
5.1	BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE PROGRAMAS DE GOVERNO DO PT A PARTIR DOS ANOS OITENTA .....	82
5.2	OS PROGRAMAS DE GOVERNO E MODELO DE DESENVOLVIMENTO-ENTRE O PLANO E A AÇÃO (2003-2015).....	88
<b>5.2.1</b>	<b>Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente .....</b>	<b>89</b>
5.2.1.1	<i>O Plano Plurianual 2004-2007 (Plano Brasil de Todos) versus Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente .....</i>	<i>98</i>
5.2.1.2	<i>A operacionalização do programa de governo: plano plurianual 2004-2007 versus execução orçamentária .....</i>	<i>107</i>
<b>5.2.2</b>	<b>Lula Presidente – Programa de Governo de 2007 a 2010 .....</b>	<b>114</b>
5.2.2.1	<i>O Plano Plurianual 2008-2011 versus Lula Presidente – Programa de Governo 2007-2010.....</i>	<i>119</i>
5.2.2.2	<i>A operacionalização do programa de governo: plano plurianual 2008-2011 versus execução orçamentária .....</i>	<i>125</i>
<b>5.2.3</b>	<b>Programa de Governo “Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira” .....</b>	<b>138</b>
5.2.3.1	<i>Plano Plurianual 2012-2015 versus Programa de Governo Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff.....</i>	<i>142</i>

5.2.3.2	<i>A operacionalização do programa de governo: Plano Plurianual 2012-2015 versus execução orçamentária .....</i>	<i>148</i>
<b>6</b>	<b>LIMITES E POSSIBILIDADES DE CONSTRUÇÃO DE MODELOS DE DESENVOLVIMENTO ALTERNATIVOS NO BRASIL .....</b>	<b>164</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>169</b>
	<b>ANEXO A – ROTEIROS DE ENTREVISTA .....</b>	<b>177</b>
	<b>ANEXO B – ROTEIROS DE ENTREVISTA .....</b>	<b>179</b>
	<b>ANEXO C – ROTEIROS DE ENTREVISTA .....</b>	<b>180</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo caracterizar o modelo de desenvolvimento econômico implementado no Brasil, no período de 2003 a 2015, considerando a relação entre Programas de Governo, Planos Plurianuais-PPA e execução do orçamento. Apresentam-se como objetivos específicos os seguintes: i) travar um debate teórico sobre modelos de desenvolvimento, fazendo uma exegese desse conceito, contextualizando e situando-o do ponto de vista histórico; ii) analisar os Programas de Governo dos anos de 2002; 2006 e 2010, identificando as propostas de investimentos e financiamentos para os distintos setores e segmentos econômicos, com especial ênfase nos setores produtivos, infraestrutura produtiva e reprodução da força de trabalho; iii) analisar os Planos Plurianuais do governo federal dos períodos de 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015, considerando, particularmente, os investimentos realizados, nos distintos segmentos econômicos (identificando setores e segmentos beneficiados); iv) analisar a execução orçamentária, comparando as proposições apresentadas a sua efetiva implementação; v) examinar dados socioeconômicos (evolução do salário real e do emprego, distribuição de renda, entre outros) do período, correlacionando-os às ações implementadas; vi) discutir os fundamentos do modelo de desenvolvimento proposto/implementado, associando-o ao projeto político e respectivos resultados sociais.

Trata-se de discutir a seguinte questão: Em que consiste o modelo de desenvolvimento econômico do governo federal, no período de 2003 a 2015, considerando as proposições dos Programas de Governo (promessas) e a implementação dos Planos Plurianuais e Orçamentos (ações)? O presente trabalho discute a tese de que há um descompasso entre os Programas de Governo, que prometeram conduzir o país a um patamar diferenciado em termos da redução das desigualdades sociais e os PPA que, relativamente, implementaram projetos que beneficiaram, sobretudo, os grandes grupos econômicos tradicionalmente hegemônicos, em prejuízo de uma economia voltada ao atendimento de necessidades do conjunto da população, dos trabalhadores, capaz de reverter a situação de desigualdade estrutural. O modelo implementado no Brasil não alterou a lógica de acumulação de setores hegemônicos do capital, apesar de ter incorporado a inclusão social como pilar, com a adoção de políticas que favoreceram a distribuição de renda entre as classes populares, diferenciando-se do histórico processo em que o crescimento era seguido do aumento da desigualdade. O descompasso entre o discurso e a ação, de uma perspectiva estrutural, explica-se pela composição e opções políticas, pelas alianças realizadas pelo PT no período de gestão Lula-Dilma.

Os Programas de Governo do Partido dos Trabalhadores-PT e do bloco de poder que se estrutura ao longo dos 12 anos propuseram a implantação de um modelo de desenvolvimento econômico alternativo ao neoliberal e ao desenvolvimentismo das décadas de 1950, 1960 e 1970 cujo objetivo era a redução das desigualdades sociais, por meio da “presença ativa e a ação reguladora do estado sobre o mercado”, imprimindo um novo estilo de desenvolvimento, que revertesse a lógica de privilégio dos grandes grupos econômicos, voltando-se ao fortalecimento da economia nacional, com prioridade na dimensão social, de modo a promover crescimento com distribuição de renda.

A comparação entre a promessa apresentada nos Programas de Governo e a implementação dos Planos Plurianuais de Investimentos e execuções orçamentárias indicam a efetivação de políticas que favoreceram grupos econômicos constitutivos do grande capital, do agronegócio, comércio e serviços, construção, alguns ramos industriais tais como indústria extrativa, química e petroquímica, metalúrgica, alimentos e bebidas, entre outros, conforme análise documental e dados secundários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada -IPEA e outras instituições públicas como Banco Central, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social -BNDES, Banco do Nordeste do Brasil - BNB, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS. Por outro lado, constata-se a existência de políticas sociais e econômicas com preocupação em recuperação do aumento do poder de compra, como o aumento real do salário mínimo, que alcançou 85% entre 2003 e 2014, conforme Paulani (2017) e de facilitação de financiamento de pequenos e médios produtores, ao lado de um conjunto de programas no campo da assistência social ou de auxílio a reprodução da força de trabalho, a exemplo do Programa Bolsa família, que beneficiou, aproximadamente, 14.000.000 de pessoas, em 2015, cerca de 305% em relação a 2004, contribuindo para a redução significativa da pobreza e extrema pobreza, observando-se a combinação entre crescimento econômico e distribuição de renda, o que alguns autores qualificam como neodesenvolvimentismo, conforme definição de Boito Jr (2012). Na política do “ganha-ganha”, implementada ao longo dos anos de 2003 a 2015, alguns segmentos de classe ganharam mais do que outros (CARVALHO, 2018).

Esse trabalho se justifica do ponto de vista teórico por contribuir para o debate das possibilidades e limites de construção e implementação de paradigmas de desenvolvimento considerados como alternativos ao neoliberalismo e velho desenvolvimentismo que se estabeleceu entre as décadas de 1950 e 1970, que se apresentou como possibilidade diante do aprofundamento das desigualdades sociais e o consequente desgaste das políticas neoliberais

nos anos noventa, retomando-se as perspectivas de crescimento econômico e desenvolvimento social sob o ideário desenvolvimentista.

O novo ideário desenvolvimentista identificado nos programas de governo do Partido dos Trabalhadores sugere o resgate das promessas de desenvolvimento não alcançadas durante o processo de modernização capitalista introduzido no Brasil a partir dos anos de 1930, as quais voltaram a se constituir como horizonte para o país, de condução a um novo e virtuoso período de crescimento econômico e desenvolvimento social. Desta forma, o estudo sobre o modelo de desenvolvimento econômico efetivado no país, no período de 2003 a 2015, mostra-se relevante teoricamente, além de oportuno, uma vez que poderá trazer subsídios às discussões sobre modelos de desenvolvimento.

Em termos metodológicos, a sua construção não se limitará aos campos tradicionalmente circunscritos pelas abordagens qualitativa e quantitativa, visto que, conforme Vieira e Zouain (2004), é falsa a dicotomia entre a pesquisa qualitativa e quantitativa. Embora prevaleçam aspectos dos estudos qualitativos, serão utilizados recursos estatísticos na análise de dados, permitindo, de maneira integrada, expressar quantitativamente as informações apresentadas, possibilitando melhor compreensão do cenário estudado.

A estrutura metodológica concebida está delineada em duas fases. Na primeira, com a utilização da dimensão descritiva trata das abordagens teóricas concernentes a temática do desenvolvimento e aos modelos de desenvolvimento que vigoraram no Brasil, desenvolvendo-se, sequencialmente, o debate sobre o modelo de desenvolvimento econômico implementado no Brasil no período de 2003 a 2015, tendo como fontes de informações documentos, a saber, Planos de governo: Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente – Um Brasil para todos; Lula Presidente – Programa de Governo 2007/2010; Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira, da Coligação Para o Brasil Seguir Mudando; dos instrumentos de planejamento governamental: Plano Plurianual 2004-2007 (Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004), Plano Plurianual 2008-2011 (Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008) Plano Plurianual 2012-2015 (Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012); das Leis Orçamentárias Anuais - LOA do período estudado e outros documentos oficiais. O trabalho conta ainda com dados secundários de órgãos oficiais e instituições de pesquisa, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- BNDES, Banco do Nordeste do Brasil-BNB, disponíveis online, tais como dados da balança comercial, taxa de juros, evolução e perfil do emprego, evolução do salário real do

período estudado, entre outros, com utilização de estatística descritiva para o tratamento e análise dos dados quantitativos.

A segunda fase compreende o levantamento de dados primários por meio entrevistas semi-dirigidas, visando subsidiar a discussão do modelo de desenvolvimento implementado no Brasil nos governos circunscritos ao período 2003-2015. Foram realizadas nove entrevistas com membros das equipes atuantes nas seguintes áreas i) elaboração dos programas de governo dos candidatos à presidência, Lula e Dilma, no período do estudo, ii) elaboração e implementação dos Planos Plurianuais do governo federal; iii) representações da sociedade civil (trabalhadores e patronal) iv) representações da Comissão de planejamento/orçamento no Congresso Nacional; v) pesquisadores do tema.

Tendo em vista a caracterização do modelo de desenvolvimento, considerando todas as suas dimensões, na análise dos documentos e das entrevistas foi utilizada a ferramenta de análise do conteúdo, a qual, de acordo com Flick (2009), aplica-se a todo tipo de material textual, desde conteúdo jornalístico a dados de entrevistas. O autor destaca que esse método se adequa a todos os contextos teóricos e, no caso das entrevistas, possibilita a “análise dos pontos de vista subjetivos”. (FLICK, 2009, p.294).

Este trabalho está composto pelos seguintes capítulos, além desta introdução: o primeiro capítulo, trata dos modelos de desenvolvimento adotados no Brasil, desde o desenvolvimentismo, estabelecido entre os anos de 1930 até o início dos anos oitenta, o neoliberalismo, que teve como marco de início no país nos anos noventa, chegando aos anos 2000, período que autores como Boito Jr. (2012) qualificam como sendo neodesenvolvimentista, marcado por propostas de superação do modelo neoliberal vigente e que teve início com os governos do Partido dos Trabalhadores, em 2003. O segundo capítulo discute as contradições e conflitos de classes identificados a partir de 2003, período associado ao neodesenvolvimentismo. O terceiro capítulo traz as reflexões de natureza teórico-metodológica. O quarto capítulo debate o modelo de desenvolvimento implementado no Brasil, no período 2003-2015, considerando os Programas de Governo, os Planos Plurianuais e execução dos orçamentos, quando se compara a proposta de modelo alternativo apresentada nos referidos programas e o padrão de desenvolvimento que se efetivou com as ações implementadas e, na sequência, as conclusões e os desafios que se delineiam para futuras discussões.

Este processo de pesquisa conta com as contribuições teóricas de autores como Celso Furtado, Ricardo Bielschowsky, Luís Carlos Bresser Pereira, Pedro César Dutra Fonseca, Armando Boito Jr., André Singer, Emir Sader, Jessé Souza, entre outros autores associados às

correntes do pensamento desenvolvimentista no País, além de autores que discutem o modelo econômico neoliberal como Luiz Filgueiras, Juarez Guimarães e Perry Anderson.

Como resultado desse trabalho, pretende-se contribuir teoricamente ao debate sobre modelos de desenvolvimento, agregando elementos acerca dos desafios e possibilidades de constituição de padrões de desenvolvimento alternativos, num contexto de hegemonia do modelo capitalista neoliberal.

## 2 MODELOS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: DO DESENVOLVIMENTISMO AO NEODESENVOLVIMENTO

A discussão sobre o modelo de desenvolvimento implementado no Brasil, no período de 2003 a 2015, ou o que alguns autores qualificam como neodesenvolvimentismo ou social-desenvolvimentismo, remete-nos a uma vasta literatura sobre desenvolvimento e seus vários qualificativos, muitos deles associados a projetos políticos bastante diferenciados e com resultados do ponto de vista econômico e social bastante diverso. A seção que segue abordará, sinteticamente, algumas formulações teóricas a respeito do desenvolvimento, contribuindo para a problematização de diversas questões presentes nos modelos de desenvolvimento adotados no Brasil.

### 2.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO

A análise da política pública e sua relação com a desigualdade, central em nosso problema de pesquisa, conduz-nos à reflexão sobre as relações entre Estado e sociedade. Um caminho razoável para entender tal relação reside na compreensão dos limites de cada um desses entes e dos constrangimentos gerados a partir da ação de um para o outro. Para tanto, a noção que nos auxilia neste entendimento, e que servirá de guia inicial para o arcabouço teórico desta tese, é a noção da autonomia relativa do Estado. Nosso ponto de partida consiste, portanto, na sua discussão sob a perspectiva da teoria política marxista a partir de Poulantzas, contrastada com a adotada pelos neoinstitucionalistas, tal qual é exposta por Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) em *Bringing the State Back In*. Defendendo a abordagem que abriga nossa escolha teórica, argumentamos como o marxismo está amparado teoricamente para uma discussão sobre política, a despeito das críticas desferidas contra este campo para tal tarefa.

A questão do desenvolvimento passou a ser fortemente discutida após a segunda guerra mundial, período em que a economia capitalista se desarticulou e a atividade econômica mundial declinou drasticamente, induzindo os países do centro do capitalismo a buscarem alternativas para a crise econômica, iniciada com a queda generalizada, em 1928, nos preços dos produtos agrícolas internacionais e intensificada com a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, cujos efeitos levaram à Grande Depressão da década de 1930, conforme Prado (2011).

Prado (2011) destaca que a crise econômica originada nos Estados Unidos afetou, de forma assimétrica a economia da maioria dos países, gerando crises políticas e uma taxa de desemprego sem precedentes, prolongando-se os seus efeitos por, aproximadamente, uma

década, até a eclosão da segunda guerra mundial (1939-1945), gestada sob a atmosfera da Grande Depressão, mas também potencializada pelas rivalidades herdadas da primeira guerra.

Nesse contexto, reconfigurou-se a ordem econômica internacional, sob a liderança dos Estados Unidos, foram realizadas negociações visando responder aos desafios impostos no pós-guerra, das quais resultaram na instituição de organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial, a formulação de acordos como o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) de modo a estabelecer um compromisso global para viabilizar o crescimento na perspectiva de recuperação do capitalismo.

Os problemas econômicos decorrentes da crise desencadeada, a partir de 1929, pautaram o debate econômico e o desenvolvimento de teorias, como a keynesiana, na qual o Estado assume uma posição ativa nas decisões econômicas, constituindo-se em agente fomentador da economia, influenciando direta ou indiretamente os investimentos de modo a gerar aumento da produção, do emprego e da renda.

De acordo com Cano (2009), os países reagiram à crise de formas distintas, algumas equivocadas, em alguns casos tardiamente, em outros, com medidas tímidas. No caso dos Estados Unidos, a reação mais significativa ocorreu com a criação do programa econômico New Deal, em 1933, pelo presidente Franklin Delano Roosevelt. O New Deal consistia, principalmente, na intervenção do Estado no processo produtivo, atuando diretamente por meio de um ambicioso plano de obras públicas, com o objetivo de ampliar a geração de emprego, de modo a recuperar a economia americana, que se encontrava em profunda crise. Ademais, foi implementado um conjunto de políticas sociais nas áreas de educação, saúde, transferência de renda e outros mecanismos de expansão e consolidação do sistema de proteção social, gerando o chamado *welfare state*. Autores como Galbraith (1989), atribuem à emergência e o desenvolvimento do *welfare state* como fator motivador da discussão sobre o desenvolvimento econômico, que era considerado como sinônimo de crescimento econômico, passando, portanto, o desenvolvimento econômico a corresponder a uma dimensão qualitativa, que associa crescimento econômico a melhoria da qualidade de vida da população.

As teorias do desenvolvimento ganharam maior importância política e social nesse período, no qual a economia do desenvolvimento emergiu como novo campo de pesquisa, destacando-se os estudos do economista norte-americano Walt Whitman Rostow, a teoria do desenvolvimento econômico do economista austríaco Joseph Alois Schumpeter, a economia política do desenvolvimento latino-americano de Raul Prebisch e Celso Furtado, a economia do desenvolvimento do economista alemão Albert Hirschman, a teoria do desenvolvimento

como liberdade do economista indiano Amartya Sen, a teoria evolucionária dos economistas norte-americanos Richard R. Nelson e Sidney Winter.

O principal trabalho de Rostow, publicado em 1960, intitulado *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* traz o conceito de desenvolvimento vinculado ao crescimento econômico, considerando que o desenvolvimento de cada economia se realiza em etapas, em um processo evolutivo, quais sejam, sociedade tradicional, transição para o arranco, marcha para a maturidade e a era do consumo em massa. Embora admita a inexatidão da dinâmica das etapas de desenvolvimento, o autor explana que, para atingir o desenvolvimento, cada nação deveria atravessar fases, de modo que as sociedades seriam classificadas de acordo com os estágios econômicos em que se encontravam. Rostow acreditava que o crescimento econômico se daria por meio da industrialização – quando o país dispusesse de uma estrutura industrial modernizada e diferenciada –, defendendo a ideia de que a inovação técnica possibilita a produção de todos (ou quase todos) os bens internamente, conforme argumenta:

Eis, assim, sob uma forma mais impressionista do que analítica, as etapas de desenvolvimento que se podem distinguir logo que a sociedade tradicional comece a modernizar-se: o período de transição em que as condições para o arranco são criadas, geralmente como reação à intromissão de uma potência estrangeira, concomitantemente com certas forças nacionais que favorecem a modernização; o arranco propriamente dito; a marcha para a maturidade, que via de regra abarca a vida de mais duas gerações; e a seguir, finalmente, se o aumento da renda acompanhou a disseminação do virtuosismo técnico (o que, segundo veremos, não precisa conseguir imediatamente), o desvio da economia totalmente amadurecida para proporcionar produtos duráveis de consumo e serviços (assim como o Estado do Bem-Estar) para sua população cada vez mais urbana - e posteriormente suburbana. (ROSTOW, 1964, p. 26).

Sob essa ótica, os países em desenvolvimento/subdesenvolvidos assumiriam, em algum momento, o mesmo padrão de desenvolvimento dos países desenvolvidos. Nesse sentido, atribui-se aos países subdesenvolvidos a trajetória da modernização semelhante àquela percorrida pelos países desenvolvidos para alcançarem o desenvolvimento, desconsiderando que o subdesenvolvimento, o caráter de desigualdade que este representa, constitui-se uma parte do mesmo processo histórico de crescimento econômico e expansão industrial dos países centrais do capitalismo. Tais desigualdades se evidenciaram durante a crise dos anos 1930, conduzindo os países qualificados como periféricos a buscarem alternativas para alavancar o crescimento econômico e a diminuição das desigualdades, a exemplo dos projetos nacionais de desenvolvimento introduzidos no Brasil, que tiveram seu auge nos anos 1950 e vieram a se configurar como desenvolvimentismo.



Em oposição à teoria do desenvolvimento por etapas de Rostow, Alexander Gerschenkron, entusiasta do New Deal e colaborador dos estudos para o Plano de Recuperação Europeia (Plano Marshall), em seu trabalho *O Atraso Econômico em Perspectiva Histórica e Outros Ensaio* (1961), chama à atenção que os casos históricos demonstram que os aspectos (estruturais, institucionais, ideológicos) característicos de um país atrasado interferiram no seu desenvolvimento, diferenciando-o do desenvolvimento de um país “adiantado”, portanto refutando a generalização contida na teoria rostowiana:

[...]. Em diversos casos históricos importantes, os processos de industrialização, ao serem finalmente lançados em países atrasados, exibiram diferenças consideráveis, se comparados às nações mais adiantadas. Isso ocorreu não só no tocante à velocidade do desenvolvimento (a taxa de crescimento industrial), mas também às estruturas produtivas e organizacionais da indústria que emergiu desses processos. Em considerável medida, tais diferenças na velocidade e no caráter do desenvolvimento industrial resultam da ação de instrumentos institucionais com pouco ou nenhum equivalente nos países industriais avançados. Além disso, o clima intelectual em que se dá a industrialização — seu “espírito” ou “ideologia” - difere bastante entre países adiantados e atrasados. (GERSCHENKRON, 2015, p. 69).

Por sua vez, a teoria do desenvolvimento econômico de Schumpeter, referenciada nos trabalhos *Teoria do Desenvolvimento Econômico* (1911), *Business Cycles* (1939), *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1942), evidencia as diferenças entre crescimento e desenvolvimento. O autor define o desenvolvimento como uma mudança qualitativa profunda na forma de organização do sistema econômico, provocada por uma inovação inédita o bastante para romper com o seu movimento regular e ordenado. Nesse sentido, o desenvolvimento se diferencia do crescimento, sendo este último apontado pelo autor como decorrência de incrementos cumulativos e quantitativos, que emergem em determinado sistema econômico, conforme destaca:

Entenderemos por “desenvolvimento”, portanto, apenas as mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa. Se se concluir que não há tais mudanças emergindo na própria esfera econômica, e que o fenômeno que chamamos de desenvolvimento econômico é na prática baseado no fato de que os dados mudam e que a economia se adapta continuamente a eles, então diríamos que não há nenhum desenvolvimento econômico (SCHUMPETER, 1978, p. 74).

Para o autor a inovação constitui-se o componente basilar do crescimento, ao gerar novos produtos e processos, dinâmica a qual provoca efeitos sobre a produção, o emprego, a renda e os salários, cabendo ao empresário o papel de agente de inovação. No modelo schumpeteriano, o desenvolvimento se processa através de ondas de inovação associadas à entrada de novos produtos, processos ou à criação de novos mercados, contrariamente à concepção dos modelos de equilíbrio geral, conforme preconizado por Walras (1874), nos quais o desenvolvimento se produz de maneira uniforme em diferentes momentos históricos. Com a

concepção da existência de “ondas de desenvolvimento” e de uma economia que se desloca ciclicamente em quatro fases - ascensão, recessão, depressão e recuperação -, Schumpeter diferencia-se da visão etapista de Rostow (1960).

Na visão de Schumpeter (1978), a condição para o desenvolvimento implica uma mudança que provoca perturbação no estado de equilíbrio do sistema (contrabalço entre oferta e demanda, bem como entre poupança e investimento). Nesse sentido, em busca do desenvolvimento econômico, o empresário inovador introduz as inovações de produtos e processos, que provoca discontinuidades e rompe esse equilíbrio, resultando na concentração oligopolista e, conseqüentemente, na maximização dos lucros, até que surjam novos concorrentes, entendendo-se que a concorrência pela inovação é a única capaz de provocar transformações no processo de desenvolvimento econômico.

Para explicar o papel das inovações como promotoras do desenvolvimento, Schumpeter utiliza o modelo de “economia estacionária” (sem desenvolvimento, mas com crescimento), revelando que as mudanças introduzidas com as inovações ocorrem no âmbito da produção, e não do consumo e, sob essa perspectiva, a geração do lucro produzido por essas inovações constitui-se o motor do desenvolvimento econômico. Observa-se, com isso, que o foco do modelo de desenvolvimento de Schumpeter é a oferta, sob a ótica de que a demanda seria obtida por meio de estímulos aos consumidores. No que tange ao financiamento dos processos de inovação, Schumpeter atribui ao crédito o principal mecanismo, a ser viabilizado pelos banqueiros capitalistas.

Pivoto, Caruso e Niederle (2016) observam que Schumpeter não confere ao Estado atribuições nos processos de inovação nem de financiador e argumentam que as condições apresentadas por aquele autor para o alcance do desenvolvimento econômico - potencialidades empresariais, capacidades para financiamentos e criação de tecnologias, contexto sociopolítico - não se encontram nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, a exemplo dos países da América Latina, o que implica a necessidade da ação estatal sobre as diversas frentes - institucionais, no financiamento e, por vezes, no papel de Estado-empresário – destacando que:

Schumpeter, porém, não valorizou muito o papel do Estado como agente de inovação, ou mesmo como financiador, que seriam atribuições, respectivamente, do empresário e do capitalista [...] Pode-se afirmar que, de modo geral, a teoria de Schumpeter é mais adequada para países que contam com elevado número de empresários potenciais, com capacidade de financiamento e com possibilidades de criar tecnologias, além de quadros institucionais eficientes. Ademais, esse modelo parece supor serem indispensáveis um contexto sociopolítico favorável às mudanças, um espírito empreendedor e a busca do lucro como objetivo legítimo. Nem sempre, porém, essas condições se observam nos países subdesenvolvidos, ou mesmo naqueles ditos desenvolvidos. (PIVOTO, CARUSO e NIEDERLE, 2016, pp. 24-25).

Na América Latina, paralelamente às discussões e intervenções para a reconstrução dos países centrais no pós-guerra, estudiosos vinculados à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 1948, dentre os quais Raul Prebisch e Celso Furtado, colocaram a necessidade de conceber um corpo teórico voltado à interpretação e a análise das questões específicas das economias dos países qualificados como subdesenvolvidos, levando em consideração as suas peculiaridades históricas. Esse debate foi determinante na compreensão do funcionamento das estruturas econômicas e sociais na periferia e a relação desta com o mundo.

Raul Prebisch escreveu, em 1948, uma das principais referências do pensamento cepalino: a introdução ao *Estudo econômico da América Latina*, documento intitulado *O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas*, apresentado posteriormente, em 1949, em Havana, trabalho que ficou conhecido como *Manifesto latino-americano* ou o *Manifesto da CEPAL*, conforme Medeiros (2020).

De acordo com Prebisch (1948), a realidade latino-americana que se apresentou no decorrer de duas guerras mundiais e a profunda crise econômica que se estabeleceu naquele período contradisse a premissa da divisão internacional do trabalho, segundo a qual “o fruto do progresso técnico tende a se distribuir de maneira equitativa por toda a coletividade” e tornou-se imperativo o caminho para a industrialização dos países dessa região, considerando que os benefícios do desenvolvimento da produtividade industrial gerada nos grandes centros do mundo não alcançaram a periferia do sistema econômico mundial, conforme declara:

Na América Latina, a realidade vem destruindo o antigo esquema da divisão internacional do trabalho... Nesse esquema, cabia à América Latina, como parte da periferia do sistema econômico mundial, o papel específico de produzir alimentos e matérias-primas para os grandes centros industriais... Os imensos benefícios do desenvolvimento da produtividade não chegaram à periferia numa medida comparável àquela de que logrou desfrutar a população desses grandes países... Daí a importância fundamental da industrialização dos novos países. Ela não constitui um fim em si, mas é o único meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas. (PREBISCH, 1948, pp. 71-72).

Constituiu-se a principal referência na teoria cepalina a identificação da polaridade centro-periferia, traduzindo-se numa divisão internacional do trabalho entre países produtores de bens industrializados e fornecedores de matéria-prima, que geram benefícios desiguais para a sociedade. Sob essa ótica, o subdesenvolvimento decorre da trajetória desigual entre os países nos seus processos de modernização produtiva (FURTADO, 1961). A condição periférica na divisão internacional do trabalho é ressaltada por Boito Jr (2012) na análise das experiências qualificadas como desenvolvimentistas no Brasil, indicando que o neodesenvolvimentismo que se estabeleceu a partir de 2003 “aceita os constrangimentos da divisão internacional do

trabalho, promovendo, em condições históricas novas, uma reativação da função primário-exportadora do capitalismo brasileiro.” (BOITO JR, 2012, p.6).

Contrariamente à visão etapista do desenvolvimento, os teóricos da corrente cepalina, identificada como estruturalista, contestam a interpretação para o subdesenvolvimento dos países baseada no pensamento de Rostow (1956), segundo o qual o subdesenvolvimento corresponde a uma etapa antecedente ao desenvolvimento. De acordo com Furtado (1992), o subdesenvolvimento é uma condição estrutural dos países com baixo grau de industrialização visto que este é determinado pela forma como o progresso técnico é assimilado no sistema capitalista mundial, que pode ser via inovações nos padrões de consumo ou via processos produtivos, ressaltando que, no caso dos países periféricos, utilizou-se o excedente no consumo de bens ao invés de ser reinvestido em tecnologias, o que resultou numa heterogeneidade e descontinuidade tecnológica nos diferentes setores produtivos:

O subdesenvolvimento é um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida. [...] nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre a acumulação nas forças produtivas e diretamente nos objetos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço da outra. A raiz do subdesenvolvimento reside na desarticulação entre esses dois processos causados pela modernização. (FURTADO, 1992, p.8).

O debate sobre o desenvolvimento econômico na América Latina recebeu significativas contribuições de Hirschman, influenciado por sua vasta experiência profissional na região. Em sua teorização da economia do desenvolvimento, defende que a questão do desenvolvimento está associada à capacidade de “provocar e mobilizar com propósito desenvolvimentista, os recursos e as aptidões que se acham ocultos, dispersos ou mal empregados”. (HIRSCHMAN, 1961, p. 19). De acordo com essa percepção, o desenvolvimento torna-se objeto de escolhas políticas. Intitulando a sua abordagem como possibilista, o autor admite que possam acontecer avanços no desenvolvimento sem que para isso ocorram mudanças radicais na ordem estabelecida. Nesse sentido, Hirschman se opõe à teoria cepalina, considerando que esta vislumbra as mudanças para alcançar o progresso econômico e social mediante a ruptura da velha estrutura social. Por outro lado, compartilha do pensamento dos teóricos cepalinos na percepção de que o crescimento econômico é gerador de desigualdades, atribuindo ao Estado o papel de coordenar o desenvolvimento, tendo em vista a busca pela equidade social.

Influenciado pelo pensamento de Schumpeter, Hirschman (1961) apostou na ideia do crescimento desequilibrado, concebendo os desequilíbrios como possíveis impulsionadores do desenvolvimento e, sob essa perspectiva, sugeriu soluções em cadeia, com foco nos pontos

de desequilíbrio e medidas de incentivo às inovações as quais produzissem novos desequilíbrios. Este autor considera o desenvolvimento como um resultado imprevisível, visualizando a existência da “arte de promover o desenvolvimento”, mediante a qual, em meio às incertezas, as intervenções dos atores, incluindo o Estado, convergem numa “conspiração multidimensional” em favor do desenvolvimento. (HIRSCHMAN, (1977, p.96).

Particularmente, nas décadas de oitenta e noventa, em face da incapacidade de respostas à crescente vulnerabilidade social, expressa na contradição crescimento econômico/desigualdade social, despontaram novas abordagens do desenvolvimento com ênfase nos atores sociais em contraponto àquelas que priorizavam ao Estado ou ao mercado, enquanto instâncias promotoras do desenvolvimento, conforme Pivoto, Caruso e Niederle (2016). No contexto deste debate, destacam-se os estudos sobre o desenvolvimento de Amartya Sen, que associa o desenvolvimento às capacidades de escolha dos indivíduos e à sua liberdade de ação. O autor questiona o reducionismo das concepções de desenvolvimento cujos parâmetros são estritamente econômicos e enfatiza temas como a diversidade humana e qualidade de vida. Sen (2000) defende que o desenvolvimento somente pode ser alcançado à medida que os indivíduos disponham dos “meios” pelos quais possam atingir os “fins” pretendidos, sendo a liberdade de “ser” e de “fazer” condição preponderante para que se constituam agentes do processo de desenvolvimento. Nesse sentido, argumenta que “[...] o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua capacidade de agência”. (SEN, 2000, p.10).

Uma das principais referências dos estudos de SEN é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que se fixou como um dos principais indicadores utilizados por inúmeras organizações em todo o mundo na apuração do nível de desenvolvimento dos países, sendo o mesmo aplicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no entanto, as políticas sociais desses organismos internacionais, baseadas na abordagem das capacidades de SEN, recebem questionamentos dentre os quais que tais políticas não solucionam os problemas das desigualdades sociais que afetam, especialmente, os países periféricos (MENDONÇA, 2012).

As principais críticas à abordagem seniana destacam o fato da análise do bem-estar focar nos indivíduos, de modo que as desigualdades econômicas e sociais são julgadas como uma situação pontual, desconsiderando as assimetrias econômicas produzidas pela ordem econômica internacional vigente, e, assim, propõe-se como soluções políticas sociais

“descentralizadas, focalizadas e assistencialistas”, de modo a substituir a promoção dos direitos sociais universais por soluções individualizadas, de acordo com Mendonça (2012):

Em termos práticos, sua contribuição foi a de renovar as políticas sociais para atender às populações carentes de forma focalizada e assistencialista: o princípio do universalismo para os direitos sociais é substituído por intervenções específicas, caso a caso. Nessa visão teórica o mercado é considerado enquanto instância natural, imutável e fundamental para a articulação social. Igualdade nessa concepção não é mais almejada/avaliada no sentido de combate à desigualdade econômica, que restringe a liberdade das classes trabalhadoras frente ao desenvolvimento das forças produtivas. Igualdade é compreendida enquanto condições de disputa equânimes para acessar um objeto específico. Ela se consubstancia em termos de liberdade de disputar finalidades específicas dentro da lógica mercantil, quaisquer que sejam as condições econômicas dos atores sociais envolvidos e os limites que o mercado tem para atender a totalidade da população envolvida. (MENDONÇA, 2012, p.70).

Ainda no início dos anos oitenta, começou a ser difundida a teoria evolucionária cujas reflexões se fundamentam em componentes/parâmetros da biologia, por meio dos quais busca-se evidenciar experiências de desenvolvimento que envolvem processos de seleção e adaptação. Tendo como destaques nessa corrente Richard Nelson e Sidney Winter, a partir do trabalho: *Uma teoria evolucionária da mudança econômica*, publicado em 1982, analogamente ao processo de seleção das espécies, de acordo com essa corrente, as empresas passam por uma seleção, por meio da concorrência no âmbito dos mercados, condicionando a sua sobrevivência à capacidade de inovação, aspecto o qual mostra afinidade com a teoria schumpeteriana. Sob a ótica evolucionista, o desenvolvimento constitui-se um processo multifacetado no qual aspectos tecnológicos e comportamentais das unidades produtivas e institucionais moldam determinados modelos de desenvolvimento, o que impossibilita a formulação de um modelo universal. Assim o desenvolvimento resulta da interação entre elementos internos às empresas - modificações tecnológicas e outros elementos característicos destas - e externos - políticos, sociais e tecnológicos, diferenciando-se, nesse último aspecto, da teoria schumpeteriana, uma vez que para esta o desenvolvimento resulta de mudanças no interior do sistema, sendo decorrência da introdução de inovações pelos empresários inovadores, num processo de “destruição criadora”.

Dentre as críticas direcionadas ao pensamento evolucionista, de acordo com Niederle, Pivoto e Souza (2016), destaca-se a imprecisão quanto às sinalizações de intervenção do Estado, uma vez que o foco dado às tecnologias e às instituições limita as definições de políticas que atendam às especificidades dos diferentes contextos sociais e econômicos.

Observamos, no debate acima apresentado, diferentes caracterizações do desenvolvimento e o papel conferido ao Estado nas trajetórias de desenvolvimento econômico dos países cujos esforços e iniciativas adotados para o estabelecimento de um padrão

desenvolvimentista, em diferentes períodos e contextos sociais, conduziram a distintas modalidades de Estado desenvolvimentista. A seção que segue traz a discussão acerca do desenvolvimentismo no Brasil, abordando as especificidades em seus diversos contextos históricos, perpassando pela inflexão promovida com a experiência neoliberal implementada no país nos anos noventa e culmina com o debate sobre neodesenvolvimentismo no âmbito dos governos circunscritos no período de 2003 a 2015, ao qual remonta a presente pesquisa.

## 2.2 O DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL

O termo desenvolvimentismo, de acordo com Fonseca (2015), à geralmente associado a um fenômeno circunscrito ao século XX e foi “utilizado indiretamente para designar um conjunto de atributos caracterizadores, em termos ideais, da política econômica de determinados governos empenhados na superação do subdesenvolvimento”, especialmente dos países latino-americanos e asiáticos. (FONSECA, 2015, p. 10). Segundo o autor, a ideologia e as experiências históricas desenvolvimentistas ganharam importância a partir da Grande depressão da década de 1930, enquanto o pensamento econômico teórico se firmou somente nas décadas de 1950 e 1960, com a difusão dos trabalhos sobre o desenvolvimento da América Latina de autores como Raul Prebisch e Celso Furtado, entre outros.

Com a Grande depressão que se estabeleceu após a crise de 1929, as diferenças entre os indicadores econômicos e sociais encontrados nos países da periferia do capitalismo em comparação com os centros industriais ganharam notoriedade, dando impulso à discussão sobre as especificidades do processo de crescimento econômico na periferia.

A estratégia adotada para a superação da crise pelos países centrais se caracterizou pela forte presença estatal na economia, inspirada na teoria keynesiana, a *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, segundo a qual nos momentos de recessão e desemprego caberia ao Estado “eliminar a carência de demanda efetiva”, a qual somente seria garantida com o aumento de despesas. Assim “a atividade econômica do Estado na geração de demanda efetiva é definitivamente incorporada à prática econômica do sistema capitalista para revigorá-lo.” (KEYNES, 1996, pp. 15-16). Associado ao pensamento keynesiano, estabeleceu-se um pacto social expresso no *welfare state*<sup>1</sup> num processo de conciliação entre crescimento econômico e desenvolvimento social.

---

<sup>1</sup> De acordo com Galbraith (1989), o modelo do estado do bem-estar significou uma das reações mais expressivas à grande depressão nos Estados Unidos, caracterizado pela acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais, além de suscitar a discussão sobre o desenvolvimento econômico, que era considerado sinônimo de crescimento econômico.

Por sua vez, na América Latina, sob o predomínio da teoria cepalina, liderada por Prebisch, defendia-se que o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos precisava ser impulsionado pelo Estado, ou seja, o desenvolvimento econômico na periferia não resultaria tão somente do livre jogo das forças de mercado. Identificada como uma versão estruturalista de interpretação do processo histórico, a visão cepalina associa os problemas econômicos que afetam a América Latina (e o Brasil) a desajustes nas estruturas produtivas dos países periféricos.

O pensamento cepalino estrutura a compreensão da existência de dois polos na economia capitalista, o centro e a periferia (polarização que se reproduz no interior de cada país), atribuindo à industrialização um papel central para a minimização das desigualdades, devendo essa estratégia ser coordenada pelo Estado. Nesse contexto, considerava-se que as inovações trazidas com a industrialização teriam a capacidade de absorver o excesso de mão-de-obra e superar a tendência à deterioração dos termos de troca, entre matérias-primas e alimentos, exportados pelos países periféricos, e os bens industrializados, importados por estes dos países centrais, que beneficiava os países industrializados e desfavorecia os países exportadores de bens primários, ou seja, uma vez os volumes exportados destes bens se mantivessem estáveis, sua capacidade de importar produtos industrializados e serviços do exterior reduziria com o decorrer do tempo (PREBISCH, 1948).

De acordo com Fonseca (2015), o surgimento do desenvolvimentismo decorreu da consciência do “atraso” – fenômeno característico da América Latina e de outros países em situação similar – e, conseqüentemente, a adoção de iniciativas para se construir uma estratégia nacional para superar tal condição, sob o comando do setor industrial:

[...] entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, 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. (FONSECA, 2015, p. 40).

Fonseca (2015) ressalta que, na literatura, o termo desenvolvimentismo surge sob duas perspectivas: para referir-se a um fenômeno no âmbito de uma ideologia ou teoria, ou para especificar práticas históricas de política econômica, geralmente associadas a “Estado desenvolvimentista”, o qual se volta à superação do subdesenvolvimento, cujo intervencionismo, segundo o autor “não visa reforçar os mecanismos de mercado, mas propiciar mudanças em direção a uma rota considerada desejável por seus formuladores e executores.” (FONSECA, 2015, p. 46). Como ideologia o autor se reporta ao conceito



formulado por Bielschowsky no trabalho *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo* como a definição mais precisa:

Entendemos por desenvolvimentismo, neste trabalho, a ideologia 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 através da espontaneidade das forças de mercado, e 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; e (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 for insuficiente. (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 7)

De acordo com Bielschowsky (2010), o Brasil passou por dois ciclos que podem ser qualificados como desenvolvimentistas: o período de 1930 a 1964, o qual, sob a influência do pensamento cepalino, atingiu o seu auge entre 1956 e 1961, destacando-se o planejamento do estado voltado para o processo de industrialização; e o segundo período, de 1964 a 1980, cujo marco histórico foi o golpe militar, quando se manteve a visão da industrialização como via de superação do subdesenvolvimento. As reflexões acerca das características das duas fases desenvolvimentistas serão desenvolvidas a seguir.

### **2.2.1 O primeiro ciclo desenvolvimentista brasileiro (1930-1964)**

Dado o cenário de crise desencadeada a partir do colapso de 1929 - a Grande depressão - e as conseqüentes transformações da economia mundial, tais como o avanço do protecionismo e a queda da demanda por bens primários pelos países europeus, conforme Coggiola (2015), a busca pela superação da condição de subdesenvolvimento convergiu para que o Brasil passasse a conceber políticas desenvolvimentistas, com a perspectiva de industrialização, associando-se à visão de Rostow, com o objetivo de avançar nas etapas requeridas para se atingir o desenvolvimento econômico, nos padrões estabelecidos pelo capitalismo hegemônico.

Bielschowsky (2010, p.18) destaca a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), em 1938, e do Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934, como marco da “modernização”, do processo de implementação do planejamento integrado do país, associado ao ambiente favorável ao debate econômico e político durante a elaboração da Constituição de 1946, configurando-se num passo importante para a constituição do desenvolvimentismo.

O aprofundamento das ideias desenvolvimentistas no país teve sua fundamentação nos trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, liderados

por Prebisch. A adoção no Brasil da concepção de desenvolvimento disseminada pela CEPAL, intitulado desenvolvimentismo, teve como principal referência Celso Furtado, que participou da formulação do Plano de Metas<sup>2</sup>, no início dos anos 1950, que viria a ser o programa de governo do presidente Juscelino Kubitschek, entre 1956 e 1961, durante o qual o primeiro ciclo desenvolvimentista atingiu o seu auge.

De acordo com o documento *Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek*, para a execução do programa o financiamento se daria através de recursos públicos e privados. Os recursos nacionais estavam previstos com a seguinte distribuição: a) 39,7% do Orçamento federal (inclusive fundos vinculados); b) 10,4 % do Orçamento dos Estados (inclusive fundos especiais); c) 14,5% de financiamento de entidades públicas como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), Banco do Brasil, entre outros; d) 35,1% de recursos próprios de empresas privadas ou de sociedades de economia mista. No que se refere aos recursos externos, o plano previa o incentivo à “entrada de capital estrangeiro no Brasil, para setores básicos como o da indústria automobilística”, além de empréstimos com agência governamental americana Export Import Bank e com o Banco Mundial, financiamentos com entidades oficiais através de créditos bancários a favor do BNDE ou garantidos por este, e créditos, a curto e médio prazo, por parte de fornecedores de equipamentos (PROGRAMA DE METAS DO PRESIDENTE JUSCELINO KUBITSCHEK, 1958).

De acordo com Furtado (2005), a explicação para o insuficiente padrão de desenvolvimento do Brasil estava na estrutura produtiva pouco diversificada e heterogênea, que impossibilitou a expansão do mercado interno de modo que o aumento da demanda do país era atendido com o aumento da importação, gerando desequilíbrios no balanço de pagamentos.

O modelo de desenvolvimento implementado no Brasil nesse período apoiou-se na industrialização nos moldes preconizados pela teoria cepalina, que defende a construção de um projeto econômico assentado nos seguintes pilares: industrialização via substituição de importações, um Estado intervencionista, indutor do desenvolvimento e produtor de bens e serviços, e defesa do nacionalismo, cabendo ao Estado nacional a definição de sua estratégia de desenvolvimento, conforme destaca Bresser Pereira (2006):

Desenvolvimentismo foi o nome que recebeu a estratégia nacional dos países dependentes, que só desencadearam sua industrialização a partir da década de 1930, ou então depois da Segunda Guerra Mundial. Seu desenvolvimentismo era

---

2 O Plano de Metas abrangia cinco setores: energia, transportes, indústrias de base, alimentação e educação, os quais se desdobravam em trinta metas. O setor de energia tinha cinco metas; o de transportes, sete; de alimentação, seis; de indústrias de base, onze; e de educação, apenas uma meta. Além destas metas, havia a construção de Brasília, denominada meta-síntese (Memórias do Desenvolvimento Vol. 4 (4), setembro, 2010, pp. 46-47).

nacionalista porque, para se industrializarem, os países precisavam formar seu Estado nacional. O nacionalismo presente no desenvolvimentismo era a ideologia da formação do Estado nacional: era a afirmação de que, para se desenvolverem, os países precisam definir eles próprios suas políticas e suas instituições, sua estratégia nacional de desenvolvimento. (BRESSER PEREIRA, 2006, p.7).

O processo de industrialização brasileiro que se constituiu nesse período teve uma participação expressiva de capitais externos, disponíveis em abundância no mercado financeiro internacional, especialmente voltados para as indústrias manufatureiras e de bens de capital, constituindo-se, conforme Berringer (2016), numa industrialização dependente. Berringer (2014) destaca que a burguesia interna industrial conquistou um espaço privilegiado nesse ciclo desenvolvimentista, porém não exerceu a hegemonia política, uma vez que a estrutura estatal buscou nas classes populares a sustentação para o projeto de industrialização, face às posições daquela fração da burguesia, dependente do capital internacional, resistente à criação de empresas estatais e às políticas voltadas às classes trabalhadoras. Assim, conforme a autora, em virtude da implementação de políticas que conferiam mais direitos às classes trabalhadoras, no contexto da industrialização do país, atribuiu-se a tal política a denominação de populista.

De acordo com Bielschowsky (2010), durante esse período, identificaram-se cinco correntes desenvolvimentistas, quais sejam: à direita, representada por Eugênio Gudin, ministro da Fazenda entre setembro de 1954 e abril de 1955, à esquerda, a corrente socialista, representada pelo marxista Caio Prado Júnior e entre os dois extremos, três correntes desenvolvimentistas, tendo como representantes Roberto Cochrane (desenvolvimentismo do setor privado), Roberto Campos (desenvolvimentismo do setor público não nacionalista) e Celso Furtado (desenvolvimentista nacionalista), das quais as três últimas assumiram grande expressão no pensamento econômico brasileiro.

Sob a influência das correntes desenvolvimentistas - o desenvolvimentismo do setor privado, do setor público não nacionalista e do setor público nacionalista - tendo este último, representado por Celso Furtado, exercido destacada influência na condução da estratégia nacional desenvolvimentista dos governos na década de 1950, buscou-se a transformação do Brasil de produtor de matérias-primas agrícolas em um país industrializado. Conforme destaca Bielschowsky (2010), o pensamento nacionalista defendia as seguintes posições: i) que o processo decisório sobre os investimentos do país não fosse subordinado aos interesses internacionais; ii) que era possível conciliação entre as políticas desenvolvimentistas e as anti-inflacionárias; iii) que os frutos do progresso técnico deveriam se converter em distribuição de renda; e iv) a adoção do planejamento numa perspectiva integrada. Com

exceção ao último requisito, ressalta o autor, tal modelo foi adotado no país nos anos de 1950, estendendo-se à década de setenta.

O ciclo de expansão do crescimento da economia teve seu ápice entre os anos de 1956 e 1961, em que as ideias desenvolvimentistas de caráter público nacionalista se sobrepuseram às demais correntes, segundo Bielschowsky (2010), com a implementação do Plano de Metas, concebido sob a liderança de Celso Furtado, constituindo -se no instrumento de materialização do programa de governo Kubitschek – 50 anos de progresso em 5 anos de realização – os “Cinquenta anos em cinco”.

A implementação da política desenvolvimentista orientada pelo Plano de Metas propiciou um crescimento acelerado nos cinco anos do governo Kubitschek, conferindo ao Plano um relativo sucesso, tendo o BNDE um papel decisivo para o êxito da política. Uma das razões atribuídas a esse sucesso relaciona-se à coordenação centralizada que se mostrou competente no decorrer da execução do programa, aliada à atuação direta do presidente da República, conforme se observa:

Mas talvez uma das razões do êxito se assentasse na capacidade de coordenação centralizada, adquirida com o seu desenrolar, e na supervisão direta feita pelo presidente da República, que, em última instância, determinava prioridades e tomava decisões. Durante o governo Kubitschek, em razão das necessidades decorrentes do Plano de Metas, o BNDE esteve informalmente vinculado, e até em alguns momentos subordinado, às decisões tomadas no Conselho do Desenvolvimento, que, além de agregar vários ministros e os diretores do Banco, sofria a influência direta do presidente da República. (MEMÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO-ano 1, Nº 1, p. 47).

Entretanto, havia problemas econômicos e sociais decorrentes de uma estratégia de crescimento que não priorizou investimentos nas áreas sociais como educação bem como a diminuição das desigualdades e dos desequilíbrios regionais, convergindo para uma crise momentânea, decorrente dos “problemas de inflação e de balanços de pagamentos, e a crise política, iniciada com a renúncia de Jânio Quadros.” (BIELSCHOWSKY, 2010, p. 19).

Em que pese o êxito obtido no processo de substituição de importações e o crescimento do PIB, que atingiu em torno de 6,3% ao ano, no período entre 1945 e 1960, de acordo com PRADO (2011), as estruturas agrárias arcaicas não foram alteradas, gerando desequilíbrios sociais e crescentes conflitos entre estas e as forças sociais que lutavam por mudanças. Nesse aspecto, Boito Jr (1982) argumenta que a burguesia interna, compreendida como a fração de classe que oscila entre a dependência e a contradição com o capital estrangeiro, juntou-se, em dados momentos, com a burguesia comercial e agrária para combater as medidas estatais que beneficiavam as classes trabalhadoras.

Berringer (2014) destaca que no período 1930-1964, três projetos políticos se confrontavam no Brasil: o primeiro, identificado com a “vocação agrária”, era defendido por setores da burguesia integrada aos interesses das potências imperialistas, sendo denominada burguesia compradora, envolvida com o comércio de mercadorias, vinculada a divisão internacional do trabalho; o segundo, intitulado desenvolvimentismo privado, era defendido pela burguesia industrial, que reivindicava políticas protecionistas e, por fim, o desenvolvimentismo estatal nacionalista, que defendia a industrializa o via empresas estatais.

Furtado (1962) ressalta o traço característico do processo de industrializa o brasileiro, de que não houve uma quebra nas rela es de poder das oligarquias rurais; ao contrário, construiu-se um compromisso político, que resultou na moderniza o tecnológica da grande propriedade por meio de subsídios e, conseqüentemente, na manuten o da estrutura fundiária concentrada, confirmando as contradi es do desenvolvimento brasileiro:

[...] Na ausência de uma política consciente que preservasse   a o do Estado o caráter social, improvisou-se, em nome do desenvolvimento, uma estrutura de subsídios que muitas vezes premiou de preferência os investimentos supérfluos, ou aqueles que vinham permitir, dada a sua tendência monopolística, uma concentra o ainda maior da riqueza em mão de grupos privilegiados. (FURTADO, 1962, pp.14-15).

Constata-se que a estratégia de industrializa o através da substitui o de importa es não resolveu os problemas estruturais característicos de economias periféricas como a brasileira, conforme identificado pelos pensadores cepalinos, segundo os quais as sociedades periféricas eram divididas de um lado, por um setor moderno, com produtividade elevada e integrado   economia mundial e, de outro, uma atividade rural, com baixa produtividade e sua popula o empobrecida.

Diante dos problemas econômicos de infla o, de balanços de pagamentos e escassez de recursos para financiamento do investimento e da tensão política marcada pela renúncia do presidente Jânio Quadros, entre 1961 e 1962, foi lançado o Plano Trienal, desenvolvido por Celso Furtado, Ministro do Planejamento, visando   continuidade do crescimento econômico no Brasil, que contemplava, entre outras questões, defini es da participa o do capital estrangeiro, a estratégia de industrializa o a ser adotada e a questão inflacionária. Nesse contexto, foi implantada a política de incentivos fiscais para investimentos na região Nordeste, através da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, idealizada por Furtado e criada em 1959, numa perspectiva de desconcentra o dos investimentos, considerando as especificidades do Brasil.

De acordo com Oliveira (1999), o clima de otimismo gerado, em nível mundial, pelo ciclo de crescimento durante os “trinta anos gloriosos” do período pós guerra, a propagada

estabilidade alimentou as expectativas na perenidade do virtuoso ciclo que combinou produtividade, crescimento econômico e distribuição de renda. No entanto, em meados dos anos 1960, vão se delineando os sinais do esgotamento daquele ciclo, de acordo com o autor, a partir dos efeitos da Guerra do Vietnã. No Brasil, a partir de 1964, com o golpe militar, inicia-se um novo ciclo no qual o desenvolvimentismo teve continuidade, sendo as suas especificidades abordadas a seguir.

### **2.2.2 O ciclo desenvolvimentista brasileiro pós-golpe (1964-1980)**

De acordo com Bielschowsky (2010), o segundo ciclo do desenvolvimentismo no Brasil pode ser desmembrado em três fases, sendo a primeira, entre os anos de 1964 e 1968, caracterizada pelo arrocho salarial e concentração de renda, medidas adotadas sob o argumento de solucionar os problemas da inflação e do déficit do balanço de pagamentos, estabelecidos no primeiro ciclo do desenvolvimentismo. A segunda fase, entre 1968 e 1973, tendo em vista a retomada do crescimento da economia, sob a liderança de Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen, Delfim Neto, entre outros economistas do governo, as decisões conduziram à ampliação da intervenção do Estado na economia, com financiamento de investimentos industriais diversificados, com destaque para o setor petroquímico, alcançando nesse período o auge do desenvolvimentismo do segundo ciclo, que ficou conhecido como “milagre econômico”. Nesse período, conforme destaca Prado (2011) registrou-se o crescimento da indústria de transformação, de bens de capital e de bens de consumo duráveis, esta última o maior percentual, além dos setores de material de transportes, automobilístico, naval, elétrico, de comunicação e o setor da construção civil, o que culminou na utilização de 100% da capacidade industrial.

A terceira fase do segundo ciclo, considerada a partir de 1973, caracteriza-se por uma crescente instabilidade ocasionada pela conjuntura internacional, marcada por sucessivas crises econômicas e financeiras, e a emergência do processo de globalização financeira. A crise internacional desencadeada, a partir de 1971, com o fim da paridade ouro-dólar e os choques do petróleo, trouxe limites ao crescimento brasileiro, tendo como reflexos a elevada dívida externa e o aumento da inflação, revelando a dependência externa do país. Nesse sentido, a ideia propagada de eficácia econômica do regime militar não se manteve, de modo a ser derrotado e levar à ascensão um governo civil, conforme destaca Bielschowsky (2010):

A elevada dívida externa brasileira, que tinha de ser financiada com taxas de juros crescentes e o aumento da inflação no país levaram a definitiva perda de credibilidade do novo governo. A agenda do país não passava mais pela economia, o regime militar não era mais sustentável, a estratégia de “legitimação pela eficácia”, ou seja, o

argumento de que havia uma compensação pela perda da liberdade no crescimento econômico, não mais se sustentava. (BIELSCHOWSKY, 2010, p. 33).

Prado (2010) ressalta que a crise dos anos 1980 marcou o fim de um ciclo de crescimento industrial, baseado na substituição de importações, conformando um ponto de inflexão, no qual o modelo de crescimento se esgotou. Se por um lado, sob o governo autoritário, conseguiu-se atingir um crescimento acelerado, com políticas públicas profundamente intervencionistas, por outro, produziram-se desequilíbrios econômicos e sociais crescentes, revelando-se um modelo de desenvolvimento concentrador de renda, conforme defendem pensadores desenvolvimentistas como Celso Furtado.

A primeira metade dos anos 1980, durante o governo Figueiredo, face ao agravamento da situação internacional e as restrições externas e internas do país, expressas na elevada dívida externa e no descontrole da inflação, interrompeu-se a estratégia econômica do ciclo anterior e foram adotadas medidas nos âmbitos fiscal e monetário - política monetária contracionista com vistas à geração de superávits comerciais, ajuste fiscal e medidas de contração do crédito para o setor privado. Conforme destaca Prado (2010), tais medidas acentuaram a perda de credibilidade do governo e a consequente interrupção do regime militar:

O ano de 1980 foi o último em que o país tentou sustentar crescimento, apesar da gravidade da situação internacional e da deterioração das condições econômicas externas e internas do país. Ao final do ano, o novo governo Figueiredo foi obrigado a reverter a política de crescimento. A elevada dívida externa brasileira, que tinha de ser financiada com taxas de juros crescentes e o aumento da inflação no país levaram a definitiva perda de credibilidade do novo governo [...]. O longo governo Figueiredo foi marcado por inflação em ascensão, com a economia crescendo por espasmos - ou seja, poucos anos de crescimento positivo, sucedido por quedas do nível de atividade e deterioração na situação econômica. Até meados da década, o regime foi definitivamente derrotado. (PRADO, 2010, p.33).

A principal lacuna observada pelos analistas, a exemplo de Celso Furtado, quanto à estratégia de substituição de importações é que esta inviabilizou a criação de uma estratégia de desenvolvimento científico e tecnológico, ao privilegiar o atendimento à demanda por bens de consumo, deixando de incorporar a produção de bens de capital, estes capazes de criar dinamismo e transformação da base produtiva, portanto romperia a situação de dependência.

A industrialização de substituição de importações tinha como base as atividades industriais pré-existentes. Ela constituía certamente um avanço com respeito ao que se havia feito anteriormente, mas não uma mudança qualitativa. As novas atividades orientavam-se pela demanda final, como um edifício que se constrói de cima para baixo. A base do edifício - as indústrias de insumos básicos e de equipamentos - continuava no exterior. (FURTADO, 2000, p.113).

Algumas conclusões acerca do desenvolvimento dos países periféricos através da industrialização indicam que efetivamente aconteceu a “modernização do processo produtivo”, cuja dinâmica foi direcionada para o atendimento da demanda das elites nacionais, que

tentavam reproduzir os padrões de consumo dos países desenvolvidos (o chamado efeito demonstração). Nesse contexto, verificou-se a incorporação de um padrão tecnológico ajustado ao perfil das camadas sociais demandantes por bens de consumo, o que conduziu a um processo de maximização do excedente apropriado pelas elites periféricas em detrimento de investimentos nos processos tecnológicos que possibilitassem a alteração do processo produtivo (FURTADO, 2000).

Diversos debates críticos à estratégia nacional-desenvolvimentista proposta pela teoria cepalina ganharam espaço no país, dentre os quais a teoria da dependência, a qual rejeitava a possibilidade de um desenvolvimento autônomo na periferia do capitalismo. São abordagens inspiradas em perspectivas marxistas e weberianas, conhecidas nas versões da teoria da interdependência ou do capitalismo-associado.

Os teóricos de inspiração weberiana, dentre os quais se destacam Cardoso e Faletto (1977), defendem que o desenvolvimento econômico nos países periféricos não pode se reduzir à estratégia do “desenvolvimento para dentro”, identificando a necessidade de associação entre as forças internas e o centro, dada à incapacidade daqueles países encontrarem uma alternativa própria de desenvolvimento. Esta perspectiva teórica considera o desenvolvimento como um processo econômico e social, portanto, condicionado à forma pela qual se dá a integração social entre os grupos e classes sociais, tanto no âmbito interno como externo, caracterizando a dependência como um componente estrutural do capitalismo, conforme se afirma:

[...] De fato, é através das estruturas sociopolíticas sustentadas e movidas pelas classes e grupos sociais com interesses opostos que o capital se realiza na história, como “forma” econômica com sua “lógica de expansão”. A análise histórico-estrutural ilumina as tendências básicas de realização da expansão do capital e os limites com que ela se defronta enquanto processo sociopolítico. Nesse sentido, a compreensão do desenvolvimento capitalista requer análises sobre as classes sociais e o contexto político que impedem ou favorecem a realização de diferentes formas e fases da acumulação de capital...As economias periféricas, mesmo quando não mais se restringem à produção de matérias-primas, continuam dependentes de forma muito específica: seus setores de produção de bens de capital não são suficientemente fortes para assegurar o avanço contínuo do sistema, seja em termos financeiros, tecnológicos ou organizativos. Assim, para prosseguir com a expansão econômica, um país dependente tem de entrar no jogo da “interdependência”. [...]. (CARDOSO e FALETTO, 1977, pp.16-17).

A segunda vertente teórica de inspiração marxista, que tem como um dos seus representantes Ruy Mauro Marini, considera que a condição desigual da inserção dos países latino-americanos no comércio internacional - que já encontraram os centros hegemônicos com suas tecnologias desenvolvidas e consolidadas - impossibilitou a competição desses países com os países centrais com bens de alto valor agregado, e com isso estabeleceu uma divisão internacional do trabalho assimétrica, mantendo a condição de dependência daqueles países.



Somam-se a estas a teoria do “capitalismo tardio” desenvolvida por Mello (1982) e Tavares (1986), inspirada no conceito de dependência formulado por Cardoso e Falleto (1977). A qualificação como “tardio” se refere ao fato de que o capitalismo no país surge e se constitui de forma subordinada à lógica de acumulação internacionalizada, carente de um setor de produção de bens de capital e com um ritmo diferenciado na constituição do mercado de trabalho e do mercado interno. As críticas desses autores à teoria cepalina apontam também para a ausência da produção da tecnologia e da inovação, sua incorporação no processo produtivo assim como a capacidade de criação da infraestrutura para o desenvolvimento e acumulação.

Wallerstein (2002), partindo do pressuposto de que não é possível aos países em desenvolvimento alcançarem um patamar de evolução semelhante àquele dos países desenvolvidos, defende a tese de que o desenvolvimento não se processa no interior dos países, vigorando um único sistema denominado economia-mundo capitalista, que tem como um dos princípios básicos a produção e apropriação desigual da mais-valia. Este autor desenvolveu o conceito de sistema-mundo, representado pela economia-mundo capitalista, cuja unidade é dada pela divisão mundial do trabalho. De acordo com o referido autor, o desenvolvimento capitalista produz a divisão do mundo em centro, periferia e semiperiferia, interligadas como partes de um sistema mundial único, o sistema capitalista, um sistema em constante mutação, constituído de inúmeras instituições, cabendo ao Estado um papel estruturante no processo de acumulação, destacando que:

O funcionamento da economia-mundo capitalista tem como premissa a existência de uma superestrutura política de Estados soberanos ligados num, e legitimados por um sistema interestatal. Como nem sempre existiu, essa foi uma estrutura que teve que ser construída. O processo de sua construção tem sido contínuo sob inúmeros aspectos. A estrutura foi criada de início num único segmento do globo, primordialmente a Europa mais ou menos no período que vai de 1497 a 1648. Passou então por expansões esporádicas, incorporando uma zona geográfica sempre mais ampla. Esse processo, que poderíamos chamar de “incorporação” de novas zonas à economia-mundo capitalista, envolveu a reformulação de fronteiras e estruturas políticas nas zonas incorporadas e a criação, em seu âmbito, de “Estados soberanos, membros do sistema interestatal” ou ao menos aquilo que poderíamos chamar de “candidatos a estados soberanos” - as colônias. (WALLERSTEIN, 2006, p. 154).

A concepção da semiperiferia desenvolvida por Wallerstein tornou-se uma referência na caracterização das relações entre o centro e a periferia do sistema, entre os próprios países emergentes, que exercem, concomitantemente, o papel de explorador e explorado, rompendo, portanto, a polarização entre o centro e todo o resto.

Quando se analisa os resultados da implementação do modelo desenvolvimentista, observa-se que este se estabeleceu no contexto de um ciclo virtuoso em nível mundial, que

perdurou, aproximadamente, duas décadas, período ao qual se denominou “anos de ouro” do capitalismo, expresso nas taxas de crescimento do PIB, de geração de empregos, de aumentos dos salários reais e promoção de direitos sociais. No entanto, no Brasil assim como em diversos países periféricos a desigualdade social se manteve, encontrando-se grande parte da população em condições de vida precárias.

A crise internacional, desencadeada a partir do início dos anos 1970, com o fim do padrão dólar-ouro e os choques do petróleo, restringindo fortemente o crédito externo aos países subdesenvolvidos, implicou a desaceleração da economia brasileira e a assunção de grande parte do endividamento privado pelo Estado, aumentando o déficit nas contas públicas externas e nas finanças públicas. Conforme Cano (2017), na década de oitenta o país entrou numa fase de desconstrução do desenvolvimento.

A perda do dinamismo da economia brasileira nos anos oitenta e as medidas adotadas para contenção da crise interromperam a trajetória da industrialização, tornando-se evidentes os problemas e as fragilidades do crescimento baseado no forte endividamento externo, ônus que foi transferido para o Estado, ao longo dos anos. Intitulada como a “década perdida”, as iniciativas do governo na orientação do desenvolvimento industrial neste período são consideradas pelos críticos como anti-industriais, sendo todos os esforços de política econômica voltados ao ajuste externo, já demonstrando a ruptura do modelo em curso.

O enfraquecimento do projeto desenvolvimentista delineou os passos para a emergência do movimento pró-mercado, no contexto da ascensão do projeto político-econômico neoliberal, sistematizado pelo chamado Consenso de Washington, realizado em 1989, cujas receitas para a reestruturação da economia e retomada do crescimento consistiam na abertura comercial, reforma financeira (desregulamentação sobre a movimentação internacional do capital, reforma dos sistemas financeiros nacionais), reformas do Estado (reformas administrativas, previdenciárias, privatizações), reformas na legislação trabalhista, a desregulamentação em geral, além da substituição do *welfare state* pelo mercado.

No início dos anos noventa propagou-se o ideário sustentado na defesa da iniciativa privada e, associada a ela, a crítica à suposta ineficiência do estado - e dos gastos supostamente excessivos - e transferência para a iniciativa privada do provimento de direitos, agora convertidos em serviços, numa concepção de defesa do Estado mínimo, bem aceito pelas classes dominantes, conforme Boito Jr e Galvão (2012), debate que será desenvolvido na próxima seção.

### 2.3 O BRASIL E O NEOLIBERALISMO

No início dos anos noventa, as ofensivas do capital para recuperar as taxas de acumulação se encarregaram de defender uma política de maior abertura comercial e financeira e redução do papel do Estado. As políticas neoliberais sistematizadas no receituário criado pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Consenso de Washington ganharam espaço e passaram a ser implementadas no Brasil, sendo este o último país da América Latina a aderir ao programa neoliberal (FILGUEIRAS, 2003).

Guimarães (2001) ressalta a inserção tardia do neoliberalismo no Brasil, no governo Collor, atribuindo este fato a razões políticas provenientes da transição do regime ditatorial-militar para o regime democrático, sendo intensificado no Governo Fernando Henrique Cardoso com a implementação de uma série de medidas - repactuação da dívida externa, abertura comercial ampla, desnacionalização de setores produtivos e financeiros, desregulamentação financeira, privatização, alteração do padrão dos direitos sociais, vinculação dos gastos a metas com o FMI – em uma magnitude que, segundo o autor, gerou tensões desde o início da sua implementação:

[...] O Brasil, porém, viveu o impacto neoliberal de modo retardatário, incerto com o governo Collor e de forma avassaladora com os governos FHC. O tempo próprio do neoliberalismo no Brasil fez com que o país vivesse, quase desde o início da implantação do programa, as turbulências causadas pela exposição à especulação financeira internacional, com repercussões drásticas sobre as possibilidades de um período de crescimento acelerado, mesmo que em forma de surto não sustentado em uma dinâmica de bases sólidas. (GUIMARES, 1992, p.136).

O ideário neoliberal preconizava mudanças consideradas fundamentais para a estabilização econômica (diminuição do déficit fiscal via redução do gasto público principalmente na área social, combate à inflação através de políticas monetárias restritivas, investimentos no setor privado, etc.), medidas caracterizadas por Bresser Pereira (2009) como “ortodoxia convencional”, que tiveram forte aceitação pelos países periféricos e suas elites. O autor argumenta que a transição para a nova estratégia de desenvolvimento sob os moldes neoliberais significou a redução das funções de “promotor do desenvolvimento” do Estado, por meio de medidas como privatizações, abandono do planejamento de longo prazo, a transferência das responsabilidades sociais para a sociedade civil e aprofundamento da integração da economia nacional à economia global, numa adesão à tese globalista, segundo a qual os mercados livres, em escala mundial, promoveriam o desenvolvimento econômico de todos.

O redesenho do Estado sob a perspectiva neoliberal o retirou das funções da coordenação central do planejamento e promoção do desenvolvimento nacional que caracterizou o desenvolvimentismo, liberando ao capital nacional e transnacional todos os empreendimentos econômicos ou sociais que lhe interessasse, de modo a se afastar de amplos setores sociais da sociedade nacional.

De acordo com Guimarães (2002, p.136) a implantação do programa neoliberal no Brasil significou uma “refundação do Estado brasileiro”, que se viabilizou com uma forte coalizão política, composta pelos acadêmicos críticos da “tradição populista”, partidos políticos, do centro à direita, de tradições “liberal conservadora e privatista” e o empresariado, numa perspectiva de superação do Estado desenvolvimentista, considerado responsável pela crise que se desencadeou a partir dos anos 1970, visão que se insere no contexto internacional de crise das tradições socialistas/ socialdemocratas. O autor ressalta o Plano Real, no início dos anos noventa, e o seu efeito no controle da inflação, na formação da coalizão das classes dominantes em defesa da agenda neoliberal, ressaltando o papel da mídia na disseminação da ideia de que o problema do Brasil consistia no excesso de Estado, e a estratégia, portanto, seria diminuir a sua atuação para superar a crise.

Conforme enfatiza Pochmann (2013), no Brasil a defesa ao neoliberalismo tem como elemento de exaltação a estabilidade monetária oferecida, alcançada sob o rigor do câmbio fixo, dos juros reais elevados e do ajuste fiscal permanente, tendo como consequência a vulnerabilidade da economia nacional aos eventos externos e, em termos de resultados sociais, de um lado, a estagnação da renda per capita e, de outro ampliação da transferência de renda para os mais ricos, observando o seguinte:

[...] O neoliberalismo deixou o rastro do atraso promovido pelo desmantelamento do Estado, a desindustrialização da estrutura produtiva e o congelamento da mobilidade social, o grande charme até então do capitalismo brasileiro. Apesar da vergonhosa estagnação da renda por habitante, setores importadores como os financeiros e agrários foram os mais beneficiados na década de 1990. Parte disso deveu-se a um dos maiores processos de transferência de renda aos segmentos ricos e enriquecidos pela privatização de ativos do setor público principalmente a grupos estrangeiros e poucos nacionais, pelo endividamento do setor público e pela brutal elevação da carga tributária, especialmente entre os mais pobres. (POCHMANN, 2013, p. 9).

Filgueiras (2003) destaca a força da construção político-ideológica neoliberal, que disseminou a ideia de que o mercado é o caminho inevitável para a condução do desenvolvimento, atribuindo a este um poder sobrenatural “quase que como fenômenos da natureza”, de modo que não restava opção aos países, mostrando que:

[...] Aquilo que é produto da ação política e das decisões de sujeitos definidos (os governos das grandes potências econômicas, as grandes corporações produtivas-financeiras transnacionais e as instituições econômicas multilaterais sob domínio do capital financeiro) transfigura-se num processo autônomo, acima da vontade e da ação

dos indivíduos e dos sujeitos coletivos. A consequência prática dessa hegemonia ideológica, ao longo das duas últimas décadas do século passado, foi a difusão, para toda a sociedade, de um sentimento de impotência, reforçado diariamente pelos meios de comunicação, que se expressava numa tendência à aceitação passiva de uma única direção, à qual todos deviam se adaptar, ou perecer. (FILGUEIRAS, 2003, p.8).

Anderson (1995), por sua vez, sinaliza para a possibilidade de que os países da América Latina em processo de transição do período da ditadura para a democracia tenham apresentado menos resistência a implementação dos projetos neoliberais. Outro artifício identificado pelo autor como potencialmente capaz de induzir, “voluntariamente”, a população a aceitar políticas neoliberais é a hiperinflação, conforme esclarece:

O neoliberalismo chileno, bem entendido, pressupunha a abolição da democracia e a instalação de uma das mais cruéis ditaduras militares do pós-guerra... A virada continental em direção ao neoliberalismo não começou antes da presidência de Salinas, no México, em 88, seguida da chegada ao poder de Menem, na Argentina, em 89... da eleição de Fujimori, no Peru, em 90. Mas seria arriscado concluir que somente regimes autoritários podem impor com êxito políticas neoliberais na América Latina. A Bolívia, onde todos os governos eleitos depois de 1985...continuaram com a mesma linha, está aí para comprovar o oposto. A lição que fica da longa experiência boliviana é esta: há um equivalente funcional ao trauma da ditadura militar como mecanismo para induzir democrática e não coercitivamente um povo a aceitar políticas neoliberais das mais drásticas. Este equivalente é a hiperinflação. Suas consequências são muito parecidas. (ANDERSON, 1995, pp.10-11).

Sader (2019) converge com o argumento de Anderson, destacando que a agenda neoliberal colocou o combate à inflação no centro do debate na América Latina, contendo o ímpeto desenvolvimentista que havia se estabelecido na região, segundo o autor, um golpe que “desarticulou um dos pontos mais fortes a favor do continente: sua capacidade de desenvolvimento econômico, de fortalecimento dos seus Estados, de formulação de projetos nacionais, de geração de lideranças populares”. (SADER, 2018, p.111). Como desdobramento, os temas das reformas, anteriormente associadas à esquerda, envolvendo aspectos democráticos como a reforma agrária, foram absorvidos pela direita, que modificou o foco para reformas voltadas ao desaparecimento do Estado, sob a ótica do Estado Mínimo (SADER, 2018).

Filgueiras (2003) argumenta que o nível de competitividade dos países periféricos não é suficiente para assegurar o grau de abertura comercial e financeira imposto pelo receituário neoliberal apoiado pelo grupo de países mais desenvolvidos do Grupo dos Sete - G7 e as instituições multilaterais - FMI, a Organização Mundial do Comércio-OMC e o Banco Mundial. Nesse sentido, dada a intensidade da dependência internacional que a política neoliberal imprime, resulta na vulnerabilidade desses países diante das instabilidades que venham a ocorrer no plano internacional.

Assim, a agenda neoliberal deslocou o debate do desenvolvimento para o campo da macroeconomia, entretanto, o chamado “ajuste estrutural” nos países da periferia do sistema capitalista aprofundou problemas existentes, a exemplo da precarização do trabalho, a perda da força política da classe trabalhadora - com a diminuição da capacidade de influência dos sindicatos e conquista dos direitos -, o empobrecimento da classe média assalariada, aprofundando e gerando novos conflitos sociais, o que dificultou a construção de um amplo consenso na sociedade em torno do modelo de desenvolvimento liderado pelo mercado. Nesse sentido, Oliveira (2006) destaca que as classes dominantes, em sua aspiração à apropriação das estruturas de poder decisório e garantir suas elevadas margens de lucro, buscam se unir e reformulam suas alianças sejam com projetos vinculados a partidos de características mais à esquerda, sejam os mais à direita.

De acordo com Filgueiras (2003), os resultados econômicos e sociais do projeto econômico-político neoliberal, para os países periféricos e para as classes trabalhadoras, sobrepuseram-se ao discurso neoliberal da defesa das virtudes dos mercados, culminando, no início dos anos 2000 na crise daquele projeto, em nível mundial, o que impulsionou, no caso do Brasil, a “retomada dos movimentos sociais e da ação política das esquerdas”. (FILGUEIRAS, 2003, p. 8). Nesse contexto, foram se delineando projetos políticos de ruptura desse modelo, sendo retomada a discussão sobre a necessidade de um novo projeto de desenvolvimento para o país, o que resultou na vitória do então candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, no início dos anos 2000. O *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente* propõe a superação do “velho nacional desenvolvimentismo” que vigorou até os anos setenta bem como do “novo liberalismo” predominante nos anos 1990, o que veio a ser identificado como neodesenvolvimentismo, o qual será debatido na seção que segue.

#### 2.4 O NEODESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL

A partir de 2003, foi delineada uma proposta de desenvolvimento econômico para o Brasil cujo foco, bastante ressaltado no plano do discurso, foi a exclusão das desigualdades sociais. Conforme apresentado no *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente*, o propósito de diminuir os desequilíbrios sócio territoriais persistentes no país, seria sustentado em quatro pilares: Crescimento, Emprego e Inclusão Social; Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Estabilidade; Inclusão Social; Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável. O programa propõe a “implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo, que tem o social por eixo”, pressupondo, para tanto, a atuação direta do Estado na promoção e regulação

do processo de desenvolvimento econômico (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, PROGRAMA DE GOVERNO 2002 COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p.2).

A criação de uma alternativa econômica visando a volta do crescimento teria como mecanismos a política externa, especialmente, a integração com os países da América do Sul, com o fortalecimento do Mercosul, a construção de estratégias de crescimento em todos os segmentos - agricultura, indústria, comércio e serviços -, com ênfase em políticas de incentivo à produção e à inovação tecnológica, a contenção do aumento da dívida interna em relação ao PIB e redução da vulnerabilidade externa, por meio do aumento das exportações, impulsionadas por crédito e políticas industriais e tributárias, a substituição de importações e a melhoria da infraestrutura, entre outras iniciativas, conforme se destaca:

A política externa será um meio fundamental para que o governo implante um projeto de desenvolvimento nacional alternativo, procurando superar a vulnerabilidade do País diante da instabilidade dos mercados financeiros globais. É necessário revigorar o Mercosul, transformando-o em uma zona de convergência de políticas industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, educacionais e culturais. A questão chave para o País é voltar a crescer com equilíbrio em todos os ramos de atividade, na agricultura, na indústria, no comércio e nos serviços. A volta do crescimento é o remédio para impedir que se estabeleça um círculo vicioso entre juros altos, instabilidade cambial e aumento da dívida pública em proporção ao PIB. (PROGRAMA DE GOVERNO 2002 COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 610).

De acordo com o referido Programa de Governo, na perspectiva de promover o desenvolvimento, a distribuição de renda e estabilidade, o plano econômico se estrutura a partir das dimensões social e nacional, convertendo a dimensão social na principal diretriz do novo modelo de desenvolvimento, para a qual foram definidas as seguintes prioridades: (a) o crescimento do emprego, a ser viabilizado a partir do crescimento econômico, a potencialização de setores como a infraestrutura social, que é intensiva em construção civil e mão-de-obra, além de incentivo às cooperativas de crédito e de trabalho, destacando-se o apoio aos pequenos e médios empreendimentos e a economia solidária; (b) a geração e distribuição de renda, mediante mudanças na estrutura tributária, tornando-a menos regressiva, reformas agrária e urbana, aumento real do salário mínimo, além da instituição de um programa de renda mínima de abrangência nacional; (c) a ampliação da infraestrutura social, expandindo a oferta e o acesso da população aos serviços públicos e à infraestrutura social — saneamento, transporte, habitação popular, entre outros.

O segundo eixo de desenvolvimento proposto consiste no fortalecimento da economia nacional, que tem como bases a reativação do papel estratégico do Estado na definição e implementação de políticas econômicas com maior autonomia perante os mercados globais, a ampliação do mercado interno de massas, além da articulação de políticas que

aumentassem a capacidade competitiva e as exportações do País. Para tanto, caberia a atuação do Estado em três direções, a saber: i) capacitação tecnológica das empresas nacionais (públicas e privadas); ii) ampliação das fontes de financiamento internas, com vistas a interromper a dependência de recursos externos; iii) reestruturação da infraestrutura econômica, mediante programa de investimentos, em parceria com o setor privado.

O *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente* enfatiza o crescimento como o motor da estabilidade econômica, assegurando a construção de políticas permeadas pela responsabilidade fiscal e a estabilidade das contas públicas, atuando no controle da inflação e na redução gradativa da taxa de juros, na diminuição do déficit em transações correntes, além da atenção ao câmbio, sob o regime de câmbio flutuante, tendo em vista a redução das restrições externas de modo a impulsionar os investimentos e o crescimento econômico.

A atuação essencial do nosso governo será, portanto, a busca incessante da retomada do crescimento econômico como meio privilegiado para a geração de empregos e a distribuição de renda...Nosso governo terá uma atitude ativa no sentido de buscar a redução das taxas de juros. Para tanto, vai concentrar esforços para diminuir de forma rápida e continuada o déficit em transações correntes, com a obtenção de saldos comerciais crescentes e a melhora na conta de serviços. O regime de câmbio flutuante constitui um instrumento relevante, ainda que insuficiente, para acelerar a resolução da restrição externa, mas a retomada do desenvolvimento depende, sobretudo, da concentração de esforços nas políticas industriais e de crescimento. (PROGRAMA DE GOVERNO 2002 COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 38).

Outro pilar do novo modelo de desenvolvimento, a infraestrutura produtiva, considerada, no Programa de Governo, em situação de estrangulamento, é inserida numa estratégia de longo prazo, associada a uma nova política nacional de desenvolvimento regional, que tem como diretrizes: o planejamento integrado, em nível nacional e regional, contemplando todos os setores da infraestrutura; a implementação de uma Política de Desenvolvimento Urbano, atendendo as especificidades regionais e locais, específicas para as regiões metropolitanas e os demais centros urbanos do País, inclusive os pequenos municípios; e a reestruturação do setor energético, por meio do planejamento energético integrado, compreendendo novas dinâmicas para as fontes de energia não renováveis bem como as fontes alternativas e outras iniciativas de melhoria do segmento.

Pretendeu-se criar uma alternativa de crescimento econômico sustentado, a partir do aumento dos investimentos na infraestrutura econômica e social, como energia, transporte e saneamento ambiental, e nos segmentos econômicos com potencial de crescimento, tais como os setores intensivos em alta tecnologia como o complexo eletroeletrônico, setor de bens de capital e da indústria química, produção de bens intermediários, agroindústria, entre outros, e a reduzir a vulnerabilidade externa, associado a uma política de distribuição de renda. A



dinâmica do crescimento proposto visa estabelecer um mercado interno de massas, com a ampliação do emprego e da renda e conseqüentemente da massa salarial.

O *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente* definiu como foco da atenção a adoção de estratégias que favorecessem a distribuição de renda, tendo em suas linhas de atuação a implementação de políticas de médio e longo prazo, a partir de um planejamento integrado, considerando as especificidades e potencialidades regionais, e sinaliza para a superação do “velho nacional desenvolvimentismo” presente entre as décadas de 1950 e 1970 bem como do “novo liberalismo” predominante nos anos 1990, conforme se descreve:

Nosso governo manterá distância tanto do velho nacional- desenvolvimentismo das décadas de 1950, 1960 e 1970 quanto do novo liberalismo que marcou os anos 90. No primeiro caso, apesar do sucesso obtido com a industrialização do País, o modelo implantado estimulou práticas clientelistas, às custas de subsídios e benefícios distribuídos às empresas, sem preocupação com a competitividade e sem a definição de cronogramas e metas... O resultado foi a distorção das estruturas de mercado, a geração de ineficiências econômicas e um quadro de má distribuição de renda. De seu lado, a experiência liberalizante dos anos 90 provocou corrosão do tecido industrial, com perdas de elos importantes das cadeias produtivas, enfraquecendo a capacitação interna e ampliando a vulnerabilidade externa do País. (PROGRAMA DE GOVERNO 2002, COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 52).

A implementação do programa de governo, a partir de 2003, representou um período de mudanças na trajetória econômica e social, demarcando um ponto de inflexão no processo de desenvolvimento do país. Considerando as bases apresentadas, voltadas ao crescimento econômico com inclusão social, o debate no meio acadêmico acerca do programa recorreu ao termo “desenvolvimentismo”, evidenciando as diferenças com o velho desenvolvimentismo do período 1930-1980.

De acordo com Boito Júnior (2012), no período dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff foi implementado um programa neodesenvolvimentista, caracterizado pela adoção de elementos de política econômica e social – recuperação do salário mínimo e de transferência de renda, aumento do financiamento das grandes empresas nacionais, política econômica anticíclica, apoio às exportações das grandes empresas, aumento do investimento em infraestrutura - tendo em vista o crescimento econômico com distribuição de renda, apoiado por uma frente política que abrangeu setores das classes dominantes e dos trabalhadores, organizada pelo Partido dos Trabalhadores.

[...] Por que recorrer ao termo “desenvolvimentista”? De maneira tentativa e inicial, diríamos que é porque esse é um programa de política econômica e social que busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com alguma transferência de renda, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no país. Para buscar o crescimento econômico, os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff lançaram mão de alguns elementos importantes de política econômica e social que estavam ausentes nas gestões de Fernando Henrique Cardoso. (BOITO Jr, 2012, p.5).

Os debates acerca da emergência do neodesenvolvimentismo no Brasil apontam para a configuração de algumas correntes as quais reúnem interpretações do modelo implementado no período 2003-2015, que abarcam convergências, complementariedades e divergências. De acordo com Mattei (2013), existem três grupos de pesquisadores, que alimentam esse debate, quais sejam: o primeiro identificado de “novos desenvolvimentistas”, associados à Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, sob a liderança de Bresser-Pereira; o segundo grupo, conduzido pelos membros do grupo de pesquisa sobre Moeda e Sistemas Financeiros, do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, formado por João Sicsú, José Luís Oreiro e Luiz Fernando de Paula, que busca aliar as concepções keynesianas (e pós-keynesianas) com as concepções (neo) estruturalistas defendidas pela Cepal; o terceiro grupo, ligado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), liderado por Marcio Pochmann, defende que o neoliberalismo da década de 1990 se esgotou, havendo possibilidade para maior atuação dos Estados visando tanto à recuperação do crescimento econômico como ao combate à degradação das condições de vida.

Carneiro (2012) destaca a emergência do social-desenvolvimentismo no país, no qual o social constitui-se eixo do desenvolvimento ao passo que o foco do velho e novo-desenvolvimentismo se voltaram para o desenvolvimento das forças produtivas. Por outro lado, atribui como determinantes do crescimento o consumo de massas e a redistribuição da renda. De acordo com este autor, a estratégia social-desenvolvimentista compreende quatro eixos, quais sejam: a melhoria da distribuição da renda; a ampliação da infraestrutura econômica e social; a reindustrialização via adensamento de cadeias produtivas e a expansão do setor baseado em recursos naturais, ressaltando que a condição peculiar do social desenvolvimentismo é a primazia do papel do Estado na promoção do desenvolvimento e o caráter subordinado do mercado.

Mollo e Amado (2015) reconhecem que a visão estruturalista do desenvolvimento, que caracteriza a teoria cepalina, apoia vários enfoques do desenvolvimentismo, sendo identificadas três correntes, que abrangem aquelas apontadas por Mattei (2013) e Carneiro (2012), a saber: a) os novos desenvolvimentistas precursores, associados ao grupo liderado por Bresser-Pereira, autointitulados keynesianos, para os quais a taxa de câmbio constitui-se como o fator determinante para o desenvolvimento, de modo que a industrialização deverá priorizar as exportações, aproveitando as vantagens locais, como a mão de obra barata; b) os novos desenvolvimentistas pós-keynesianos, associados aos professores do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), para os quais o fator determinante para

o desenvolvimento é a taxa de juros, considerando que a taxa de juros baixa funciona como controle de capitais especulativos e estímulo ao investimento produtivo doméstico; e c) os social-desenvolvimentistas ou desenvolvimentistas distributivos, considerados pelas autoras como próximos aos estruturalistas de esquerda, compreendem principalmente os economistas do IE-Unicamp, embora também seja compartilhado por professores do IE-UFRJ, para os quais o consumo de massas constitui-se o fator decisivo para o desenvolvimento, somando-se a este os recursos naturais e a infraestrutura.

Precursor do debate, em 2003, Bresser-Pereira disseminou o conceito de novo desenvolvimentismo, segundo o autor “uma teoria do lado da demanda de desenvolvimento baseado em tendências estruturais que limitam as oportunidades de investimento e a taxa de crescimento dos países em desenvolvimento”. (BRESSER-PEREIRA, 2011, pp. 493-494).

Bresser Pereira (2009, p. 12) definiu o novo desenvolvimentismo como um “terceiro discurso”, estratégia alternativa em relação ao antigo desenvolvimentismo quanto as ortodoxias mais tradicionais. Sob a ótica desse autor, o neodesenvolvimentismo tem como pilar a integração entre teoria econômica, social e política, buscando entender o processo de desenvolvimento da economia “dos países de renda média que já realizaram sua revolução industrial e capitalista”, como também situações específicas de países pré-industriais e particularidades envolvendo os países ricos, a exemplo da crise da Zona do Euro, instalada em 2008, com a crise de insolvência do Estado grego, cuja origem, segundo o autor, é cambial. Para o autor, Estado e mercado tem papéis complementares, reconhecendo que este último é eficiente na coordenação de sistemas econômicos em ambientes competitivos, sendo assim, o novo desenvolvimentismo deixa o setor não competitivo para a coordenação no Estado.

Bresser Pereira (2013) aponta diferenças entre o novo desenvolvimentismo e o velho desenvolvimentismo bem como da ortodoxia convencional, destacando que, enquanto o desenvolvimentismo defendia a estratégia de substituição de importações, o novo propõe uma política voltada para as exportações e para a constituição de um mercado interno de massas. Outra diferença consiste em que o velho desenvolvimentismo defendia o crescimento com endividamento externo ao passo que o novo desenvolvimentismo rejeita essa alternativa. O elemento de convergência entre as duas vertentes reside na concepção adotada de desenvolvimento econômico: ambos os pensamentos consideram um processo estrutural no qual o Estado tem um papel estratégico, entretanto a atuação deste sob a perspectiva neodesenvolvimentista deverá ser fortalecida no campo político, administrativo e regulatório, com menos foco no Estado empresário, que marcou o período desenvolvimentista.

O autor assume como elemento central da política neodesenvolvimentista a taxa de câmbio, que apresenta uma tendência estrutural à sobrevalorização, o que gera a diferença entre a taxa de câmbio de “equilíbrio industrial” e a taxa de equilíbrio “corrente”, considerando que a industrialização deve ser voltada para as exportações, valendo-se das vantagens locais. Nesse sentido, ante às probabilidades de incidência da doença holandesa<sup>3</sup>, que inviabilizaria a indústria e, conseqüentemente, inibiria o processo de desenvolvimento econômico, Bresser Pereira enfatiza no seu debate a importância da política cambial:

A economia brasileira possui vantagens comparativas na produção de diversas commodities e, por consequência, tende a ser afetada pela doença holandesa. Até o início da década de 90, esta falha de mercado foi neutralizada pela política de controles tarifários, alfandegários e cambiais, que taxava a receita de exportações de commodities primárias e desestimulava a importação de produtos manufaturados, resultando no incentivo à sua produção interna. Após esta data, com o fim destes mecanismos, o país deixou de neutralizar a doença holandesa... existem sinais claros de que, em menor grau, a doença holandesa exerce efeitos maléficis sobre a economia brasileira. Seu principal impacto seria o deslocamento dos fatores de produção para os setores que produzem as commodities das quais possuímos vantagens comparativas, o que pode implicar em um processo de desindustrialização. (BRESSER PEREIRA; MARCONI, 2008, pp. 9-10).

Por outro lado, Bresser-Pereira (2010) reforça a importância do desenvolvimento do mercado interno na questão redistributiva, uma vez que este propicia o aumento das oportunidades de emprego e salário. Para a resolução do problema da distribuição ou da desigualdade propõe que a política tenha quatro elementos: política tributária progressiva; política de construção do Estado social, política de salário mínimo e definição de um nível para a taxa de juros que favoreça a política monetária.

Sicsú, Paula e Michel (2007), que se identificam com as linhas gerais macroeconômicas defendidas por Bresser Pereira, ressaltam na sua discussão a relação entre as esferas pública-privada, econômica-social e nacional-internacional, defendem o novo desenvolvimentismo sob a concepção de “um Estado forte que estimula o florescimento de um mercado forte”, na qual a compreensão de Estado forte, por um lado, envolve a criação de condições para que este tenha capacidade de desempenhar com maior eficácia o seu papel, sinalizando a necessidade de promover uma “reforma da gestão pública” e, por outro, está associada a uma capacidade reguladora, atuando na implementação de políticas econômicas ajustadas aos contextos de expansão ou recessão, fundamentada numa estratégia nacional de desenvolvimento, que oriente a ação dos agentes econômicos do país na direção do

---

<sup>3</sup> De acordo com Bresser-Pereira (2008), a doença holandesa define-se como “a sobre apreciação crônica da taxa de câmbio causada pela abundância de recursos naturais e humanos baratos, compatíveis com uma taxa de câmbio inferior àquela que viabilizaria as demais indústrias de bens comercializáveis...”

desenvolvimento de longo prazo, de modo a reduzir as distorções de renda e riqueza, conforme argumentam:

Uma visão novo-desenvolvimentista rejeitaria essas duas possibilidades extremas. Contudo, entre esses dois extremos existem ainda muitas opções. Avaliamos que a melhor delas é aquela em que seriam constituídos um Estado forte que estimula o florescimento de um mercado forte. Nossas teses — que serão analisadas no que segue — são as seguintes “i) não haverá mercado forte sem um Estado forte; (ii) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (iii) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia nacional de desenvolvimento; e (iv) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas. (SICSÚ, PAULA; MICHEL, 2007, p. 509).

De acordo com os autores, enquanto o desenvolvimentismo adotava suas políticas defensivas na balança comercial, coibindo a dependência da exportação de produtos primários, o novo desenvolvimentismo busca adotar critérios para a liberalização das transações comerciais os quais favoreçam as exportações brasileiras, priorizando o controle da conta de capitais. Nesse sentido, embora os autores compartilhem com os desenvolvimentistas percussores a defesa da taxa de câmbio competitiva para fomentar as exportações, enfatizam a taxa de juros como impulsionador do desenvolvimento, ao induzir os agentes econômicos ao investimento produtivo.

Sicsú, Paula e Michel (2007) consideram que a condição essencial para o desenvolvimento de um país é a capacidade própria de inovação e de financiamento, ressaltando que este se constituiu num entrave para o desenvolvimento econômico brasileiro, alertando que, para se atingir o patamar do crescimento com equidade social, a incorporação do progresso técnico e elevação da produtividade são elementos fundamentais de um processo de transformação produtiva, para o qual se requer do Estado a implementação de uma política que impulse os diversos vetores dessas mudanças. Nesse sentido, considerando as limitações de muitos países para desenvolverem pesquisa e desenvolvimento de forma pioneira, os autores indicam que a alternativa da transferência da tecnologia e sua incorporação no sistema produtivo poderão oferecer o retorno necessário ao desenvolvimento econômico dos países como o Brasil.

Ao se pensar numa perspectiva de desenvolvimento que resulte na diminuição das desigualdades, os autores argumentam que, embora não seja suficiente, é fundamental “o crescimento econômico a taxas elevadas e continuadas”, visto que proporcionará a geração de empregos e arrecadação tributária, que pode ser revertida em programas sociais. Em paralelo e, de forma complementar às políticas econômicas defendem a adoção de um conjunto de políticas sociais e educacionais, tais como política de renda mínima, programas de qualificação

e capacitação de mão de obra de modo a se constituírem em instrumentos de inclusão econômica da população e contributos para diminuição das desigualdades.

Pochmann (2013) distingue o neodesenvolvimentismo dos anos 2000 daquele desenvolvimentismo ocorrido entre as décadas de trinta e setenta, especialmente pelo fato de países não desenvolvidos – China, Índia, Brasil - liderarem a expansão econômica mundial e, no caso do Brasil, destaca-se a participação ativa do Estado no reposicionamento do país no capitalismo mundial e a ênfase às políticas sociais como uma dimensão da nova dinâmica econômica, permitindo a elevação da qualidade de vida da população, diferentemente do argumento “crescer para depois distribuir” que se estabeleceu naquele ciclo. Nesse sentido constata que:

[...] A retomada do desenvolvimentismo ocorre em condições especiais de funcionamento do capitalismo global. Inicialmente porque se observa que, pela primeira vez desde a Depressão de 1929, a recuperação econômica mundial se realiza sob a liderança de países não desenvolvidos. China, Índia e Brasil promovem parte substancial da expansão econômica mundial desde a crise global em 2008, reafirmando a via já observada desde o início da década de 2000. No caso brasileiro, o Estado se apresentou como peça fundamental do reposicionamento do país no mundo, seja pela decisiva consolidação do gasto social com nova dinâmica econômica, seja pelo planejamento estratégico de coordenação dos investimentos no país. (POCHMANN,2010, pp.10-11).

O autor destaca a retomada do planejamento de investimentos para os setores produtivos, visando à redução da dependência do Brasil à produção e exportação de produtos primários, uma vez que a trajetória neoliberal conduziu o país à “reprimarização da pauta de exportação” com a ascensão da economia asiática. Para tanto, canalizaram-se recursos na conformação de grandes corporações globais, além de projetos de infraestrutura econômica e social, de modo a impulsionar as atividades econômicas e promover a desconcentração da renda.

Molo e Amado (2015) destacam como relevante o caráter heterodoxo das formulações dos teóricos novo desenvolvimentistas, visto que os motores do desenvolvimento destas propostas são fatores associados à demanda, de modo a estimular o crescimento econômico, impulsionando o mercado interno de consumo de massa, diferentemente da perspectiva ortodoxa neoliberal que vincula o crescimento a fatores relacionados à oferta, dos quais o mercado se encarrega. Nesse sentido as autoras ressaltam:

Diferentemente dos trabalhos do mainstream que veem o crescimento causado por fatores ligados à oferta, mais particularmente à quantidade, alocação e produtividade dos fatores de produção, devendo ser deixado ao mercado, o desenvolvimentismo se coloca como heterodoxia, não apenas por contemplar um papel deliberado do Estado para garantir crescimento e transformação da sociedade, mas também porque apreende os fatores do lado da demanda como os motores do crescimento... as análises de caráter heterodoxo apontam no sentido da necessidade da ação deliberada do

Estado para efetuar as transformações estruturais necessárias ao crescimento e ao aproveitamento pleno dos estímulos de demanda. (MOLLO; AMADO, 2015, p. 2).

Costa (2012) identifica a vertente social-desenvolvimentista, originária do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, como “desenvolvimentismo de esquerda”, denominando-a como “Segunda Geração da UNICAMP”, junto a outros pesquisadores desenvolvimentistas de outras Universidades, a qual parte do pressuposto que o desenvolvimento se caracteriza pela conjugação de crescimento econômico e política social, com ênfase no investimento estatal, ressaltando o seguinte:

Dessa simples equação – desenvolvimento = crescimento + política social – partem os desafios da Nova Geração Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas e seus colegas desenvolvimentistas aliados de outras Universidades. Sua análise para o desenvolvimento socioeconômico do país não se resume ao keynesianismo do Novo-Desenvolvimentismo, restrito a políticas econômicas de curto prazo... A estratégia observada (e defendida) pelo “Desenvolvimentismo de Esquerda” para a década corrente, é direcionada pelo investimento do setor produtivo estatal, incluindo os fundos de pensão patrocinados pelo setor público. (COSTA, 2012, p. 33).

De acordo com o autor, enquanto a corrente novo desenvolvimentista precursora se apoia fundamentalmente em políticas de curto prazo, notadamente na taxa de câmbio num nível de “equilíbrio industrial”, para garantir a competitividade às empresas industriais, a estratégia social-desenvolvimentista é orientada pelo investimento do setor produtivo estatal em conjunto com o gasto público orçamentário, atribuindo destaque para os investimentos em infraestrutura e logística. Somam-se a isso, as intervenções no âmbito da reprodução da força de trabalho, por meio das quais se elevou o nível de formalidade do mercado de trabalho, a política de elevação real do salário mínimo e o programa de transferência direta de renda, além da facilitação do acesso ao crédito responsáveis pela ativação do mercado interno, proporcionando a mobilidade social.

Costa (2012) identifica a proposta do Governo Lula como um projeto social-desenvolvimentista, destaca que a diversidade da economia brasileira constitui-se um diferencial para que a estratégia de desenvolvimento econômico não se limite à indústria, mas que seja aproveitado o potencial agrícola, combinando-o com as atividades industriais e de serviços, opondo-se ao modelo exportador do neodesenvolvimentismo em que os países emergentes de dimensão continental aproveitariam a mão de obra barata e a tecnologia disponível e, assim, seriam beneficiadas pela política industrial apenas as empresas com capacidade suficiente para exportar.

Segundo Costa (2012), haveria indícios de configuração de um capitalismo de estado neocorporativista no Brasil, caracterizado, de um lado, por um Estado que assume o

papel de interventor, indutor e regulador da economia, que possibilitou avanços sem que percorresse as mesmas fases dos países capitalistas avançados, porém mantendo-se a dependência tecnológica e financeira; e de outro, o neocorporativismo, o qual, segundo o autor, designa a transição que ocorre em governo com hegemonia de partido trabalhista”, por meio do qual se realiza a interlocução entre sociedade civil e Estado, ressaltando que capitalismo de estado neocorporativista no Brasil intermedia interesses trabalhistas, privados nacionais e estrangeiros.

De acordo com Paulani (2014), o pensamento neodesenvolvimentista pode ser agrupado em duas correntes, quais sejam: os Novos Desenvolvimentistas precursores e os Social-Desenvolvimentistas, aos quais, por considerar com maior proximidade de visões, agrega-se o grupo dos Novos Desenvolvimentistas pós-keynesianos. A autora destaca como principais pontos de convergência entre os grupos, com variados graus de alinhamento, a contraposição destes à visão ortodoxa quanto à importância dada ao mercado de fundos de empréstimo e a necessidade de haver poupança prévia para a viabilização de investimentos, discordando no que tange ao argumento da ortodoxia de que a intervenção estatal por meio da política fiscal desestabiliza a economia e não traz retorno ao crescimento econômico.

As diferenças entre as duas correntes, novo desenvolvimentista e social-desenvolvimentista, segundo Paulani (2014) se explicitam nos representantes do primeiro grupo de pensadores, com os seguintes posicionamentos: i) maior defesa das virtudes do mercado; ii) o mercado externo, os investimentos privados e a poupança prévia do setor público são considerados elementos dinamizadores da demanda; iii) o foco do papel do Estado volta-se para a gestão dos preços fundamentais da economia – taxa de câmbio, taxa de juros, salários - visando incentivar a indústria local ; iv) a taxa de câmbio é a principal variável para o crescimento econômico, devendo ser desvalorizada em níveis adequados à obtenção de superávits comerciais, com incremento das exportações; v) preza-se pelo controle rigoroso dos gastos públicos; vi) a política de empregos e salários admite redução de salários.

Por sua vez, os social-desenvolvimentistas, conforme ressalta a autora, desconfiam das virtudes do mercado, apontando como principal elemento dinamizador da demanda o mercado interno, associado a políticas de distribuição de renda e investimentos públicos mesmo sem poupança prévia. Na perspectiva dessa corrente, o foco do Estado está voltado à elaboração de políticas distributivas e na melhoria das políticas públicas, mostra preferência por uma política fiscal menos rígida, em prol de políticas anticíclicas, e na política cambial admite alguma apreciação em benefício da preservação dos salários reais. Quanto à principal variável da economia, registra-se uma diferença de posição entre os novos-desenvolvimentistas pós-



keynesianos, que se preocupam com a taxa de juros pelo potencial de atração de capitais especulativos quando elevadas, e os social-desenvolvimentistas, que apontam para os salários reais, como variável chave para dinamizar a economia.

Ao considerar as análises das características das correntes neodesenvolvimentistas e ao recorrer ao conceito de desenvolvimentismo sob o ponto de vista de Fonseca (2014), Paulani (2014) contesta a identificação dos períodos de governo partir de 2003 como desenvolvimentistas, entendendo que nestes não se combinaram os três elementos que o caracterizariam como tal, a saber: forte intervenção governamental voltada ao fortalecimento da indústria, política econômica com foco no fortalecimento da indústria; existência de um projeto de nação.

Boito Jr (2012) mostra que há diferenças significativas entre o neodesenvolvimentismo e o velho desenvolvimentismo prevalente no período 1930-1980, no Brasil, considerando o neodesenvolvimentismo um programa que se mostrou menos audacioso cuja razão reside nas limitações impostas pelo modelo capitalista neoliberal, sendo assim, “o neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal”, segundo o autor, apoiado por uma frente política que se formou no decorrer da década de 1990, constituída pela grande burguesia interna brasileira (que a dirige) e classes trabalhadoras “excluídas do bloco no poder – baixa classe média, operariado, campesinato e trabalhadores da massa marginal.” (BOITO JR, p. 4).

Em termos de proposição, conforme se apresenta no *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente* constata-se que o modelo de desenvolvimento esboçado para o Brasil a ser implementado, a partir de 2003, estrutura-se tendo como fundamentos do crescimento econômico o consumo de massas e a redistribuição da renda, associado a um conjunto de medidas de estímulo à ampliação da infraestrutura econômica e social, apoio à industrialização via adensamento de cadeias produtivas, estímulo às exportações e ativação do mercado interno, numa perspectiva de desenvolvimento integrado, considerando as especificidades e potencialidades regionais, ao lado de políticas dirigidas à reprodução da força de trabalho, como a elevação real do salário mínimo, transferência direta de renda, investimentos em educação e qualificação continuada. Nesse sentido, conjuga elementos identificados na corrente neodesenvolvimentista e da social desenvolvimentista, discussão que será desenvolvida nos próximos capítulos

Cumprе destacar o componente político incorporado ao debate sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro no período 2003-2015, considerando o papel decisivo das

representações de classe no processo de implementação do projeto de desenvolvimento dos governos que abrangem aquele período, aspecto que será discutido no capítulo que segue.

### 3 CONTRADIÇÕES E CONFLITOS DE CLASSES E NEODESENVOLVIMENTISMO

Nesse capítulo, a problemática do desenvolvimento brasileiro será associada à questão das classes sociais, que será tratada à luz do conceito de Poulantzas (1973, p.7), segundo o qual “as classes sociais são grupos de agentes sociais, homens, definidos, principalmente, mas não exclusivamente por sua posição no processo de produção.” Trata-se de uma abordagem que considera não apenas critérios econômicos na conformação do conceito de classes sociais, mas incorpora a posição política e ideológica dos agentes sociais.

Desdobramentos desse conceito como “classe detentora”, “fração de classe”, entre outros, permeiam as reflexões sobre a configuração do bloco de apoio ao modelo de desenvolvimento que se delineou, a partir de 2003, nos 12 anos dos governos petistas. Sob diferentes pontos de vista, na sequência serão apresentadas algumas considerações acerca das contradições do modelo de desenvolvimento implementado durante os governos do PT e os conflitos de classe que se explicitaram naquele período.

#### 3.1 O NEODESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL: HEGEMONIA E LUTA DE CLASSES

A discussão sobre o neodesenvolvimentismo no Brasil nos remete ao debate sobre rupturas e continuidade com o padrão de desenvolvimento neoliberal que se estabeleceu no país a partir dos anos noventa, durante o qual o chamado “ajuste estrutural” intensificou problemas sociais, a exemplo da precarização do trabalho, sobretudo em função da fragilização dos sindicatos e iniciativas de organização da classe trabalhadora, o empobrecimento da classe média assalariada, aprofundando e gerando novos conflitos sociais, o que alterou o consenso entre as frações de classe em torno do modelo de desenvolvimento a ser implementado no país.

Em 2002, o *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente* propôs a implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo ao desenvolvimentismo bem como ao neoliberalismo, constituído a partir de duas dimensões, a social e a nacional, convertendo a dimensão social no eixo principal do novo modelo de desenvolvimento, com priorização da ampliação do emprego, da melhoria da distribuição de renda e da ampliação da infraestrutura social, enquanto o segundo eixo de desenvolvimento consiste no fortalecimento da economia nacional, devendo o Estado desempenhar um papel estratégico na promoção do crescimento econômico, viabilizando atividades de infraestrutura, financiamentos, ciência e tecnologia, além da articulação de políticas que aumentem a capacidade competitiva do país.

Quando se trata da questão dos interesses de classe priorizados na implementação do modelo de desenvolvimento proposto para o Brasil, no período 2003-2015, Boito Jr (2018) concebe os segmentos do empresariado (banqueiros, industriais, fazendeiros, comerciantes) como integrantes da classe capitalista para a qual o Estado brasileiro se moldou a fim de servir aos seus interesses. O autor ressalta a heterogeneidade da classe burguesa, que contempla uma diversidade expressa em frações de classe, conformando-se blocos no poder, conceito que Boito Jr (2018) utiliza, a partir da visão de Poulantzas (1977, p.137), segundo o qual bloco no poder se configura como uma unidade contraditória<sup>4</sup> composta de “várias classes ou frações politicamente dominante”, sendo que “uma delas detém um papel dominante particular, o qual pode ser caracterizado como papel hegemônico”.

De acordo com Boito Jr (2007), no Brasil, sob a vigência do modelo neoliberal, o grande capital financeiro nacional e internacional estabeleceu-se como a fração burguesa hegemônica, visto que os elementos caracterizadores da política neoliberal, quais sejam, a abertura comercial, as privatizações, a desregulamentação financeira, o desmonte dos direitos trabalhistas e sociais privilegiam os interesses dessa fração de classe.

Para Boito Jr (2006, p. 247), o governo Lula não rompeu com a hegemonia do grande capital financeiro internacional presente no modelo neoliberal brasileiro e, em relação ao governo Fernando Henrique Cardoso - FHC, apresenta-se como uma novidade o fato de os governos do PT, também viabilizaram “a ascensão política da grande burguesia interna industrial e agrária voltada para o comércio de exportação”, possibilitando expandir as suas atividades e conquistar uma posição mais favorável na economia do país. No entanto, segundo o autor, o estímulo à produção ocorreu sob os limites impostos pelos interesses do grande capital financeiro, este permanecendo hegemônico no interior do bloco, ao passo que a grande burguesia interna industrial e agrária permaneceu como força secundária, conforme descreve:

Uma vez no governo, Lula decidiu radicalizar na direção da correção iniciada no segundo Governo FHC. Iniciou a sua política agressiva de exportação centrada no agronegócio, nos recursos naturais e nos produtos industriais de baixa densidade tecnológica, e implementou as medidas cambiais, creditícias e outras necessárias para manter essa política. Tratou-se de uma vitória, porém parcial, da grande burguesia interna industrial e agrária. Essa fração burguesa permaneceu como força secundária no bloco no poder, uma vez que o Estado continuou priorizando os interesses do capital financeiro, mas o Governo Lula ofereceu a ela uma posição bem mais confortável na economia nacional. (BOITO Jr, 2006, p. 250).

---

<sup>4</sup> Com base no pensamento de Poulantzas, segundo Boito Jr (2006, p.240) a unidade da burguesia “trata-se de uma unidade contraditória porque os capitalistas, para além de sua unidade geral, estão distribuídos, de acordo com a posição particular que ocupam no processo de produção num momento e num país determinados, em setores economicamente diferenciados que poderão se constituir em frações de classe perseguindo interesses específicos...”

Boito (2018) destaca que, embora a burguesia interna tenha se beneficiado do modelo neoliberal, sobretudo em função das iniciativas que produziram a redução dos custos da força de trabalho – por meio da flexibilização da regulação trabalhista -, teve muitos de seus interesses contrariados pela abertura comercial e pelo enfraquecimento do papel interventor do Estado como propulsor dos investimentos produtivos, tais como infraestrutura e políticas de fomento à produção e promoção das exportações. Nesse sentido, o referido autor defende que essa fração burguesa procurou envolver o Partido dos Trabalhadores, visando a representar os seus interesses. Por outro lado, em que pese as medidas de intervenção do Estado na economia, durante os governos do PT, para estimular o crescimento econômico tenha contemplado essa fração da burguesia, tais iniciativas contribuíram para incorporar setores importantes das classes populares, com o crescimento do emprego, o aumento real dos salários, além de uma série de políticas sociais que contemplaram interesses de distintos setores populares, a exemplo do financiamento da agricultura familiar, facilitação do acesso ao crédito, programas de transferência de renda, ampliação do acesso ao ensino superior, programa habitacional, entre outros (BOITO Jr, 2013).

Para Singer (2012), a partir de 2003, sob conjuntura econômica internacional favorável, foi traçada pelo governo Lula uma proposta que consistia na implementação de políticas voltadas para a redução da pobreza e para o impulsionamento do mercado interno, sem confronto com o capital, processo que resultou num “realinhamento eleitoral”, que se consolidou em 2006. O autor argumenta que o conjunto de políticas sociais que refletiram na melhoria das condições de vida dos mais pobres redundou no apoio maciço de uma fração da classe pobre (o subproletariado), surgindo o lulismo e, assim, essa classe foi deslocada para o bloco de poder que deu sustentação ao modelo de desenvolvimento implementado nos governos do PT. Nesse sentido, o autor destaca a troca de posição social no interior da base de apoio ao PT, por meio da qual os contingentes pobres (subproletariado) ocupam o lugar da classe média, que tradicionalmente compôs a base eleitoral do Partido.

Em 2006, em pleito de continuidade, há relevantes trocas de posição social no interior da coalizão majoritária: em função das opções governamentais tomadas no primeiro mandato de Lula, a classe média se afasta e contingentes pobres ocupam o seu lugar. Isso quer dizer que, embora o processo de mudança tenha começado em 2002, a eleição decisiva do ponto de vista das classes, na qual o subproletariado adere em bloco a Lula e a classe média ao PSDB, é a de 2006 [...] no caso brasileiro, a agenda desse possível realinhamento é, a meu ver, a redução da pobreza. (SINGER, 2012, p. 9).

Carvalho (2018), compartilhando com Singer quanto à manutenção dos privilégios do capital durante o governo Lula e o afastamento da classe média, destaca que o crescimento econômico alcançado, especialmente no período 2006-2010, ao qual se refere como

Milagrinho, não “contou com a ajuda da redistribuição de renda do topo da pirâmide para o meio ou para a base”, registrando-se uma queda expressiva nas desigualdades salariais em virtude da política de valorização do salário mínimo e o crescimento do setor de serviços, que é intensivo em mão-de-obra menos qualificada, enquanto “a renda do capital cresceu ainda mais e se manteve altamente concentrada na mão dos mais ricos.” (CARVALHO, 2018, p. 35). Ademais, a autora, com base em estudo do pesquisador Morgan, sinaliza que a classe média reduziu a sua participação na renda total, sendo assim, razões econômicas influenciaram na sua adesão aos protestos de 2013, conforme destaca:

Os dados de Morgan sugerem que enquanto os 50% mais pobres aumentaram sua participação na renda total de 11% para 12% entre 2001 e 2015, os 10% mais ricos subiram a sua parcela de 25% para 28%. Mais uma vez, fica claro que quem perdeu com o processo de crescimento do período foi o meio da pirâmide: os 40% intermediários reduziram sua participação na renda de 34 para 32% naqueles anos. Tal processo foi chamado por Morgan de *squeezed middle*, ou “miolo espremido”. Mais uma vez, fica claro que havia razões econômicas suficientes para a insatisfação cada vez maior dos setores do meio da pirâmide que acabaram se unindo aos protestos de junho de 2013 e a favor do impeachment de Dilma Rousseff em 2015 e 2016. As elites, por sua vez, tinham poucos motivos para reclamar. (CARVALHO, 2018, pp. 35-36).

Singer (2012) defende que a convergência do lulismo com políticas voltadas para os mais pobres conduz, a partir do segundo mandato, a uma polarização, no seio do bloco no poder, entre ricos e pobres, contrapondo dois projetos distintos, um lastreado em maior intervenção estatal (programa do PT voltado ao proletariado) e o outro, calcado em soluções de mercado (programa do PSDB voltado à classe média). Boito Jr (2012) se opõe a essa visão, uma vez que esta atribui um papel secundário à burguesia e a classe operária no processo político, além de que Singer não teria contemplado naquela análise o campesinato.

No que tange à fidelidade partidária dessas classes, Boito Jr (2013), diferenciando-se, mais uma vez, de Singer e sua tese sobre o “Lulismo”, defende que, embora o proletariado tenha obtido ganhos com as políticas neodesenvolvimentistas dos governos petistas, o reconhecimento político é preponderantemente resultante da relação ideológica, enquanto a burguesia interna, além de ter os seus interesses fundamentais priorizados pela política econômica, naquele momento, também se identifica politicamente com aqueles governos, observando o seu apoio em momentos críticos, a exemplo da crise do mensalão<sup>5</sup>.

Essa grande burguesia não apenas tem os seus interesses objetivos priorizados pela política de Estado como se identifica politicamente com os governos do PT. Na chamada crise do mensalão, a Fiesp e outras associações da grande burguesia se mobilizaram na defesa do governo Lula. (BOITO JR, 2013, p. 176).

---

5 De acordo com Luís Felipe Miguel e Aline de Almeida Coutinho, a crise do mensalão se trata de uma crise política desencadeada, a partir de 2005, pela denúncia de um “pretenso esquema de propinas pagas regularmente a parlamentares federais, com dinheiro público desviado, para que votassem a favor do governo.” (MIGUEL e COUTINHO, 2007, p. 98).

Registram-se, com isso, divergências entre as posições de Singer e de Boito Jr quanto à principal força no poder governamental: enquanto o primeiro reconhece o subproletariado como a classe de referência da política de Estado, Boito Jr identifica a burguesia interna como a “força dirigente” da frente política neodesenvolvimentista, demonstrando que há uma desigualdade de ganhos entre essas classes, sendo a burguesia interna a “destinatária privilegiada” das medidas implementadas no programa neodesenvolvimentista dos governos Lula e Dilma.

Apesar da condição de “destinatária privilegiada”, a burguesia interna é atingida com as mudanças ocorridas no cenário internacional, que levaram a uma inflexão do ciclo de expansão econômica no país, registrando crescimento próximo de zero entre 2011 e 2012. Nesse contexto, segundo Boito Jr (2016), a oposição neoliberal – dirigida pelo capital internacional e pela fração da burguesia brasileira a ele integrada - retoma a iniciativa e passa a disseminar uma campanha contra a política econômica em curso, com a participação da grande imprensa. É nesse sentido que, conforme o autor, não foram as manifestações de rua ocorridas em junho de 2013 que representaram a crise política que marcou aquele período, mas estas foram estimuladas pela ofensiva neoliberal e canalizadas para o objetivo de derrotar o governo, como, aliás, ficou demonstrado nas pesquisas realizadas à época que apontaram a presença predominante de jovens, com ensino superior.

Na seção que segue, será ampliado o debate acerca das particularidades e contradições observadas na implementação do modelo neodesenvolvimentista em face da diversidade de interesses que caracteriza a frente neodesenvolvimentista.

### 3.2 CONFLITOS E CONTRADIÇÕES NA FRENTE NEODESENVOLVIMENTISTA

Em que pese o estímulo do governo Lula ao setor exportador e da alta lucratividade, que beneficiou a burguesia interna, Boito Jr (2018) destaca que o capital financeiro nacional e internacional manteve a sua hegemonia no interior do bloco no poder, dados os limites dos incentivos à produção da grande burguesia interna industrial e agrária para preservar os interesses do grande capital financeiro, apontando como expressão dessa posição a prioridade da produção voltada para a exportação focada no agronegócio, nos recursos naturais e nos produtos industriais que não demandam alto nível de modernização tecnológica, para manter o equilíbrio das contas externas, além do direcionamento das divisas para o pagamento dos juros da dívida. Nesse sentido, afirma que a fração burguesa industrial e do agronegócio permaneceu como força secundária no bloco no poder, mas obtendo uma posição mais

privilegiada na economia nacional, o que o autor identifica como “ascensão política sem conquista da hegemonia.” (BOITO JR, 2007, p. 67).

Ao destacar a heterogeneidade da burguesia interna – grupos industriais, grandes bancos nacionais, agronegócio, construção civil e outros – Boito Jr (2018) destaca que o elemento de convergência dessas frações de classe é a disputa interna e externamente com o capital financeiro internacional pelos recursos do orçamento público, como observa o autor:

A política econômica de Lula configura uma trajetória de melhoria da posição ocupada pelos interesses da grande burguesia interna em detrimento dos interesses da burguesia compradora e do capital financeiro internacional. [...] Começou cauteloso, com um primeiro governo marcado pela tática defensiva, cujo principal objetivo era não hostilizar o capital financeiro internacional, e passou no segundo governo, para uma tática ofensiva na implantação da política neodesenvolvimentista da grande burguesia interna. (BOITO Jr, 2018, p.70).

Considerando que a grande burguesia interna integra o grande capital, o autor alerta para o fato de que ao promover a ascensão de qualquer fração da classe burguesa a política de desenvolvimento indica a prioridade para o grande capital monopolista em detrimento das pequenas e médias empresas (que ocupam a base da camada inferior da burguesia) bem como aos direitos dos trabalhadores. Boito Jr (2018) destaca a resistência da grande burguesia interna em aceitar as pequenas concessões que o governo Lula necessitava para manter a frente com a presença dos assalariados.

Os grandes empresários querem juros mais baixos, investimento estatal em infraestrutura, proteção alfandegária, BNDES a seu serviço, diplomacia empresarial e outras benesses, mas rejeitam a contratação de novos funcionários, reajuste para o funcionalismo, reajuste do salário mínimo, o gasto da previdência, etc. É o que já sabemos: querem um Estado enxuto para os trabalhadores e dádioso para os empresários. (BOITO Jr, 2018, p.94).

Outro problema apresentado pelo autor são as contradições entre a grande burguesia representante do agronegócio e o movimento camponês, particularmente, o sem-terra, uma vez que, segundo o autor, o governo Lula não atendeu às necessidades desse segmento na promoção de uma política de reforma agrária.

O autor aponta, ainda, as contradições no interior da própria burguesia interna, quais sejam a) oposição da grande indústria ao sistema bancário nacional, na qual a indústria critica a elevação da taxa básica de juros, que dificulta os investimentos em infraestrutura, além da liberdade dos bancos fixarem o spread bancário; b) Oposição da grande indústria e o agronegócio, visto que o agronegócio defendia maior abertura aos mercados dos EUA e Europa, enquanto a indústria apoiava a abertura do mercado interno para os manufaturados estrangeiros; c) contradição entre o capital estatal e o capital privado, na qual a produção e o mercado que cabe a cada segmento é objeto de disputa; d) contradições entre a grande burguesia



interna e o movimento operário e popular quanto ao gasto público destinado aos trabalhadores e a questão agrária. Além destas, Boito Jr (2012) relaciona aquelas contradições que estiveram presentes desde o início dos governos qualificados como neodesenvolvimentistas, tais como a atuação do movimento sindical frente aos grupos da grande burguesia interna, o movimento camponês diante da redução das desapropriações, entre outras.

Boito Jr (2016) identifica, em síntese, dois tipos de contradição/reação ao projeto neodesenvolvimentista: a principal, que opõe o campo da burguesia internacional ao da frente neodesenvolvimentista, que provocou a crise política articulando-se de maneira favorável ao campo neoliberal ortodoxo; e a segunda, no próprio interior da frente neodesenvolvimentista, resultante dos conflitos de uma sociedade desigual, que tem como exemplo os movimentos como da “Revolta da Tarifa” que reuniu jovens de baixa classe média, frustrados diante da expectativa não correspondida de expansão dos empregos mais qualificados, como também a presença de representações dos trabalhadores.

As estratégias adotadas pelo governo Lula para tratar algumas das contradições envolvem a expansão do orçamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e dos programas de crédito subsidiado para a grande indústria e para o agronegócio, políticas redistributivas e de ganhos marginais para os trabalhadores, o crédito para a agricultura familiar, para o camponês assentado em projetos de reforma agrária, dentre outras. Em face de tais medidas, a agenda neodesenvolvimentista contou com o apoio da fração da burguesia composta pelas grandes empresas nacionais privilegiadas pelas políticas de apoio aos investimentos produtivos financiados pelo BNDES, ao passo que a oposição neoliberal ortodoxa representada pelo grande capital internacional e a fração da burguesia brasileira integrada a esse capital, compunha o bloco das forças políticas em constante movimento visando a abertura da economia e a redução do papel do Estado. De acordo com Boito Jr (2016) essa burguesia internacionalizada se associou com a alta classe média urbana, composta de trabalhadores assalariados com salários muito elevados, do setor público e privado, pertencentes a categorias como administradores, economistas, engenheiros, médicos, advogados, como também funcionários que ocupam cargos em carreira de Estado como juízes, promotores, procuradores, entre outros, compondo um bloco que se integrou às manifestações contra o governo Dilma.

Singer (2015) argumenta que, ao final do governo Lula, havia indicativos de terem se consolidado duas coalizões de classe: uma coalizão produtivista, composta de frações da burguesia e da classe trabalhadora organizada, interessadas na ativação do mercado interno; a outra, uma coalizão rentista, composta da fração financeira do capital e a classe média

tradicional, interessadas em altos ganhos financeiros. Por sua vez, a burguesia agroexportadora se alternava entre ambas as coalizões, conjugando, ao mesmo tempo, interesse no real desvalorizado favorecendo as exportações e um mercado interno aberto às importações. Diferentemente de Boito Jr, Singer (2012) defende que o projeto lulista não se propôs a resolver as contradições em favor de uma das coalizões, mas manter num nível de equilíbrio que promovesse o crescimento econômico favorável e inflação baixa, tendo em vista beneficiar o subproletariado, considerada pelo autor como a fração de classe de sustentação do lulismo. Nesse sentido, o autor entende que o governo adotou um reformismo fraco, conciliando avanços e recuo, revelando as contradições do lulismo, conforme argumenta:

No lulismo, pagam-se altos juros aos donos do dinheiro e ao mesmo tempo aumenta-se a transferência de renda para os mais pobres. Remunera-se o capital especulativo internacional e se subsidiam as empresas industriais prejudicadas pelo câmbio sobrevalorizado. Aumenta-se o salário mínimo e se contém o aumento de preços com produtos importados. Financia-se, simultaneamente o agronegócio e a agricultura familiar. Enquanto os meios de pagamento cresçam, cada fração de classe pode cultivar o seu lulismo de estimação. (SINGER, 2012, p.117).

De acordo com Singer (2012), em 2006, sob a vigência do lulismo, a fração de classe dos subproletários deixou de se subordinar às classes dominantes, provocando a resistência da classe média às políticas sociais de combate à pobreza, ressaltando o conflito entre dominantes e subordinados:

Os dados indicam que o lulismo foi expressão de uma camada social específica e a clivagem entre eleitores de baixíssima renda e de “classe média”, que apareceu nos debates pós-eleitorais sob a forma de “questionamento do real papel dos chamados ‘formadores de opinião’”, outorgou uma característica única à eleição de 2006. (SINGER, 2012, p.33).

Singer (2012, p. 90) mostra que o lulismo se consubstanciou como um reformismo fraco, imprimindo mudanças sem radicalismo, de modo a resguardar as coalizões de classe. No caso do subproletariado, os conflitos foram resolvidos “pelo alto”, os interesses rentistas do capital financeiro nacional e internacional foram atendidos mediante políticas de valorização monetária e estas, por sua vez, beneficiaram a classe média tradicional, tanto com a remuneração dos seus investimentos quanto ao acesso a bens e serviços importados. No que tange à coalizão produtivista, criou-se a expectativa do controle de capitais, com a criação de um Imposto sobre Operações Financeiras.

Por outro lado, Singer (2012, p. 119) destaca que o reformismo não se converteu num elemento de convergência ao projeto de desenvolvimento pelas forças políticas, verificando-se a resistência da classe média à queda da desigualdade, enquanto a pequena burguesia reivindicava a redução de impostos, além do incômodo pela ascensão do subproletariado que passa a ameaçar o seu status de exclusividade em diversos espaços

públicos. O autor aponta a “ética escravagista” como responsável pela ambivalência da classe dominante e da classe média tradicional em relação ao trabalhador, de um lado, necessitando do trabalho para a existência da acumulação e, de outro, o desprezo aos trabalhadores, tratando-os como meros objetos, ou seja, “instrumentos de trabalho”. No que tange aos detentores do capital, a sua conclusão é que não há conflito, uma vez que durante o lulismo essa classe foi privilegiada, como pode ser constatado com o registro dos lucros elevados.

Nobre (2013), por sua vez, com uma abordagem diferenciada, em seu trabalho *Imobilismo em movimento* traz o debate focado na dimensão propriamente política das referidas relações, questionando a estratégia de controle do sistema político sobre os conflitos de classe da sociedade brasileira, marcada pela desigualdade, e atribui tal controle à cultura política estabelecida desde os anos 1980, resultante da construção da unidade contra a ditadura militar, a qual, defende o autor, estruturou e blindou o sistema político contra as tentativas de transformação empregadas pelas forças sociais.

O referido autor mostra que, durante os movimentos pela redemocratização, essa “unidade forçada” exerceu uma blindagem ao conduzir o processo constituinte, sob a liderança do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, de onde se origina o conceito pemedebismo, intitulado pelo autor. A segunda blindagem do sistema político e do pemedebismo ocorre, conforme o autor, durante o início dos anos noventa, período do impeachment do então presidente da república, Fernando Collor de Melo, sendo este atribuído à falta de apoio político do Congresso, isto é, a ausência de “governabilidade”, convencionando-se, nesse contexto, uma nova unidade forçada, o “acordo da governabilidade”.

De acordo com Nobre (2013), a cultura política pemedebista, alicerçada na construção de supermaiorias parlamentares, consolidou-se como um complexo sistema de bloqueio às mudanças, incluindo diferentes composições de grupos políticos e aperfeiçoando as ferramentas de blindagem, de modo a manter-se “inatingível” pelas diversas vias de protesto, no entanto, conforme argumenta, tal bloqueio foi rompido, em 2013, com as Revoltas:

O clamor da opinião pública já não conseguia provocar sequer arranhões nessa blindagem do sistema político. Cada vez mais questionada, a própria mídia deixou de desempenhar o papel de canalizar a insatisfação. Parecia que o país tinha se conformado com um sistema político fechado em si mesmo, impotente diante do fechamento dos canais de protesto capazes de furar o bloqueio. Até que veio junho de 2013, com sua rejeição incondicional do pemedebismo, traço comum à diversidade das Revoltas. (NOBRE, 2013, p.13).

A consideração do conflito de classes na análise do neodesenvolvimentismo empreendido durante os governos petistas revela-se uma questão imprescindível, pois esclarece quais as classes em luta e quais os seus interesses envolvidos, merecendo atenção a repercussão

gerada pela suposta elevação de uma fração de classe na estrutura do modelo de desenvolvimento que se configurou no período. Na sequência, esse debate se voltará para os sinais da desarticulação do modelo desenvolvimentista a partir de 2013, cujo ápice é o processo de impeachment no governo Dilma.

### 3.3 A CRISE DO MODELO NEODESENVOLVIMENTISMO: UMA EXPRESSÃO DA HEGEMONIA DE CLASSES

Diversas são as visões acerca da crise do modelo neodesenvolvimentista vigente nos governos Lula e Dilma, que possibilitou ao país a retomada do crescimento econômico e melhoria na distribuição de renda, conforme Boito Jr (2016). O autor aponta três questões fundamentais no estabelecimento da crise deste modelo, ocorrida durante o governo Dilma, a saber: i) uma crise política do governo, resultante das contradições já existentes no processo político brasileiro, a exemplo da crise do Mensalão, e as contradições que surgiram no interior da própria frente neodesenvolvimentista, minando a sua unidade e aumentando a força do campo neoliberal; ii) ofensiva da burguesia neoliberal, composta do capital internacional e da fração da burguesia brasileira a ele integrada, como reação ao aprofundamento da política neodesenvolvimentista no governo Dilma, através da “nova matriz de política econômica”; iii) instabilidade do “presidencialismo autoritário” e da democracia burguesa vigentes no Brasil, expressos, respectivamente, pela perda do controle do Executivo sobre o Congresso Nacional e nas tentativas de revogação das decisões da maioria da população nas urnas, com diversas ações em diferentes instâncias.

De acordo com Boito Jr (2016), as medidas implementadas na política econômica do governo Dilma - redução da taxa Selic, do spread bancário, a desvalorização do real, ampliação da política de fortalecimento das empresas nacionais, isenções fiscais para capital produtivo, entre outras – simultaneamente, aprofundou o conflito existente da grande burguesia interna e provocou a reação do capital internacional e da fração da burguesia brasileira a ele associada, compondo assim as forças que mobilizaram os demais apoiadores do processo de interrupção do projeto neodesenvolvimentista.

Intitulada por Boito Jr (2016, p. 4) como “ofensiva restauradora da burguesia internacionalizada”, a estratégia da frente neoliberal teve como elementos centrais para arregimentar o apoio popular o ataque à inflação e a corrupção na Petrobras. Nesse sentido, contou com a adesão da classe média alta, que teve uma ampla atuação política não apenas em protestos como também por intermédio de importantes instituições do Estado, a exemplo do Judiciário, Ministério Público e Polícia Federal, como expõe o autor.

[...] A alta classe média dispõe de uma posição estratégica no Judiciário, no Ministério Público e na Polícia Federal. Os funcionários que ocupam a cúpula dessas instituições – juízes, procuradores, desembargadores, defensores públicos, delegados e outros – gozam de salários e de condições de trabalho inigualáveis no setor público brasileiro. Ademais, temos de considerar a função de tais instituições no seio do Estado. Elas representam aquilo que Pierre Bourdieu (1998) denominou “a mão direita” do Estado. Isto é, o ramo do Estado incumbido de manter a lei e a ordem capitalista. Seja por seu pertencimento de classe, seja por sua alocação nesse ramo da burocracia do Estado, os funcionários que dirigem tais instituições assumem uma posição militante contra a política social do neodesenvolvimentismo. (BOITO JR, 2016, p.158).

No que se refere à participação da classe trabalhadora no desencadeamento da crise, Boito Jr (2016) atribui um papel secundário, comparativamente à ofensiva neoliberal restauradora, ressaltando que o movimento sindical teve um crescimento significativo no período e obteve êxitos nos acordos e negociações salariais com aumentos acima da inflação, desse modo a luta dessa classe se manteve no plano reivindicativo e segmentada por categorias. Nesse sentido, registravam contradições no interior da frente neodesenvolvimentista com a burguesia interna em virtude do aumento dos custos salariais, no entanto, segundo Boito Jr (2016), não há evidências de que as conquistas da classe trabalhadora tenham ruído a frente política neodesenvolvimentista. Por outro lado, segundo o autor, o movimento sindical manifestou insatisfação com o fato do modelo neodesenvolvimentista adotado não ter priorizado as suas demandas históricas tais como a redução da jornada semanal de trabalho para 40 horas, limitar a regulamentação da terceirização, fim do fator previdenciário, entre outras, de modo que parte do sindicalismo abandonou a frente neodesenvolvimentista e foi atraída pela frente neoliberal.

Na avaliação de Boito Jr (2016), o governo Dilma escolheu o recuo no enfrentamento às ofensivas da frente restauradora do neoliberalismo, expresso no retorno ao ajuste fiscal, de modo a ceder ao programa da burguesia neoliberal; por outro lado, não mobilizou os setores populares para defender o projeto neodesenvolvimentista e o seu mandato. Para Singer (2018), que considera o subproletariado a classe alvo do projeto neodesenvolvimentista, Dilma, ao herdar um ambiente favorável, tentou acelerar o ritmo do reformismo, expresso na ampliação dos direitos das categorias constitutivas do subproletariado, no entanto ao pressionar as condições de reprodução do capitalismo acabou vítima das já referidas contradições do lulismo, as quais reproduzem as contradições brasileiras.

Em face dessa tentativa de aprofundamento do programa, de acordo com Singer (2018), as reações das forças opositoras impulsionaram o movimento de retomada das forças representativas do projeto neoliberal concretizado com o impedimento da presidenta. Referindo-se como Cambalache Brasileiro, Singer (2018) trata a queda da presidente como um

golpe pós-moderno, gestado sob o artifício da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para este, uma forma sofisticada dos impedimentos pós-ciclo militar como uma reação às tentativas de ruptura com as políticas neoliberais bem como às pressões das elites às políticas de redução das desigualdades, consubstanciando-se num “golpe parlamentar”, que, conforme o autor, “colocou a democracia sob ameaça.” (SINGER, 2018, p. 9).

Sob a perspectiva da dimensão política, Nobre (2013) defende que, durante o longo processo de redemocratização do Brasil construiu-se uma noção de modelo ideal de sociedade ao qual intitulou de social-desenvolvimentismo, entretanto a cultura política pemedebista obstrui e impede o seu pleno desenvolvimento, por isso tratado pelo autor como o “imobilismo em movimento”. O fato de o governo de Lula ter operado com sucesso no ambiente pemedebista, é considerado como fato emblemático por Nobre (2013), durante o qual várias iniciativas foram implementadas sem que dependessem de complexas negociações partidárias, tais como a política de aumentos reais do salário mínimo, o Programa Bolsa Família-PBF, a expansão do acesso ao crédito, em suma, avanços sociais que significaram a transição para um novo modelo de sociedade, em contraposição àquele marcado pelas desigualdades. O autor ressalta que, uma vez ultrapassado o bloqueio pemedebista para a implementação daquele conjunto de mudanças, o desafio residia em responder quais as possibilidades de aprofundamento ou não desse modelo nos mandatos sucessores ao de Lula, bem como a velocidade que se imprimiria no processo. A resposta a essa questão se delineou, a partir da chegada de Dilma Rousseff à presidência, que, segundo Singer (2015) não apenas tratou de dar continuidade à política desenvolvimentista estabelecida durante o governo Lula, mas buscou “acelerar o passo do lulismo” para “desfazer o imenso hiato de desigualdade.” (SINGER, 2015, p. 40). O autor se refere a esse avanço proposto por Dilma como “ensaio desenvolvimentista”, por meio do qual se concretizaria o “sonho rooseveltiano” de criar um país em que a maioria da população pudesse obter uma “vida material reconhecidamente decente e similar.” (SINGER, 2018, p. 8).

Em 2011, inicialmente, foram tomadas medidas econômicas restritivas para enfrentar “a segunda fase da crise financeira internacional.” (SINGER, 2015, p. 42) , que se desencadeou em 2008, com a crise imobiliária nos Estados Unidos e, posteriormente, no segundo semestre, visando a retomada do crescimento, deu-se início a implementação de um conjunto de medidas anticíclicas, intitulado “nova matriz econômica<sup>6</sup>”, a qual abandonava o

---

6 A nova matriz econômica, a política econômica adotada pela presidente Dilma no primeiro mandato, era composta das seguintes ações: redução dos juros; uso intensivo do BNDES; aposta na reindustrialização; desonerações; plano para a infraestrutura; reforma do setor elétrico; desvalorização do Real; controle de capitais;

tripé neoliberal — metas de inflação apertadas com juros altos, superávit primário elevado e câmbio flutuante — e reforçava o “ativismo estatal” e a busca da reindustrialização, o que de acordo com Singer (2015), representava uma inflexão desenvolvimentista, visto que a nova matriz econômica atendia as demandas do bloco produtivista em detrimento do bloco rentista. Tal reversão causou tensões com o setor financeiro, as quais, segundo o autor, Dilma resolveu enfrentar:

[...] A nova matriz implicava comprar brigas centrais, procurando acelerar o pacto conservador lulista. Mas seria errado pensar o ensaio desenvolvimentista como ponto fora da curva lulista. Procurou-se, isto sim, acelerar uma viagem cuja direção vinha traçada desde antes. Com a ascensão de Guido Mantega ao Ministério da Fazenda em 2006 começa a construção de condições para maior ativismo estatal... A ascensão de Tombini no lugar de Meirelles, em 2011, parecia incorporar o BC à perspectiva do desenvolvimento e concluir os preparativos para um salto de qualidade. Porém, se do ângulo programático há continuidade entre Lula e Dilma, do ponto de vista político ocorre mudança relevante. Enquanto Lula foi não confrontacionista, Dilma decide entrar em combates duros. Ao reduzir os juros e forçar os spreads para baixo, tensionou o pacto estabelecido com o setor financeiro. (SINGER 2015, p. 47).

Conforme Singer (2015), o conjunto de medidas de estímulo ao setor produtivo, estabelecidos entre 2011 e 2012, somados aos investimentos voltados para a realização da Copa do Mundo de 2014, trouxe resultados, que se expressaram no crescimento de 2,3% no PIB, em 2013, patamar superior a 2012 (0,9%), permitindo a manutenção do nível de emprego e aumento dos salários, entretanto, segundo o autor, o ciclo de elevação sistemática da taxa de juros pelo Banco Central, restabeleceu a dualidade anterior – impulso à economia e manutenção de ganhos para os rentistas –, sendo intensificadas as críticas ao ativismo estatal pela fração financeira do capital e diversos atores - agências internacionais de risco, FMI, Banco Mundial, bancos estrangeiros, corporações multinacionais, grandes meios de comunicação –, apertou o cerco a favor da agenda neoliberal, que passou a contar com o aumento da adesão da burguesia, da classe média tradicional e setores da nova classe trabalhadora, sendo a adesão do setor industrial a mais surpreendente, uma vez que as medidas intervencionistas em questionamento visavam atender os industriais. De acordo com Singer (2015), a adesão dos industriais ao bloco rentista pode ter motivado a presidente ao recuo na implementação da nova matriz econômica:

Os industriais pareciam ter aderido ao programa rentista. Com isso, do setor financeiro ao industrial, passando pelo agronegócio, o comércio e os serviços, a unidade capitalista em torno do corte de gastos públicos, queda no valor do trabalho e diminuição da proteção aos trabalhadores tornava-se completa. Desde o ponto de vista adotado neste trabalho, o deslocamento da burguesia industrial pode ter levado Dilma a recuar a partir de abril de 2013. Se tal hipótese for válida, enquanto realizava, por cima, o avanço desenvolvimentista, a burguesia industrial se afastava por baixo. A presidente não estava preparada para isso, o que implicaria apoiar-se no subproletariado e, sobretudo, na classe trabalhadora organizada para reagir. (SINGER, 2015, p. 57).

Singer (2016) aponta quatro aspectos como explicações para o deslocamento da burguesia industrial da coalizão produtivista para a rentista, a saber: i) características inerentes à burguesia industrial brasileira, na qual coexistem as posições de industriais e rentistas e, considerando o interesse nos altos ganhos proporcionados pelo setor financeiro, reduz o empenho com o setor produtivo; ii) a expansão do trabalho formal sustentado por políticas públicas trouxe alguns efeitos, como a perda do recurso da ameaça do desemprego pelo empresariado, o aumento da barganha dos sindicatos com o crescimento do número de greves e o aumento do salário médio, ampliando os custos de remuneração do trabalho; iii) transformações das relações entre a burguesia interna e o capital internacional, que passou a se reorganizar a partir de mega-acordos de livre comércio, a exemplo do TTIP - Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento entre os Estados Unidos e a União Europeia, pela qual, segundo o autor, os industriais brasileiros demonstraram interesse; iv) adesão dos empresários às ofensivas da coalizão rentista, que tinha como centro do discurso o anti-intervencionismo, acusações diversas como de incompetência, corrupção, além do baixo crescimento do PIB, a pressão inflacionária e oscilação do lucro. O autor sugere que as reações à proposta de avanço da agenda desenvolvimentista deveriam ser enfrentadas por Dilma, a partir de duas iniciativas: focar o embate em uma das frentes de conflito que se apresentaram e mobilizar as classes populares para defesa das medidas implementadas que os favoreceram, no entanto, a opção foi o recuo e a guinada à política neoliberal.

Carvalho (2018) diverge de Singer quanto ao papel do empresariado industrial no insucesso do “ensaio desenvolvimentista” ao recuar na implementação das medidas pactuadas, conforme demandas apresentadas pelo segmento, e aderir ao programa neoliberal defendido pelos rentistas. Denominada pela autora como Agenda Fiesp, sua análise é que não se tratou de uma desistência do setor industrial em investir, mas houve razões econômicas, especificamente a falta de expectativas de aumento da demanda, além dos compromissos financeiros decorrentes do endividamento contraído no período anterior para atender a expansão do consumo, conforme argumenta:

O problema é que, além da Agenda Fiesp não ser tão progressista quanto pode parecer à primeira vista, havia razões econômicas suficientes para que os empresários não realizassem maiores investimentos... na falta de expectativas de crescimento da demanda e com dificuldade de cumprir seus compromissos financeiros, as empresas não tinham qualquer razão para expandir os investimentos, nem com juros menores. Por que investiriam para expandir a capacidade produtiva se não havia qualquer perspectiva de aumentar as vendas e se já estava difícil cumprir com as obrigações financeiras associadas ao endividamento do ciclo anterior? (CARVALHO, 2018, p.53).



Souza (2017) trata da crise do neodesenvolvimentismo na perspectiva do debate da luta de classes e atribui a experiência da escravidão como a origem de toda a sociabilidade brasileira, sendo responsável pela sua singularidade excludente, observando que a luta das classes por privilégios e distinções conduziu ao estabelecimento de alianças as quais determinam o padrão de desenvolvimento que vem se perpetuando no país. Referindo-se aos detentores do poder como a elite do atraso, representante do capitalismo financeiro, o autor reconhece nesta os verdadeiros comandantes do processo de ruptura do lulismo, no intuito de se apropriar da riqueza do país.

Essas ideias do Estado e da política corrupta servem para que se repasse empresas estatais e nossas riquezas do subsolo a baixo custo para nacionais e estrangeiros que se apropriam privadamente da riqueza que deveria ser de todos.[...] A construção de uma elite toda poderosa que habitaria o Estado só existe, na realidade, para que não vejamos a elite real, que está “fora do Estado”, ainda que a “captura do Estado” seja fundamental para seus fins.[...] Combater a corrupção de verdade seria combater a rapina, pela elite do dinheiro, da riqueza social e da capacidade de compra e de poupança de todos nós para proveito dos oligopólios e atravessadores financeiros. (SOUZA, 2017, p.13).

Souza (2017) argumenta que o problema central do país reside no abandono histórico de classes estigmatizadas, originárias da escravidão, na atualidade identificada pelo autor como “a ralé de novos escravos”, representada por mais de um terço da população, que foi o foco das políticas sociais dos governos do PT. O autor identifica quatro classes sociais que compõem o Brasil moderno: a elite do dinheiro, a classe média e suas frações, a classe trabalhadora precária e os excluídos da ralé de novos escravos, esta última a classe sobre a qual as demais se sentem superiores e se permitem superexplorá-las. De acordo com o autor, a queda do neodesenvolvimentismo lulista é resultado de um pacto antipopular da elite dos proprietários com a classe média, considerada a classe estratégica, dado o interesse desta na preservação de privilégios somado ao ódio e ressentimento de classe e necessidade de distinção da ralé. Para tanto, defende o autor, a elite utiliza o recurso do convencimento mediante a imprensa, enquanto veículo separado do Estado, a qual se configura como a esfera pública burguesa.

A classe média sempre foi, desde meados do século passado, no Brasil, a tropa de choque dos ricos e endinheirados. É preciso compreender, no entanto, como isso se tornou possível. Como é possível se apropriar dos desejos, ambiguidades e insegurança da classe média para mantê-la servil, mesmo contra seus melhores interesses, e deixar as classes populares para a polícia truculenta? O uso sistemático da inteligência nacional e da imprensa que a veicula em proveito dos interesses da pequena elite endinheirada é a resposta. (SOUZA, 2017, p. 68).

Souza (2017) destaca que a legitimação de privilégios da classe média tem sua justificação em relação aos pobres e ricos na meritocracia e na superioridade moral, ressaltando que a elite econômica tira proveito dessa necessidade de justificação e se apropria da inteligência da elite intelectual para elaborar teorias adequadas ao público que deseja controlar.

Reiterando a dimensão de classe na ruptura da estratégia neodesenvolvimentista, o autor defende que se tratou de uma reação das classes do privilégio à ascensão social de setores populares, utilizando-se da justificativa da corrupção, midiaticamente produzida, para mascarar os reais objetivos.

É hoje inegável que a corrupção era fachada para o verdadeiro objetivo das classes médias, que era interromper o projeto de ascensão social dessas classes para que continuem sendo – exatamente como os escravos do passado – odiadas, e desprezadas. [...] Essa classe vai construir um acordo de classes nunca explicitado entre nós. Na base desse acordo está a existência dos “sub-humanos” em relação aos quais todas as classes podem se diferenciar positivamente. (SOUZA, 2017, pp. 60-61).

Conclui-se que a frente liderada pela “elite do atraso” buscou a aproximação com setores importantes das classes populares com a mobilização em torno do “enfrentamento” à corrupção e construiu o ambiente propício para o restabelecimento da frente ortodoxa neoliberal, concretizado com a interrupção do lulismo. Nesse sentido, conforme Souza (2017), o capitalismo financeiro impõe a corrupção sistêmica e apreende o Estado e a política para os seus interesses. A retomada da frente ortodoxa neoliberal mediante o impedimento do governo Dilma sinaliza a reativação do sistema de bloqueio às mudanças, conforme aspecto político defendido por Nobre (2013) respondendo em que medida há possibilidades de aprofundamento ou não do modelo neodesenvolvimentista e com que velocidade.

Considerando as diferentes concepções, dentre as questões que limitam os avanços na redução das desigualdades são identificados: a cultura pemedebista, a qual tem bloqueado ao longo de décadas as tentativas de transformação do padrão de desenvolvimento, de acordo com Nobre (2013); a reação das classes de privilégios à ascensão da fração de classe constituída do subproletariado, conforme mencionada por Singer (2012), evidenciando a luta pela manutenção dos interesses hegemônicos, representados pela elite do dinheiro, associado à fração da classe média, resultando num pacto que culminou na interrupção do lulismo. Pensar a crise do neodesenvolvimentismo no Brasil implica ampliar a discussão sobre os desafios para a diminuição das desigualdades sociais frente aos conflitos de classe, notadamente numa sociedade com as especificidades do Brasil, onde a herança escravocrata constitui-se um traço de diferenciação.

A análise da experiência neodesenvolvimentista do Brasil trouxe à tona aspectos do processo de formação da sociedade, que se constituem obstáculos à implementação de um modelo de desenvolvimento que efetivamente atue na promoção de melhores condições de vida para a maioria da população num patamar similar. As reflexões acerca do apoio das classes ao projeto proposto levam à conclusão de que as transformações sociais pretendidas com o modelo novo desenvolvimentista mais uma vez foram bloqueadas.

A discussão em torno da caracterização do modelo de desenvolvimento implementado no Brasil se desenvolve no quinto capítulo, no qual se busca desvendar em que medida as ações implementadas durante os governos compreendidos no período 2003-2015 expressaram o programa de governo que prometia uma mudança no padrão de desenvolvimento e, como reflexo desse, o patamar das desigualdades sociais.

#### 4 METODOLOGIA

Um dos principais desafios deste trabalho do ponto de vista metodológico é a articulação de conhecimentos e saberes provenientes de campos teóricos distintos como também a necessidade de trabalhar, simultaneamente, com dados e indicadores qualificados como qualitativos e quantitativos. Desse modo, a construção metodológica desse trabalho não se limita à convenção de se estabelecer a opção entre a abordagem qualitativa e quantitativa, compreendendo que, conforme Vieira e Zouain (2004), é falsa a dicotomia entre a pesquisa qualitativa e quantitativa, sendo assim plausível a investigação do problema utilizando a visão qualitativa e quantitativa, de forma complementar, de modo a romper com o monopólio monometodológico<sup>7</sup>.

De acordo com Minayo (1994), a diferença entre a abordagem quantitativa e qualitativa é somente no tocante a natureza da informação, visto que a primeira se detém à região visível, mensurável dos fenômenos, enquanto a abordagem qualitativa se concentra nos aspectos dos significados, dos valores, das motivações. Sendo assim, existe uma complementariedade entre as mesmas, não havendo “continuum entre “qualitativo-quantitativo”, em que o primeiro termo seria o lugar da “intuição”, da “exploração”, do “subjetivismo”; e o segundo representaria o espaço do científico, porque traduzido “objetivamente” e em “dados matemáticos.” (MINAYO, 1994, p.22). Tal posição, conforme Minayo (1994), opõe-se ao pensamento positivista, que defende o método quantitativo como suficiente para a compreensão da realidade, cuja análise se processa através de ferramentas padronizadas, dotadas de neutralidade.

Nesta pesquisa prevalecem aspectos dos estudos qualitativos, buscando-se explorar questões fundamentais sobre o modelo de desenvolvimento implementado no Brasil, no período 2003-2015, para contribuir com novos entendimentos, recorrendo-se, conforme Minayo (1994, p. 22) à potencialidade desta abordagem visto que se aprofunda “no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas”, entretanto, utiliza-se instrumental estatístico na análise de alguns aspectos do objeto estudado, permitindo de maneira integrada, o aperfeiçoamento no tratamento de alguns dados e, assim, uma melhor compreensão da realidade observada. Considerando a abordagem e os processos desenvolvidos, entende-se que esta pesquisa se

---

7 Conforme Martin (1990), há dois enfoques monometodológico predominantes na pesquisa científica: o monométodo simples, cujos defensores atestam um método ser melhor que o outro e o monométodo composto, cujos defensores consideram um método melhor que o outro para tratar de uma questão específica.

classifica como descritiva, tendo como procedimentos técnicos a pesquisa bibliográfica e documental, levantamento de dados secundários e entrevistas semiestruturadas.

Buscamos neste trabalho incorporar contribuições de autores de diferentes vertentes que debatem sobre a questão do desenvolvimento econômico e, especificamente, sobre o modelo de desenvolvimento implementado no Brasil, no período de 2003 a 2015. Abordamos autores vinculados às teorias do desenvolvimento, das diferentes vertentes como Rostow, Schumpeter, Celso Furtado, entre outros, cujo debate se insere num contexto de busca de soluções para a crise econômica mundial, iniciada em 1929 nos Estados Unidos, quando a economia do desenvolvimento surgiu como novo campo de pesquisa, representando uma inflexão no debate sobre a relação entre a produção de riqueza e a sua distribuição na sociedade, e as diferenciações entre as condições de vida existentes nos países centrais e nos países da periferia do capitalismo. Trouxemos autores vinculados à vertente desenvolvimentista, subsidiando as reflexões das questões específicas da América Latina e do Brasil, como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Pedro César Dutra Fonseca, Ricardo Bielschowsky, Bresser-Pereira, entre outros; também foram abordados trabalhos de autores como Luiz Filgueiras, Perry Anderson, Juarez Guimarães, entre outros, para discutir a experiência da implementação, a partir da década de noventa, do modelo de desenvolvimento neoliberal no Brasil, além dos autores contemporâneos que tratam do neodesenvolvimentismo e suas variações, cujas proposições se associam ao padrão de desenvolvimento que se estabeleceu durante o período 2003-2015, ciclo que compreende os governos Lula-Dilma. Utilizamos o conceito de (neo)desenvolvimentismo e suas variações - como o conceito de social desenvolvimentismo - articulando com o conceito de classes sociais e seus desdobramentos (conflitos de classe, fração de classe, bloco no poder), articulando-se às dimensões, econômica, social e política, a partir de autores contemporâneos como Armando Boito Júnior, André Singer, Emir Sader, Tatiana Berringer, Laura Carvalho, Jessé Sousa, Marcos Nobre, entre outros, buscando estabelecer um debate a partir de diferentes olhares e perspectivas.

Para abordar a dimensão econômica, foram consideradas as decisões sobre os investimentos governamentais relativamente às políticas voltadas aos segmentos econômicos e às medidas adotadas no âmbito da macroeconomia, buscando relacionar tais elementos com o modelo de desenvolvimento econômico delineado nos programas de governo apresentados pelos candidatos à presidência eleitos. Quanto à dimensão social, recorreremos às variáveis atinentes aos investimentos na força de trabalho, às políticas distributivas apontadas nos referidos programas de governo, considerados estruturantes do modelo de desenvolvimento proposto, e indicadores que expressam a dinâmica socioeconômica estabelecida no período

estudado. Por fim, no tocante à dimensão política, consideram-se as variáveis econômicas e sociais, visto que estas revelam as classes sociais/frações de classe beneficiárias das políticas implementadas e dos recursos em disputa, num contexto de uma suposta transição para um modelo de desenvolvimento alternativo.

No percurso metodológico para tratamento dos conceitos e processos foram adotados como fontes de pesquisa documentos nacionais do acervo histórico do Partido dos Trabalhadores, como resoluções de encontros nacionais e congressos e programas de governo anteriores a 2002, os programas de governo referentes a três períodos dos governos Lula-Dilma, os planos plurianuais de investimentos do governo federal compreendidos entre 2003 e 2015, convertidos em leis. Agregam-se a essas informações dados secundários extraídos dos planos plurianuais e das execuções orçamentárias anuais, dados secundários de investimentos de instituições governamentais de fomento ao desenvolvimento, como BNDES e BNB, dados secundários de instituições de pesquisa como IBGE e IPEA, disponíveis online, além da produção de dados primários, através de entrevistas semiestruturadas. Os planos plurianuais e orçamentos categorizam-se em programas e atividades, considerando dimensões econômicas, sociais e de gestão, com definição de público alvo e estimativa de recursos, possibilitando a análise sob diferentes perspectivas. A análise da execução orçamentária dos três períodos de governo compreende os recursos alocados nas Leis Orçamentárias Anuais – LOA, que preveem diversas modalidades de aplicação, tais como aplicação direta pelo Poder Executivo ou mediante transferências a Estados, ao Distrito Federal e a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, tendo como principais fontes de recursos os Recursos Primários de Livre Aplicação, transferências de impostos, Recursos de Concessões e Permissões, contribuições sociais e econômicas, entre outras. Além destes, são considerados os financiamentos das estatais BNDES e BNB, tendo em vista a integração desses na estratégia de desenvolvimento econômico, com geração de empregos, renda e inclusão social, fomentando empreendimentos de diferentes portes, abrangendo as diversas regiões. Na análise dos documentos e entrevistas, utilizou-se a metodologia de análise do conteúdo, a qual, de acordo com Flick (2009), aplica-se a todo tipo de material textual, desde conteúdo jornalístico a dados de entrevistas. O referido autor destaca que esse método se adequa a todos os contextos teóricos e, no caso das entrevistas, possibilita a “análise dos pontos de vista subjetivos.” (FLICK, 2009, p. 294). Por sua vez, na análise e interpretação dos dados secundários, adotou-se como técnica a estatística descritiva, assim a abordagem metodológica da pesquisa se deu pela triangulação, conjugando métodos qualitativos e quantitativos, de forma complementar, tendo em vista enriquecer o conhecimento sobre o objeto de estudo, conforme salienta Vieira (2004).

A análise dos documentos permitiu identificar os pressupostos do modelo de desenvolvimento econômico apresentado como alternativa para o país, a partir de concepções teóricas, definição de eixos estratégicos, estabelecimento de prioridades, diretrizes e instrumentos para operacionalização do modelo, articulando as dimensões econômica, social e política, de modo a subsidiar a interpretação do modelo de desenvolvimento econômico proposto. A utilização da técnica de análise de documento mostra-se adequada ao permitir contextualizar a informação e auxiliar na compreensão/concepção de versões sobre o objeto investigado, considerando que, de acordo com Flick (2009, p. 234), “os documentos devem ser vistos como uma forma de contextualização da informação. Em vez de usá-los como "contêineres de informação", devem ser vistos e analisados como dispositivos comunicativos metodologicamente desenvolvidos na construção de versões sobre eventos.” Especificamente, as fontes de pesquisa documental foram as seguintes:

- Manifesto de Fundação do Partido dos Trabalhadores (1980);
- As Bases do Plano Alternativo de Governo - Síntese Popular (1989);
- O PT e as eleições presidenciais de 1989;
- O Socialismo Petista (1990);
- Resoluções do XII Encontro Nacional do PT (2001);
- Resoluções do II Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores (1999)
- Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente – Um Brasil para todos;
- Lula Presidente – Programa de Governo 2007/2010;
- Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira;
- Plano Plurianual 2004-2007 (Lei nº10.933, de 11 de agosto de 2004);
- Plano Plurianual 2008-2011 Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008)
- Plano Plurianual 2012-2015 (Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012).

O levantamento dos dados secundários relativos aos investimentos programados nos planos plurianuais e a execução orçamentária permitiu delinear o perfil dos investimentos realizados, a partir da variável percentual dos recursos (previstos e executados) por segmentos econômicos e perfil dos beneficiários, levando em conta a participação das agências públicas de fomento ao desenvolvimento, BNDES e BNB, que se constitui um dos indicativos da amplitude da intervenção estatal na dinâmica da economia. Não foram incorporados na análise os investimentos realizados pelo Banco da Amazônia – BASA, pois a disponibilidade do acesso

aos dados ocorreu intempestivamente, entretanto, apurou-se, através de avaliação preliminar, que a agregação dos recursos aplicados por essa instituição de fomento não alteraria as conclusões obtidas no trabalho. A análise das decisões sobre a distribuição dos recursos orçamentários revela-se fundamental, considerando a pretensão das propostas apresentadas nos programas de governo de modificar o padrão de desenvolvimento econômico para um modelo alternativo ao velho desenvolvimentismo e ao neoliberalismo, o que envolve o conflito de interesses entre as classes sociais. Complementando a análise dos dados secundários, foram incorporados dados econômicos e sociais, oriundos de órgãos oficiais como o Banco Central, Ministério da Economia e Ministério do Desenvolvimento Social e instituições de pesquisa como IPEA e IBGE, através dos indicadores taxa de juros, Produto Interno Bruto, índice de inflação, saldo da balança comercial, no âmbito da dimensão econômica, e no âmbito da dimensão social as variáveis atinentes aos investimentos na força de trabalho, através dos indicadores de evolução das transferências de renda do Bolsa Família, evolução e perfil do emprego, evolução do salário real, taxa de pobreza e índice de desigualdade. Os indicadores sociais selecionados consideram os objetivos apresentados nos programas de governo de estabelecer o “social” como centro de toda a ação do governo, tendo em vista a diminuição das desigualdades sociais. Nesse sentido, foram analisadas as medidas de estímulo ao crescimento econômico e de ações de promoção de emprego, aumento do salário real e distribuição de renda. A combinação desses dados secundários permitiu a associação entre as escolhas políticas realizadas, expressas nos planos plurianuais de investimentos e nas políticas econômicas adotadas, e a dinâmica econômica produzida com efeitos nos resultados sociais, que espelham o modelo de desenvolvimento econômico implementado.

Este trabalho envolveu a produção de dados primários, através da realização de entrevistas semiestruturadas, visando a ampliação das percepções acerca de elementos levantados na hipótese de trabalho, especialmente no tocante à dimensão sociopolítica, que se reveste de grande importância na compreensão de modelos de desenvolvimento, visto que é permeado por aspectos subjetivos e ideológicos. Assim, a utilização dessa técnica e recurso subsidiou a discussão do modelo de desenvolvimento implementado no período 2003-2015, entendendo que, com a possibilidade de diversificação da abordagem proporcionada pelo amplo diálogo, dada a intensidade dos aspectos subjetivos, as questões implícitas acerca do tema, poderão ser explicitadas, conforme defende Flick (2009, p. 153), ou seja, “a relevância geral dessa abordagem é que os diversos tipos de questões permitem aos pesquisadores lidarem de forma mais explícita com as pressuposições que levam para a entrevista em relação aos pontos de vista do entrevistado.”



As entrevistas foram realizadas com ex-dirigentes de órgãos e instituições responsáveis pela formulação/implementação das políticas governamentais no âmbito federal, com representantes de segmentos econômicos (empresarial e trabalhadores) com representante do Congresso Nacional, integrante de Comissões (planejamento, orçamento, relações exteriores), além de pesquisadores do tema, considerando se tratar de interlocutores importantes para a compreensão de aspectos da dinâmica sócio-política que permeia as questões levantadas na hipótese do trabalho, conforme mencionado. Salientamos que foi firmado o compromisso do sigilo da identidade dos colaboradores. Considerando as particularidades dos entrevistados, foram aplicados três diferentes tipos de roteiros (conforme apêndice A, B, C), sendo os seguintes entrevistados:

- Um ex-integrante da administração indireta do governo federal, ex dirigente de empresa estatal;
- Uma ex integrante da assessoria da presidência da República, da subchefia da Casa Civil, do Ministério do Planejamento e da Caixa Econômica Federal;
- Um cientista político, estudioso do tema;
- Um ex-dirigente de instituto de pesquisas nacional;
- Um deputado federal, ex-integrante de comissão de planejamento e orçamento e de comissão de relações exteriores;
- Um integrante de instituição de estudos e pesquisas estadual, estudioso do tema;
- Um representante da Confederação Nacional da Agricultura Familiar-CONTAG;
- Uma representante da Confederação Nacional da Indústria – CNI;
- Um representante da Central Única dos Trabalhadores – CUT.

Cumprir registrar que foram feitas tentativas de ampliação dos interlocutores, sendo enviados convites com possíveis participantes associados a representações de segmentos econômicos, tanto no âmbito empresarial como dos trabalhadores, como comércio, setor financeiro, agronegócio, entre outros, bem como membros do poder legislativo federal e estudiosos do tema, não obtendo êxito tanto por indisponibilidade quanto ausência de resposta.

As entrevistas foram, inicialmente, previstas para serem realizadas de modo presencial, entretanto, diante das restrições impostas pela emergência sanitária decorrente da pandemia ocasionada pelo Covid-19, apenas uma entrevista ocorreu nessa modalidade, sendo

as demais executadas por meio de videoconferência e telefone. Em que pese as limitações decorrentes do distanciamento espacial bem como imprevistos técnicos no funcionamento das ferramentas de comunicação, foi possível aprofundar as questões suscitadas.

Este percurso metodológico possibilitou operacionalizar os objetivos da pesquisa, entretanto todo procedimento metodológico é uma tentativa de aproximação do real sendo inacabado e necessitando, permanentemente, ser revisitado (MINAYO, 1993, p. 23). Segundo a referida autora, “uma atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados”.

## 5 MODELO DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO (2003 A 2015)

Várias são as caracterizações atribuídas ao modelo de desenvolvimento econômico efetivado no Brasil, durante os governos Lula e Dilma, no período 2003-2015, dentre elas a de que se tratou de uma continuidade do neoliberalismo vigente nos anos noventa. De acordo com esse ponto de vista, não são identificados como governos de esquerda, sob a justificativa de que se desviaram dos princípios socialistas que fundamentaram a formação do Partido dos Trabalhadores. Por outro lado, os argumentos contrários a essa visão, com os quais concordamos, defendem não se tratar de governos neoliberais, considerando que, embora tenha mantido as linhas norteadoras da política macroeconômica neoliberal do governo anterior (sistemas de metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante), o pilar do desenvolvimento econômico com distribuição de renda, aliado à rejeição ao processo de privatizações, a implementação de programas de transferência de renda e a estratégia de política internacional adotada, são elementos que distanciam esses governos do neoliberalismo. Nesse sentido, compartilhamos da caracterização feita por autoras como Marilena Chauí (2006), que qualificou os governos petistas como neo e/ou social-desenvolvimentistas.

Nesse trabalho, defendemos a tese de que o modelo implementado no Brasil, no período 2003 - 2015, não atenuou a lógica de acumulação de setores hegemônicos do capital, apesar de ter incorporado a inclusão social como pilar, com a adoção de políticas que favoreceram a distribuição de renda entre as classes populares, diferenciando-se do histórico processo em que o crescimento era seguido do aumento da desigualdade. Tem-se um descompasso entre os Programas de Governo, que prometeram conduzir o país a um patamar diferenciado em termos da redução das desigualdades sociais, e os PPA, cujas estratégias, relativamente, favoreceram os interesses da grande burguesia interna brasileira – construção naval, construção pesada, agronegócio, mineração, entre outros– e, apenas secundariamente, contemplaram interesses das classes populares. O descompasso entre o discurso e a ação, de uma perspectiva estrutural, pode ser compreendido pela hegemonia, no âmbito do Partido dos Trabalhadores, de forças políticas situadas ao centro como também pelas alianças realizadas pelo PT, no período de gestão Lula-Dilma que, progressivamente, foram incorporando à sua base de sustentação forças políticas, partidos qualificados como de centro.

No entanto, apesar de não haver alteração na hegemonia do grande capital, os governos do PT promoveram a transição a um modelo de desenvolvimento com distribuição de renda, a partir das seguintes linhas norteadoras: recusa ao processo de privatização e fortalecimento do papel do estado na economia, a implementação de programas de

transferência de renda e a mudança na estratégia de política externa, com a diversificação das relações internacionais. Buscou-se com a instauração de políticas de alcance abrangente propiciar o aumento de renda dos trabalhadores e da população mais pobre; nesse caso, as medidas adotadas pelos governos atenuaram os conflitos entre capital e trabalho, mantendo a produtividade e previsibilidade para acumulação plena do capital.

O modelo de desenvolvimento proposto nos programas de governo liderados pelo PT para o período de 2003 a 2015 é apresentado como uma promessa de ruptura com a política neoliberal adotada pelos governos brasileiros, durante a década de noventa até o início dos anos 2000, e de estabelecimento de um novo desenvolvimentismo, distinto daquele vigente durante as décadas de cinquenta, sessenta e setenta, visando à condução do país a um período de crescimento econômico e desenvolvimento social.

O debate acerca das linhas norteadoras do modelo de desenvolvimento econômico implementado no Brasil, no período em questão, suscita a análise da trajetória do Partido dos Trabalhadores na construção de propostas de desenvolvimento para o país, a partir dos anos oitenta, ano de criação do partido. Nessa perspectiva, será apresentado, na seção que segue, um breve histórico das indicações programáticas do Partido dos Trabalhadores nos períodos que precederam as eleições de 2002, com o objetivo de fundamentar a discussão sobre o padrão de desenvolvimento proposto para o país, a partir de 2003.

## 5.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE PROGRAMAS DE GOVERNO DO PT A PARTIR DOS ANOS OITENTA

De acordo com Souza (2008), ao longo do tempo, o programa do Partido dos Trabalhadores foi sendo moldado e transformado. O período que compreende sua criação, os anos de 1980, e as eleições de 1982, de consolidação da luta democrática (em virtude do contexto ditatorial), tem como importantes referências a experiência socialista e a social democracia – que inspiraram muitos dos grupos políticos que formaram o partido. Adicionalmente, ressalte-se que, no período em que o PT foi criado, o contexto internacional encontrava-se marcado pelo ressurgimento do liberalismo econômico, em contraposição ao ideário do Estado do bem-estar social (delineado a partir da Grande Depressão que se estabeleceu após a crise de 1929, ocorrida nos Estados Unidos e do pós-guerra no continente europeu) e pela crise do regime soviético que culminaria, alguns anos depois, com o fim da bipolaridade entre capitalismo e socialismo no cenário internacional. Nesse contexto, o ideário do Estado de bem estar e do socialismo conviviam na mesma organização como fruto das diversas matrizes políticas que formaram o partido.

Conforme destaca Rodrigues (2009), o processo de formação do PT trouxe singularidades tanto no âmbito da sua organização quanto em termos ideológicos, reunindo um grupo heterogêneo, com a participação de sindicalistas, membros de associações de classe, setores da igreja católica, como as Comunidades Eclesiais de Base e a Comissão Pastoral da Terra, intelectuais, pequenas organizações de esquerda, ex-comunistas, entre outras. Tendo os passos iniciais para a criação do partido associados a lideranças sindicais, essa composição foi se alterando à medida que se aprofundava a crise do estado do bem estar social e se diversificava e complexificava o campo da esquerda no plano internacional.

O Manifesto de Fundação do Partido dos Trabalhadores, datado de 10 de fevereiro de 1980, destaca como compromisso da agenda do partido a conquista da democracia, sustentada nas organizações de base da sociedade, sendo o programa político para o país pautado em decisões da vontade popular:

O Partido dos Trabalhadores pretende que o povo decida o que fazer da riqueza produzida e dos recursos naturais do país. As riquezas naturais, que até hoje só têm servido aos interesses do grande capital nacional e internacional, deverão ser postas a serviço do bem estar da coletividade. Para isso é preciso que as decisões sobre a economia se submetam aos interesses populares. Mas esses interesses não prevalecerão enquanto o poder político não expressar uma real representação popular, fundada nas organizações de base, para que se efetive o poder de decisão dos trabalhadores sobre a economia e os demais níveis da sociedade. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, MANIFESTO DO PT, 1980, p.2).

Para as eleições de 1989, o PT apresentou candidaturas ancoradas no programa intitulado *Programa Alternativo de Governo (PAG)*, que apresenta propostas de reformas, tendo como pilares o aprofundamento da democratização, a erradicação da miséria e das desigualdades regionais e o estabelecimento da soberania e da independência nacionais. O documento intitulado *As Bases do Plano Alternativo de Governo - Síntese Popular (1989)*, propõe um novo modelo de desenvolvimento econômico, no qual o Estado assume papel ativo e orientador da economia, apresentando as seguintes propostas: correção do sistema tributário, visando a redução dos tributos sobre o trabalho e elevação dos tributos sobre as grandes empresas de serviços e produtores agropecuários; suspensão dos pagamentos da dívida; adoção de medidas para conter a fuga de capitais; programa econômico de emergência para transição a um planejamento de médio e longo prazo (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, AS BASES DO PLANO ALTERNATIVO DE GOVERNO - SÍNTESE POPULAR, 1989).

Por sua vez, o documento *O PT e as eleições presidenciais de 1989*, reitera o objetivo pelo socialismo, destacando que, embora as proposições tratem de mudanças concebidas nos limites do capitalismo, reafirma-se a opção pelo socialismo com democracia, a ser viabilizado pelo acúmulo de forças produzido com a implementação das referidas reformas,

tendo como beneficiários os trabalhadores e demais setores sociais desfavorecidos, da cidade e do campo, pequenos empresários e demais setores médios, principalmente os pequenos produtores rurais (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, REVISTA DO CENTRO SÉRGIO BUARQUE DE HOLANDA, 2012).

A concepção socialista do partido, conforme documento *O Socialismo Petista*, aprovado em 1990, no Sétimo Encontro nacional do partido, fundamenta-se no pluralismo ideológico-cultural, tendo como ponto central a defesa da democracia e no anti capitalismo, entendido como base das desigualdades sociais, conforme se traduz:

Fomos, e seguimos sendo, resposta indignada ao sofrimento desnecessário de milhões, consequência lógica da barbárie capitalista. A experiência histórica concreta – por outras palavras, a pedagogia negativa do milagre brasileiro e de tantas outras situações tragicamente exemplares da vida nacional e internacional – nos ensinou que o capitalismo, seja qual for a sua pujança material, é vocacionalmente injusto e excludente, avesso por natureza àquela partilha fraterna da riqueza social que é o pressuposto de qualquer autêntica democracia. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. O SOCIALISMO PETISTA, 1990, p. 2).

Sader (2009) argumenta que o programa apresentado pelo PT para as eleições de 1989 se limitou, por um lado, a proposições focadas na justiça social a ser obtida com a incorporação das políticas sociais no processo de redemocratização, e, por outro, na ética na política, expressa numa gestão pública transparente, ao passo que o programa do seu opositor ofereceu solução para a crise econômica, baseada na polarização mercado *versus* estado, impulsionando a hegemonia neoliberal no Brasil. De acordo com o referido autor, faltou ao PT a percepção das mudanças em curso na América Latina relativas à imposição do modelo de desenvolvimento neoliberal, que apresentava soluções específicas para a crise - materializada no déficit público e suas consequências, como a inflação - que se desencadeou com o esgotamento do modelo econômico então em vigor. Sader (2009) destaca o descompasso entre a proposta de socialismo petista e o projeto que sai vitorioso das urnas nos anos noventa:

Esperava-se que a redemocratização resolvesse os problemas do país por meio de políticas sociais e estilos políticos transparentes. As referências ao socialismo não tinham nenhuma articulação com as análises e propostas concretas do PT [...]. O que definiu o desenlace desse enfrentamento não foi a vitória apertada de Collor em 1989, mas sua capacidade de impor o novo ideário e a incapacidade da esquerda de perceber a profundidade da crise – de hegemonia – que se instaurava. (SADER, 2009, p.75).

Anderson (1995) argumenta que os países latino-americanos que saíram da ditadura, de maneira geral, não resistiram ao neoliberalismo, destacando o pioneirismo do Chile, sob o comando de Pinochet, no ingresso da América Latina ao programa neoliberal, somando-se a esse contexto, a hiperinflação como estratégia de criação das condições para o modelo neoliberal, a qual induziu a população à aceitação das medidas drásticas impostas por aquele modelo, conforme declara:

[...] Um amigo neoliberal da equipe, sumamente inteligente, economista destacado, grande admirador da experiência chilena sob o regime de Pinochet, confiou-me que o problema crítico no Brasil durante a presidência de Sarney não era uma taxa de inflação demasiado alta – como a maioria dos funcionários do Banco Mundial tolamente acreditava –, mas uma taxa de inflação demasiado baixa. “Esperemos que os diques se rompam”, ele disse, “precisamos de uma hiperinflação aqui, para condicionar o povo a aceitar a medicina deflacionária drástica que falta neste país.” (ANDERSON, 1995, p.11).

Pomar (2005), analisando as eleições de 1994, assegura que o programa apresentado para a candidatura do PT às eleições presidenciais, intitulado *Uma revolução democrática no Brasil* mostrou alterações em relação às formulações anteriores. Neste programa, segundo o autor, o tema da política econômica ganha centralidade, incorporando-se ao debate a luta contra o neoliberalismo e destacando a perversa relação entre capitalismo e exclusão:

Já na campanha, denunciaremos a exclusão social criada pelo capitalismo nacional e internacional e agravada pelas políticas neoliberais, constituindo um movimento pelas reformas estruturais e criando as bases sociais e políticas de aplicação de nosso programa. O programa democrático e popular articula-se com objetivos estratégicos socialistas do Partido dos Trabalhadores... Lutamos contra a fragmentação e a desigualdade. Contra a competição desenfreada na sociedade. O governo Lula faz parte desta luta, não apenas pelas reformas que realizará, mas principalmente porque imprimirá uma nova dinâmica à sociedade brasileira, em que os setores populares poderão lançar-se rumo a objetivos cada vez mais amplos. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, BASES DO PROGRAMA DE GOVERNO, 1994, p. 16).

Apesar das alterações apresentadas no programa *Uma revolução democrática no Brasil*, para a candidatura às eleições presidenciais de 1994, conforme Pomar (1994), o PT não gerou a adesão necessária que conduzisse à vitória nas eleições. O autor destaca que a candidatura de FHC - que assumira o posto de ministro da fazenda de Itamar Franco, tornado presidente com o impeachment de Fernando Collor -, que tinha o Plano Real como plataforma eleitoral, contou com a adesão da burguesia na qual predominava o ideário neoliberal. Por sua vez, no referido programa do Partido dos Trabalhadores observa-se a manutenção de proposições dos programas anteriores relativas a bandeiras tradicionais do partido, tais como a suspensão do pagamento da dívida externa, a reforma tributária de caráter progressivo, focadas nas maiores fortunas, a ampliação do controle do Estado sobre o capital financeiro, consideradas necessárias para viabilizar os investimentos econômicos e sociais.

No ano de 1998, em face dos resultados das eleições anteriores, a estratégia para as eleições teve como ponto de partida a formação de uma aliança composta dos partidos identificados com o “campo democrático-popular – PT, PCdoB, PSB, PDT”, de modo que a elaboração programática foi uma iniciativa dessa frente, de acordo com o documento *União do Povo – Muda Brasil*. Esse documento traz as diretrizes do programa de governo, propondo um projeto alternativo de desenvolvimento, que rompa com a lógica neoliberal, sinalizando para

uma política econômica apoiada na distribuição de renda e riqueza, defesa da soberania nacional e democratização da política e da sociedade.

De acordo com Pomar (1994), apesar da vitória de FHC, em 1998, os efeitos do Plano Real - estagnação econômica, déficits nas contas externas e crescimento da dívida interna - sobre os diversos setores da sociedade, incluindo a burguesia, mobilizaram a busca de outras alternativas eleitorais, de modo que “a candidatura Lula será o principal destino desses dissidentes do Real.” (POMAR, 2009, p.135). Nessa perspectiva, as resoluções do XII Encontro Nacional do PT, ocorrido em 2001, destacam o resultado das políticas adotadas sob a vigência do modelo neoliberal dos governos de Fernando Henrique Cardoso e indicam que “a grande tarefa das forças de esquerda é a construção de um modelo alternativo de desenvolvimento que promova a superação do neoliberalismo”, além de reafirmar os valores do socialismo democrático. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, XII ENCONTRO NACIONAL, 2001, p. 3). O debate se concentra no enfrentamento ao padrão neoliberal de desenvolvimento que se estabeleceu no país no período de 1995 a 2002, pauta que se constitui o centro das proposições apresentadas no programa de governo elaborado em 2002.

Como pode ser observado, o Partido dos Trabalhadores, a partir da sua formação produziu um acúmulo político e eleitoral, compondo um aprendizado e uma conformação de forças que lastrearam as condições para a alternância de poder e, portanto, a ascensão do partido à presidência da república. As alterações das formulações das propostas ao longo da ação política do partido, anteriormente à vitória nas eleições de 2002 e observadas pelos analistas, é admitida pela própria representação partidária, como destacado no documento *Resoluções do II Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores* (1999):

É certo que faltou às propostas do PT e das esquerdas uma visão mais aprofundada das transformações em curso no mundo e no capitalismo brasileiro. É certo que não se deu ênfase necessária a temas relevantes como os do financiamento do desenvolvimento e dos novos papéis do Estado, por exemplo. Mas nossas formulações programáticas em 1989, 1994 e 1998, ainda que incompletas, são importantes. Foram suficientemente claras e ameaçadoras, para provocar a partir de 1994 o mais impressionante reagrupamento de forças conservadoras da história do país. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, RESOLUÇÕES DO II CONGRESSO NACIONAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1999, p. 4).

Importante destacar as experiências do Partido dos Trabalhadores nas administrações municipais, ocorridas a partir de 1989, que totalizavam 36 prefeituras, sendo as principais São Paulo, Porto Alegre, Campinas e Vitória, que se converteram em um legado e oportunizou a proposta de implementação do programa alternativo para o governo federal pelo partido, pautado na participação popular. Tais experiências de gestão do PT na escala local exerceram um papel importante para a difusão de estratégias pretensamente diferenciadas,



impulsionando as discussões e contraposições ao neoliberalismo, em ascensão, sendo o município de Porto Alegre um caso exemplar das gestões locais petistas amplamente publicizado, governado pelo partido por quatro administrações sucessivas, tendo como marco a implementação do Orçamento Participativo.

As inovações no âmbito das gestões municipais como o orçamento participativo e suas implicações na definição de prioridades na alocação de recursos e na função redistributiva alavancaram o debate em escala nacional acerca das possibilidades de mudanças do paradigma de desenvolvimento, conforme se identifica no Programa de Governo apresentado visando às eleições nacionais de 2002:

A boa experiência do orçamento participativo nos âmbitos municipal e estadual indica que, apesar da complexidade que apresenta sua aplicação no plano da União, ela deverá ser estendida para essa esfera. Em outras palavras, nosso governo vai estimular a ampliação do espaço público, lugar privilegiado da constituição de novos direitos e deveres, o que dará à democracia um caráter dinâmico. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, PROGRAMA DE GOVERNO 2002 COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 3).

O programa de governo proposto em 2002 apresenta-se como uma promessa de ruptura com a política neoliberal e iniciar um novo processo desenvolvimentista, visando à condução do país a “um novo ciclo virtuoso de crescimento, em que milhões de brasileiros marginalizados socialmente serão trazidos para o mercado de trabalho e terão acesso ao consumo de bens de primeira necessidade.” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, PROGRAMA DE GOVERNO 2002 COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 12). Entretanto, o compromisso com as mudanças de trajetória não prescindiu do equilíbrio fiscal, questão essencial do neoliberalismo, conforme expresso na Carta ao povo brasileiro, considerando parte de uma transição para o novo modelo proposto (STEDILE, 2006). De acordo com o autor, nas eleições de 2002, na candidatura de Lula para a presidência, não se priorizou a discussão com a sociedade brasileira acerca do projeto alternativo para suceder o neoliberalismo, focando a atenção às alianças partidárias, sendo assim, os eleitores votaram em Lula “acreditando que ele faria as mudanças.” Por outro lado, o autor destaca que os movimentos sociais acolheram a aliança com o empresário José Alencar para a candidatura a vice-presidente em razão das forças sociais por ele representadas, o setor produtivo, podendo ser “a ponte para se construir a possibilidade de um projeto de desenvolvimento nacional com outras forças da sociedade.” (STEDILE, 2006, pp.143-145).

A análise do modelo de desenvolvimento implementado no Brasil, no período 2003-2015, que será apresentada na próxima seção deste capítulo, reporta-se, de um lado, a três programas de governo, a saber: i) *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente*,

sendo a coligação composta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Liberal (PL), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Comunista Brasileiro (PCB); ii) *Lula Presidente-Programa de Governo 2007/2010, Coligação A Força do Povo*, formada pelo PT, PCdoB, PRB e apoiada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e parte do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); iii) Programa de Governo de 2010, *Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff*, Coligação para o Brasil Seguir Mudando, frente composta pelo PT, PMDB, PCdoB, PRB, PSB, Partido da República (PR), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Social Cristão (PSC), Partido Trabalhista Cristão (PTC) e Partido Trabalhista Nacional (PTN). Por outro lado, serão analisadas a materialização das diretrizes, objetivos e metas dos referidos programas nas proposições contidas nos três Planos Plurianuais de Investimentos (PPA 2003-2007; PPA 2008-2011; PPA 2012-2015), que se desdobram em execuções orçamentárias anuais que articulam planejamento e execução, com o objetivo de estabelecer a correlação necessária entre a proposta apresentada e a ação efetivada, considerando as forças que apoiaram/influenciaram na concepção/implementação dos referidos programas. As seções a seguir analisam a concepção de desenvolvimento proposta nos referidos programas de governo, as estratégias traçadas para a sua implementação expressas nos planos plurianuais e as ações efetivadas, demonstradas nas execuções dos orçamentos.

## 5.2 OS PROGRAMAS DE GOVERNO E MODELO DE DESENVOLVIMENTO- ENTRE O PLANO E A AÇÃO (2003-2015)

Os programas de governo circunscritos no período de 2003 a 2015, que serão detalhados na sequência, propõem a implementação de um novo modelo de desenvolvimento, que tem como pilares o crescimento do emprego, a geração e distribuição de renda e a ampliação da infraestrutura social, visando reduzir as desigualdades existentes no Brasil.

Tendo em vista a caracterização do modelo de desenvolvimento implementado no Brasil, no período de 2003 a 2015, a análise dos Planos de Governo dos anos de 2002, 2006 e 2010 volta-se à identificação das propostas de investimento e financiamento para os distintos setores e segmentos econômicos, enfatizando os setores produtivos da economia, a infraestrutura produtiva e a reprodução da força de trabalho. A comparação entre as proposições dos programas de governo e a sua implementação se fundamenta no exame dos Planos Plurianuais do governo federal dos períodos de 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015, considerando os investimentos realizados, nos diversos segmentos econômicos, identificando setores e segmentos beneficiados, confrontando-os com a execução orçamentária, definida nas

Leis Orçamentárias Anuais e investimentos das instituições estatais de fomento ao desenvolvimento - BNDES, BNB -, de modo a apurar a materialização das proposições. Complementa-se a análise com informações coletadas das entrevistas realizadas com representantes de diversos segmentos da sociedade e dados socioeconômicos - evolução do salário real e do emprego, distribuição de renda, entre outros -, provenientes dos institutos de pesquisas como IPEA e IBGE, estabelecendo correlações com as propostas dos programas de governo efetivamente implementadas, de modo a evidenciar os resultados sociais e econômicos objetivados, expressos no crescimento econômico, na geração de emprego e renda e redução das desigualdades sociais.

### **5.2.1 Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente**

O *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente*, que representa a aliança dos partidos PT, PCdoB, PL, PMN e PCB, cuja plataforma é “Um Brasil para Todos” propõe reduzir as desigualdades econômicas e sociais existentes, a partir da implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo ao desenvolvimentismo, vigente entre as décadas de 1950, 1960 e 1970, bem como ao neoliberalismo adotado nos anos noventa. Para tanto, coloca como condição fundamental a “desprivatização do Estado, colocando-o a serviço do conjunto dos cidadãos.” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, PROGRAMA DE GOVERNO 2002 COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 2)

Trata-se de um modelo sustentado em dois eixos: o social, no qual as políticas sociais, segundo o programa, anteriormente vinculadas ao assistencialismo, assumem um papel estratégico para o desenvolvimento econômico, rompendo a contraposição entre política econômica e política social, e, desse modo integra a estratégia de retomada do crescimento, tendo como prioridade a ampliação do emprego e a melhoria da distribuição de renda. Dentre as proposições associadas ao eixo social, ressaltam-se os investimentos na infraestrutura social nas áreas de saneamento, transporte coletivo, habitação popular, um programa de reajuste progressivo do poder de compra do salário mínimo, adoção da tributação progressiva, a instituição de renda mínima, a ampliação de rede de serviços de apoio direcionadas às formas de organização da atividade econômica baseada nos pequenos e médios empreendimentos ou cooperativas, na mão-de-obra-familiar e na economia solidária, tais como tecnologias de produção, de marketing, linhas de crédito e condições tributárias diferenciadas, considerando a capacidade dessas iniciativas trazerem impacto na produção e, principalmente, no emprego, conforme apresentado:

A implementação de políticas sociais como eixo do desenvolvimento exige medidas audaciosas e criativas. As políticas sociais quase sempre foram tratadas no Brasil como questões marginais, vinculadas ao assistencialismo... O país precisa de políticas sociais integradas, estratégicas, formuladas e implementadas por meio de ações intersetoriais, buscando sempre parcerias com os diversos segmentos, entidades e movimentos sociais... Nosso governo terá a tarefa histórica de implementar uma política nacional de inclusão social, abandonando a oposição entre política econômica e política social. É por isso que a dimensão social da retomada do desenvolvimento terá como prioridades, em nosso governo, a ampliação do emprego e a melhoria no perfil de distribuição de renda, sobretudo por meio do aumento do salário mínimo, do fim da tributação regressiva e da adoção de programas de renda mínima. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, PROGRAMA DE GOVERNO 2002 COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, pp. 39-40).

O segundo eixo de desenvolvimento consiste no fortalecimento da economia nacional, ampliando a sua autonomia, a partir da presença ativa do estado na definição e execução de políticas econômicas, a adoção de medidas favoráveis à expansão do mercado interno de massas, melhoria da competitividade e estímulo às exportações. Para tanto, o estado desempenharia um papel estratégico na implantação de políticas nas áreas da ciência e tecnologia, de infraestrutura, além da ampliação do financiamento interno, tendo em vista a retomada do crescimento econômico, conforme declarado no programa de governo 2002:

Nosso programa econômico está estruturado a partir de duas dimensões: a social e a nacional. A dimensão social será o principal eixo do novo modelo de desenvolvimento, assegurado o seu caráter democrático e nacional. [...] A dimensão social tem de ser o eixo do desenvolvimento e não mero apêndice ou um suposto resultado natural do crescimento econômico. A recuperação da capacidade de definir e operar políticas econômicas ativas, a ampliação do mercado interno de massas, o aumento da competitividade brasileira e o impulso às exportações constituem aspectos indissociáveis do novo estilo de desenvolvimento, voltado para o fortalecimento da economia nacional. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, PROGRAMA DE GOVERNO 2002 COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 25).

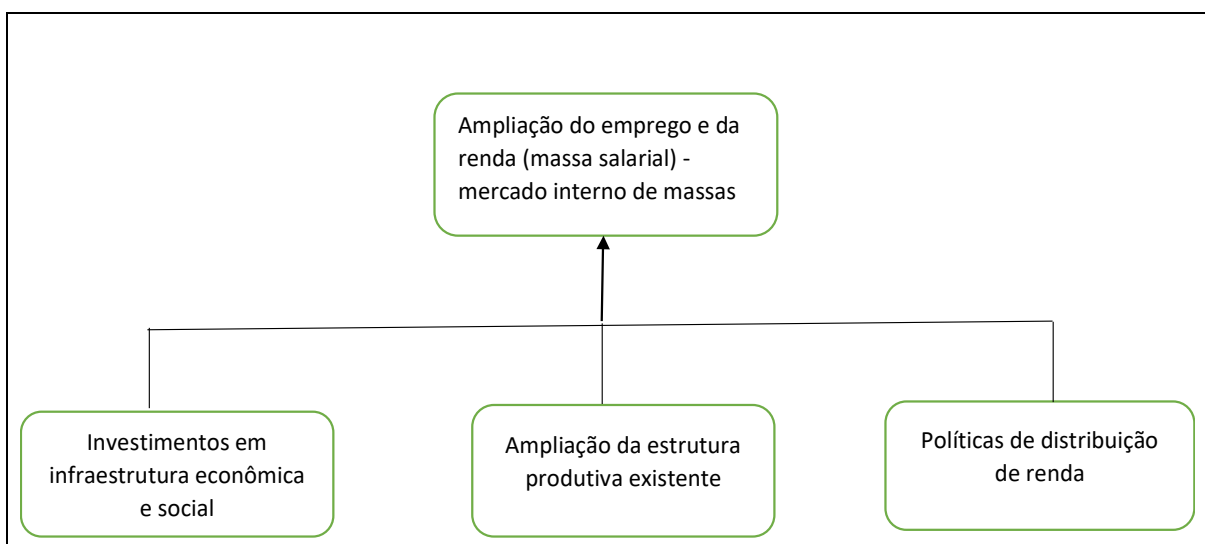
No que se refere às políticas econômicas, definiu-se no referido programa o controle da inflação e a queda da taxa de juros como direcionadores do investimento produtivo, somado ao câmbio flutuante como um instrumento importante para atenuar as restrições externas estruturais. O tratamento proposto em relação à âncora fiscal consiste na preservação do superávit primário na medida necessária ao equilíbrio da relação dívida/PIB, ao passo em que concentraria esforços na redução da vulnerabilidade externa em persecução à retomada do crescimento da economia. Nesse sentido, o programa destaca:

A responsabilidade fiscal e a estabilidade das contas públicas marcarão as políticas do nosso governo. Um ambiente com sólidos fundamentos macroeconômicos e com a inflação sob controle contribuirá para a queda gradativa da taxa de juros e o redirecionamento das energias do País para o investimento produtivo e o crescimento da economia. Nosso governo terá uma atitude ativa no sentido de buscar a redução das taxas de juros. Para tanto, vai concentrar esforços para diminuir de forma rápida e continuada o déficit em transações correntes, com a obtenção de saldos comerciais crescentes e a melhora na conta de serviços. O regime de câmbio flutuante constitui um instrumento relevante, ainda que insuficiente, para acelerar a resolução da restrição externa, mas a retomada do desenvolvimento depende, sobretudo, da

concentração de esforços nas políticas industriais e de crescimento. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, PROGRAMA DE GOVERNO 2002 COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p.38).

A estratégia de atuação do governo apresentada prevê a retomada do crescimento econômico, de modo a viabilizar a geração de empregos e a distribuição de renda, pressupondo a conversão do desenvolvimento econômico em redução das desigualdades econômicas e sociais no país. Conforme apresentado no programa de governo 2002, a ampliação do emprego e da renda assume um papel central no novo modelo, sob a perspectiva de um crescimento econômico impulsionado pelo mercado interno de massas, sustentado no tripé infraestrutura, produção de bens de consumo e distribuição de renda. Esquemáticamente, a dinâmica do novo modelo de desenvolvimento econômico está representada na Figura 1:

**Figura 1 – Dinâmica do modelo de crescimento econômico – Programa de Governo 2002**



Fonte: Elaboração própria, com base em informação do “Programa de Governo 2002 Lula Presidente”.

Para concretizar o modelo proposto, de acordo com o *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente*, a atuação do governo estaria voltada a três frentes: i) ampliação dos investimentos na área da infraestrutura econômica, tais como energia, telecomunicações, transportes, etc., e social, abrangendo habitação popular, transporte coletivo, saneamento e outros serviços, que se constituem como segmentos intensivos em construção civil e mão-de-obra; ii) a desconcentração setorial da indústria, impulsionando os segmentos produtores de bens e serviços de consumo de massa, a exemplo do setores têxtil, calçados, alimentos, entre outros; iii) melhoria na distribuição da renda, especialmente via aumento do salário mínimo e tributação regressiva, além da instituição de uma renda mínima, de abrangência nacional, conforme apresenta-se no programa:

O motor básico do sistema é a ampliação do emprego e da renda per capita, e conseqüentemente da massa salarial que conformará o assim chamado mercado interno de massas. O crescimento sustentado a médio e longo prazo resultará da ampliação dos investimentos na infraestrutura econômica e social e nos setores capazes de reduzir a vulnerabilidade externa, junto com políticas de distribuição de renda. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, PROGRAMA DE GOVERNO 2002 COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 34).

Nessa dinâmica, as proposições estabelecidas para os setores produtivos, buscavam fomentar a elevação da produtividade na estrutura existente em segmentos industriais que apresentavam baixo coeficiente importado, a exemplo da construção civil. Por outro lado, como consequência, seriam potencializados outros setores com maior coeficiente importado, a exemplo do eletroeletrônico e de bens de capital, que demandariam políticas industriais e tecnológicas que atendessem às necessidades de expansão desses segmentos, estimulando as exportações (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, PROGRAMA DE GOVERNO 2002 COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002). Nesse sentido, o programa de governo previa a construção de uma nova política de competitividade para o país, com incentivos, especialmente, aos sistemas produtivos intensivos em alta tecnologia, capazes de disputar e vencer concorrentes ante os mercados e investimentos internacionais, ressaltando, além do segmento eletroeletrônico e o setor de bens de capital, a indústria química e a agroindústria, ao considerar a capacidade deste último setor atender à demanda interna como também sua competitividade mundial, conforme se descreve:

A ampliação da infraestrutura econômica e social implicará o crescimento significativo da demanda dos bens e serviços necessários, intensivamente, à construção civil. Nesses segmentos, a indústria brasileira possui baixo coeficiente importado. Tal desenvolvimento acarretará também o aumento da massa salarial, composta sobretudo de salários relativamente mais baixos da mão-de-obra menos qualificada. A demanda daí derivada, concentrada em alimentos, vestuário, calçados e móveis, poderá também ser atendida por um segmento da indústria com menor coeficiente importado [...]. Nos setores industriais eletroeletrônico e de bens de capital, a ampliação da produção seria feita com um coeficiente importado comparativamente maior. Daí a necessidade imperiosa de políticas industriais e tecnológicas claras e coordenadas, capazes de viabilizar um programa de substituição competitiva de importações e de promoção de exportações. O modelo é portador de uma injeção de aumento de produtividade na estrutura existente, que acompanha o processo de investimento nos segmentos modernos da economia nacional. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, PROGRAMA DE GOVERNO 2002 COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p.34).

A política industrial, de acordo com o *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente*, estaria orientada no adensamento das cadeias produtivas e o desenvolvimento tecnológico das empresas, integrando as cadeias setoriais agrícolas e minerais às indústrias de processamento e de transformação, somando-se a esta, estratégias voltadas às atividades de logística, serviços, comercialização, marketing e financiamento de vendas.

No tocante às políticas agrícolas, em que pese a importância dada à agricultura empresarial face ao seu potencial exportador, e, conseqüentemente, gerador de superávits comerciais, destacaram-se prospeções de estímulos para os pequenos produtores, de um lado, com o estímulo à agricultura familiar, por meio de medidas de apoio à comercialização e à agroindustrialização, aprimoramento do acesso a políticas de financiamento, à assistência técnica e à extensão rural, e, de outro, políticas de acesso à terra, com fortalecimento da Reforma Agrária, prioritariamente a partir da desapropriação, somando-se o crédito fundiário, a recuperação dos assentamentos já realizados, de modo a aumentar a geração de emprego e renda no campo. Destacou-se ainda na composição da estratégia de impulso à geração de emprego e renda o segmento do turismo, em suas diferentes modalidades (receptivo, de negócios, etc.), considerando as especificidades regionais.

Quanto à política externa, sob a perspectiva da implantação de um projeto de desenvolvimento nacional alternativo, o referido programa defende o fortalecimento do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, para o qual o Brasil deveria propor um pacto de integração, enfatizando diferentes políticas - industriais, agrícolas, comerciais, científicas e tecnológicas, dentre outras -, considerando ainda relações com todos os países da América Latina, além de buscar estabelecer relação com os outros blocos regionais como os asiáticos, Tratado Norte-Americano de Livre Comércio - NAFTA, União Europeia e outros países de destaque regional, tais como África do Sul, Índia, China e Rússia.

O conjunto de propostas constante no plano de governo *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente – Um Brasil para todos* prevê ainda um conjunto de reformas, quais sejam, a tributária (a exemplo da desoneração da produção, das exportações e do investimento produtivo, tributação da fortuna e da herança, redução da carga tributária sobre os setores médios assalariados, e sobre os bens de consumo de massa); a reforma previdenciária (sistema previdenciário básico universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado); reforma agrária (plano progressivo de distribuição de terras); reforma trabalhista (estímulo ao diálogo, às negociações e ao fortalecimento das instituições representativas do patronato e dos trabalhadores, debate sobre a reforma da estrutura sindical brasileira, programa de incentivo à contratação de jovens) e reforma política (financiamento público das campanhas eleitorais, instituição de listas partidárias nas eleições proporcionais, mecanismos de fidelidade partidária, etc.), destacando a importância desta última para a real democratização da sociedade.

Ressalta-se no programa de governo a concepção de políticas de longo prazo, a partir do planejamento integrado nacionalmente, aliado à dimensão regional, tendo em vista a

sustentação do desenvolvimento, reafirmando como enfoque de sua atenção a adoção de estratégias que conjuguem a melhoria da distribuição de renda à conservação da diversidade ambiental e cultural. Nessa perspectiva, a recuperação da infraestrutura produtiva, especialmente energia e reconstrução das cidades, constituiria numa das principais bases do projeto de desenvolvimento, sendo esta considerada em situação de estrangulamento, portanto, um entrave para o crescimento econômico, como destacado:

O programa que ora apresentamos procura estabelecer as linhas estratégicas do futuro governo para recuperar a infraestrutura produtiva do País. Nesse sentido, o novo governo buscará consolidar e ampliar os pilares de sustentação do parque produtivo brasileiro, tendo como eixo o planejamento integrado nacionalmente, combinado a uma perspectiva regional flexível e descentralizada. [...] Um novo modelo de desenvolvimento exigirá a superação efetiva de importantes estrangulamentos na infraestrutura existente hoje no País, cuja insuficiência e desgaste tem se revelado como um obstáculo decisivo ao crescimento sustentado. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, PROGRAMA DE GOVERNO 2002 COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, pp. 52-53).

No tocante à dimensão regional, propôs-se a concepção de uma nova política de desenvolvimento regional, indicada como um instrumento de avanço no combate às desigualdades espaciais, a partir da constituição de linhas de ação direcionadas à eficiência e competitividade, à superação da fragmentação, valorizando a heterogeneidade e a diversidade, o combate à guerra fiscal entre estados e municípios, fortalecimento das especializações regionais, além da criação de um Conselho Nacional de Políticas Regionais e um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

O *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente* traz também proposições relativas à gestão, pressupondo a “democratização do Estado e das relações sociais”, atribuindo ao controle social o exercício da transparência e eficácia ao planejamento e à execução das políticas públicas, baseando-se nas experiências do orçamento participativo vivenciadas por municípios e estados brasileiros. Dentre as propostas na dimensão da gestão destacam-se a criação de um Conselho de Desenvolvimento Social, estímulo ao envolvimento da sociedade na definição das políticas setoriais, construção do governo eletrônico, visando acessibilidade do cidadão à rede de serviços públicos, estabelecer parcerias com o setor privado e com outros níveis de governo.

De acordo com o *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente*, o controle social exerceria um papel fundamental na transparência e eficácia do planejamento e da execução das políticas públicas, para tanto seria estimulada a ampliação dos espaços públicos de concertação, tendo como referência as experiências do orçamento participativo vivenciadas pelos governos do PT nos âmbitos municipal e estadual.



As entrevistas realizadas destacaram a participação popular na gestão do estado entre as principais iniciativas implementadas pelo governo, como expressão do novo modelo de desenvolvimento proposto, destacando-se a ampliação dos mecanismos de participação da sociedade civil organizada, tais como as conferências, conselhos, câmaras, escutas sociais, entre outros, das quais geraram propostas que se converteram em políticas públicas, na educação, saúde, habitação, saneamento, a exemplo de políticas contempladas no PAC. A Entrevistada 2, ex-integrante da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério do Planejamento, durante o governo Lula, ressaltou a democratização do Estado como um dos eixos do modelo de desenvolvimento:

Na verdade, eu acho que primeiro nós temos um dos eixos do nosso modelo, que é um Estado democrático e, portanto, a interlocução foi um instrumento, isso o presidente Lula é muito bom, de garantir interlocução, ouvir as várias visões a respeito de um assunto, inclusive com a criação do Conselhão, o conselho que pensava para frente, que ficava olhando para o futuro. Toda a expansão do sistema de participação no governo tanto com as conferências quanto o número de conselhos, do próprio PPA, o Inter conselhos e as outras modalidades de participação, ouvidorias, audiências, mesas de negociação, isso tudo permitiu que a gente adotasse políticas bastante negociadas. (ENTREVISTADA 2, 2019).

Outro aspecto do desenvolvimento tratado no programa de governo, a dimensão ambiental apresenta-se como um dos requisitos para um novo padrão de desenvolvimento almejado, o qual deverá combinar crescimento econômico, inclusão social e justiça ambiental, para o qual foram definidas estratégias que abrangem o estabelecimento de critérios socioambientais no desenho das políticas públicas, a definição de metas de melhoria de indicadores socioambientais e participação social nos processos de concepção, implementação, monitoramento das políticas públicas, conforme se destaca:

[...] Na última década, a sociedade brasileira foi marcada por baixas taxas de crescimento econômico e altos índices de danos socioambientais. Nosso governo se comprometerá com a melhoria da qualidade ambiental como geradora de novas oportunidades de inclusão social, através de três estratégias: (a) adoção de critérios socioambientais de sustentabilidade para as políticas públicas, fortalecendo os sistemas nacionais de meio ambiente, recursos hídricos e defesa do consumidor; (b) estabelecimento de metas de melhoria dos indicadores socioambientais – desmatamento, focos de calor, emissão de CO<sub>2</sub> e CFC, esgotamento e tratamento sanitário, abastecimento de água, controle de vetores, resíduos sólidos, qualidade do ar, acesso aos bens naturais, consumo de energia, tecnologias limpas; (c) controle social por meio da participação popular, da educação e da informação ambientais, e da valorização das iniciativas da população e da sociedade civil organizada. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. PROGRAMA DE GOVERNO 2002 COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 14).

Em termos de provisão dos recursos necessários para a implementação do programa, apresentou-se uma combinação de condicionantes, ações e mecanismos de ampliação do financiamento interno, numa perspectiva de superação da dependência de

recursos externos, tendo o crescimento econômico como o requisito fundamental para promoção das mudanças planejadas, que, por sua vez, viabilizaria a adoção de parcerias com o setor privado, vislumbrando-se uma maior participação do setor bancário privado com o financiamento das atividades produtivas. Somam-se ações de gestão tais como a integração de programas, melhorias das gestões fazendárias, redução dos encargos financeiros, entre outras, por fim, a reorientação dos fundos como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, financiamentos dos agentes públicos como o BNDES, Banco do Nordeste do Brasil e a Caixa Econômica Federal, especialmente para iniciativas de longo prazo. Nessa estratégia, Braga (2016) identifica um campo de conflitos decorrente da transformação dos dirigentes sindicalistas em gestores dos fundos de pensão e, desse modo, da conversão de sindicalistas em administradores do investimento capitalista no país, alinhando-se “aos interesses particulares de uma burocracia sindical que rapidamente está se transformando em uma nova burguesia de Estado.” (BRAGA, 2016, p. 59). De acordo com o autor, tensões dessa natureza – entre representação social, regulação política e a acumulação econômica – contribuíram para o declínio do consentimento ativo/passivo ao projeto de governo lulista, a partir de 2013, embora o apoio do proletariado tenha contribuído para a vitória de Dilma em 2014.

A análise das proposições indica que o modelo de desenvolvimento pretendido reposiciona o Estado na promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar social, atribuindo-lhe um papel mais ativo. A perspectiva de crescimento baseia-se na dinâmica externa com o aumento das exportações, pressupondo a elevação dos investimentos nos setores exportadores/com potencial exportador, e a expansão do mercado interno, estimulado por meio de políticas creditícias, além de políticas de renda e distributivas, como o aumento real do salário mínimo e programa de renda mínima. Ademais, recoloca o Estado na coordenação das questões científicas e tecnológicas, na melhoria da infraestrutura e no resgate da função do planejamento de médio e longo prazo.

Quando se problematiza o viés socialista de grupos e tendências expressos no âmbito do programa Partido dos Trabalhadores, os pressupostos e afirmação de valores do socialismo democrático, que fundamentaram os debates na construção dos programas de governo, ao longo das décadas de oitenta e noventa, na trajetória para as eleições de 2002, tem-se, geralmente, como contraponto as proposições e posicionamentos apresentados na Carta ao Povo Brasileiro, que apresentaria conteúdo identificado com o modelo hegemônico neoliberal – o que é interpretado por uma parte dos analistas como expressão das transformações ocorridas com o PT, conforme destaca SADER (2009):

De força antissistêmica, o PT transformou-se primeiramente em força reformista, de caráter social-democrata e, em seguida, ao longo da campanha eleitoral e no 1º mandato de Lula, num híbrido de social liberalismo hegemônico, com uma política externa soberana que o diferencia de qualquer assimilação com a “terceira via” de Tony Blair e com políticas sociais redistributivas. (SADER, 2009, p. 81).

Assim, são identificadas contradições e dificuldades estruturais em conciliar a hegemonia do capital financeiro com políticas sociais redistributivas e de fomento ao desenvolvimento, com a política externa autônoma, bem como a regulação do Estado, entre outros componentes. Por outro lado, há argumentos acerca da plausibilidade da manutenção dos pilares do modelo neoliberal, conferindo-lhe um caráter de transição, como ilustra o entrevistado 8, deputado federal, ex-integrante de comissão de planejamento e orçamento e de comissão de relações exteriores:

Teve o primeiro período de transição, que se falava que era continuidade do modelo neoliberal, teve a Carta ao Povo Brasileiro. Estamos nos marcos do capitalismo. Primeiro, essas medidas aparentemente neoliberais, precisavam criar um ambiente de estabilidade, segurança ao mercado para o investimento. Teve o ajuste macroeconômico, a questão do superávit primário, para aos poucos, digamos assim, “desmamar” e partir para a estratégia traçada, e o governo Lula chegou a 80% de aprovação. (ENTREVISTADO 8, 2021).

De acordo com Singer (2013, p.13), o programa do PT, até pouco tempo antes das eleições de 2002, configurava-se como um “reformismo forte”, que poderia ser concretizado por medidas como a tributação do patrimônio das grandes empresas e fortunas, a revisão das privatizações, diminuição da jornada de trabalho sem corte de salários, a ampliação da distribuição de terras, entre outras intervenções. No entanto, a proposta formulada e eleita para o período 2003-2006 indicou, segundo o autor, uma opção intermediária ao modelo neoliberal vigente e ao reformismo forte.

Stedile (2006) destaca que os movimentos sociais, no primeiro mandato, acolheram as argumentações de que a manutenção da política econômica baseada nos pressupostos neoliberais (tripé macroeconômico) seria transitória, ressaltando que havia uma grande disputa no interior do governo sobre o caminho a ser seguido, em termos da política econômica como também no redimensionamento do governo para composição de alianças com partidos como o PMDB (STEDILLE, 2006, p.145).

De acordo com Sader (2019, p. 134) a eleição de Lula decorreu do convencimento da maioria da população quanto ao caráter social dos problemas do país, dos sinais de ruptura com o neoliberalismo, além da priorização das políticas sociais, articuladas pelo Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, a partir de iniciativas como a mudança de prioridade na política externa, retirando o papel predominante dos Estados Unidos da América, deslocando

o foco para a integração regional do MERCOSUL, o intercâmbio Sul-Sul, a ampliação das relações comerciais com a China; outra mudança se deu com a ruptura do ideário do Estado mínimo, rejeitando a política de privatizações e retomando o papel do Estado na indução do desenvolvimento econômico.

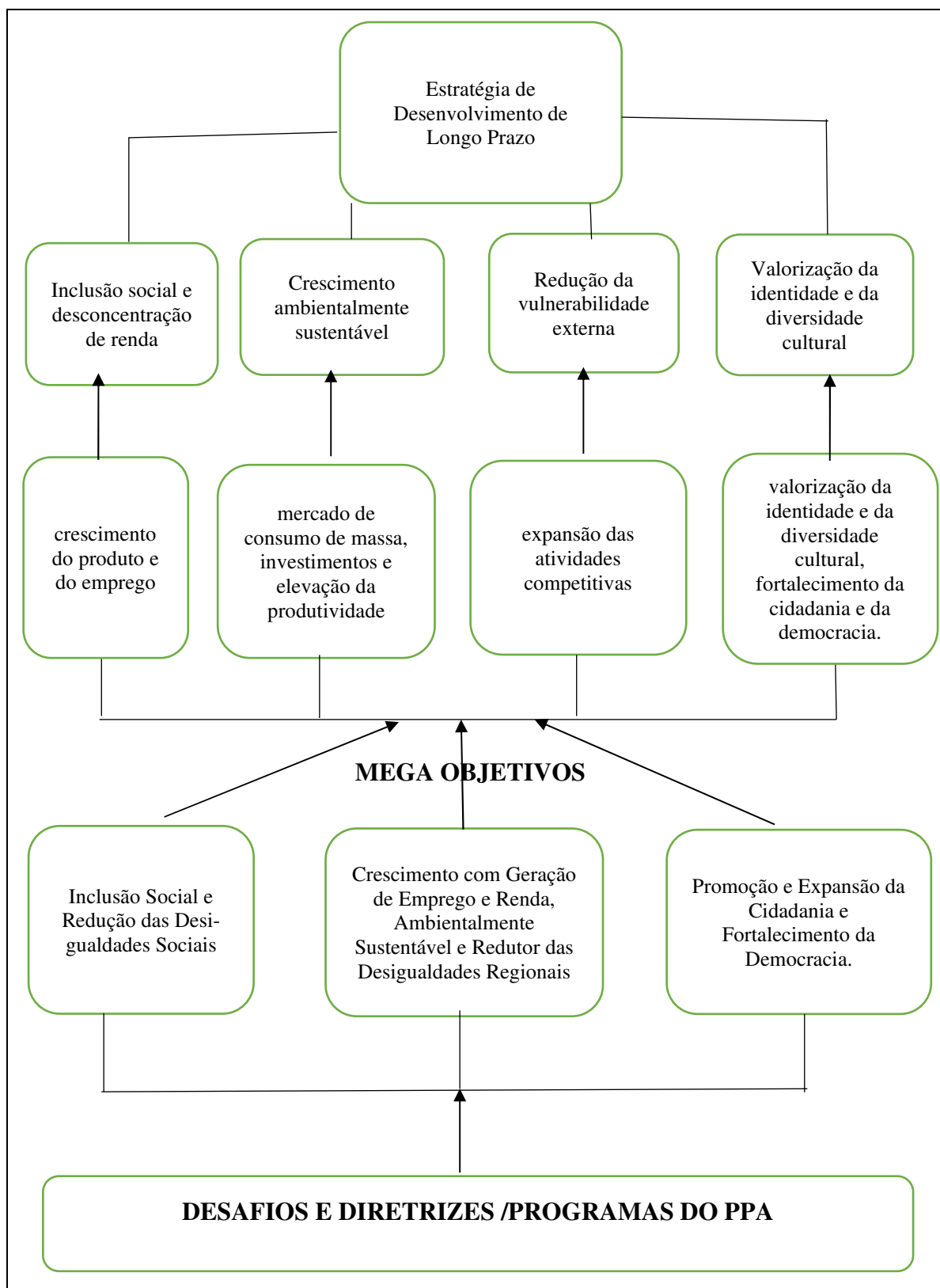
Considerando o modelo de desenvolvimento apresentado para o período estudado, as linhas de ação adotadas para a viabilização da proposta serão analisadas no Plano Plurianual de Investimento 2004-2007, conforme exposição na seção que segue.

#### *5.2.1.1 O Plano Plurianual 2004-2007 (Plano Brasil de Todos) versus Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente*

As bases para a implementação do programa de governo da Coligação Lula Presidente foram construídas a partir da “Orientação Estratégica de Governo” contida no Anexo I da Lei nº10.933, de 11 de agosto de 2004 (BRASIL, PLANO PLURIANUAL 2004-2007), a qual define como Estratégia de Desenvolvimento de Longo Prazo os seguintes componentes: inclusão social e desconcentração de renda, a serem viabilizadas pelo crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, a ser promovido com a ativação do mercado de consumo de massa, impulso aos investimentos e elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas; valorização da identidade e da diversidade cultural, associado ao fortalecimento da cidadania e da democracia, convertendo-os em três mega objetivos: 1) Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; 2) Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais e 3) Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia.

De acordo com a “Orientação Estratégica do Governo” foi submetida ao debate junto à sociedade civil organizada, sendo consolidada por grupo de trabalho, coordenado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, com a participação de técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e da Secretaria Geral da Presidência da República, resultando na composição de 30 desafios, para os quais foram definidas diretrizes, destacando-se, dentre os principais problemas a serem enfrentados, a concentração da renda e da riqueza, a pobreza e a exclusão social, a baixa criação de emprego, mostrando, assim compatibilidade com o *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente*, o qual apontou como desafio a superação da exclusão social. Esquemáticamente, apresenta-se abaixo a estratégia definida no PPA 2004-2007 para a implementação do programa de governo.

Figura 2 – Estratégia de desenvolvimento de longo prazo – PPA 2004-2007



Fonte: Elaboração própria com base no PPA 2004-2007.

Para fazer frente ao histórico da exclusão social e à má distribuição da renda, entendeu-se que, além da implementação de programas sociais, requereria um crescimento sustentado que possibilitasse a geração da riqueza necessária para elevar o nível de investimentos e a massa salarial do país. Para tanto, o PT defendia uma maior atuação do Estado como indutor do crescimento econômico e condutor do desenvolvimento social e regional, conforme Anexo I do Plano Plurianual 2004-2007:

Dadas as características atuais do Estado, da sociedade e do sistema produtivo brasileiros, a atividade de planejamento deve ser compreendida como coordenação e articulação dos interesses públicos e privados no sentido de minorar a pobreza da população, minimizar as desigualdades sociais e regionais, redistribuir renda, reduzir o desemprego, superar a escassez de financiamento, reduzir incertezas e elevar o investimento público e privado. (BRASIL, PLANO PLURIANUAL 2004-2007, ANEXO I, 2004, p.5).

A concepção do PPA 2004-2007 apresenta como pilares: 1) a estabilidade macroeconômica, cujos fundamentos são a solidez das contas externas<sup>8</sup>, a estabilidade fiscal, expressa no fluxo sustentável para a dívida pública, e a inflação baixa e estável, e o outro pilar 2) as políticas de estímulo à produtividade e à competitividade, as quais reúnem um conjunto de ações que contribuiriam decisivamente para o crescimento esperado, tais como: aumento das exportações, fortalecimento do fluxo de comércio, a substituição competitiva das importações, investimento na diversificação da pauta de exportações, ampliação significativa de investimentos na expansão e recuperação da infraestrutura (transportes, energia, telecomunicações, recursos hídricos, entre outros), esta considerada condição indispensável na promoção do crescimento sustentado do país, além de avanços na área de ciência e tecnologia. Observa-se a admissão da retomada da estratégia de substituição das importações, numa perspectiva de aproveitamento da potencialidade para a elevação da produtividade da estrutura instalada.

Em consonância com o *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente*, o PPA 2004-2007 sinalizou a implementação de um modelo de crescimento mediante a expansão do mercado de consumo de massa, a partir do aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, mediante aumento dos rendimentos, incorporando-as progressivamente ao mercado de bens e serviços, tais como alimentos industrializados, vestuário e calçados, eletrodomésticos, materiais de construção, telefonia, cultura e entretenimento, entre outros,

---

<sup>8</sup> Contas externas sólidas consistem, de acordo com o Anexo I do PPA 2004-2007, num “saldo em conta corrente que não imponha restrições excessivas à política monetária nem torne o país vulnerável a mudanças nos fluxos de capitais internacionais.”

dinâmica que impacta positivamente sobre o balanço de pagamentos pelos benefícios dos ganhos de produtividade e impulsiona a inovação tecnológica das empresas.

No longo prazo, objetiva-se, com o PPA 2004-2007, inaugurar um processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas. O modelo é viável, já que está inscrito na lógica de operação da economia brasileira: toda vez que ocorre aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, o que se amplia é a demanda por bens e serviços produzidos pela estrutura produtiva moderna da economia (alimentos processados, vestuário e calçados, artigos de higiene e limpeza, produtos farmacêuticos, equipamentos eletrônicos, eletrodomésticos, materiais de construção, mobiliário, serviços de supermercados, serviços de transporte, de energia elétrica, de telefonia, de cultura e entretenimento). (BRASIL, PLANO PLURIANUAL 2004-2007, ANEXO I, 2004, p. 6).

Os argumentos apresentados na defesa do modelo de crescimento via consumo de massa fundamentam-se nos seguintes pressupostos: i) obtenção de grandes ganhos de produtividade, associados ao tamanho do mercado interno, cujos efeitos revelam-se na geração de excedente que, em tese, serão convertidos em maiores rendimentos das famílias trabalhadoras, mediante redução nos preços dos bens e serviços de consumo de massa, aumento dos salários e ampliação dos gastos sociais decorrente da elevação da arrecadação fiscal; ii) ganhos de eficiência por escala, provenientes da conquista de mercados externos viabilizada pelas vantagens da escala doméstica; iii) ganhos derivados do processo de aprendizado e de inovação que acompanham os investimentos em expansão da produção de bens de consumo de massa pelos setores modernos, que trazem efeitos positivos sobre as exportações (BRASIL, PLANO PLURIANUAL 2004-2007, 2004).

As políticas de inclusão social e de redução das desigualdades - a reforma agrária e o fomento à agricultura familiar, transferência de renda, o microcrédito, infraestrutura e serviços sociais, a elevação do salário mínimo, entre outras -, conforme expressas na “Orientação Estratégica do Governo”, abrangem o objetivo da justiça social como também integra a operacionalização do modelo de crescimento via consumo de massa, ao propiciar o aumento do poder aquisitivo das famílias e atenuar a pressão sobre o mercado de trabalho pela oferta de mão de obra, proporcionando a incorporação dos aumentos de produtividade aos salários.

Neste PPA 2004-2007, conforme já referido, a implementação do programa de governo da Coligação Lula Presidente encontra-se fundamentada em três objetivos estruturantes. O objetivo da inclusão social e redução das desigualdades sociais, que se apresenta como o principal desafio do país, apoia-se em políticas sociais, tratadas sob uma ótica diferenciada, comparativamente à concepção do modelo de desenvolvimento anterior, em

relação três aspectos: na concepção, adotando-se a integração entre a política social e a econômica; na orientação, buscando-se a universalização de direitos sociais básicos, e na gestão, promovendo a articulação de ações inter e intragovernamentais.. Tais diferenciações conciliam com a perspectiva do Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente, que propunha a mudança da lógica das políticas sociais, apontadas como sendo historicamente vinculadas ao assistencialismo, promovendo, desse modo uma inovação:

[...] O Plano Plurianual 2004 - 2007 inova em termos de concepção, de orientação e de gestão das políticas sociais. No que se refere à concepção, a grande diferença reside na integração entre a política social e a política econômica, derivada do modelo de desenvolvimento adotado. Este realiza a integração entre, por um lado, a inclusão social e a redistribuição da renda e, por outro, os investimentos e o crescimento da renda e do emprego[...] Quanto à orientação das políticas sociais, o que se busca é promover a expansão do atendimento, com qualidade, e garantir um tratamento prioritário para aqueles segmentos tradicionalmente excluídos dos benefícios das ações públicas e discriminados por preconceitos sociais [...] O Plano procura inovar, também, no que diz respeito à gestão das políticas sociais. Esforços serão direcionados no sentido de promover a articulação dessas políticas de modo a romper com ações fragmentadas e dispersas, com o clientelismo, o paternalismo e o fisiologismo e com privilégios corporativos encastelados no sistema das políticas públicas. (BRASIL, PLANO PLURIANUAL 2004-2007, ANEXO I, 2004, p. 6).

Dentre as diretrizes que foram apresentadas visando a integração entre políticas sociais e econômicas, como transformação da dimensão social num eixo do desenvolvimento econômico, podem ser destacadas: a ampliação da transferência de renda para as famílias em situação de pobreza, associada a ações de incentivo à economia local, tais como, microcrédito, saneamento, moradia, qualificação profissional; ações de melhoria nas condições da produção e oferta de bens e serviços de consumo popular, a exemplo da redução da tributação sobre a cesta de consumo popular, das taxas de juros do crédito voltado para atividades produtivas, especialmente a agricultura familiar, além daquelas voltadas ao consumo de massa; implementação de ações de readequação das cidades mediante políticas de habitação, mobilidade urbana, saneamento e outros serviços públicos; por fim, proposições relativas à inclusão social - vulnerabilidade das crianças e dos adolescentes, desigualdades raciais e de gênero – promoção da cidadania e fortalecimento dos espaços democráticos, entre outras intervenções.

Quanto ao enfrentamento aos problemas econômicos, com o objetivo do crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, o PPA 2004-2007 estabeleceu a implementação do modelo de consumo de massa, sustentado, de um lado, na ampliação de investimentos, impulsionando as atividades agropecuárias, minerais, industriais e de serviços, especialmente voltadas à geração de divisas estrangeiras, aliada à recuperação de infraestrutura; de outro, no estímulo a inovações, de modo a elevar a produtividade e a competitividade



internacional, vislumbrando o fortalecimento da economia nacional. Em termos de financiamento dos investimentos, definiu as fontes internas públicas e privadas como principais instrumentos viabilizadores dos projetos, de modo a reduzir a dependência externa. O planejamento da alavancagem dos investimentos envolveu o aproveitamento das potencialidades regionais sob a perspectiva do desenvolvimento territorial, de modo a combater às persistentes desigualdades, como a seguir apresentado:

São muitos os problemas econômicos que têm preservado a concentração de renda e de riqueza, o desemprego, a pobreza e a exclusão social no Brasil [...] A estratégia está orientada à superação desses problemas e à instalação de uma vigorosa expansão do emprego e da renda, por meio do modelo de consumo de massa, e assentada sobre um processo de investimentos e de inovações que elevem sistematicamente a produtividade e a competitividade internacional da economia brasileira [...] A ênfase será colocada nos investimentos destinados à ampliação da geração de divisas estrangeiras, seja pela via da expansão e diversificação das exportações, seja pela via da produção substitutiva de importações. Trata-se de fórmula indispensável para superar a vulnerabilidade externa da economia nacional. Também serão concentrados esforços na recuperação dos hoje deprimidos níveis de investimentos em infraestrutura [...]. (BRASIL, PLANO PLURIANUAL 2004-2007, ANEXO I, 2004, p. 25).

Para o alcance do macro objetivo do crescimento com geração de emprego e renda no PPA 2004-2007 destacaram-se as políticas voltadas ao equilíbrio macroeconômico - redução das taxas de juros reais, da carga tributária sobre a produção, redução de custos da dívida, promoção das exportações, aumento do salário mínimo - , ações voltadas à viabilização financeira aos projetos de investimento, tais como políticas de microcrédito, melhoria do acesso ao crédito para micro, pequena e média empresas; políticas de financiamento habitacional, desenvolvimento de linhas de crédito e mecanismos de estímulo ao consumo, além de proposições que contemplaram a geração de empregos e renda, reforma agrária e investimentos na agricultura familiar, expansão de políticas de inovação, ciência e tecnologia, impulso aos investimentos em infraestrutura, ações de desconcentração da atividade econômica, associada a proteção ambiental, entre outras iniciativas.

Em relação ao macro objetivo da expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia, o combate às desigualdades econômicas e sociais é apresentado como o principal condicionante para o seu cumprimento, associado à estabilização das instituições públicas e do avanço da participação da sociedade na formulação, na implementação e no controle das políticas públicas, conforme se apresenta:

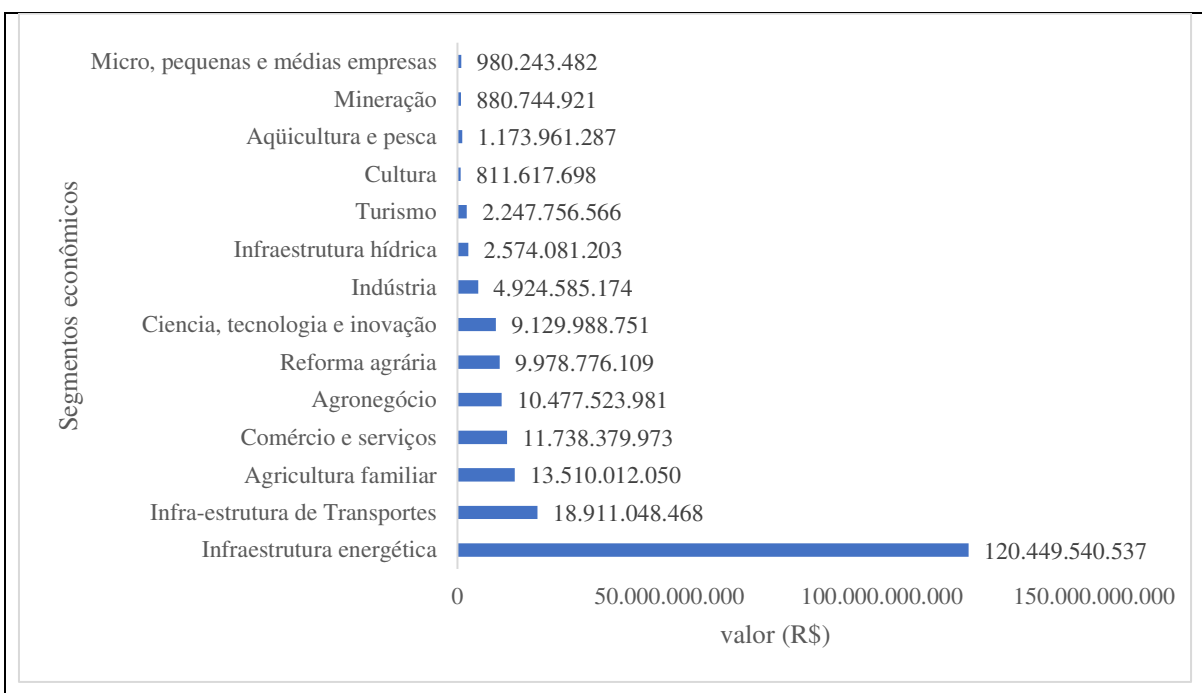
As dimensões cultural e democrática tem por objetivo comum o fortalecimento da cidadania e a garantia dos direitos humanos – políticos, sociais e civis -, a valorização da diversidade das expressões culturais regionais e nacionais, a transparência do setor público com controle da sociedade, o planejamento participativo e a gestão pública orientada para ao cidadão, a segurança pública, a valorização das identidades e a defesa da integridade e das soberanias nacionais. O combate às desigualdades

econômicas e sociais é entendido como condição necessária para que seja garantido a todos os brasileiros e a todas as brasileiras o status de cidadãos, homens e mulheres realmente iguais perante o Estado. A expansão da cidadania e o fortalecimento da cidadania requerem também a consolidação das instituições públicas e do diálogo Estado e sociedade. [...] Para resgatar a cidadania e fortalecer a democracia, para enfrentar a exclusão social e as desigualdades - de renda, de gênero, de raça, entre o campo e a cidade, regionais e sofridas por outras minorias - que ainda afligem grande parte da população brasileira tem-se muito por fazer. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, PLANO PLURIANUAL 2004-2007, ANEXO I, 2004, p. 44).

Para a implementação da estratégia de desenvolvimento de longo prazo delineada no Plano Plurianual foram estabelecidos 374 programas, que se desdobram em 4300 ações, abrangendo seis dimensões - social, econômica, regional, ambiental, cultural e democrática -, sendo o foco da análise desse trabalho os investimentos realizados, nos distintos segmentos econômicos, com a identificação dos setores e segmentos beneficiados, enfatizando os setores produtivos, infraestrutura produtiva e reprodução da força de trabalho.

Nessa perspectiva, ao analisar os programas apresentados no PPA 2004-2007 e considerando a distribuição por segmentos econômicos e de infraestrutura, conforme representada na Figura 3, a previsão dos investimentos para o quadriênio predomina no segmento da infraestrutura – energética e de transportes – demonstrando aderência ao *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente*, no qual a infraestrutura econômica é apontada como um segmento carente de investimentos e que produz um efeito multiplicador na demanda de bens a serem ofertados pela indústria nacional.

**Figura 3 – Distribuição dos investimentos, por segmentos econômicos PPA 2004-2007**



Fonte: Baseado no Plano Plurianual 2004-2007

Conforme se observa, dentre as atividades econômicas, a agricultura familiar contempla o maior volume dos investimentos previstos, seguido dos segmentos do comércio e do agronegócio, destacando-se, ainda, os investimentos propostos para a reforma agrária, a qual possui no programa de governo um papel importante no desenvolvimento da agricultura familiar, e na área da ciência e tecnologia, com montantes próximos, sendo estes últimos direcionados, em grande medida, para a competitividade dos produtos das empresas nacionais, conforme disposto no PPA 2004-2007.

No que se refere à priorização dos micros, pequenos e médios empreendimentos e as atividades fundadas na organização familiar, conforme preconiza o Programa de Governo, os investimentos voltados para a agricultura familiar superam o montante previsto para o agronegócio, enquanto os investimentos destinados micro, pequenos e médios empreendimentos são menos expressivos comparativamente ao previsto para o setor industrial e comércio, conforme expresso no Quadro 1.

**Quadro 1 – Beneficiários dos Investimentos previstos PPA 2004-2007**

<b>SEGMENTO</b>	<b>INVESTIMENTOS PREVISTOS - PODER EXECUTIVO (R\$)</b>	<b>PUBLICO ALVO</b>
<b>Infraestrutura energética</b>	120.449.540.537	Agentes da indústria, consumidores, concessionárias, permissionárias
<b>Infraestrutura de Transportes</b>	18.911.048.468	Usuários de transporte rodoviário, ferroviário e aquaviário. do sistema aeroportuário
<b>Agricultura familiar</b>	13.510.012.050	Agricultores familiares
<b>Comércio e serviços</b>	11.738.379.973	Setor empresarial, segmentos econômicos exportadores
<b>Agronegócio</b>	10.477.523.981	Produtores, pecuaristas, agroindustriais, beneficiadores, exportadores
<b>Reforma agrária</b>	9.978.776.109	Trabalhadores rurais sem-terra
<b>Ciência, tecnologia e inovação</b>	9.129.988.751	Institutos de pesquisa, empresas do setor produtivo, Universidades, instituições de pesquisa, Indústrias, pesquisadores, consumidores e trabalhadores
<b>Indústria</b>	4.924.585.174	Empresas e trabalhadores envolvidos nas cadeias produtivas, empresas brasileiras de navegação, empresas de exploração de petróleo e gás no mar, parque industrial de construção naval e as empresas pesqueiras
<b>Infraestrutura hídrica</b>	2.574.081.203	Produtores dos setores primário e secundário, populações de regiões com baixa disponibilidade de recursos hídricos, concessionárias de serviços de saneamento.
<b>Turismo</b>	2.247.756.566	Turistas estrangeiros e trade turístico
<b>Aquicultura e pesca</b>	1.173.961.287	Aquicultores e pescadores
<b>Micro, pequenas e médias empresas</b>	980.243.482	Micro e pequenas empresas, cooperativas e associações de trabalhadores, artesãos, profissionais liberais e microempreendedores de baixa renda ou populares, empreendimentos informais, cooperativas, empresas auto

		gestionárias, associações, agências de fomento da economia solidária
<b>Mineração</b>	880.744.921	Mineradores, investidores, instituições governamentais e não-governamentais
<b>Cultura</b>	811.617.698	Setor audiovisual e produtores independentes, Município com potencial cultural a ser explorado
<b>TOTAL</b>	<b>207.788.260.200</b>	

Fonte: Baseado no Pano Plurianual 2004-2007

Ao se analisar os beneficiários dos investimentos programados, no Quadro 1, agrupando-se por tipo de atividade econômica e porte, a saber, infraestrutura econômica (energia, transporte, hídrica, ciência e tecnologia), grandes empreendimentos (agronegócio, comércio e serviços, indústria, mineração), micro e pequenos e médios empreendimentos (agricultura familiar, reforma agrária, aquicultura e pesca, micro, pequenas e médias empresas, cultura), revela-se um maior montante destinado a infraestrutura econômica, com um total previsto de R\$ 151.064.658.959,00 (72,7%), sendo sucedido pelos setores representativos dos grandes empreendimentos, com um montante de R\$ 30.268.990.615,00 (14,6%); por fim, para os setores representativos dos micro e pequenos e médios empreendimentos foi programado o menor montante com um valor total de R\$ 26.454.610.626 (12,7%), registrando uma certa aproximação entre os valores projetados para os setores associados aos grandes empreendimentos e aqueles de menor porte, os quais, segundo o programa de governo, deveriam ser valorizados.

Considerando as estimativas apresentadas no PPA, o predomínio dos recursos para a infraestrutura econômica sinaliza a compatibilização com o *Programa de Governo 2002 Lula Presidente*, no âmbito do fortalecimento da economia nacional, um dos eixos do modelo de desenvolvimento, que prevê a “reconstrução da infraestrutura econômica do país”, ao passo que os investimentos nos setores produtivos da economia, há uma pulverização dos recursos, destacando-se a superioridade dos valores programados para a agricultura familiar, agronegócio e comércio e serviços, comparativamente à indústria, um segmento retratado como potencial para suprir a expansão da demanda, especialmente de bens de consumo duráveis, particularmente nos segmentos produtores de bens e serviços de consumo de massa (têxtil, calçados, alimentos), considerados com capacidade ociosa. Tais sinalizações serão averiguadas com as análises subsequentes da execução dos orçamentos. Na concepção do Entrevistado 2, ex-integrante da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério do Planejamento, o governo buscou atender todos os setores, numa perspectiva de crescimento articulado nacionalmente, destacando o seguinte:

Eu acho que o que é importante é que a gente conseguiu lidar com todos os setores...se a gente deu apoio para exportação, para o agronegócio, para as empresas, tanto em termos de crédito quanto em termos de inovação de Ciência Tecnologia e Inovação, mas nós não deixamos nem o crédito pessoal, no caso, nem as pessoas, nem as pequenas empresas. A questão do microcrédito, a questão do Simples, que reduz o custo de produção das empresas também tem que ser considerada nessa lógica de comparação; você dá atenção para o grande porque ele exporta, é bom para balança de pagamentos, à produção interna que gera emprego, na produção industrial do emprego, mas a gente democratizou mesmo as medidas para todos os tamanhos e o que é muito importante, para todas as regiões porque, também, tudo estava concentrado. No caso de micro e pequena empresa nós demos margem de preferência nas licitações federais para pequenas empresas. Acho que todas as nossas políticas sempre tiveram essa perspectiva de reduzir desigualdades seja ela de que tipo fosse. (ENTREVISTADO 2, 2019).

Considerando o modelo de desenvolvimento apresentado no programa de governo e as ações estratégicas definidas nos Planos Plurianuais para a sua materialização, a comparação entre as proposições e a efetiva implementação implica a análise da execução orçamentária, que se reveste de um papel importante ao expressar a concretização da ação governamental. Com esta finalidade, na seção que segue, apresenta-se a análise da aplicação dos recursos orçamentários referentes ao período 2004-2007, contemplando os recursos previstos nas Leis Orçamentárias Anuais – LOA, bem como recursos de financiamentos das estatais voltadas ao fomento do desenvolvimento, como BNDES e BNB<sup>9</sup>, tendo em vista a verificação das prioridades na implementação do programa de governo, visto que, o orçamento constitui-se num instrumento que expressa as decisões das políticas públicas delineadas nos planos plurianuais e assumidas como compromissos no Plano de Governo eleito.

#### *5.2.1.2 A operacionalização do programa de governo: plano plurianual 2004-2007 versus execução orçamentária*

A análise da execução orçamentária aqui apresentada contempla os recursos previstos nas Leis Orçamentárias Anuais – LOA, os quais estão relacionados a aplicação direta pelo Poder Executivo ou mediante transferências a Estados e ao Distrito Federal e a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, tendo como fontes principais Recursos Primários de Livre Aplicação, transferências de impostos, Recursos de Concessões e Permissões, contribuições sociais e econômicas, entre outras, como também serão considerados os recursos de financiamentos das instituições estatais de fomento ao desenvolvimento, a saber BNDES e BNB. A Tabela 1 que segue apresenta a execução orçamentária do período, distribuída por segmento econômico e infraestrutura.

---

9 Não foram computados os recursos aplicados pelo Banco da Amazônia-BASA, em virtude do acesso intempestivo aos dados, que foram obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação, diferentemente dos dados do BNDES e BNB, disponíveis no site das instituições. No entanto, em análise preliminar, foi possível constatar que a incorporação dos valores não alteraria as conclusões já realizadas.

Tabela 1 – Execução Orçamentária 2004-2007

SEGMENTO	INVESTIMENTOS REALIZADOS (em R\$ 1,00)	INVESTIMENTOS REALIZADOS (em R\$ 1,00)2	INVESTIMENTOS REALIZADOS (em R\$ 1,00)3
	ORÇAMENTO EXECUTIVO	ESTATAIS (BNDES/BNB)	TOTAL EXECUTIVO /ESTATAIS
Infraestrutura de Transportes	13.589.337.931	38.201.156.613	51.790.494.544,40
Ciência, tecnologia e inovação	11.319.886.684	0	11.319.886.683,54
Agronegócio	7.795.265.412	22.720.705.820	30.515.971.232,03
Agricultura familiar	7.385.705.613	6.622.376.260	14.008.081.873,34
Comércio e serviços	4.827.684.405	21.999.637.993	26.827.322.397,64
Indústria	4.208.782.017	96.798.310.388	101.007.092.405,81
Turismo	1.872.214.613	0	1.872.214.613,46
Cultura	1.683.290.024	0	1.683.290.024,12
Infraestrutura energética	1.555.711.717	21.872.304.017	23.428.015.734,06
Reforma agrária	1.396.362.613	0	1.396.362.612,98
Mineração	933.382.541	41.325.515	974.708.055,76
Infraestrutura hídrica	834.764.931	0	834.764.931,15
Micro, pequenos e médios empreendimentos	296.996.510	1.624.470.772	1.921.467.282,33
Aquicultura e pesca	239.344.634	141.709.911	381.054.544,68
<b>TOTAL</b>	<b>57.938.729.646</b>	<b>210.021.997.289</b>	<b>267.960.726.935</b>

Fonte: Elaboração própria, baseada na Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, dados do BNDES e BNB.

Conforme apresentado, o montante de recursos aplicados provenientes do orçamento do Poder Executivo, previstos na Lei Orçamentária Anual, é superado pelo montante dos investimentos realizados pelas estatais BNDES e BNB, demonstrando a relevância que se atribuiu a participação das estatais no financiamento dos investimentos, conforme preconiza o *Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente*. Considerando a destinação dos recursos aplicados, verifica-se o predomínio da indústria, infraestrutura de transportes e agronegócio, enquanto a agricultura familiar figura na sexta posição, o que ratifica a condição de destaque da grande burguesia interna industrial e agrária, no âmbito da frente neodesenvolvimentista de sustentação ao governo, na destinação de investimentos e incentivos durante o governo Lula, sendo parte da estratégia de ampliação das exportações. Além disso, é notável como o orçamento da Agricultura familiar condiz com aquilo que foi previsto no PPA enquanto o orçamento para o agronegócio superou em três vezes a previsão.

De acordo com os dados do BNDES, os principais segmentos beneficiados com os investimentos foram: na indústria, alimento e bebida, têxtil e vestuário, celulose e papel, química e petroquímica, metalurgia, mecânica, material de transporte; no comércio e serviços,

alojamento e alimentação, atividades auxiliares de transporte e entrega, atividades imobiliárias profissional e administrativa, construção, entre outras; na infraestrutura, energia elétrica, construção, transporte rodoviário e transporte ferroviário.

**Tabela 2 – Investimentos previstos versus recursos aplicados 2004-2007**

<b>SEGMENTO</b>	<b>INVESTIMENTOS PREVISTOS PPA 2004-2007 (em R\$ 1,00)</b>	<b>RECURSOS APLICADOS EXECUTIVO/ESTATAIS (em R\$ 1,00)</b>
Infraestrutura energética	120.449.540.537	23.428.015.734
Infraestrutura de Transportes	18.911.048.468	51.790.494.544
Agricultura familiar	13.510.012.050	14.008.081.873
Comércio e serviços	11.738.379.973	26.827.322.398
Agronegócio	10.477.523.981	30.515.971.232
Reforma agrária	9.978.776.109	1.396.362.613
Ciência, tecnologia e inovação	9.129.988.751	11.319.886.684
Indústria	4.924.585.174	101.007.092.406
Infraestrutura hídrica	2.574.081.203	834.764.931
Turismo	2.247.756.566	1.872.214.613
Aquicultura e pesca	1.173.961.287	381.054.545
Micro, pequenos e médios empreendimentos	980.243.482	1.921.467.282
Mineração	880.744.921	974.708.056
Cultura	811.617.698	1.683.290.024
<b>TOTAL</b>	<b>207.788.260.200</b>	<b>267.960.726.935</b>

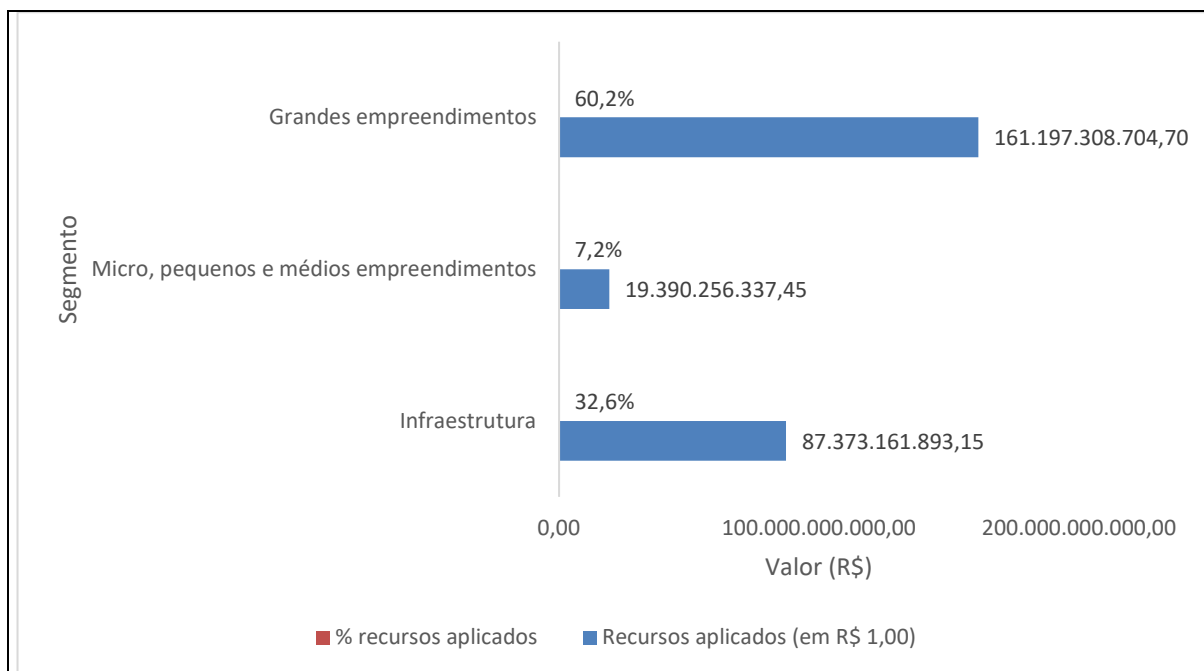
Fonte: Elaboração própria, baseado no PPA 2004-2007, na Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade e dados do BNDES e BNB.

Quando se estabelece a comparação entre os investimentos previstos no PPA 2004-2007 e os recursos aplicados no período, conforme apresentado na Tabela 2 acima, verifica-se que os valores totais executados superam o planejado, destacando-se a ampliação dos investimentos na indústria, infraestrutura de transportes, agronegócio, comércio e serviços. De acordo com Barbosa (2013), em 2006, iniciaram-se as medidas para aceleração do crescimento, tais como com aumento do número de famílias atendidas pelo Bolsa Família, aumento real dos salários dos servidores, investimento em rodovias, medidas para expansão na produção agrícola, entre outras, desse modo, justifica-se a alteração na dinâmica da execução orçamentária em relação aos valores iniciais.

Quando se analisam os beneficiários dos investimentos realizados, a partir das fontes indicadas, distribuindo-os por tipo de atividade econômica e porte, observa-se uma modificação na posição dos segmentos, na qual os investimentos destinados aos segmentos representativos dos grandes empreendimentos (agronegócio, comércio e serviços, indústria, mineração) concentraram o maior percentual dos recursos aplicados, com um montante de

R\$161.197.308.704,70 (60,2%), seguido do setor da infraestrutura (energia, transporte, hídrica, ciência e tecnologia), com um total de R\$ 87.373.161.893,15 (32,6%); por fim, para os setores representativos dos micro e pequenos e médios empreendimentos (agricultura familiar, reforma agrária, aquicultura e pesca, micro, pequenas e médias empresas, cultura) foi aplicado o menor montante com um valor total de R\$ 19.390.256.337,45 (7,2%), como demonstrado na Figura 4.

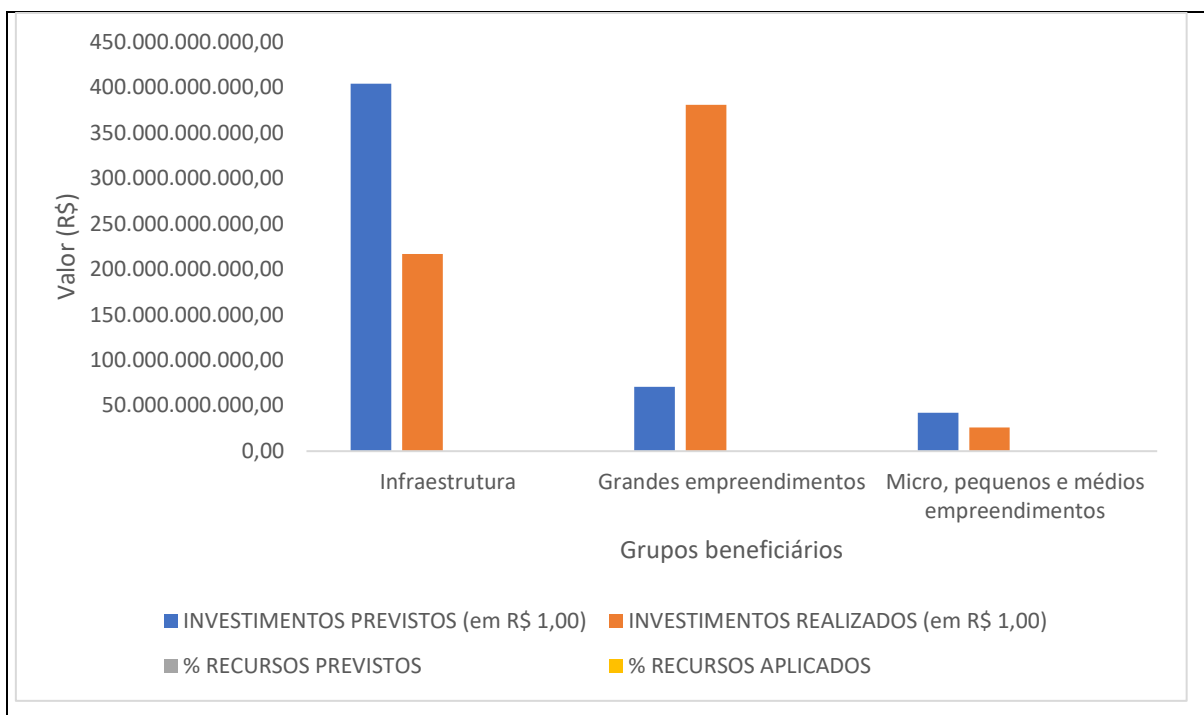
**Figura 4 – Beneficiados dos recursos aplicados 2004-2007.**



Fonte: elaboração própria, baseada na Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, dados do BNDES e BNB.

Ao confrontar a programação dos recursos considerando os grupos de segmentos beneficiários (infraestrutura, grandes empreendimentos, micro, pequenos e médios empreendimentos) e a execução efetivada, observamos inversões significativas tanto em termos de segmentos quanto aos recursos correspondentes, como demonstrado na Figura 5. Verifica-se que no período 2004-2007, conforme tabela 01, há um incremento importante de recursos nos segmentos da indústria, agronegócio e serviços oriundos das instituições estatais de fomento (BNDES/BNB), potencializando os estímulos a esses setores, o que não ocorreu na mesma proporção para os demais segmentos.



**Figura 5 – Comparativo entre recursos previstos x Recursos aplicados, segundo grupos beneficiários.**

Fonte: Elaboração própria, baseada na Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, dados do BNDES e BNB.

No que tange aos objetivos fixados para as políticas macroeconômicas, dentre os quais o controle da inflação, a redução das taxas de juros, a obtenção de saldos comerciais crescentes, os indicadores mostram que no primeiro período do governo Lula (2003-2006) iniciou com a taxa de juros (taxa Selic) num patamar elevado, com 16,50% a.a. em 2003, sendo reduzida somente em 2006, passando para 13,25% a.a., conforme dados do Banco Central. Em relação à inflação, de acordo com os dados do IBGE, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor-INPC registrou uma queda progressiva nesse período, saindo de 10,38 em 2003 para 2,81, em 2006. A balança comercial, por sua vez, apresentou saldos crescentes, saindo de US\$ 23.748,77 milhões para US\$ 45.119,03 milhões, com taxas de câmbio anuais que variaram entre R\$/US\$ 3,08 (2003) e R\$/US\$ 2,18 (2006). Ressaltando-se que a aceleração no crescimento da economia mundial favoreceu o desempenho comercial positivo do país no período, contribuindo para a expansão da economia no primeiro período de governo Lula, que apresentou um crescimento médio de cerca de 3,5%, destacando-se o ano de 2004, que alcançou o maior patamar do período (5,8%), conforme demonstrado na Tabela 3.

Tabela 3 – Indicadores econômicos 2004-2007

Ano	Taxa de juros Selic (% a.a.)	Taxa de câmbio R\$ / US\$ - anual	Inflação (INPC)	Balança comercial Saldo - US\$(milhões)	PIB (%a.a.)
2003	16,50	3,08	10,38	23.748,77	1,1
2004	17,75	2,93	6,13	32.538,10	5,8
2005	18,00	2,44	5,05	43.425,47	3,2
2006	13,25	2,18	2,81	45.119,04	4,0
2007	11,25	1,95	5,16	38.483,34	6,1

Fonte: Baseado no IBGE/PNAD e Banco Central.

O conjunto dos dados sinaliza a preocupação com a estabilidade da economia, para a qual a política macroeconômica implementada no início do governo Lula concentrou-se na diminuição da inflação e do endividamento do setor público, conforme Nelson Barbosa (2013, p. 70). Nesse sentido, as medidas adotadas apresentam compatibilidade com o *Programa de Governo 2002 Lula Presidente*, que assume o compromisso de atuar para garantir a estabilidade das contas públicas, o controle da inflação e a redução gradativa da taxa de juros. Em que pese as críticas formuladas por diversos setores da sociedade e até mesmo entre os membros do Partido dos Trabalhadores em relação à manutenção da política econômica herdada do período marcadamente neoliberal, segundo o referido Programa esta política constitui-se numa estratégia de transição para o novo modelo de estabilidade econômica cujo alicerce seria o crescimento econômico.

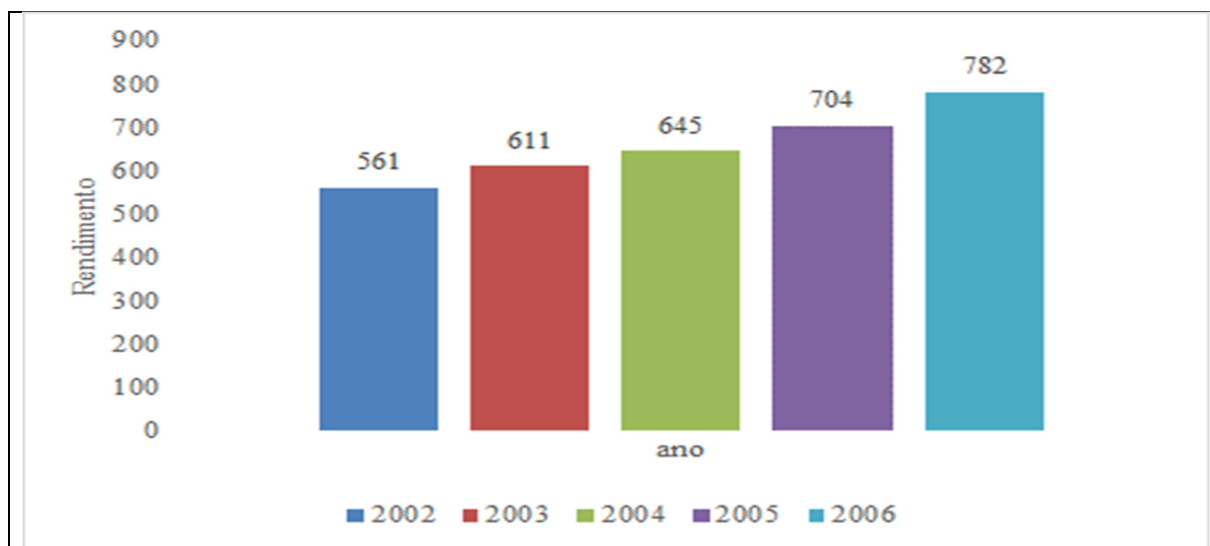
Essa percepção foi manifestada pelo Entrevistado 1, ex-integrante do governo federal em órgão da administração indireta, destacando que no primeiro momento, de 2003 a 2005, embora já tivessem quase todos os elementos para o programa de choque de renda, o governo adotou uma política de contenção fiscal, uma política macroeconômica conservadora, visando a estabilização da economia, declarando que:

[...] Ele faz, portanto, uma política de estabilização da economia brasileira para sair do risco da retomada inflacionária e para sair daquela fase de redução do papel do estado; para redefinir o papel do estado, pressupõe, portanto, redefinir as finanças públicas. Nesse período, o governo surfa um pouco, aproveita-se bastante dois fenômenos internacionais que estavam acontecendo naquele momento, importantes para o Brasil: um era uma grande disponibilidade de recursos internacionais, em busca de aplicação financeira, e o outro era o início do boom das commodities que crescem, portanto, os preços dos produtos agrícolas, e viabilizava uma capacidade de aumento das exportações brasileiras, resolvendo parcialmente no período o problema das finanças públicas brasileiras. (ENTREVISTADO 01, 2019).

Quando se analisa a geração de empregos, um dos principais componentes do modelo de desenvolvimento proposto, o perfil dos empregos gerados no período 2003-2006 mostra a liderança do setor do comércio no total de ocupados, seguido dos setores da pecuária,

construção, agricultura e serviços, notadamente os serviços domésticos, de alojamento e alimentação, conforme os dados da série histórica 2002-2015 do IBGE/PNAD. Desse modo, infere-se que há correlação entre os setores com maiores volumes de recursos aplicados e a geração de empregos, observando-se que os dados do IBGE/PNAD registraram o aumento do número de empregados com carteira assinada, saindo de 54,05%, em 2002 para 56,51%, em 2006, o percentual de pessoas com carteira assinada no total de empregados no trabalho principal. Em termos de rendimentos, considerando os dados do IBGE/PNAD, referentes ao rendimento médio mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência, no período do primeiro governo Lula, houve um acréscimo de cerca de 30% (trinta por cento) nos valores médios dos rendimentos, conforme Figura 6.

**Figura 6 – Rendimento médio anual de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência (2002-2006)**



Fonte: Baseado no IBGE/PNAD.

Conforme Mattoso (2013), em que pese a adoção de políticas macroeconômicas de caráter mais restritivo (elevação da taxa de juros/menor controle fiscal, reformas), no primeiro governo Lula, foram implementadas políticas sociais, de ampliação do mercado interno e do consumo das famílias, como o programa Bolsa Família, inicialmente concebido como Fome Zero, a ampliação e democratização do acesso ao crédito, a exemplo do crédito consignado, entre outras, que contribuíram para a recuperação do mercado interno, com o crescimento da economia no período, que começou a mostrar resultados já em 2004, acelerando o crescimento do PIB, que saiu de 1,1%, em 2003, para 5,7%, em 2004, impulsionado também pelo bom desempenho da balança comercial, favorecida pelo crescimento da economia mundial. Entre 2004 e 2006, foram incluídas no Programa Bolsa Família, aproximadamente 11.000.000 de

famílias, com um crescimento de cerca de 124% no número de contemplados no período, iniciando com uma média de 4.542.275 famílias, em 2004 e chegando a uma média de 10.153.959 famílias, em 2006. Assim, a passagem para o segundo governo Lula se deu sob a perspectiva de uma política macroeconômica menos restritiva e aprofundamento das políticas de desenvolvimento, com vistas à aceleração do crescimento e ao aumento do emprego.

Sader (2019) afirma que o governo Lula, juntamente com outros da América Latina – Argentina, Uruguai, etc. - são caracterizados como antineoliberais, destacando o foco de atuação destes nas políticas sociais, um dos pontos essenciais de diferenciação do modelo neoliberal. De acordo com o autor, a priorização das políticas sociais por esses governos foi determinante para a redução da pobreza e da miséria, da exclusão social e desigualdades, ressaltando que “essa prioridade alterou tanto os orçamentos públicos incluindo os pobres no orçamento como também reordenou as prioridades dos governos.” (SADER, 2019, p.127).

Na próxima seção, avançaremos no debate sobre o modelo de desenvolvimento implementado no período 2003-2015, incorporando a análise sobre o segundo período do governo Lula (2007-2010), a partir do programa de governo, seguido da análise do Plano Plurianual e execução do orçamento.

### **5.2.2 Lula Presidente – Programa de Governo de 2007 a 2010**

O Programa de Governo apresentado para o período 2008-2011, que tem como plataforma “Desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade”, propôs intensificar a expansão do emprego e da renda, objetivando um desenvolvimento continuado. O programa *Lula Presidente – Programa de Governo 2007/2010* projetou o aprofundamento do modelo de desenvolvimento em curso, sob a perspectiva da manutenção do equilíbrio macroeconômico, a consecução de maior crescimento com redução da taxa de juros, ampliação de investimentos e das políticas sociais, fundamentado nos resultados do primeiro período de governo, declarando o seguinte:

Há hoje uma combinação única de fatores que dará ao segundo mandato uma qualidade historicamente inédita: crescimento sustentável, estabilidade monetária e responsabilidade fiscal, redução da vulnerabilidade externa, expansão do investimento, da produção e da produtividade, ampliação do mercado interno e externo, crescimento e formalização do emprego, aumento da massa salarial real e expansão do crédito, redução da fome, da miséria e das desigualdades, por meio da ampliação dos programas sociais. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, LULA PRESIDENTE - PLANO DE GOVERNO 2007 - 2010, 2006, p. 6)

O programa se estrutura a partir de seis compromissos que abrangem as seguintes temáticas: i) exclusão social, pobreza e desigualdade; ii) crescimento com distribuição de renda e sustentabilidade ambiental; iii) educação, cultura, comunicação, ciência e tecnologia; iv)

democracia v) segurança pública; vi) inserção soberana no mundo. As bases para viabilizar o alcance dos objetivos estão reunidas num conjunto de iniciativas que conformam a diretriz estratégica intitulada *Brasil Produtivo*, abrangendo ações nos diversos campos, a exemplo da política industrial, ciência e tecnologia, trabalho e emprego, infraestrutura, meio ambiente, turismo, entre outros.

Considerando as temáticas contidas nas diretrizes estabelecidas para cumprimento dos compromissos, especificamente no que tange ao eixo do desenvolvimento econômico, destacam-se, pela especificidade, amplitude e dimensão estratégica para o modelo de desenvolvimento, proposições relativas à política industrial e agrícola, comércio exterior, infraestrutura econômica e social, desenvolvimento regional, estímulo ao trabalho e emprego, entre outras propostas de características transversais que serão apresentadas no transcorrer dessa seção.

Em termos de política econômica, o referido programa prevê aumento na taxa de investimento, com meta superior a 25%, para superar o crescimento atingido no período anterior, aumentos do salário mínimo acima da inflação, maior redução da taxa de juros, a níveis próximos dos demais países em desenvolvimento, redução progressiva da dívida pública, prosseguimento de programa de desoneração tributária para favorecer a expansão do sistema produtivo, criação de fundos setoriais de longo prazo, voltados, prioritariamente, ao financiamento de infraestrutura e indústrias de longa maturação, conforme descrito:

A luta pela inclusão social e o combate à pobreza exigem um crescimento mais acelerado da economia – bem acima dos níveis atuais – com preços estabilizados, equilíbrio fiscal e redução da vulnerabilidade externa. A continuidade da redução das taxas reais de juros ajudará a diminuir mais ainda a dívida pública, ampliará o crédito às empresas produtivas e aos trabalhadores. Nosso Governo continuará em sua tarefa de constituir um grande mercado de bens de consumo de massas, o que vincula de maneira indissociável crescimento com distribuição de renda. Esse propósito requer prioritária diretriz governamental voltada para a elevação substancial dos investimentos, especialmente públicos e nacionais, bem como privados e estrangeiros. Pressupõe ainda o fortalecimento da iniciativa do Estado, das empresas estatais e do sistema financeiro público, por sua capacidade indutora do desenvolvimento. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, LULA PRESIDENTE - PLANO DE GOVERNO 2007 - 2010, 2010, p. 10).

Um aspecto a se destacar como diferencial para a condução do segundo período de governo diz respeito ao pagamento da dívida do Brasil junto ao FMI, ocorrida em 2005, passando o país a condição de credor internacional, solucionando alguns problemas de vulnerabilidade externa e alterando a sua inserção internacional, o que propiciou maior autonomia ao país no direcionamento da política econômica, conforme Marcio Pochmann (2013, p.156). Tal consideração é destacada pelo Entrevistado 2, ex-integrante da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério do Planejamento:

Lembrar que a gente pega o país numa situação muito delicada tanto de alto desemprego como inflação alta, enfim a situação econômica não era simples naquele momento e a gente vai progressivamente resolvendo parte dessas questões. A gente paga a dívida em 2006, quando a gente paga a dívida do FMI (a gente paga dívida ainda no primeiro mandato, com FMI) o que nos deixa mais livres para a política econômica, porque enquanto você tem dívida com o FMI está submetido a uma supervisão, então é diferente. (ENTREVISTADO 2, 2019).

Dentre as proposições voltadas para os setores produtivos da economia destacaram-se: na política industrial, os setores de biotecnologia, energias renováveis, tecnologia da informação, medicamentos, restabelecimento da indústria naval, particularmente de plataformas e petroleiros, aprofundamento da política nacional para micro, pequena e média empresas, incentivos fiscais a programas de inovação; no setor mineral, apoio financeiro-tecnológico para a verticalização e agregação de valor à produção, a reestruturação da atividade extrativa e a segurança jurídica das concessões governamentais; nas políticas agrícolas, a articulação entre a Reforma Agrária, ações de apoio à agricultura familiar e estímulo ao agronegócio, enfatizando a comercialização, expansão do crédito rural destinado à produção agropecuária, universalização do crédito e políticas diferenciadas para a agricultura familiar. A valorização das iniciativas baseadas na agricultura familiar continua demonstrando relevância na programação do governo:

Para que o modelo seja sustentável será necessário prosseguir combinando a Reforma Agrária, o apoio à agricultura familiar, o incentivo ao agronegócio e o equacionamento de seus problemas estruturais de comercialização. [...] Ampliar os recursos de crédito rural para o financiamento da produção agropecuária, com custos e prazos adequados à realidade do setor. Dar continuidade à universalização do crédito e políticas diferenciadas aos agricultores familiares, em todas as regiões, promovendo a diversificação da produção da agricultura familiar. Dar continuidade ao Plano Nacional de Reforma Agrária, mantendo a prioridade de implantar assentamentos com qualidade, recuperar os assentamentos existentes, regularizar o crédito fundiário, tornando a Reforma Agrária ampla, massiva e de qualidade. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, LULA PRESIDENTE - PLANO DE GOVERNO 2007 / 2010, 2010, pp. 13-15).

Ainda no âmbito das políticas com a perspectiva de geração de emprego e renda, o programa *Lula Presidente - Plano de Governo 2007/2010* projetou a aquicultura e pesca como prioridades, apresentando medidas como a reorganização da cadeia produtiva e ações voltadas aos pescadores artesanais, a exemplo de assistência técnica, crédito, subvenções e comercialização.

A política de comércio exterior proposta para o período 2008-2011, por sua vez, estabeleceu a expansão das linhas de crédito do Programa de Financiamento às Exportações - PROEX e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e o seguro às exportações, com priorização para os produtos com maior valor agregado e a

internacionalização de empresas brasileiras, além de medidas para incentivar a desdolarização do comércio com os países da América Latina.

No tocante à infraestrutura econômica, parte integrante da estratégia de crescimento de médio e longo prazo, verifica-se no programa de governo elementos de continuidade do período anterior, reunindo um conjunto de ações estruturantes nos segmentos de energia, englobando a expansão da geração e transmissão de energia elétrica, o fomento de fontes alternativas, expansão de investimentos na prospecção, exploração e produção de petróleo, exploração e produção de gás natural, incentivo a formação de cadeias produtivas voltadas aos biocombustíveis e derivados, envolvendo a agricultura familiar e comercial, o setor de máquinas e equipamentos para refinarias, pesquisadores, etc.; nos transportes, preveem a integração regional, nacional e sul-americana, mediante a expansão da infraestrutura rodoviária, da ferroviária, a portuária e aeroportuária, com investimentos nos principais portos e aeroportos brasileiros, conforme apresentado no programa:

A ampliação da infraestrutura energética, apoiada na diversificação da matriz anterior, permitirá que o novo ciclo de desenvolvimento se dê sem os sobressaltos do passado. Terão continuidade os investimentos em infraestrutura logística, aumentando a qualidade de nossa rede rodoviária, ferroviária, portuária e a aeroportuária[...] Consolidar a retomada do planejamento estratégico de longo prazo, vinculado à integração regional, nacional e sul-americana, associado ao combate às desigualdades regionais e sociais e ao equilíbrio ambiental [...] Manter investimento crescente na prospecção, exploração e produção de petróleo, garantindo a manutenção e ampliação da autossuficiências. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, LULA PRESIDENTE - PLANO DE GOVERNO 2007 / 2010, 2010, pp. 12, 20-21).

Somam-se aos aportes em infraestrutura econômica as iniciativas de infraestrutura social, voltadas ao desenvolvimento urbano, que se constitui como um dos elementos impulsionadores da estratégia de consolidação do mercado de consumo de massa, pelo potencial de geração de emprego tais como a implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), aprovação do marco regulatório para o setor de saneamento, ampliação do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária. De acordo com o programa *Lula Presidente – Programa de Governo 2007/2010*, o incremento do trabalho e emprego seria promovido a partir da expansão do investimento público e investimento privado nos setores com maior potencial de geração de empregos e renda, dentre os quais os produtores bens de consumo, aumento do crédito e o estímulo aos micro empreendimentos, cooperativas, associações de pequenos produtores e outras práticas fundadas na economia solidária, além de estabelecer prioridade no combate às formas de precarização e discriminação no trabalho.

Outro aspecto reforçado para o segundo período do governo no modelo de desenvolvimento proposto refere-se à dimensão regional, que tem como foco o prosseguimento da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR, a expectativa da

aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e recriação das agências de desenvolvimento Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE e Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, além da política de meio ambiente, que prevê a continuidade das políticas de gestão de florestas, a redução da taxa de desmatamento da Amazônia e demais biomas, consolidação do Plano Nacional de Recursos Hídricos, o combate à desertificação, a adequação ambiental das políticas de desenvolvimento e projetos de infraestrutura, de modo a articular as dimensões social, econômica e ambiental.

As proposições associadas ao eixo social, que é parte estruturante do modelo de desenvolvimento concebido em 2002 e implementado a partir de 2003, mantem o programa Bolsa-Família e expansão da rede de serviços básicos para os beneficiários, contribuindo para o fortalecimento do mercado interno de consumo de massa e melhoria das condições de vida da população. A área da educação, que se apresenta como elemento central da plataforma de governo, abarca medidas como a ampliação/reestruturação da educação em todos os níveis, implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), estabelecimento de Piso Salarial Profissional, democratização da gestão educacional, ampliação/reestruturação do ensino técnico e tecnológico, que se insere no contexto da melhoria da formação profissional de jovens e adultos.

De acordo com o Plano de Governo 2007 / 2010, o governo estimularia a participação da sociedade civil na elaboração do orçamento e acompanhamento da sua implementação, através de comitês e conselhos, tendo em vista a ampliação do controle da atuação do Estado pelos cidadãos, de modo que este refletisse as reais demandas e necessidades da população, mantendo, dessa forma um dos pilares do modelo de desenvolvimento proposto, a radicalização da democracia.

O programa *Lula Presidente - Plano de Governo 2007/2010* reafirma o compromisso com o aprofundamento do controle dos cidadãos sobre o Estado, ampliando a participação da sociedade civil na formulação, implementação, avaliação e controle das políticas públicas, incorporando proposições voltadas ao fortalecimento da democracia participativa, por meio dos fóruns públicos de discussão do Plano Plurianual, dos conselhos nacionais de políticas públicas e consolidação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social como canal de diálogo permanente entre o governo e a sociedade, tendo em vista a definição das prioridades para o país, conforme se argumenta:

O processo de inclusão social exige a generalização da cidadania, reformas do Estado e do sistema político que garantam não só o aprimoramento da democracia representativa, como a criação de um espaço público capaz de permitir a geração de



novos direitos e a efetiva participação de todos os brasileiros e brasileiras na construção nacional [...]. O fortalecimento da Controladoria Geral da União, a adoção de controles externos e públicos dos órgãos federais e estaduais e a modernização da legislação garantirão celeridade e rigor dos processos de julgamento e punição dos corruptos. O segundo Governo Lula prosseguirá na busca de um maior controle dos cidadãos sobre o Estado, estimulando a participação da sociedade civil na formulação do orçamento (como ocorreu com o Plano Plurianual) e na definição, avaliação e controle das políticas públicas, por meio de conselhos e comitês representativos. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, LULA PRESIDENTE - PLANO DE GOVERNO 2007 / 2010, 2010, pp. 12-13).

Em termos de recursos para financiamento da expansão da economia, indicou-se a participação dos vários bancos, principalmente as instituições públicas, juntamente com estímulos a reversão dos capitais especulativos em investimentos produtivos em detrimento do padrão de financiamento baseado no endividamento público ou no aumento da carga tributária. Nessa perspectiva, tendo em vista os resultados alcançados com as iniciativas adotadas ainda no primeiro governo – diminuição da inflação e redução da taxa de juros, política de aumento real do salário mínimo, pagamento da dívida com o FMI, ampliação do investimento em infraestrutura, introdução do crédito pessoal entre outras – o Plano de Governo busca sinalizar para a recuperação da capacidade de o Brasil induzir o desenvolvimento de diversos setores. As linhas de ação adotadas para a viabilização da proposta encontram-se expressas no Plano Plurianual de Investimentos 2008-2011, conforme exposição na seção que segue.

#### 5.2.2.1 *O Plano Plurianual 2008-2011 versus Lula Presidente – Programa de Governo 2007-2010*

O Plano Plurianual 2008-2011 indica a continuidade da implementação do modelo de desenvolvimento econômico que se estabeleceu no primeiro governo, com a execução da estratégia de desenvolvimento de longo prazo introduzida no PPA 2004-2007, conforme esquematizado na figura 02, afirmando o propósito de avançar no crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades sociais, conforme prioridades descritas:

Como forma de viabilizar a Estratégia de Desenvolvimento, o PPA 2008–2011 prioriza: a) as políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda; b) a elevação da qualidade da educação; c) o aumento da produtividade e da competitividade; d) a expansão do mercado de consumo de massa; e) a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável; f) a melhoria da infraestrutura, inclusive urbana (em particular nas regiões metropolitanas); g) a redução das desigualdades regionais; h) a segurança e o fortalecimento da democracia e da cidadania. (BRASIL, PLANO PLURIANUAL 2008-2011, 2008, p. 11).

Ao considerar a estabilidade macroeconômica alcançada com a implementação do programa do primeiro mandato – controle da inflação, meta de superávit primário consolidada, superávits significativos na balança comercial e na balança de transações correntes – e, visando consolidar o modelo de desenvolvimento econômico em curso, o Governo Lula definiu no PPA

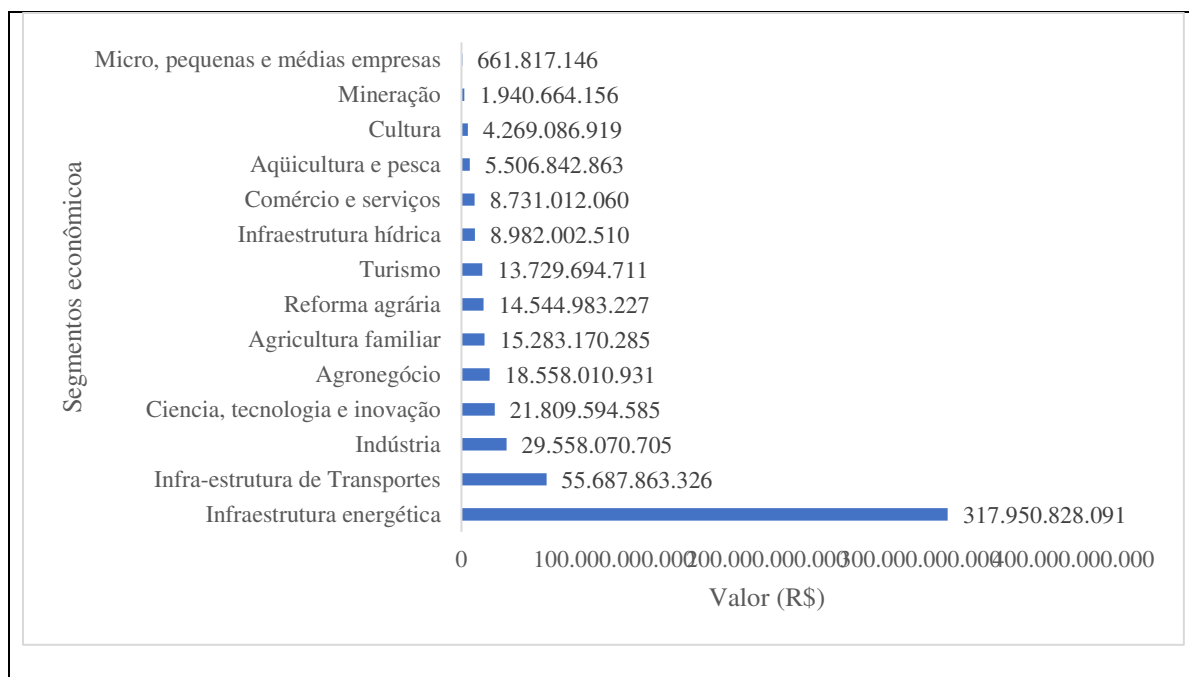
2008-2011 três agendas prioritárias, quais sejam: a Agenda Social, que, entre outras iniciativas envolve as transferências de renda, elemento fundamental na estratégia de crescimento via consumo de massa; o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), abrangendo educação básica, a educação profissional e educação superior, compreendida como um elemento estratégico para o projeto de desenvolvimento; e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>10</sup>.

O lançamento do PAC, embora tenha ocorrido em janeiro de 2007, abrangendo o PPA 2004-2007, tem o ápice da sua implementação prospectada para o PPA 2008-2011, estabelecendo como meta a elevação do nível de investimento pelo setor público na infraestrutura econômica e social, que abrange os setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além da continuidade das políticas de estímulo ao desenvolvimento econômico e inclusão socioproductiva, a exemplo da ampliação da oferta de crédito, desoneração tributária, principalmente a desoneração dos impostos sobre a folha de salários, tendo em vista criar um ambiente favorável para o investimento e a inovação.

A análise dos programas voltados aos segmentos econômicos indicados no Plano Plurianual sinaliza para a continuidade do modelo de desenvolvimento concebido em 2002, com pequenas oscilações quanto ao predomínio dos investimentos pretendidos. Observa-se no referido PPA um aumento do montante destinado ao setor industrial e a manutenção da posição do agronegócio, cujos investimentos previstos superam a agricultura familiar, apesar do incremento apresentado para este setor em relação ao PPA anterior (2004-2007). Observa-se, ainda, que os investimentos voltados às organizações fundadas nos micros, pequenos e médios empreendimentos e na economia solidária registraram um menor volume comparativamente aos outros segmentos. Somam-se a esses, investimentos expressivos no segmento do comércio, particularmente na promoção do comércio exterior, conforme se observa na Figura 7.

---

10 De acordo com o PPA 2008-2011, o PAC reúne “um conjunto de investimentos públicos em infraestrutura econômica e social nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de diversas medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulos ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo.” (PPA 2008-2011, p.19).

**Figura 7 – Investimento previstos PPA 2008-2011**

Fonte: Baseado no Plano Plurianual 2008-2011

Conforme apresentado na Figura 7 acima, na previsão dos investimentos para o período 2008-2011 prevalece o segmento da infraestrutura – energética e de transportes – seguindo a concepção do PPA anterior e do objetivo da recuperação da infraestrutura econômica, ampliado com a implementação do PAC. A área de energia abrange os segmentos do petróleo e gás, energia elétrica, energia renovável, e no tocante à infraestrutura de transportes são incorporadas as diferentes modalidades (terrestre, aeroportuária, entre outras), com predomínio dos recursos programados para o segmento rodoviário, demonstrando a importância dada a esta categoria desde o período 2004-2007, quando se iniciaram os investimentos através da recuperação de rodovias.

Quanto às atividades econômicas, constata-se o maior volume dos investimentos estimados com destinação para a indústria, seguido do setor do agronegócio, que supera o montante previsto para a agricultura familiar, invertendo a posição do PPA anterior, em termos de planejamento, cuja projeção indicava volume maior de recursos para a agricultura de pequeno porte. Destacam-se ainda os investimentos propostos para a área da ciência e tecnologia direcionados para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior- PITCE e promoção de pesquisas. No que se refere aos micros, pequenos e médios empreendimentos, identifica-se uma projeção de investimentos em montante inferior ao estabelecido no PPA 2004-2007, conforme se observa na Tabela 4.

Tabela 4 – Comparativo PPA 2004-2007 versus PPA 2008-2011

SEGMENTO	INVESTIMENTOS PREVISTOS (R\$ 1,00)	
	PPA 2008-2011	PPA 2004-2007
Infraestrutura energética	317.950.828.091	120.449.540.537
Infraestrutura de Transportes	55.687.863.326	18.911.048.468
Indústria	29.558.070.705	4.924.585.174
Ciência, tecnologia e inovação	21.809.594.585	9.129.988.751
Agronegócio	18.558.010.931	10.477.523.981
Agricultura familiar	15.283.170.285	13.510.012.050
Reforma agrária	14.544.983.227	9.978.776.109
Turismo	13.729.694.711	2.247.756.566
Infraestrutura hídrica	8.982.002.510	2.574.081.203
Comércio e serviços	8.731.012.060	11.738.379.973
Aquicultura e pesca	5.506.842.863	1.173.961.287
Cultura	4.269.086.919	811.617.698
Mineração	1.940.664.156	880.744.921
Micro, pequenas e médias empresas	661.817.146	980.243.482
<b>TOTAL</b>	<b>517.213.641.515</b>	<b>206.808.016.718</b>

Fonte: Baseada nos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2008-2011

Quando são analisados os beneficiários dos investimentos projetados para o período 2008-2011, agregados por tipo de atividade e porte, conforme mencionado em análise do período anterior, os dados do PPA 2008-2011 apresentados no Quadro 2 a seguir mostram um maior montante no setor da infraestrutura (energia, transporte, hídrica, ciência e tecnologia), com um total previsto de R\$ 404.430.288.512 (78,2%), sendo sucedido pelos setores representativos dos grandes empreendimentos (agronegócio, comércio e serviços, indústria), com um montante de R\$ 70.576.788.407,00 (13,6%); por fim, para os setores representativos dos micro e pequenos e médios empreendimentos (agricultura familiar, reforma agrária, aquicultura e pesca, micro, pequenas e médias empresas, cultura, mineração) foi programado o menor montante com um valor total de 42.206.564.596 (8,2%) do montante considerado para o setor produtivo da economia.

**Quadro 2 – Beneficiários dos investimentos previstos PPA 2008-2011**

SEGMENTO	INVESTIMENTOS PREVISTOS (R\$)	PÚBLICO ALVO
Infraestrutura energética	317.950.828.091	Consumidores, setor produtivo (indústria, agricultura e meio ambiente), instituições de ensino, Concessionárias, permissionárias, agentes produtivos, Produtores rurais, suas associações e cooperativas, produtores industriais, fabricantes de bens de capital, instituições de pesquisa.
Infraestrutura de Transportes	55.687.863.326	Usuários de transporte.
Indústria	29.558.070.705	Setor industrial produtivo das principais cadeias produtivas
Ciência, tecnologia e inovação	21.809.594.585	Instituições de ensino e pesquisa; centros de pesquisa, empreendimentos de produção agropecuária, agroindustrial, produtores, trabalhadores e comunidades ligadas à produção agropecuária e extrativista de base familiar, assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais e empreendimentos agropecuários e agroindustriais de pequeno porte
Agronegócio	18.558.010.931	Produtores, agroindústrias, exportadores, importadores, transportadores, reembaladores, armazenadores e demais integrantes da cadeia produtiva agropecuária, pequenos e médios produtores, cooperativas, associações de produtores e criadores
Agricultura familiar	15.283.170.285	Agricultores familiares, empreendedores familiares rurais, comunidades tradicionais, beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária e agentes de ater
Reforma agrária	14.544.983.227	Famílias assentadas; Famílias sem-terra, arrendatários, parceiros, meeiros, jovens sem-terra e filhos de agricultores familiares
Turismo	13.729.694.711	Turistas domésticos, turistas estrangeiros - atual e potencial, trade turístico e a mídia
Infraestrutura hídrica	8.982.002.510	Comunidades, pequenos agricultores, centros industriais e a população urbana, concessionárias de serviços de saneamento e produtores dos setores primário e secundário.
Comércio e serviços	8.731.012.060	Empresas exportadoras ou com potencial exportador, segmentos econômicos importadores
Aquicultura e pesca	5.506.842.863	Pescadores, armadores de pesca, empresários de pesca, aquicultores, comunidades e populações tradicionais, pescadores e agricultores familiares, associações e cooperativas de pesca, pescadores industriais, artesanais
Cultura	4.269.086.919	Empreendedores, empresas e arranjos produtivos dos diversos segmentos da Economia da Cultura; Grupos e redes de produtores culturais responsáveis pelas manifestações características da diversidade cultural brasileira
Mineração	1.940.664.156	Pequena e média mineração, cooperativas extrativistas minerais e de garimpagem e comunidades e aglomerados populacionais de baixa renda que sobrevivem do aproveitamento econômico dos recursos minerais, empreendedores, pesquisadores, instituições governamentais e não-governamentais.
Micro, pequenas e médias empresas	661.817.146	Microempresas e empresas de pequeno e médio porte, cooperativas e associações de trabalhadores, profissionais liberais, microempreendedores, arranjos produtivos locais, Artesãos, Pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, autônomos, cooperativas, empresas auto gestonárias, associações, agências de fomento da economia solidária e fóruns municipais e regionais de desenvolvimento
<b>TOTAL</b>	<b>517.213.641.515</b>	

Fonte: Baseado no Plano Plurianual 2008-2011.

Destaca-se o incremento significativo nos recursos programados dos investimentos em infraestrutura, corroborando com o previsto no PAC, notadamente nos segmentos de transporte e energia, além da ampliação dos recursos em infraestrutura científica e tecnológica, considerada um componente central da política de estímulo ao desenvolvimento dos setores produtivos da economia brasileira. Quando se trata especificamente dos beneficiários dos projetos de infraestrutura econômica (energia, transporte, hídrica, ciência e tecnologia), verifica-se um público-alvo amplo, abrangendo atividades diversificadas, como indústria, agricultura, instituições de ensino e pesquisa, e empreendimentos de diferentes portes, a exemplo do agronegócio, associações e cooperativas, produtores industriais, agricultura familiar, entre outros, assim sendo, indica alinhamento à estratégia de incorporação dos diferentes segmentos voltados à promoção do crescimento e geração de empregos e renda, conforme argumenta o Entrevistado 2, ex-integrante da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério do Planejamento:

Primeiro, melhorar infraestrutura em alguns eixos de prioridade: a primeira é melhorar a infraestrutura onde a necessidade de transporte já é muito grande: então duplicar rodovias no sudeste; segundo, completar rodovias para as áreas de expansão agrícola e mineral, permitir que isso chegasse aos portos para exportação; terceiro, melhorar a infraestrutura de áreas com menor desenvolvimento: então nós fizemos toda a duplicação da BR-101, pegamos várias rodovias aqui na Bahia, em cada um dos estados do Nordeste, no norte do país, também outro trabalho, outra questão, as fronteiras internacionais para melhorar nosso comércio com o Mercosul... Do ponto de vista então da infraestrutura ela teve um papel gigante para a geração de empregos no país.., que mostra também uma outra preocupação de porquê investir em infraestrutura, que é muito intensiva em mão de obra e aí o Minha Casa Minha Vida tem um papel especial de garantir um direito as pessoas de uma casa para morar, e ao mesmo tempo gerar número muito grande de emprego. (ENTREVISTADO 2, 2019).

Conforme poderá ser constatado na análise da execução dos recursos previstos no PPA 2008-2011, o conjunto de ações implementadas no segundo período do governo Lula resultou no avanço do crescimento econômico e ampliação do emprego, que, apesar de ser interrompido em 2008, em decorrência da crise desencadeada pelo colapso do mercado imobiliário dos Estados Unidos, começou a se recuperar em 2009, a partir de uma série de intervenções do governo, com as políticas anticíclicas (BARBOSA, 2012). A análise da execução dos orçamentos será apresentada na seção seguinte, possibilitando a confrontação entre as intervenções planejadas e as ações implementadas, de modo a evidenciar o real resultado produzido.

### 5.2.2.2 A operacionalização do programa de governo: plano plurianual 2008-2011 versus execução orçamentária

A análise da execução orçamentária do segundo governo Lula constata que os maiores aportes de recursos foram para aos segmentos da indústria, infraestrutura de transportes, notadamente os financiamentos oriundos dos bancos de fomento, enquanto os recursos destinados à agricultura familiar e aos micro, pequenos e médios empreendimentos foram substancialmente inferiores, comparativamente aos outros segmentos de grande porte correspondentes (agronegócio/ indústria) mantendo-se o status apurado na execução orçamentária do período 2004-2007, conforme apresentado na Tabela 5.

**Tabela 5 – Execução orçamentária 2008-2011**

SEGMENTO	INVESTIMENTOS REALIZADOS (em R\$ 1,00)		
	ORÇAMENTO EXECUTIVO	ESTATAIS (BNDES/BNB)	TOTAL EXECUTIVO/ESTATAIS
Indústria	3.778.786.229	237.086.666.582	240.865.452.811,22
Infraestrutura de Transportes	24.321.689.301	114.981.705.557	139.303.394.857,80
Ciência, tecnologia e inovação	16.984.454.495	0	16.984.454.495,00
Agricultura familiar	4.680.997.537	8.974.366.717	13.655.364.254,14
Agronegócio	4.164.645.974	38.960.497.911	43.125.143.884,12
Comércio e serviços	3.423.029.062	91.689.829.165	95.112.858.226,73
Cultura	3.106.658.599	0	3.106.658.598,68
Infraestrutura energética	2.377.156.717	57.304.820.010	59.681.976.727,46
Turismo	1.996.394.648	0	1.996.394.648,17
Mineração	1.625.021.147	460.222.468	2.085.243.614,96
Infraestrutura hídrica	996.376.631	0	996.376.630,89
Reforma agrária	519.010.457	0	519.010.457,32
Aquicultura e pesca	229.786.069	130.551.424	360.337.492,99
Micro, pequenos e médios empreendimentos	98.341.915	6.250.482.657	6.348.824.572,12
<b>TOTAL</b>	<b>68.302.348.781</b>	<b>555.839.142.490</b>	<b>624.141.491.272</b>

Fonte: Elaboração própria, baseada na Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, dados do BNDES e BNB.

Em que pese a diferença nos recursos destinados à agricultura familiar e aos micro, pequenos e médios empreendimentos, comparativamente aos outros segmentos de grande porte, os investimentos realizados nesses setores, especialmente na agricultura familiar, somados a outras fontes de crédito que foram regulamentadas (crédito consignado, cooperativas de crédito) e outras políticas de incentivos, contribuíram para o crescimento da economia, geração de emprego e renda, conforme ressaltado pelo Entrevistado 7, representante

da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares – CONTAG:

Nós tivemos aí o famoso governo de coalizão, aonde você trazia todo mundo para o processo de debate, você tinha que conciliar interesse, interesses do agronegócio, interesses da agricultura familiar. Para a agricultura familiar foi muito importante, porque os agricultores familiares se firmaram como produtores com políticas públicas diferenciadas e específicas para agricultura familiar, programas sociais como por exemplo o Luz para todos, o Minha casa minha vida, que conseguiu elevar a vida, ela foi muito importante para a agricultura familiar naquele momento e depois com o governo Dilma ela teve no primeiro mandato, ela teve uma condição de continuar com essas políticas. (ENTREVISTADO 7, 2020).

O referido entrevistado destacou o papel das organizações sociais nas definições das políticas públicas da agricultura familiar, creditando grande parte do resultado a essa participação, declarando que:

o êxito nosso foi grande, foi muito grande porque a maioria dessas políticas elas foram construídas com a sociedade, com os segmentos... Se você quiser que dê certa alguma coisa traga quem conheça, traga quem viva porque isso vai dar certo, do contrário a chance de você errar é muito grande. (ENTREVISTADO 7, 2020).

A agricultura familiar se reveste de importância no desenvolvimento regional e, com suas potencialidades para a geração de emprego e renda, considerando que esta atividade é responsável pela produção da maior parte dos alimentos da cesta básica no Brasil, envolvendo predominantemente a mão de obra do núcleo familiar (GUANZIROLI, BUAINAIN E DI SABBATO, 2012), torna-se essencial para a redução das desigualdades sociais, econômicas e regionais, sendo a reforma agrária um elemento apontado nos programas de governo como estruturante para o desenvolvimento da agricultura familiar, na perspectiva de contrabalançar a hegemonia do agronegócio sobre as políticas de desenvolvimento da agropecuária. No entanto, segundo Fernandes (2013):

Para fazer a reforma agrária, é preciso enfrentar a base aliada dos capitalistas/ruralistas. O governo Lula a enfrentou em parte, e, por isso mesmo, a maior fatia das terras destinadas para a reforma agrária em seu governo não tem origem na desapropriação, mas, sim, na regularização fundiária de terras da União. Essa reforma agrária parcial aconteceu predominantemente sob pressão das organizações camponesas, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. (FERNANDES, 2013, p. 192)

Loureiro (2016) destaca que o avanço do agronegócio, de um lado, contribuiu para o crescimento econômico, compondo a estratégia de estímulo às exportações e, de outro, promoveu o aumento da concentração fundiária por este segmento, que atuou no sentido da ampliação da fronteira agrícola, a exemplo do cultivo da soja na região denominada de Matopiba, que abrange os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, gerando conflitos com as populações tradicionais, assentados e outros moradores, muitas vezes, envolvendo a



grilagem de terras públicas. A autora reconhece no desenvolvimento do agronegócio a modernização conservadora, pela qual a questão da reforma agrária se mantém em uma posição desfavorecida. Nesse contexto de hegemonia do agronegócio, a autora observa que o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra vem passando por uma reconfiguração, a exemplo da mudança da estratégia de ocupação de terras e criação de acampamentos para a busca do desenvolvimento dos assentamentos já existentes, por meio de parcerias com governos e empresariado rural. No entanto, a autora reforça que a perda da radicalidade do referido movimento não está associada a um processo de cooptação, mas às transformações decorrentes das mudanças estruturais, sendo a principal delas a confiança de que o projeto neodesenvolvimentista conduziria o país a um novo patamar de integração social; por outro lado, segundo a autora, embora mantivesse o apoio aos governos do PT, o MST se manifestou contra o travamento da reforma agrária naquele período (LOUREIRO, 2016).

De acordo com Boito Jr e Berringer (2013), a camada camponesa pobre, na qual estão inseridos os sem-terra, teve suas reivindicações pela desapropriação de terras e criação dos novos assentamentos limitados pelo agronegócio, que compõe a grande burguesia interna, fração de classe que, segundo o autor, liderava a frente de apoio aos governos neodesenvolvimentistas Lula-Dilma.

Quando se confronta a programação dos investimentos do PPA 2008-2011 e a execução dos orçamentos, constata-se que os valores totais executados superam o montante inicialmente previsto, destacando-se a ampliação dos investimentos na indústria, infraestrutura de transportes, comércio e serviços, infraestrutura energética e agronegócio, conforme apresentado na Tabela 6.

Tabela 6 – Comparativo investimentos previstos versus recursos aplicados

<b>SEGMENTO</b>	<b>INVESTIMENTOS PREVISTOS PPA 2008-2011 (em R\$ 1,00)</b>	<b>RECURSOS APLICADOS EXECUTIVO/ESTATAIS (em R\$ 1,00)</b>
Indústria	29.558.070.705	240.865.452.811
Infraestrutura energética	317.950.828.091	59.681.976.727
Infraestrutura de Transportes	55.687.863.326	139.303.394.858
Ciência, tecnologia e inovação	21.809.594.585	16.984.454.495
Agronegócio	18.558.010.931	43.125.143.884
Agricultura familiar	15.283.170.285	13.655.364.254
Reforma agrária	14.544.983.227	519.010.457
Turismo	13.729.694.711	1.996.394.648
Infraestrutura hídrica	8.982.002.510	996.376.631
Comércio e serviços	8.731.012.060	95.112.858.227
Aquicultura e pesca	5.506.842.863	360.337.493
Cultura	4.269.086.919	3.106.658.599
Mineração	1.940.664.156	2.085.243.615
Micro, pequenos e médios empreendimentos	661.817.146	6.348.824.572
<b>TOTAL</b>	<b>517.213.641.515</b>	<b>624.141.491.272</b>

Fonte: Elaboração própria, baseada no PPA 2008-2011, na Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade e dados do BNDES e BNB.

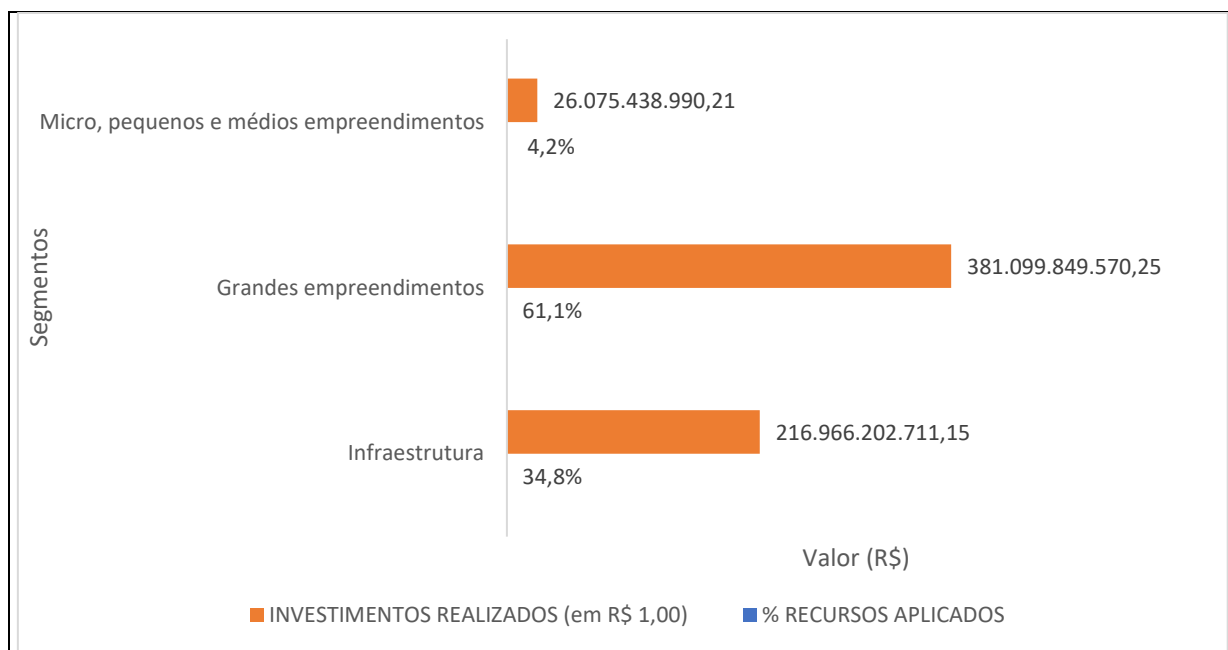
Em termos de evolução de recursos investidos, considerando os dois períodos de governo, os dados expostos na tabela 06 revelam um aumento de 132,9% do total aplicado no período 2008-2011 comparativamente ao período 2004-2007, observando que os segmentos industrial, de infraestrutura, comércio e serviços tiveram seus aportes duplicados, a passo que, no âmbito dos pequenos empreendimentos, a agricultura familiar e reforma agrária registraram diminuição dos recursos aplicados, em relação ao período anterior, enquanto as atividades organizadas em micro, pequenos e médios empreendimentos, obtiveram uma importante ampliação de recursos executados.

Tabela 7 – Comparativo da execução orçamentária 2008-2011 versus 2004-2007

SEGMENTO	RECURSOS APLICADOS EXECUTIVO/ESTATAIS (em R\$ 1,00)	
	2008-2011	2004-2007
Indústria	240.865.452.811,22	101.007.092.405,81
Infraestrutura de Transportes	139.303.394.857,80	51.790.494.544,40
Comércio e serviços	95.112.858.226,73	26.827.322.397,64
Infraestrutura energética	59.681.976.727,46	23.428.015.734,06
Agronegócio	43.125.143.884,12	30.515.971.232,03
Ciência, tecnologia e inovação	16.984.454.495,00	11.319.886.683,54
Agricultura familiar	13.655.364.254,14	14.008.081.873,34
Micro, pequenos e médios empreendimentos	6.348.824.572,12	1.921.467.282,33
Cultura	3.106.658.598,68	1.683.290.024,12
Mineração	2.085.243.614,96	974.708.055,76
Turismo	1.996.394.648,17	1.872.214.613,46
Infraestrutura hídrica	996.376.630,89	834.764.931,15
Reforma agrária	519.010.457,32	1.396.362.612,98
Aquicultura e pesca	360.337.492,99	381.054.544,68
<b>TOTAL</b>	<b>624.141.491.271,60</b>	<b>267.960.726.935,30</b>

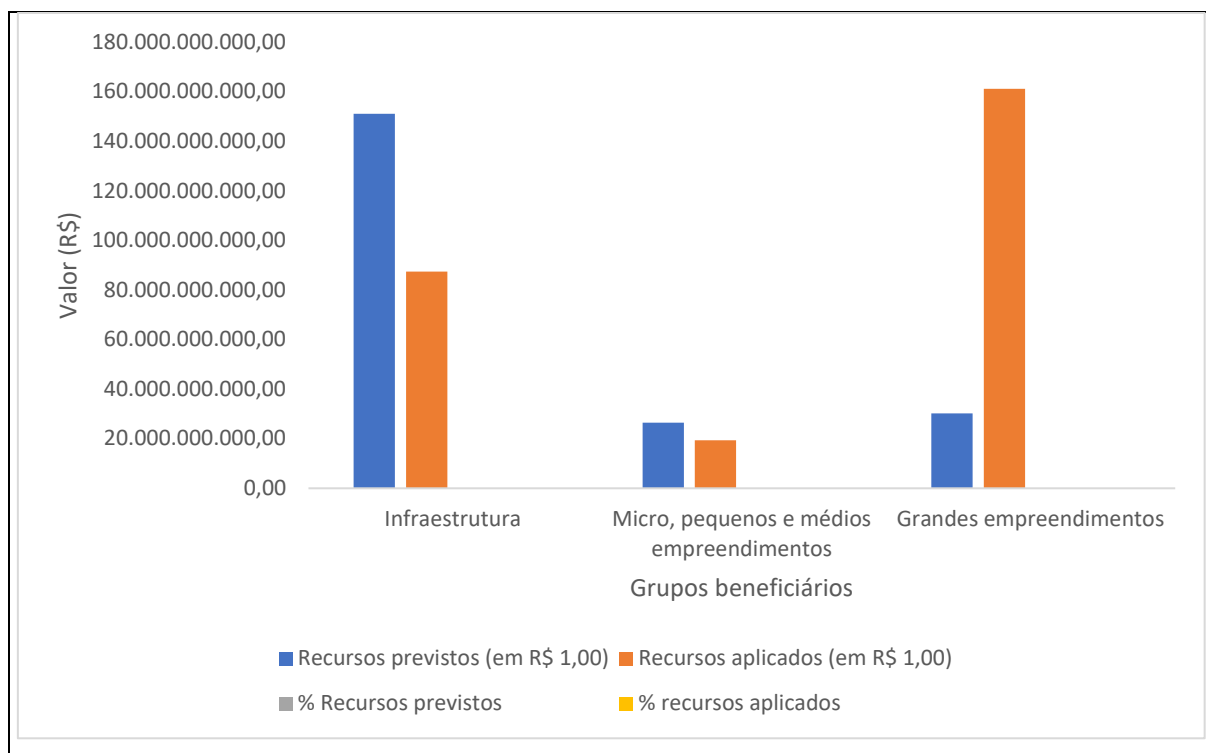
Fonte: Elaboração própria, baseada na Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, dados do BNDES e BNB.

Ao apurar os beneficiários dos investimentos realizados, considerando os tipos de atividades e porte, como se demonstra na Figura 8 a seguir, observa-se que os investimentos destinados aos segmentos representativos dos grandes empreendimentos (agronegócio, comércio e serviços, indústria) concentraram o maior percentual dos recursos aplicados, com um montante de 381.099.849.570,25 (61,1%), seguido do setor da infraestrutura (energia, transporte, hídrica, ciência e tecnologia), com um total de R\$ 216.966.202.711,15 (34,8%); por fim, para os setores representativos dos micro e pequenos e médios empreendimentos (agricultura familiar, reforma agrária, aquicultura e pesca, micro, pequenas e médias empresas, cultura) foi aplicado o menor montante com um valor total de R\$ 26.075.438.990,21 (4,2%), confirmando a posição encontrada nos valores projetados no PPA 2008-2011, enquanto os setores associados aos grandes empreendimentos foram contemplados com o maior montante.

**Figura 8 – Beneficiários dos recursos aplicados 2008-2011**

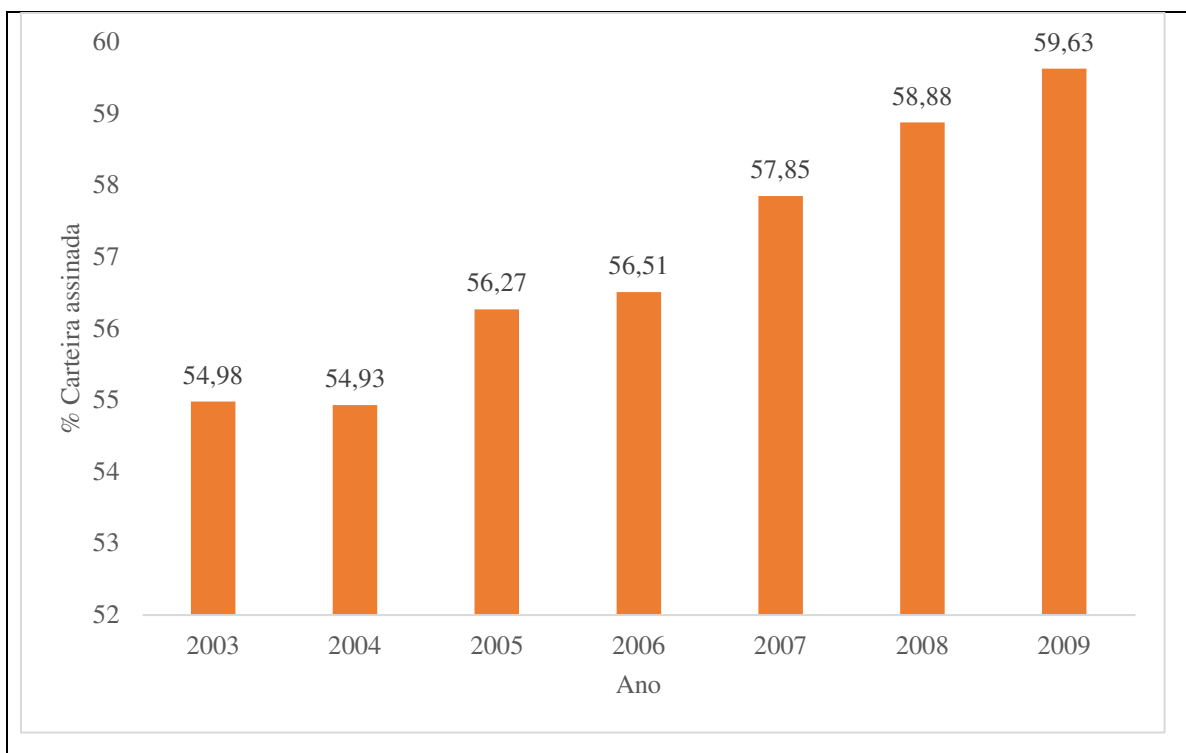
Fonte: Elaboração própria, baseada na Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, dados do BNDES e BNB.

Ao comparar a estimativa dos recursos do PPA, considerando os grupos de segmentos beneficiários (infraestrutura, grandes empreendimentos, micro, pequenos e médios empreendimentos), e a execução efetivada, verificam-se alterações de posições tanto em termos de segmentos quanto aos recursos correspondentes, como demonstrado na Figura 9. Observa-se que no período 2008-2011, conforme tabela 05, há um incremento significativo de recursos nos segmentos da indústria, agronegócio e serviços oriundos das instituições estatais de fomento (BNDES/BNB), potencializando os estímulos a esses setores, o que não ocorreu na mesma proporção para os demais segmentos.

**Figura 9 – Comparativo Recursos previstos x Recursos aplicados, segundo grupos**

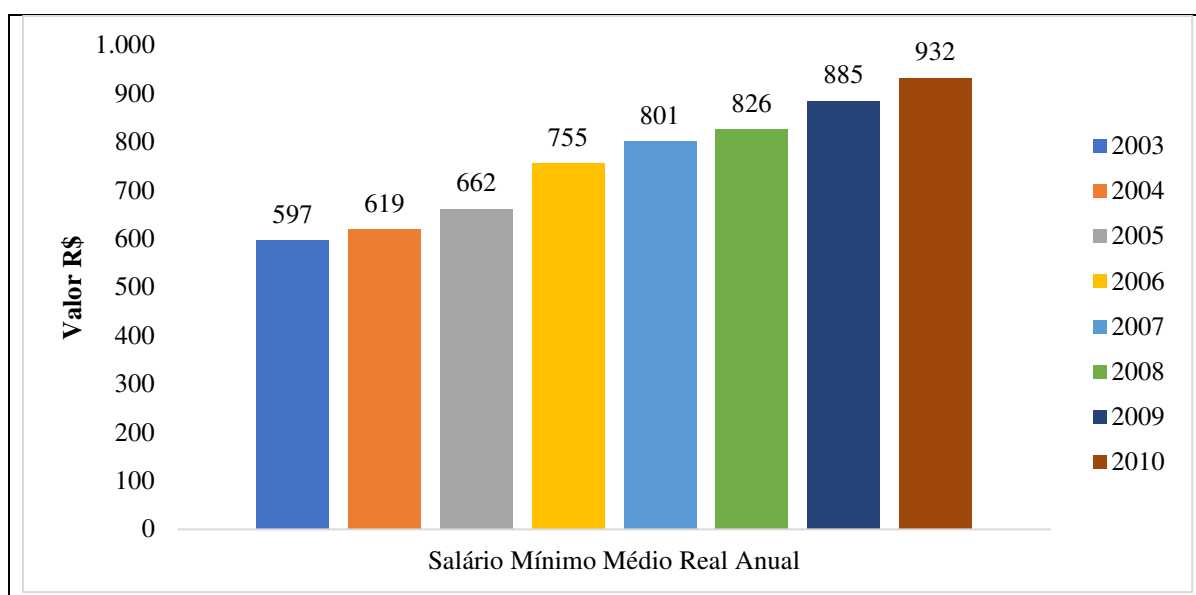
Fonte: Elaboração própria, baseado no PPA 2008-2011, na Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade e dados do BNDES/BNB

Em termos de geração de empregos, conforme os dados da série histórica do IBGE 2000-2018 do mercado de trabalho, mantendo o perfil do período anterior, o setor do comércio atingiu o maior quantitativo de ocupados, seguido dos setores da pecuária, agricultura e serviços, notadamente os serviços domésticos, serviços prestados às famílias e associativos, de alojamento e alimentação, transporte e armazenagem. No segmento industrial, destacaram-se os ramos de alimentos e bebidas, artigos do vestuário e acessórios, têxteis, artefatos de couro e calçados, além da construção. Observa-se, com esse perfil dos empregos, correlação entre os setores com maiores volumes de recursos aplicados, bem como um alinhamento com a estratégia de ativação do mercado interno de consumo de massa, que estimularia a produção de bens de consumo com baixo coeficiente importado. Analisando os dados da série histórica 2001-2015 do IBGE/PNAD, verifica-se o aumento do número de empregados com carteira assinada, no segundo governo Lula, saindo de 56,51%, em 2006, o percentual de pessoas com carteira assinada no total de empregados no trabalho principal para 59,63%, em 2009, conforme Figura 10 a seguir.

**Figura 10 – Pessoas com carteira assinada no total de empregados no trabalho principal 2003-2009**

Fonte: Baseado no IBGE/PNAD

Em termos de rendimentos, considerando os dados da série histórica 2002-2015 do IBGE/PNAD, referentes ao rendimento médio mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas na semana de referência, houve durante o período do segundo governo Lula um acréscimo de cerca de 22% nos valores médios dos rendimentos passando de R\$ 782, em 2006, para R\$ 1.002, em 2009. Por sua vez o salário mínimo, elemento fundamental no modelo de crescimento baseado no consumo de massa, integrando o conjunto de políticas de aceleração do crescimento, sofreu aumentos reais durante o período, tendo em 2006 um aumento real significativo (14%, aproximadamente), conforme Barbosa (2013). A Figura 11 apresenta a evolução do salário mínimo real no período 2003-2010.

**Figura 11 – Salário Mínimo médio mensal em real (R\$) 2003-2010**

Fonte: Baseado no IPEA

Quanto ao cumprimento aos objetivos definidos no programa de governo para as políticas macroeconômicas, tais como o controle da inflação e a redução das taxas de juros, os indicadores econômicos mostram que em 2007, segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), houve redução da taxa de juros (taxa Selic), até 2009, passando de 13,25% a.a. em 2006, para 11,25 % a.a., em 2007, atingindo o menor patamar em 2009, com 8,75 % a.a., voltando a elevar no final do governo, em 2010, com a taxa de 10,75 % a.a., conforme dados do Banco Central, sinalizando uma reação às mudanças que se apresentavam no cenário internacional, de desaceleração do crescimento com impacto na balança comercial, conforme mostra a Tabela 8.

**Tabela 8 – Indicadores macroeconômicos 2007-2010**

Ano	Taxa de juros Selic (% a.a.)	Taxa de câmbio R\$ / US\$ anual	Inflação (INPC)	Balança Comercial Saldo - US\$ (milhões)	PIB (%a.a.)
2007	11,25	1,95	5,16	38.483,34	6,1
2008	13,75	1,83	6,48	23.801,87	5,1
2009	8,75	2,00	4,11	24.957,94	-0,1
2010	10,75	1,76	6,47	18.491,00	7,5

Fonte: Baseado no IBGE/PNAD e Banco Central

Em relação à inflação, de acordo com os dados do IBGE, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor-INPC registrou aumento em 2007, saindo de 2,81, em 2006, para 5,16, em 2007, vindo a reduzir no ano de 2009, com INPC de 4,11, encerrando o governo Lula, em

2010, com elevação para 6,47. Em relação às transações com o comércio exterior, os saldos da balança comercial apresentaram sucessivos decréscimos, saindo de US\$ 45.119,03 milhões, em 2006, para US\$ 38.483,34 milhões, concluindo em 2010, com o saldo de US\$ 18.491,00 milhões, com taxas de câmbio anuais que variaram entre R\$/US\$1,95 (2007) e R\$/US\$1,76 (2010). Nesse período, o crescimento econômico sofreu oscilações, sendo interrompido, no ano de 2008, como mostra a tabela 07, influenciado pela crise econômico-financeira desencadeada pela crise com o mercado imobiliário nos Estados Unidos, segundo Barbosa (2013), resultando numa “recessão técnica” no Brasil, em 2009.

Conforme destaca Mattoso (2013), a partir de 2006, o governo atuou mais intensamente no fortalecimento das políticas desenvolvimentistas e de combate à pobreza, a exemplo do PAC e a política de valorização do salário-mínimo<sup>11</sup>, e, progressivamente, passou a estimular a expansão do mercado interno de consumo de massas por meio de medidas de ampliação e popularização do crédito e aprofundamento das políticas sociais, destacando o papel dessas políticas no enfrentamento das crises como a de 2008, iniciada nos EUA, identificada como a crise das hipotecas subprime, que atingiu a economia mundial, como apresentado:

Depois de anos de neoliberalismo, de subordinação aos interesses rentistas e de ausência de políticas econômicas pró-desenvolvimento, fortaleceu-se o uso de políticas desenvolvimentistas e de combate à pobreza, mais intensamente após 2006, com a mais efetiva articulação do econômico e do social e com o enfrentamento das crises internacionais com políticas inovadoras e anticíclicas [...] Nesse período, consolidou-se uma nova política em que pouco a pouco se deixava de pensar a indústria e o crescimento econômico sob a lógica das exportações e crescentemente se passava a dar espaço à expansão do mercado interno, revalorizava-se o papel do Estado e da melhoria de sua gestão e iniciava-se o processo de expansão e popularização do crédito e da implementação e consolidação das políticas sociais. Cada vez mais se reconhecia que as políticas sociais favoreceriam não somente o aumento da inclusão e a redução da pobreza e da desigualdade, mas também a economia (por meio da ampliação do mercado interno e do consumo de produtos nacionais) e o crescimento do PIB. (MATTOSO, 2013, pp. 116-117).

O aprofundamento das políticas sociais nesse período, combinadas com outras políticas de estímulo ao desenvolvimento econômico, é enfatizado pelo Entrevistado 4, cientista político, estudioso do tema, ressaltando que as políticas sociais eram prioridade e centralidade de todos os governos do período 2003-2015, apesar do ajuste feito no primeiro governo Lula:

É uma continuidade, e a prioridade e centralidade das políticas sociais estão em todos eles. O Lula fez um pequeno ajuste porque ele recebeu a situação muito crítica das finanças públicas, mas desde o começo a centralidade estava nas políticas sociais. Ele

---

11 De acordo com Nelson Barbosa (2013, p. 79), “no período entre 2006 e 2008 o governo iniciou sua política de longo prazo do salário-mínimo, que estabelecia reajustes anuais de acordo com a inflação, com defasagem de um ano, e o crescimento do PIB da economia, com defasagem de dois anos.”



teve problemas no primeiro mandato, já começou a ofensiva da direita, mas ele consegue reverter a recessão econômica que tinha desde o governo anterior. O segundo mandato era um momento realmente mais perfeito, mais equilibrado, que mais deram certo as coisas, de combinação de desenvolvimento econômico e distribuição de renda, continuidade do bolsa-família, sustentabilidade do Investimento, do PAC, começo do Programa “Minha Casa. Minha Vida” e tudo mais, eu acho que é o momento mais virtuoso, digamos. (ENTREVISTADO 4, 2020).

Conforme se observa na tabela 07, após a interrupção do crescimento ocorrida em 2009, o PIB registrou um aumento de 7,5%, em 2010, o recorde do governo Lula, demonstrando a recuperação da economia, a partir do conjunto de medidas adotadas, que abrangeram, de acordo com Nelson Barbosa (2013, pp. 81-83), diferentes áreas: o campo financeiro, com o combate a restrição de crédito, a manutenção do programa de despesa primária, mediante o aumento das transferências de renda, dos investimentos públicos com a continuidade do PAC, o salário mínimo e os gastos com o funcionalismo; na área tributária, com a adoção de desonerações, a exemplo de IPI, PIS, IRPF, criação de um regime tributário especial para micro e pequenas empresas; no campo do mercado de crédito, por meio da expansão da oferta de empréstimos pelos bancos públicos, e, por fim, o incentivo ao crescimento do setor da construção civil, com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV.

Singer (2012) argumenta que os benefícios gerados pela implementação das políticas de aceleração do crescimento econômico, de geração de emprego, de combate à pobreza e de enfrentamento à crise de 2008 estabeleceram, no imaginário nacional, um ambiente semelhante àquele objetivado pelo programa americano New Deal, no qual a pobreza seria superada num “curto espaço de alguns anos”, promovendo-se uma vida material “reconhecidamente decente” e “similar”, conforme argumenta:

Foi, sobretudo, a subida na renda dos cerca de 20 milhões que atravessaram a divisa da pobreza absoluta que despertou o sonho do New Deal brasileiro. Deve-se lembrar que, entre 2003 e 2008, houve uma valorização de 33% do salário mínimo, significando que o aumento do número de cidadãos que passou a viver com mais de meio salário mínimo — medida que o comunicado do Ipea de julho de 2010 considera como equivalente à linha de pobreza absoluta representou, na prática, elevação ainda maior da possibilidade de consumo. (SINGER, 2012, p. 78).

O autor ressalta que o país experimentou, após um longo período de estagnação, a retomada do crescimento, que se intensificou no segundo mandato de Lula, com média de 4,5% ao ano, e a redução da pobreza viabilizada pelo aumento substancial do emprego e da renda, cenário a partir do qual, segundo o autor, provocou no imaginário nacional a crença na constituição de uma “sociedade de classe média.” (SINGER, 2012, p.89).

Conforme pode se observar na Tabela 9 a seguir, houve uma redução significativa do percentual de pessoas pobres e extremamente pobres, durante os governos Lula, no entanto,

conforme destaca Singer (2012), o movimento de redução da desigualdade mostrou-se lento, indicando que a redução da desigualdade alcançada não foi suficiente para alterar substancialmente as disparidades existentes entre as classes sociais.

**Tabela 9 – Pobreza e desigualdade 2003-2009**

<b>Ano</b>	<b>Pobreza Taxa de pobreza (P0) (%)</b>	<b>Pobreza Taxa de Extrema pobreza (P0) (%)</b>	<b>Renda Domiciliar per capita média R\$ de 2014</b>	<b>Renda Desigualdade Coeficiente de Gini</b>
2003	35,75	15,18	640,41	0,583
2004	33,71	13,22	654,65	0,572
2005	30,83	11,50	693,97	0,570
2006	26,75	9,45	758,52	0,563
2007	25,36	8,96	778,59	0,556
2008	22,60	7,56	816,60	0,546
2009	21,41	7,27	838,56	0,543

Fonte: Baseado no IPEA

De acordo com Boito Jr (2016), as intervenções feitas pelo governo para estimular o crescimento econômico, que beneficiaram os segmentos representativos das grandes empresas, distribuídas por diversos setores da economia, tais como construção pesada, o agronegócio, a indústria de transformação, bancos privados e estatais de capital predominantemente nacional, aos quais o autor se refere como a grande burguesia interna, também incorporaram as classes populares com o aumento do emprego, o reajuste dos salários, transferência de renda, além do financiamento da agricultura familiar, do aumento da renda com programas de compras governamentais da produção camponesa, facilitação do acesso ao crédito, entre outros.

Bastos (2017) ressalta que, embora o governo Lula tenha mantido o tripé da política macroeconômica, característico do modelo neoliberal, o conjunto de outras medidas adotadas, que divergiam das práticas do neoliberalismo, a saber: interrupção das privatizações, retomando a capacidade de investimento das empresas estatais; restabelecimento do papel ativo dos bancos públicos no fomento ao desenvolvimento produtivo e expansão do mercado interno; promoção de políticas salariais, trabalhistas e sociais para impulsionar o crescimento do mercado interno de massas, propiciaram a consecução do crescimento com distribuição de renda, conforme preconizado no modelo de desenvolvimento proposto.

Para Boito Jr (2012), o programa implementado por Lula caracteriza-se como neodesenvolvimentismo, combinando elementos de política econômica e social – recuperação do salário mínimo e de transferência de renda, aumento do financiamento das grandes empresas

nacionais, apoio às exportações das grandes empresas, aumento do investimento em infraestrutura -, do qual resulta no crescimento econômico com transferência de renda. Tal compreensão é compartilhada pelo Entrevistado 1, ex-integrante governo federal em órgão da administração indireta, segundo o qual:

Feito esse primeiro período de ajuste, vem o segundo período em que essas políticas se consolidam [...]. Você tem uma expansão da atividade da ação do estado, da intervenção do estado e a economia cresce bastante nesse período e tem, portanto, uma resposta da dinâmica interna que passa a ser o principal mecanismo estimulador da economia desse período. Não é verdade que esse período seja caracterizado pela situação principal do consumo, eu acho que o consumo cresceu nesse período, mas houve um enorme aumento do investimento para aumentar a capacidade de crescimento da economia, particularmente o setor de petróleo e gás, teve enorme crescimento dos investimentos nesse período, é o período da formação do PAC, do programa de aceleração do crescimento, que envolve pesados investimentos na infraestrutura brasileira entre os portos, aeroportos, ferrovias, expansão de escolas, hospitais e infraestrutura social. Esse é um período, portanto que você tem um crescimento muito parecido com o que foi pensado originalmente no modelo de crescimento neodesenvolvimentista ou social desenvolvimentista. (ENTREVISTADO 1, 2019).

Cabe ressaltar o papel de destaque atribuído à educação no segundo governo Lula, sendo apresentado no programa de governo como um dos elementos centrais para o avanço do crescimento econômico e distribuição de renda, com especial ênfase na educação superior, tendo como principal ação o Programa Universidade para Todos-ProUni. De acordo com Aguiar (2010), o ProUni visava enfrentar, concomitantemente, dois problemas estruturais, quais sejam, a barreira socioeconômica que excluía do sistema as camadas mais desfavorecidas, de outro lado, o problema da regulamentação das entidades de ensino superior filantrópicas e sem fins lucrativos no sentido de vincular incentivos fiscais a concessão de bolsas de estudos. Realizadas as medidas para a referida regulamentação e a instituição do ProUni - a Medida Provisória (MP) nº 213, que instituiu o Programa Universidade para Todos, Decreto nº 5.245, de 18 de outubro de 2004, regulamentou a MP, Portaria nº 3.268, de 19 de outubro de 2004, estabeleceu os procedimentos para adesão das instituições privadas de educação superior ao ProUni, em 13 de janeiro de 2005, o Programa foi transformado em lei – Lei nº 11.096/05 - e passou a conceder “a todas as instituições privadas (com ou sem fins lucrativos) que aderem ao programa isenção de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social e Contribuição para o Programa de Integração Social”. (AGUIAR, 2016, p.122).

A partir do atendimento aos pré-requisitos, relativos à condição socioeconômica e a qualificação acadêmica e/ou profissional, estabelecidos pelo ProUni, de acordo com a autora, ao final do governo Lula, haviam sido contemplados com bolsas 748 mil estudantes, sendo 69% integrais, das 48% obtidas por afrodescendentes, além da concessão de bolsa permanência,

no valor de R\$ 300,00 para 5.194 estudantes integrantes de cursos com carga horária superior a seis horas diárias, resultando, em 2010, ao quantitativo de 462 mil bolsas em utilização e 116 mil estudantes bolsistas com a graduação concluída (AGUIAR,2016).

Aguiar (2016) ressalta as diversas críticas direcionadas ao programa, tais como a indução à privatização do sistema de Ensino Superior, com a transferência dos recursos públicos para instituições privadas de ensino, possível falta de controle público sobre a qualidade das instituições, associada à baixa qualidade do ensino oferecido. No entanto, a autora argumenta sobre o papel do programa como uma “política de redistribuição indireta de renda, na medida em que beneficia os estratos mais pobres.” (AGUIAR, 2016, p.123) o que também leva à ampliação de conflitos de classe gerados a partir do acesso das camadas populares ao ensino superior, somando-se ao conjunto dos conflitos que se acumularam no decorrer dos governos do PT e que são identificados mais claramente a partir das manifestações de 2013.

Concluindo a análise dos programas de governo do período estudado e a sua implementação, na seção que segue será apresentado o Programa de Governo para o período 2012-2015, buscando sublinhar os vínculos com a implementação das ações dos dois períodos de governo anteriores, tendo em vista a correlação entre a proposta de um modelo de desenvolvimento alternativo e a sua efetivação.

### **5.2.3 Programa de Governo “Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira”**

Na transição do Governo Lula para o Governo Dilma, o Plano de Governo da coligação Para o Brasil Seguir Mudando, aliança representada pelos partidos PT, PMDB, PCdoB, PRB, PSB, PR, PDT, PSC, PTC e PTN apresentou 13 compromissos programáticos<sup>12</sup>, afirmando uma perspectiva de não apenas dar continuidade ao programa dos governos Lula,

---

<sup>12</sup> De acordo com o documento “Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira”, são os seguintes: 1) Expandir e fortalecer a democracia política, econômica e socialmente; 2) Crescer mais, com expansão do emprego e da renda, com equilíbrio macroeconômico, sem vulnerabilidade externa e desigualdades regionais; 3) Dar seguimento a um projeto nacional de desenvolvimento que assegure grande e sustentável transformação produtiva do Brasil; 4) Defender o meio ambiente e garantir um desenvolvimento sustentável; 5) Erradicar a pobreza absoluta e prosseguir reduzindo as desigualdades. Promover a igualdade, com garantia de futuro para os setores discriminados na sociedade; 6) O Governo Dilma será de todos os brasileiros e brasileiras e dará atenção especial aos trabalhadores; 7) Garantir educação para a igualdade social, a cidadania e o desenvolvimento; 8) Transformar o Brasil em potência científica e tecnológica; Universalizar a saúde e garantir a qualidade do atendimento do SUS; 10) Prover as cidades de habitação, saneamento, transporte e vida digna e segura para os brasileiros; 11) Valorizar a cultura nacional, dialogar com outras culturas, democratizar os bens culturais e favorecer a democratização da comunicação; 12) Garantir a segurança dos cidadãos e combater o crime organizado; 13) Defender a soberania nacional. Por uma presença ativa e altiva do Brasil no mundo.”

mas avançar progressivamente nas ações desenvolvidas nos períodos anteriores, em relação à dimensão econômica, como a transformação produtiva e o crescimento, expansão do emprego e renda, à dimensão social, como a erradicação da pobreza absoluta, proteção ao trabalhador e educação, além da dimensão ambiental e institucional, como mecanismos para fortalecimento da democracia, conforme o documento *Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira*. As diretrizes do referido programa reforçaram o objetivo do avanço do crescimento econômico e o combate às desigualdades sociais e regionais, ressaltando as medidas por meio das quais “mais de 36 milhões de homens e mulheres ascenderam à classe média e 28 milhões saíram da pobreza” e que se constituem no alicerce para os avanços pretendidos. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, OS 13 COMPROMISSOS PROGRAMÁTICOS DE DILMA ROUSSEFF, 2010, p. 3)

Em termos de desenvolvimento econômico, ressaltou-se a estabilidade macroeconômica (mediante controle da inflação, a redução da taxa de juros e a relação dívida pública/PIB e superação da vulnerabilidade externa), o êxito do planejamento da infraestrutura econômica e social (energia, transporte e logística, habitação e saneamento), através de programas como o PAC e o Programa Minha Casa, Minha Vida, a atuação das empresas estatais, tais como os bancos públicos, na articulação com a iniciativa privada, o fortalecimento do setor petrolífero com as descobertas do pré-sal e suas implicações para o impulso da indústria naval, de máquinas e equipamentos e petroquímica, além da perspectiva de reversão dos recursos advindos da exploração das reservas em políticas sociais (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, OS 13 COMPROMISSOS PROGRAMÁTICOS DE DILMA ROUSSEFF, 2010, p. 3).

Nas proposições contidas nos 13 compromissos assumidos, reafirmam-se como prioridades a ascensão social e a geração de empregos, pautando a continuidade do crescimento econômico com distribuição de renda e inclusão/ascensão social, na ampliação do investimento e na poupança, mudanças tributárias que favorecessem a produção e as exportações, além de iniciativas focadas no desenvolvimento das regiões, especialmente da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste. Para viabilizar os investimentos necessários ao desenvolvimento produtivo, destacou-se a participação dos bancos estatais como BNDES, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal, do BNB.

A estratégia apresentada para continuidade do desenvolvimento dos setores produtivos da economia prevê, na política industrial, conciliar a grande indústria com as micro, pequenas e médias empresas, a implementação de políticas especiais tributárias, de crédito e suporte tecnológico, além da presença forte dos bancos públicos; na política agrícola são

ênfáticas a agricultura familiar e o agronegócio, para a reforma agrária as ações se voltam à ampliação do crédito, apoio científico e tecnológico e a logística. Em termos de infraestrutura, a política energética destaca a produção de energia renovável e pesquisa de novas fontes limpas e, por fim, a política de infraestrutura de transportes, que integra o PAC2, atribui prioridade ao transporte ferroviário e rodoviário, estruturação de portos e aeroportos, além da resolução das questões da armazenagem, como destacado:

As políticas industrial, agrícola, energética e de infraestrutura serão instrumentos centrais dessa transformação produtiva no próximo período. A política industrial, fortemente apoiada na inovação, vai compatibilizar o desenvolvimento da grande indústria com o das micro, pequenas e médias empresas, que são responsáveis pela geração da maior parte dos empregos. [...] A política agrícola fortalecerá a agricultura familiar e o agronegócio. Dará prosseguimento à reforma agrária em curso, com a ampliação do crédito e do apoio científico e tecnológico de organismos como a Embrapa. [...] A política energética se antecipará às demandas de um País que vive - e cada vez mais viverá - um longo período de crescimento acelerado. Será dada ênfase à produção de energia renovável e à pesquisa de novas fontes limpas [...] A mudança da infraestrutura, como vem sendo tratada no Programa de Aceleração do Crescimento - e está prevista no PAC2 -, eliminará os gargalos que limitam nosso crescimento econômico, especialmente no transporte ferroviário e rodoviário, nos portos, aeroportos e nas condições de armazenagem. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, OS 13 COMPROMISSOS PROGRAMÁTICOS DE DILMA ROUSSEFF, 2010, pp. 9-11).

Em relação à infraestrutura tecnológica, o programa indicou, no âmbito da política científica e tecnológica, o seu fortalecimento por meio da ampliação do número de bolsas de estudos, com ênfase à área de engenharia, a priorização de pesquisas em áreas como biotecnologia e nanotecnologia, fármacos, agricultura, biocombustíveis e energias renováveis, entre outras, sob a perspectiva de elevar o país ao patamar de uma sociedade do conhecimento.

No tocante às políticas integrantes do eixo social, o programa de governo de 2010 - *Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff* - reafirmou-as como políticas públicas que adquiriram papel determinante nas transformações ocorridas no período circunscrito aos governos do PT, especialmente o programa Bolsa Família, estabelecendo-se como elemento estruturante da política econômica, o qual, integrado a ações de aumento da geração de emprego e renda, implementação de programas de capacitação e crédito, e iniciativas de promoção da igualdade de direitos para mulheres, negros, populações indígenas, idosos e outros setores da sociedade discriminados permanece como principal arranjo para a inclusão social.

Somam-se ainda as iniciativas relacionadas à dimensão social a ampliação das políticas de infraestrutura social - habitação, saneamento, transporte -, que, na perspectiva do programa proposto, além de proporcionarem melhoria nas condições de vida da população

atendida, integram a estratégia de desenvolvimento econômico, constituindo-se num propulsor na geração de empregos e renda, integrando a estas ações relativas à educação, como se ressalta:

Além do crescimento econômico, da expansão do emprego e da renda, da valorização do salário mínimo, o Programa Bolsa Família continuará tendo papel relevante na inclusão social. [...] essas políticas sociais serão complementadas pela ampliação da geração de emprego e renda, pelo fortalecimento da economia solidária e de programas de capacitação e crédito que favoreçam o empreendedorismo. [...] Ampliará os programas de apoio à inserção de jovens no mercado de trabalho e alternativas para inserção ocupacional dos beneficiários do Bolsa Família; protegerá o emprego e a renda dos trabalhadores[...] O governo Dilma expandirá e melhorará o ensino público e cuidará da educação da pré-escola à pós-graduação. [...] No campo e na cidade, políticas habitacionais, de saneamento, transporte, educação e saúde contribuirão para a melhoria das condições de vida dos trabalhadores. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, OS 13 COMPROMISSOS PROGRAMÁTICOS DE DILMA ROUSSEFF, 2010, pp. 12-13).

A política externa foi tratada como um instrumento importante para o comércio exterior e para a expansão dos investimentos, propondo privilegiar a integração sul-americana e latino-americana, a cooperação Sul-Sul bem como a solidariedade com os países pobres e em desenvolvimento, refletindo a manutenção das diretrizes definidas nos governos Lula, que enfatizaram o estabelecimento de um relacionamento especial com os países da América Latina. Relativamente à importância da política externa iniciada no governo Lula, considerada um dos instrumentos para viabilização do crescimento econômico, destaca-se o posicionamento do Entrevistado 8, deputado federal, ex-integrante de comissão de planejamento e orçamento e de comissão de relações exteriores:

Primeiro, nosso projeto é um projeto democrático popular, é preciso avançar na democratização radical do Estado brasileiro. Uma das premissas é na política internacional uma agenda de soberania, de atender os interesses internos. Eu fui presidente da comissão das relações exteriores. O Brasil procurou a diversificação dos parceiros, buscou fortalecer o Mercosul, com a articulação no G20, ganhou assento, virou protagonista no mundo, era convidado para participar das reuniões do G7. O governo Lula articulou os BRICS, a maior parceria comercial passou a ser a China, maior adversário dos EUA. O Brasil começou a influenciar toda a América Latina. (ENTREVISTADO 8, 2021).

Permeando os compromissos apresentados, no programa de governo de Dilma estão os temas da democracia política, por meio da participação popular na definição, implementação e acompanhamento das políticas públicas, a liberdade de imprensa, de expressão e religiosa, atenção aos Direitos Humanos e, principalmente, a reforma política, esta compreendida como essencial para a efetiva democratização da sociedade e do Estado e integrante do conjunto de reformas proposto no Programa de Governo 2002.

Para o alcance dos avanços pretendidos e a consolidação do modelo de desenvolvimento econômico proposto, enfatizou-se a manutenção de uma ampla concertação, envolvendo representações da sociedade, Congresso Nacional, representações de trabalhadores

e empresariado. De acordo com o Plano de Governo *Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff*, a definição das prioridades se estabeleceria com a participação direta dos cidadãos, através das conferências nacionais envolvendo as diversas temáticas. Na seção que segue serão analisadas as linhas de ação traçadas no Plano Plurianual de Investimentos 2012-2015 e as medidas adotadas para a viabilização da proposta.

#### *5.2.3.1 Plano Plurianual 2012-2015 versus Programa de Governo Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff*

A transição do governo Lula para o governo Dilma constata-se a perspectiva de continuidade da política econômica e social que teria conduzido o Brasil a um período de expansão econômica e diminuição da pobreza, vislumbrando-se a consolidação do modelo de desenvolvimento econômico baseado na expansão do mercado interno e com uma forte atuação do Estado para reduzir a desigualdade na distribuição de renda. Nessa perspectiva, o PPA propõe a manutenção/intensificação das políticas de transferência de renda, valorização do salário mínimo, ampliação dos empregos formais e ações de inclusão produtiva como medidas para a redução das desigualdades sociais.

Conforme a orientação estratégica do PPA 2012-2015, o foco da ação governamental consistiria na consolidação do modelo de desenvolvimento econômico estabelecido no ciclo anterior, fundamentado no crescimento econômico com inclusão social, atentando-se aos novos desafios que se apresentam em razão das mudanças no cenário internacional bem como no âmbito interno, com a crise econômica na Europa, em 2011, como desdobramento da crise imobiliária ocorrida em 2008, nos Estados Unidos, a desaceleração do crescimento da China, bem como no âmbito interno, com o crescimento econômico em queda (BARBOSA, 2012). Nesse sentido, destaca-se o seguinte:

A preservação do padrão de desenvolvimento baseado no crescimento sustentado com inclusão social requer que, ao longo do período do PPA 2012-2015, sejam enfrentados novos desafios que emergem de um novo contexto internacional e das profundas transformações em andamento na sociedade e na economia brasileira. Dentre estes desafios, estão: a compatibilização das taxas de juros e câmbio com os objetivos de crescimento e estabilidade macroeconômica, ampliação das fontes de financiamento de longo prazo, aperfeiçoamento do sistema tributário, redução das desigualdades, erradicação da pobreza extrema e dinamização do mercado interno, elevação do investimento, ampliação da oferta e eficiência da rede de infraestrutura, aproveitamento das oportunidades do pré-sal e fomento à inovação. (BRASIL, PLANO PLURIANUAL 2012-2015, 2012, p.22).

As propostas apresentadas no Plano Plurianual indicam a persecução do aprofundamento do modelo de desenvolvimento caracterizado como neodesenvolvimentista, para tanto, ressaltando as bases consolidadas nos dois períodos de governo anteriores (2003-

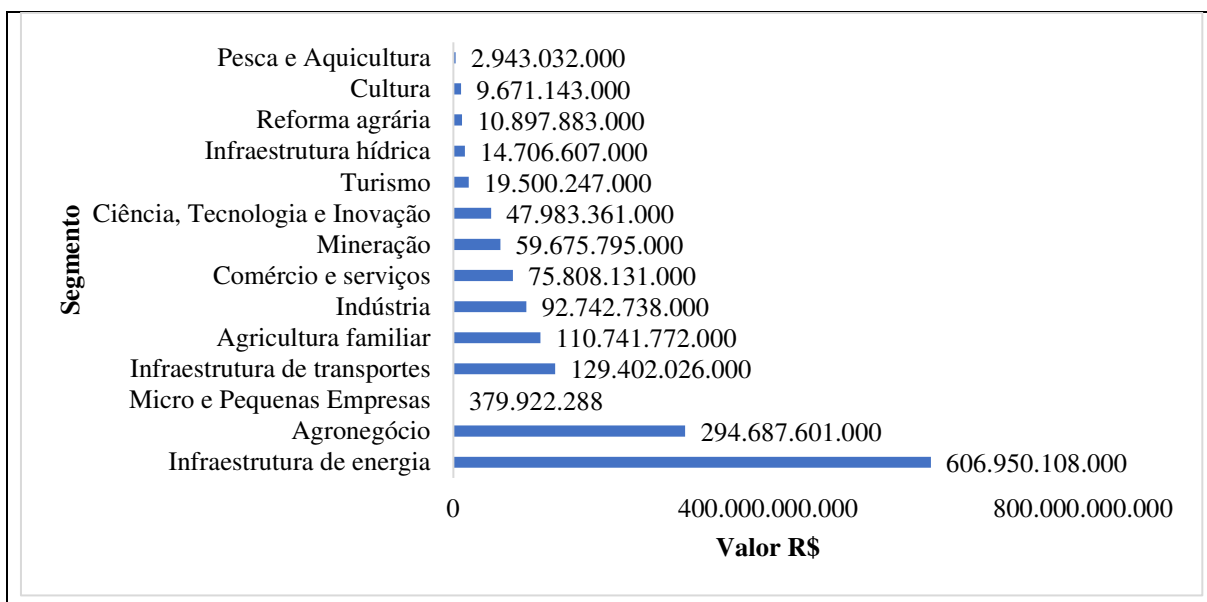


2010), quais sejam, o crescimento baseado no consumo de massa, no fortalecimento do mercado interno, com distribuição de renda, redução da vulnerabilidade externa e ampliação dos investimentos, principalmente na infraestrutura.

Um dos desafios sinalizados no programa de governo e ressaltado no PPA 2012-2015 refere-se às fontes de financiamento para projetos de longo prazo, a exemplo do segmento de infraestrutura, indicando a pretensão em elevar as fontes privadas de financiamento, de modo a reduzir a participação dos agentes financeiros públicos - BNDES, Banco do Brasil (BB) e da Caixa Econômica Federal - até então os principais financiadores desses projetos.

A análise dos investimentos programados para o quadriênio 2012-2015, conforme apresentados na Figura 12, revela os maiores volumes de recursos direcionados para os segmentos de infraestrutura de energia, agronegócio e infraestrutura de transportes, mantendo convergência com a trajetória dos dois períodos anteriores e as estratégias definidas para sustentação do crescimento, cabendo destacar a quarta posição ocupada pela agricultura familiar, no entanto, os valores estimados comparativamente ao agronegócio mantêm-se substancialmente inferiores.

**Figura 12 – Investimentos previstos PPA 2012-2015**



Fonte: Baseado no Plano Plurianual 2012-2015.

A ampliação dos investimentos em infraestrutura mostrados no PPA 2012-2015, integra a segunda etapa de implementação do Plano de Aceleração do Crescimento, constituindo-se num requisito para o avanço dos setores produtivos da economia do país, notadamente na infraestrutura de transporte rodoviário, ferroviário, portos, aeroportos e

armazenagem, além da expansão dos investimentos nos setores de petróleo e gás em face da perspectiva de exploração das novas reservas nos campos do pré-sal (BRASIL- PLANO PLURIANUAL 2012-2015, 2012). Ainda na perspectiva de suporte aos setores produtivos da economia, ressalta-se a necessidade de intensificar os esforços nas áreas de ciência e tecnologia, compreendendo a criação de um Sistema Nacional de Inovação, além de um maior envolvimento do setor privado, ampliando os seus investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PDI).

No caso da agricultura familiar, a correlação dos investimentos entre a pequena agricultura e a agricultura empresarial representada pelo agronegócio contrapõe esses segmentos, constituindo-se um elemento central do debate sobre a questão agrária. A hegemonia do agronegócio foi destacada pelo Entrevistado 3, ex-dirigente de instituto de pesquisas nacional e pesquisador que declarou que “evoluiu na agricultura familiar, sem abandonar o grande, o agronegócio, tendo coisas importantes como foram as compras públicas, mais investimentos em transportes, ciência e tecnologia [...]” (ENTREVISTADO 3, 2020).

No conjunto, é possível constatar alguns avanços nas políticas voltadas para a agricultura familiar, com o aumento dos investimentos, abertura de linhas de crédito e ampliação das políticas como PRONAF e PAA, que impactam positivamente a situação econômica dos agricultores familiares. No entanto, autores como Loureiro (2016) ressaltam que políticas como o PRONAF, além da sua submissão à lógica do sistema financeiro, induz o agricultor familiar a aderir à produção de commodities em razão da necessidade do rápido retorno para pagamento da dívida.

Quando são analisados os beneficiários dos investimentos projetados para o período 2012-2015, considerando os tipos de atividade e porte, os dados do PPA demonstrados no Quadro 3 mostram a prevalência da infraestrutura (energia, transporte, hídrica, ciência e tecnologia), com um total previsto de R\$ 799.042.102.000,00 (54,1%), sendo sucedido pelos setores representativos dos grandes empreendimentos (agronegócio, comércio e serviços, indústria, turismo), com um montante de R\$ 482.738.717.000,00 (32,7%); por fim, para os segmentos representativos dos micro e pequenos e médios empreendimentos (agricultura familiar, reforma agrária, aquicultura e pesca, micro, pequenas e médias empresas, cultura) programou-se o menor montante com um valor total de 194.309.547.288,00 (13,2%), embora, em termos de projeção dos investimentos do PPA, atingiu o maior percentual, comparativamente a 2008-2011 (8,2%) e 12,7% (2004-2007).

Quadro 3 – Beneficiários dos Investimentos PPA 2012-2015

SEGMENTO	INVESTIMENTOS (R\$)	PUBLICO ALVO
Infraestrutura de energia	606.950.108.000	Consumidores, setor produtivo, instituições de ensino, Concessionárias, permissionárias, agentes produtivos, Produtores rurais, associações e cooperativas, produtores industriais, fabricantes de bens de capital, instituições de pesquisa.
Agronegócio	294.687.601.000	Produtores, agroindústrias, exportadores, importadores, transportadores, reembaladores, armazenadores e demais integrantes da cadeia produtiva agropecuária, pequenos e médios produtores, cooperativas, associações de produtores e criadores
Infraestrutura de transportes	129.402.026.000	Usuários de transporte.
Agricultura familiar	110.741.772.000	Agricultores familiares, empreendedores familiares rurais, comunidades tradicionais, beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária e agentes de Ater
Indústria	92.742.738.000	Setor industrial produtivo das principais cadeias produtivas
Comércio e serviços	75.808.131.000	Empresas exportadoras ou com potencial exportador, segmentos econômicos importadores
Mineração	59.675.795.000	Pequena e média mineração, cooperativas extrativistas minerais e de garimpagem e comunidades e aglomerados populacionais de baixa renda que sobrevivem do aproveitamento econômico dos recursos minerais, empreendedores, pesquisadores, instituições governamentais e não-governamentais.
Ciência, Tecnologia e Inovação	47.983.361.000	Instituições de ensino e pesquisa; centros de pesquisa, empreendimentos de produção agropecuária, agroindustrial, Produtores, trabalhadores e comunidades ligadas à produção agropecuária e extrativista de base familiar, assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais e empreendimentos agropecuários e agroindustriais de pequeno porte, atuantes em pesquisa e desenvolvimento de produtos e processos em áreas de fronteira tecnológica.
Turismo	19.500.247.000	empresas, dos empreendimentos e dos profissionais do turismo
Infraestrutura hídrica	14.706.607.000	Comunidades, pequenos agricultores, centros industriais e a população urbana, concessionárias de serviços de saneamento e produtores dos setores primário e secundário.
Reforma agrária	10.897.883.000	Famílias assentadas; trabalhadores rurais sem-terra
Cultura	9.671.143.000	Empreendedores, empresas e arranjos produtivos dos diversos segmentos da Economia da Cultura; Grupos e redes de produtores culturais responsáveis pelas manifestações características da diversidade cultural brasileira
Pesca e Aquicultura	2.943.032.000	Pescadores, armadores de pesca, empresários de pesca, aqüicultores, comunidades e populações tradicionais, pescadores e agricultores familiares, associações e cooperativas de pesca, pescadores industriais, artesanais
Micro e Pequenas Empresas	379.922.288	Microempresas e empresas de pequeno e médio porte, cooperativas e associações de trabalhadores, profissionais liberais, microempreendedores, arranjos produtivos locais, Artesãos, Pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, autônomos, cooperativas, empresas auto gestonárias, associações,

		agências de fomento da economia solidária, empreendimentos econômicos solidários e/ou associativos
<b>TOTAL</b>	<b>1.476.090.366.288</b>	

Fonte: Baseado no Plano Plurianual 2012-2015

Conforme se verifica, houve um incremento significativo nos recursos programados dos investimentos em infraestrutura, ressaltando-se, de acordo com os dados do PPA 2012-2015, o predomínio das modalidades rodoviária e ferroviária no segmento de transporte e, no setor de energia, petróleo e gás/combustíveis e energia elétrica, ao passo que no tocante aos grandes empreendimentos dos setores produtivos da economia, o agronegócio se mantém entre os maiores detentores dos recursos programados para o período.

**Tabela 10 – Comparativo PPA 2004-2007 versus PPA 2008-2011 versus PPA 2012-2015**

SEGMENTO	INVESTIMENTOS PREVISTOS (R\$) -2003-2015		
	2004-2007	2008-2011	2012-2015
Agronegócio	10.477.523.981	18.558.010.931	294.687.601.000
Agricultura familiar	13.510.012.050	15.283.170.285	110.741.772.000
Aquicultura e pesca	1.173.961.287	5.506.842.863	2.943.032.000
Cultura	811.617.698	4.269.086.919	9.671.143.000
Ciência, tecnologia e inovação	9.129.988.751	21.809.594.585	47.983.361.000
Comércio e serviços	11.738.379.973	8.731.012.060	75.808.131.000
Indústria	4.924.585.174	29.558.070.705	92.742.738.000
Infraestrutura de Transportes	18.911.048.468	55.687.863.326	129.402.026.000
Infraestrutura energética	120.449.540.537	317.950.828.091	606.950.108.000
Infraestrutura hídrica	2.574.081.203	8.982.002.510	14.706.607.000
Micro, pequenas e médias empresas	980.243.482	661.817.146	379.922.288
Mineração	880.744.921	1.940.664.156	59.675.795.000
Reforma agrária	9.978.776.109	14.544.983.227	10.897.883.000
Turismo	2.247.756.566	13.729.694.711	19.500.247.000
<b>TOTAL</b>	<b>207.788.260.200</b>	<b>517.213.641.515</b>	<b>1.476.090.366.288</b>

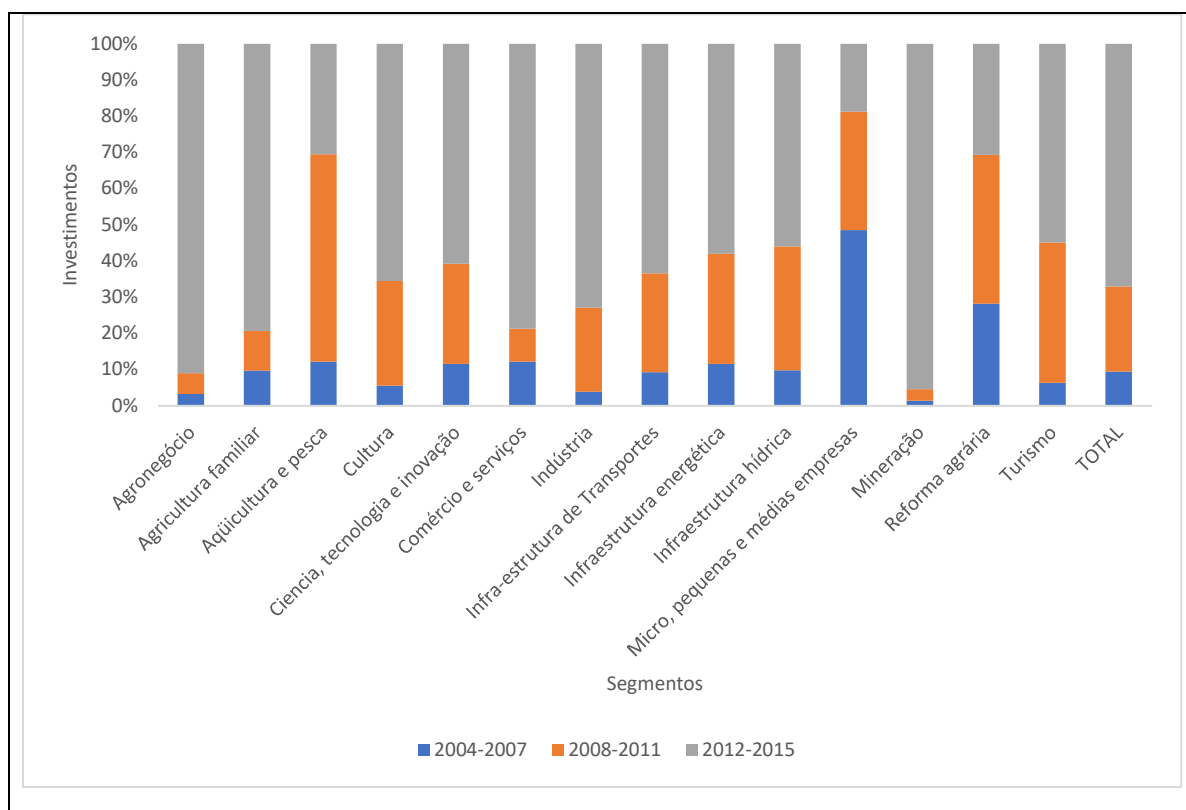
Fonte: Baseado nos Plano Plurianuais 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015

Comparativamente aos investimentos previstos para os dois períodos de governo anteriores, houve um aumento significativo dos níveis de investimentos estimados no Plano Plurianual para o período 2012-2015, correspondendo, aproximadamente a 285% em relação ao PPA 2008-2011 e 713% em comparação ao PPA 2004-2007. Nesse sentido, revela a manutenção da estratégia de ativação do papel do estado no impulso aos investimentos e medidas para enfrentamento dos desafios impostos em virtude dos contextos desfavoráveis no cenário internacional, que manifestaram sinais de desaceleração econômica em 2010, conforme Barbosa (2013). Seguindo a tendência dos PPAs anteriores, particularmente, com a implementação do PAC, a partir de 2008, os segmentos de infraestrutura de energia e transporte

são predominantes no planejamento dos investimentos, sendo sucedidos pelos setores do agronegócio, agricultura familiar e indústria, conforme se apresenta na Tabela 10. Ademais, merece atenção o aumento dos investimentos planejados para o setor de comércio e serviços e ciência e tecnologia, que se destacam no Programa de Governo, objetivando “transformar o Brasil em potência científica e tecnológica (2012-2015).” (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, OS 13 COMPROMISSOS DE DILMA ROUSSEFF, 2010, p. 13)

Quando se analisa o planejamento dos investimentos envolvendo os três períodos de governo, há avanços significativos do PPA 2012-2015 em relação aos períodos anteriores, destacando-se os segmentos da infraestrutura econômica (transporte, energia, ciência, tecnologia e inovação) e nos segmentos econômicos (o agronegócio, agricultura familiar, comércio/serviços, indústria), ao passo que se reduziram os investimentos previstos para os micro, pequenos e médios empreendimentos e para a reforma agrária.

**Figura 13 – Investimentos previstos PPA 2004-2007 versus PPA 2008-2011 versus PPA 2012-2015**



Fonte: Baseado nos Planos Plurianuais 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015

O incremento significativo dos recursos estimados no PPA 2012-2015 para os segmentos de infraestrutura converge com o aperfeiçoamento do Programa de Aceleração do Crescimento, com a formulação do PAC 2, que ampliou as concessões de rodovias e ferrovias previstas pelo PAC, além de incluir portos e aeroportos no programa de concessões. O setor

industrial, comparativamente aos dois períodos anteriores, teve um acréscimo importante no montante programado para o período do governo Dilma, destacando-se a implementação do Plano Brasil Maior, que visava “fortalecer as cadeias produtivas e fomentar a inovação tecnológica como forma de agregar valor aos produtos exportados e elevar a participação do país nos mercados mundiais mais dinâmicos.” (PPA 2012-2015, p. 21). Nesse sentido, as intervenções no setor industrial poderiam modificar a sua dinâmica, considerando que, de acordo com Barbosa (2013, p. 95), um dos pontos marcantes do período entre 2003 e 2012 foi o crescimento substancial das importações, refletindo numa maior abertura da economia brasileira bem como a perda de competitividade da indústria nacional em decorrência da apreciação cambial.

Na sequência, será realizada a análise da execução orçamentária, estabelecendo a confrontação entre as ações propostas no PPA 2012-2015 e a sua efetivação, considerando as linhas norteadoras do programa de Governo *Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff*.

### 5.2.3.2 A operacionalização do programa de governo: Plano Plurianual 2012-2015 versus execução orçamentária

A análise dos recursos aplicados mostra que os maiores montantes empregados foram nos segmentos da indústria, comércio e serviços e infraestrutura de transportes, mostrando uma alteração em relação ao programado no PPA, que havia estimado maior volume de recursos para a infraestrutura de energia e agronegócio, ressaltando-se a prevalência das aplicações originárias das instituições de fomento BNDES/BNB, com a liderança do setor industrial, conforme mostra a Tabela 11.

**Tabela 11 – Execução Orçamentária 2012-2015**

SEGMENTO	INVESTIMENTOS REALIZADOS 2012-2015 (em R\$ 1,00)		
	ORÇAMENTO EXECUTIVO	ESTATAIS (BNDES/BNB)	TOTAL EXECUTIVO /ESTATAIS
Agronegócio	17.345.482.556	65.225.581.086	82.571.063.641,70
Agricultura familiar	6.301.027.177	13.544.517.030	19.845.544.207,42
Ciência, Tecnologia e Inovação	21.671.752.340	0	21.671.752.340,27
Indústria	5.340.900.394	208.407.812.558	213.748.712.951,98
Infraestrutura de energia	6.182.573.030	80.037.769.807	86.220.342.837,42
Infraestrutura de transportes	28.401.608.179	129.262.582.813	157.664.190.992,00
Infraestrutura hídrica	2.597.645.690	0	2.597.645.690,13
Comércio e serviços	5.136.916.907	184.051.220.792	189.188.137.699,04
Micro, pequenos, médios empreendimentos	1.049.999.671	10.156.029.070	11.206.028.741,22

Mineração	165.425.525	325.974.186	491.399.711,62
Aquicultura e Pesca	473.021.640	134.230.518	607.252.158,71
Turismo	1.008.417.038	0	1.008.417.037,89
Reforma agrária	687.155.248	0	687.155.248,43
Cultura	4.066.827.527	0	4.066.827.527,36
<b>TOTAL</b>	<b>100.428.752.924</b>	<b>691.145.717.861</b>	<b>791.574.470.785</b>

Fonte: Elaboração própria, baseada na Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, dados do BNDES e BNB.

Ao confrontar os investimentos previstos no PPA 2012-2015 com os investimentos efetivamente realizados, na hierarquização da distribuição dos recursos, destaca-se a manutenção do patamar de investimentos no segmento infraestrutura de transportes, ao passo que houve um aumento substancial dos valores investidos no setor industrial, comércio e serviços e aos micro, pequenos e médios empreendimentos com predomínio dos investimentos provenientes das estatais, como demonstrado na Tabela 12.

**Tabela 12 – Comparativo investimentos previstos versus recursos aplicados 2012-2015**

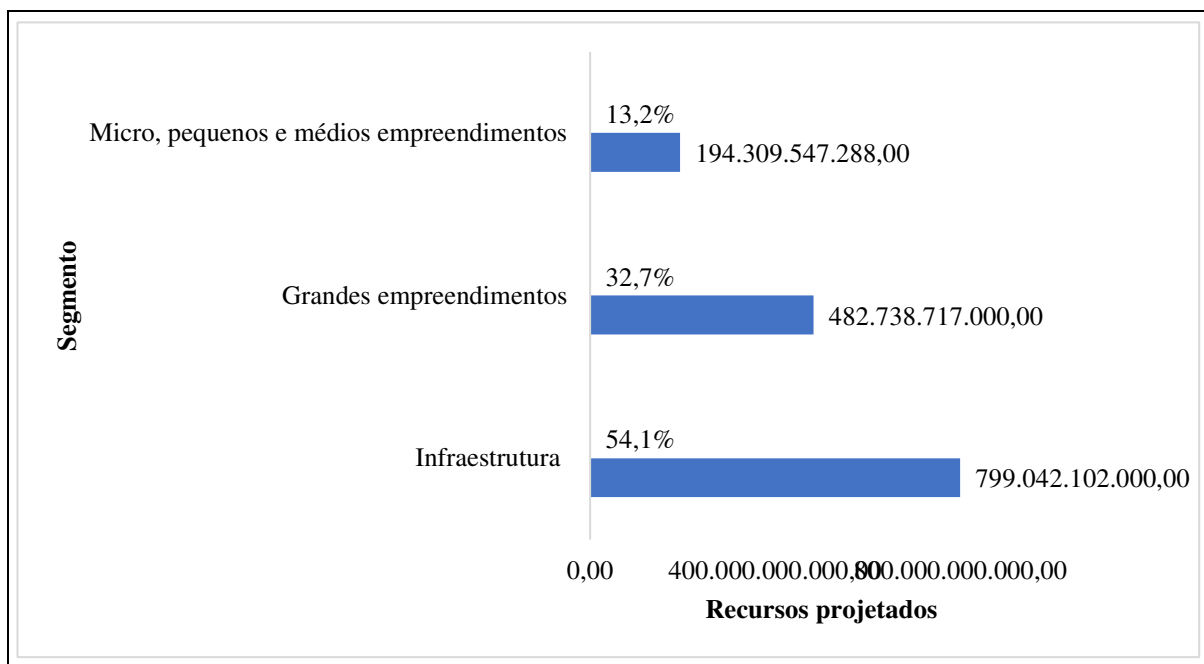
<b>SEGMENTO</b>	<b>INVESTIMENTOS PREVISTOS PPA 2012-2015 (em R\$ 1,00)</b>	<b>RECURSOS APLICADOS EXECUTIVO/ESTATAIS (R\$ 1,00)</b>
Agronegócio	294.687.601.000	82.571.063.642
Agricultura familiar	110.741.772.000	19.845.544.207
Ciência, Tecnologia e Inovação	47.983.361.000	21.671.752.340
Indústria	92.742.738.000	213.748.712.952
Infraestrutura de energia	606.950.108.000	86.220.342.837
Infraestrutura de transportes	129.402.026.000	157.664.190.992
Infraestrutura hídrica	14.706.607.000	2.597.645.690
Comércio e serviços	75.808.131.000	189.188.137.699
Micro, pequenos, médios empreendimentos	379.922.288	11.206.028.741
Mineração	59.675.795.000	491.399.712
Aquicultura e Pesca	2.943.032.000	607.252.159
Turismo	19.500.247.000	1.008.417.038
Reforma agrária	10.897.883.000	687.155.248
Cultura	9.671.143.000	4.066.827.527
<b>TOTAL</b>	<b>1.476.090.366.288</b>	<b>791.574.470.785</b>

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do PPA 2012-2015, da Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade e do BNDES e BNB

Ao apurar os beneficiários dos recursos aplicados, observa-se que os investimentos destinados aos segmentos representativos dos grandes empreendimentos (agronegócio, comércio e serviços, indústria) concentraram o maior percentual, com um montante de 486.516.331.330,61 (61,5%) sucedido do setor da infraestrutura (energia, transporte, hídrica, ciência e tecnologia), com um total aplicado de R\$ 268.153.931.859,82 (33,9%); por fim, para os setores representativos dos micro e pequenos e médios empreendimentos (agricultura

familiar, reforma agrária, aquicultura e pesca, micro, pequenas e médias empresas, cultura) foi aplicado o menor montante com um valor total de R\$ 36.904.207.594,76(4,7%), confirmando a posição encontrada na programação do PPA 2012-2015 como demonstrado na Figura 14.

**Figura 14 – Beneficiários dos recursos projetados 2012-2015**



Fonte: Elaboração própria, baseada em dados do PPA 2012-2015

Quando se considera todo o período de abrangência da análise (2003-2015), a correlação entre os recursos aplicados e setores beneficiados constata-se que os segmentos industrial, infraestrutura de transportes e comércio e serviços atingiram os maiores patamares; dentre os investimentos voltados às atividades de pequeno porte, a agricultura familiar prevalece, tendo o melhor desempenho em termos orçamentários no governo Dilma, juntamente com os micro, pequenos e médios empreendimentos, conforme exposto na Tabela 13.

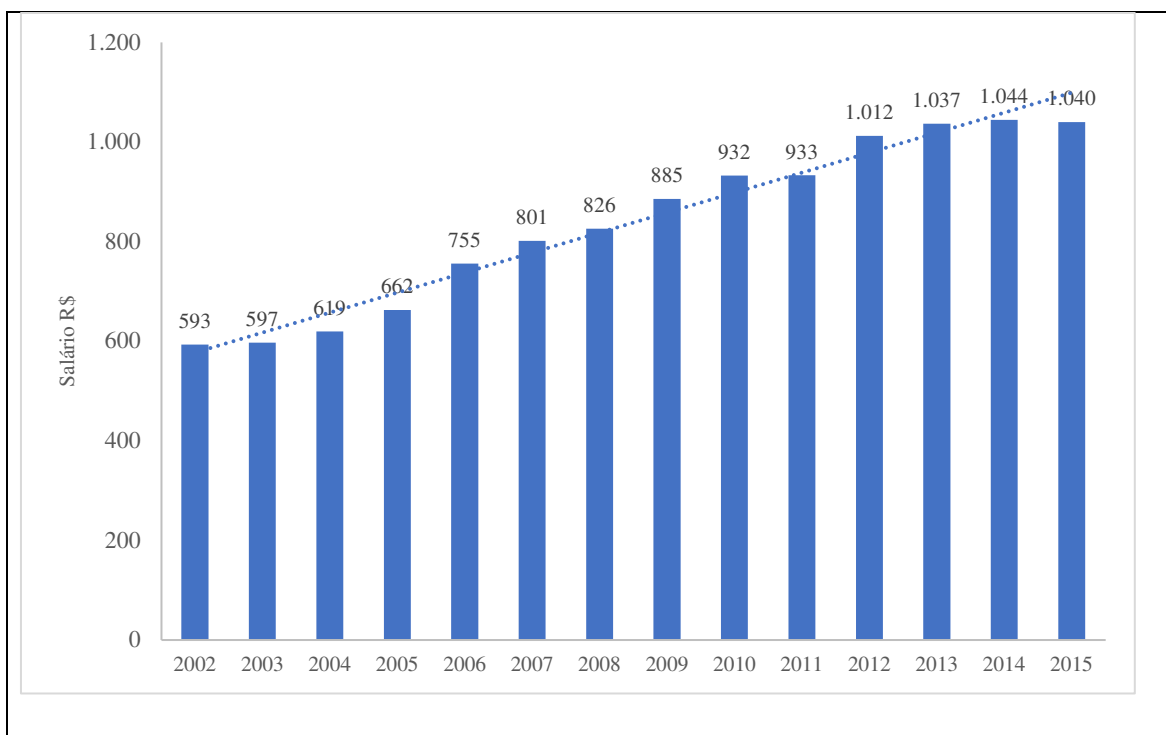


Tabela 13 – Comparativo na aplicação dos recursos 2003-2015

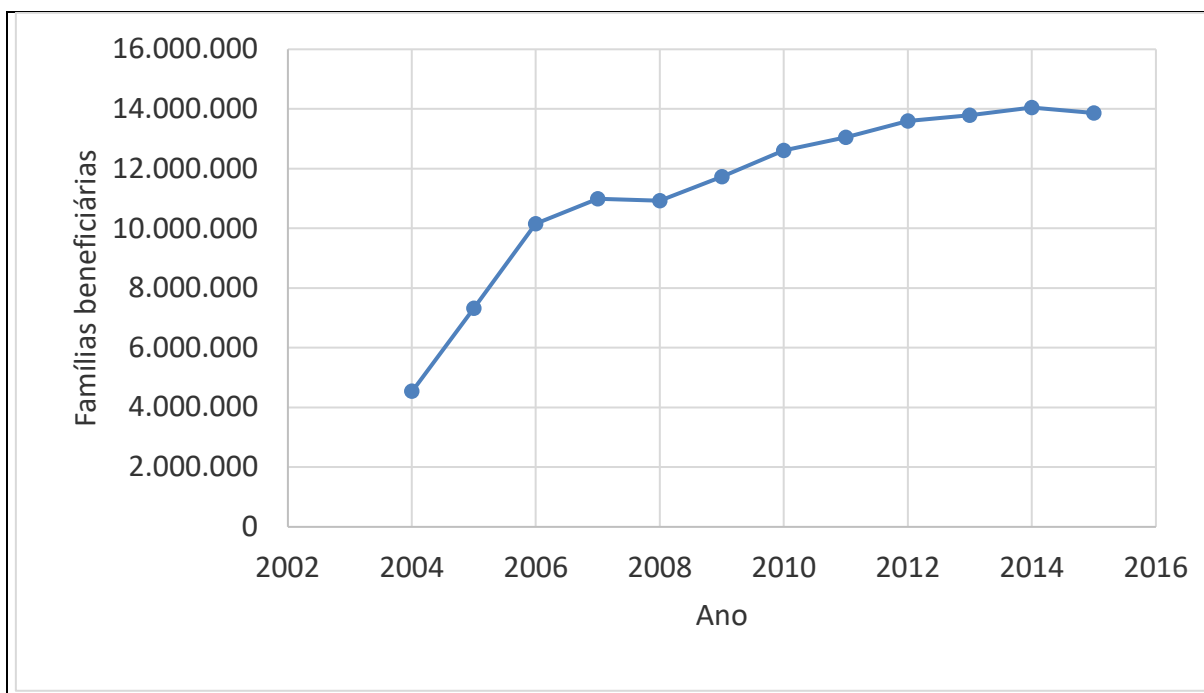
SEGMENTO	RECURSOS APLICADOS EXECUTIVO/ESTATAIS (em R\$ 1,00)			TOTAL
	2012-2015	2008-2011	2004-2007	
Indústria	213.748.712.951,98	240.865.452.811,22	101.007.092.405,81	555.621.258.169,01
Infraestrutura de Transportes	157.664.190.992,00	139.303.394.857,80	51.790.494.544,40	348.758.080.394,20
Comércio e serviços	189.188.137.699,04	95.112.858.226,73	26.827.322.397,64	311.128.318.323,42
Infraestrutura energética	86.220.342.837,42	59.681.976.727,46	23.428.015.734,06	169.330.335.298,94
Agronegócio	82.571.063.641,70	43.125.143.884,12	30.515.971.232,03	156.212.178.757,85
Ciência, tecnologia e inovação	21.671.752.340,27	16.984.454.495,00	11.319.886.683,54	49.976.093.518,81
Agricultura familiar	19.845.544.207,42	13.655.364.254,14	14.008.081.873,34	47.508.990.334,90
Micro, pequenos e médios empreendimentos	11.206.028.741,22	6.348.824.572,12	1.921.467.282,33	19.476.320.595,67
Cultura	4.066.827.527,36	3.106.658.598,68	1.683.290.024,12	8.856.776.150,16
Mineração	491.399.711,62	2.085.243.614,96	974.708.055,76	3.551.351.382,34
Turismo	1.008.417.037,89	1.996.394.648,17	1.872.214.613,46	4.877.026.299,52
Infraestrutura hídrica	2.597.645.690,13	996.376.630,89	834.764.931,15	4.428.787.252,17
Reforma agrária	687.155.248,43	519.010.457,32	1.396.362.612,98	2.602.528.318,73
Aquicultura e pesca	607.252.158,71	360.337.492,99	381.054.544,68	1.348.644.196,38
<b>TOTAL</b>	<b>791.574.470.785,19</b>	<b>624.141.491.271,60</b>	<b>267.960.726.935,30</b>	<b>1.683.676.688.992,10</b>

Fonte: Elaboração própria, baseada na Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, dados do BNDES e BNB.

No que se refere às políticas macroeconômicas, de acordo com Barbosa (2013), as medidas adotadas pelo governo Lula entre 2009 e 2010 para enfrentar os efeitos da crise de 2008 e recuperar o crescimento econômico exigiram, no início de 2011, que o governo Dilma empreendesse uma política macroeconômica mais restritiva de combate à inflação, combinada com uma série de medidas “macro prudenciais”, que desestimularam a expansão de operações de crédito de risco elevado. Por outro lado, foram mantidas as políticas de elevação do salário-mínimo, de transferência de renda e combate à pobreza, conforme se observa na Figura 15 e Figura 16, que mostram a manutenção da trajetória do crescimento do salário mínimo médio real e da incorporação de beneficiários ao Programa Bolsa Família, respectivamente.

**Figura 15 – Salário Mínimo médio real anual 2003-2015**

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IPEA

**Figura 16 – Famílias beneficiadas do Bolsa-Família**

Fonte: Baseado no MDS.

Em 2011, registrou-se uma queda do crescimento do PIB, saindo de 7,5%, em 2010, para 4%, com isso, a partir de 2012, foram retomadas as políticas mais expansionistas, a partir da adoção de uma “nova matriz econômica”, que focava a ampliação dos investimentos

produtivos e em infraestrutura com o objetivo de eliminar o rentismo com a dívida pública, (BASTOS, 2016).

Os dados do Banco Central revelam que, em 2011, houve aumento da taxa de juros (taxa Selic), de 10,75 % a.a., em 2010, para 11% e, na sequência reduziu significativamente, para 7,25% a.a., o menor percentual alcançado desde 2003, sendo um marco da estratégia de mudança da matriz econômica adotada pelo governo, voltando a elevar em 2014 com a taxa de 11,75% e encerrando 2015, com 14,25%, o maior patamar atingido no governo Dilma. Quanto à inflação, de acordo com os dados do IBGE, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor-INPC, manteve-se a tendência registrada em 2010 (6,47), apurando-se em 2011 o índice de 6,08, chegando a 2014 com 6,23, e em 2015 alcançou o maior índice, 11,28. Em relação às transações com o comércio exterior, os saldos da balança comercial registraram uma melhoria no ano de 2011, comparativamente a 2010, superando o saldo de US\$ 18.491,00 milhões, atingindo o superávit de US\$ 27.625,04 milhões, no entanto, nos anos subsequentes ocorreram quedas, atingindo um saldo negativo de US\$ -6.629,25 milhões em 2014, registrando-se uma recuperação no ano de 2015, com saldo positivo de US\$ 17.654,68 milhões, com taxas de câmbio anuais que variaram entre R\$ / US\$ 1,67(2011) e R\$ / US\$ 3,33 (2015), sendo este o maior nível de depreciação alcançado no período 2003-2015.

Singer (2015) destaca que o governo Dilma enfrentou a segunda fase da crise financeira internacional, iniciada em 2008, e, para enfrentá-la, o governo retomou a estratégia de buscar manter o ritmo de crescimento, para tanto, adotando uma nova matriz econômica, com a seguinte composição: redução substancial da taxa de juros (em 2012, caiu para 7,25%); expansão significativa da linha de crédito do BNDES subsidiado para o investimento das empresas, por meio de repasses recebidos do Tesouro; investimento na reindustrialização, com o lançamento do Plano Brasil Maior, que inclui medidas de redução do IPI sobre bens de capital e ampliação do MEI - Microempreendedor individual-, desonerações diversas (folha de pagamentos, IPI, COFINS); na infraestrutura, o Programa de Investimentos em Logística (PIL), para estimular investimentos em rodovias e ferrovias; reforma do setor elétrico; desvalorização do real; controle da entrada de capitais; proteção da produção interna, a exemplo do Programa de Compras Governamentais. Trata-se de uma série de medidas que, conforme destaca o autor, rompeu com o tripé neoliberal (metas de inflação apertadas com juros altos, superávit primário elevado e câmbio flutuante) e que garantiram elevar o crescimento, em 2013, embora num patamar inferior à média do período do governo anterior. Na sequência, houve desaceleração, chegando a 0,5 no último ano do primeiro governo, registrando índice negativo no PIB do ano de 2015, conforme apresentado na Tabela 14.

Tabela 14 – Indicadores macroeconômicos 2003-2015

Ano	Taxa de juros Selic (% a.a.)	Taxa de Câmbio R\$ / US\$ Anual	Inflação (INPC)	Balança Comercial Saldo - US\$ (milhões)	PIB (%a.a.)
2003	16,50	3,08	10,38	23.748,77	1,1
2004	17,75	2,93	6,13	32.538,10	5,8
2005	18,00	2,44	5,05	43.425,47	3,2
2006	13,25	2,18	2,81	45.119,04	4,0
2007	11,25	1,95	5,16	38.483,34	6,1
2008	13,75	1,83	6,48	23.801,87	5,1
2009	8,75	2,00	4,11	24.957,94	-0,1
2010	10,75	1,76	6,47	18.491,00	7,5
2011	11,00	1,67	6,08	27.625,04	4,0
2012	7,25	1,95	6,20	17.419,62	1,9
2013	10,00	2,16	5,56	388,58	3,0
2014	11,75	2,35	6,23	-6.629,25	0,5
2015	14,25	3,33	11,28	17.654,68	-3,5

Fonte: Baseado no IBGE/PNAD e Banco Central

A implantação da nova matriz econômica se deu num contexto de recuperação da economia dos efeitos da crise de 2008, o que produziu no governo Dilma expectativas de aprofundar/radicalizar a agenda desenvolvimentista, no entanto tal propósito significava “mudar a relação entre orçamento público e patrimônio privado, reduzindo transferências financeiras para portadores da dívida pública.” (BASTOS, 2016, p.18), o que gerou reações dos interesses ameaçados, para as quais, segundo o autor, o governo não se preparou e os desdobramentos culminaram no recuo das medidas, a partir de 2013. O Entrevistado 4, cientista político, estudioso do tema, destacou as tentativas de mudanças de estratégia do governo Dilma, enfatizando que:

Dilma tenta colocar em prática a promessa mais importante da sua primeira campanha que era diminuir os juros a nível internacional para não atrair capital especulativo. Ela não consegue controlar a ofensiva contra ela, ela tenta uma política de desoneração e também não dá certo porque não há contrapartida, não consegue uma contrapartida do empresariado, tem desoneração, mas não só não investe como não mantém os preços, não mantém o nível de emprego. Apesar disso, ela faz um muito bom governo em termos de políticas sociais que já vinham bem, teve minha casa minha vida criou mais médicos. (ENTREVISTADO 4, 2020).

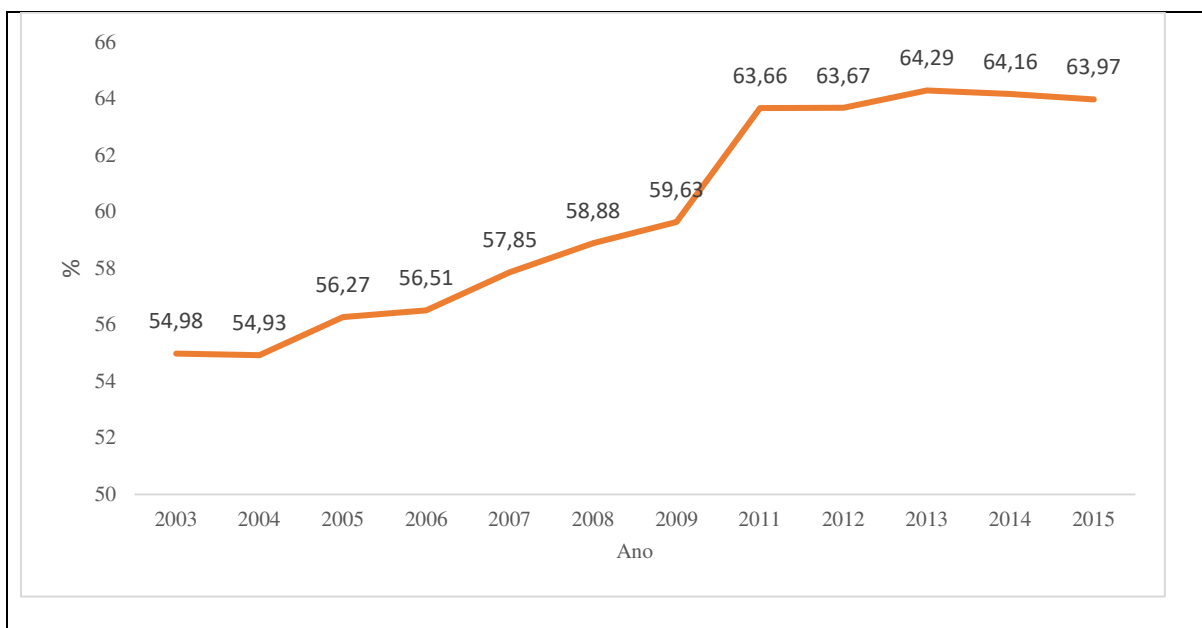
Singer e Loureiro (2016), ressaltam que, devido aos efeitos da crise internacional iniciada em 2008, coube a Dilma a retomada da intervenção do estado com mais intensidade, apostando numa coalizão entre industriais e trabalhadores, em detrimento dos altos ganhos do capital financeiro, pressionando instituições privadas a reduzirem os lucros com o apoio dos

bancos públicos. No entanto, segundo os autores, com a atuação do Banco Central na elevação das taxas de juros em 2013, paralisou o avanço desenvolvimentista, ao passo que as reações da coalizão rentista se intensificaram com o apoio da mídia, provocando o recuo do governo. Nesse sentido, Singer (2016, p. 22) destaca que, devido à falta de apoio para assegurar o modelo desenvolvimentista do governo Dilma, o movimento em favor da “reversão neoliberal completa” conquista cada vez mais o apoio do conjunto da burguesia, contando com o suporte da classe média tradicional e setores da nova classe trabalhadora.

De acordo com Braga (2016), os setores médios tradicionais, que eram aliados do PT até a crise do Mensalão, avançaram em direção à “agenda econômica direitista”, motivadas por algumas mudanças no cenário, resultantes da implementação do modelo de desenvolvimento como aumento salarial do trabalho doméstico, decorrente da formalização, crescimento dos preços dos serviços em função do aumento da demanda gerada pela melhoria de renda das classes populares, menor desigualdade no acesso a espaços antes reservados às classes médias, como no mercado de trabalho e universidades, que estimularam a adesão à onda de protestos iniciada em 2013.

No que se refere à geração de empregos, conforme os dados do IBGE do mercado de trabalho, no período 2012-2015 o setor do comércio aparece como o líder das ocupações, sucedido pela construção, agricultura e pecuária, serviços (domésticos, prestados a empresas e às famílias, de alojamento e alimentação), transporte e armazenagem, estabelecendo uma correlação entre alguns dos setores com maiores volumes de recursos aplicados – agronegócio, comércio e serviços - , destacando-se, ainda, nas ocupações o segmento da construção, em grande medida, impulsionado pelos investimentos do PAC, entretanto, como mostra a Figura 17, o ritmo do crescimento de empregos de carteira assinada diminuiu a partir de 2011, registrando tendência de queda a partir de 2014.

**Figura 17 – Pessoas com carteira de trabalho assinada no conjunto de empregados no trabalho principal 2003-2015**



Fonte: Baseado no IBGE/PNAD

Conforme se constata, o conjunto de medidas traçadas pelo governo Dilma para alavancar o crescimento não trouxe os resultados esperados e, conforme registrado, a economia desacelerou. Dentre as várias razões para essa desaceleração, Barbosa (2013) aponta fatores internos e externos, a exemplo das incertezas da economia mundial, a diminuição do consumo interno, a redução do volume das exportações, entre outros. O Entrevistado 2, ex-integrante da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério do Planejamento, destaca o caso exemplar de insucesso ocorrido com as desonerações implementadas pelo governo, as quais não se reverteram em investimentos na produção pelos representantes do setor produtivo da economia:

[...] nem sempre, digamos, as iniciativas que nós tomamos tiveram o melhor resultado, acho que o caso da desoneração é o mais claro deles em que não houve um investimento grande das empresas como a gente esperava em função da desoneração. Eu acho que tem aí problemas de várias naturezas, inclusive a de que as empresas acham mais cômodo botar dinheiro no mercado financeiro do que produzir, do que se arriscar. Então eu acho que esse é um desafio grande para quem está à frente do Governo Federal, para que as empresas realmente deem esse salto. Acho que esse é um elemento importante: eles ficam tentados a ganhar mais no sistema financeiro do que produzindo, nessas duas balanças, às vezes eles preferem. Acho que isso é um elemento importante, usar o meu dinheiro para investir produtivamente ou eu aplico no mercado financeiro e tenho digamos o resultado mais fácil. Por isso a questão da taxa de juros é muito importante. (ENTREVISTADO 2, 2019).

Singer (2015) argumenta que a nova matriz econômica que Dilma propôs se tratava de uma inflexão desenvolvimentista, com a qual se aprofundaria o ativismo estatal, a qual já vinha sendo preparada, entretanto a sua implementação implicaria o enfrentamento “ao núcleo

duro do capital”. Assim, o autor destaca que à medida que a presidente entrou nesse combate, foram surgindo tensionamentos que se estenderam para além do setor financeiro, incluindo o alinhamento dos industriais a esse setor, cujos desdobramentos culminaram com as ondas de protestos, em 2013, conduzindo o governo ao recuo da estratégia e redirecionamento das intervenções.

No início de 2011, os produtivistas apresentaram-se ao público por meio de documento assinado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Força Sindical, o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo... O Plano Brasil Maior, lançado pelo governo em agosto de 2011, equivale a uma resposta ao documento dos produtivistas. De acordo com o plano, o desafio seria o Brasil “sair da crise internacional em melhor posição do que entrou...” Decorridos três anos da máxima unidade produtivista, a situação tinha-se alterado por completo. Os industriais pareciam ter aderido ao programa rentista. Com isso, do setor financeiro ao industrial, passando pelo agronegócio, o comércio e os serviços, a unidade capitalista em torno do corte de gastos públicos, queda no valor do trabalho e diminuição da proteção aos trabalhadores tornava-se completa. (SINGER, 2015, pp. 55-57).

As alterações no posicionamento da base social de apoio ao programa de governo são ressaltadas pelo Entrevistado 1, ex-integrante governo federal em órgão da administração indireta, que identifica a manutenção do apoio de uma ampla coalizão de forças até 2010, primeiro e segundo governo de Lula, na sequência, reação ao aprofundamento das intervenções expansionistas:

[...] os dois primeiros governos Lula tiveram uma composição de um bloco de poder que eu diria que combinou os trabalhadores organizados das cidades, aí tanto os trabalhadores industriais como os trabalhadores de comércio, envolveram aí os segmentos médios da sociedade brasileira, envolveu parte da burguesia industrial brasileira, envolveu o empresariado da construção civil brasileira, envolveu a agricultura familiar e o agronegócio no Brasil, até 2010. Essa coalizão de forças funcionou na política e na economia durante esse período. A partir de 2010 você teve um afastamento de parte da agricultura, parte da agricultura do agrobusiness [...] você teve um certo afastamento da base de apoio dos trabalhadores organizados em um primeiro momento, eles ficaram um pouco assustados com a política da Dilma de ajuste que ela implementou, você tem um afastamento claro dos segmentos de serviços e os segmentos médios que emergiram, que melhoraram de renda durante os primeiros governos Lula, que queriam mais e que não tiveram a resposta. Então nós chegamos à crise de 2013 com uma base de apoio social bastante diferenciado...então isso levou se traduzir numa situação de crescente dificuldade do governo no parlamento [...]. (ENTREVISTADO 1, 2019)

Contrariamente à visão da existência de uma frente de apoio aos governos Lula-Dilma, o Entrevistado 3, ex-dirigente de instituto de pesquisas nacional, argumenta que não houve amplo apoio da sociedade àqueles governos, mas apoios pontuais, que se alteraram durante os mandatos, não havendo comprometimento da maioria com o modelo de desenvolvimento proposto a partir de 2003, conforme declara:

A maioria não estava comprometida, estava polarizada, não houve amplo apoio da sociedade, houve apoio pontual. As eleições foram vencidas em 2º turno, sempre com polarização. Os serviços foram ficando mais caros com a expansão/interiorização das

universidades, houve estagnação das grandes cidades, faltaram as condições de expansão da classe média, a classe média se descolou saindo da base de apoio. O segmento da base foi beneficiado, houve mudança na base de sustentação, a classe miserável passou a apoiar. (ENTREVISTADO 3, 2020).

No tocante ao apoio do legislativo à proposta de desenvolvimento dos governos Lula e Dilma, o Entrevistado 8 deputado federal, ex-integrante de comissão de planejamento e orçamento e de comissão de relações exteriores, destacou como aspectos relevantes o fato de o Partido dos Trabalhadores ter a maior bancada no governo Lula e a alta adesão dos congressistas às propostas, conforme argumenta:

A bancada do PT tinha 94 deputados, era a maior. Havia o predomínio do Centrão, a agenda democrática popular tentou implementar várias políticas, conseguiu aprovar muitas das propostas. A força da Presidência da República permitiu que houvesse a adesão. O Congresso não foi empecilho, eles tinham sua agenda e tiveram espaço, acesso para atender suas demandas, recursos de emendas, etc. A diferença é quem comanda, Lula deu a linha. Houve resistência em algumas pautas, por exemplo a reforma tributária, às políticas que mexiam com o empresariado. O governo tinha a maioria no senado, poderia até ter sido mais ousado. O maior problema é o sistema eleitoral. (ENTREVISTADO 8, 2021).

De acordo com Boito Jr e Berringer (2013, p. 32), a frente política que avalizou a implementação da política de desenvolvimento proposta pelos governos do PT tinha uma composição ampla e heterogênea - grande burguesia interna (composta dos setores indústria, mineração, construção pesada e o agronegócio), a baixa classe média, o operariado urbano, o campesinato, desempregados, subempregados, trabalhadores por conta própria, camponeses em situação de penúria e a “massa marginal” -, logo, com tal diversidade, incorporava uma série de contradições, as quais, segundo os autores, em períodos de crise, a unidade fica ameaçada, dados os conflitos de interesses, a exemplo das políticas distributivas, como o aumento do salário mínimo, que geram impacto sobre os lucros. Sob essa perspectiva, quando se trata da falta de apoio à nova matriz econômica proposta por Dilma, atribui-se à desarticulação dessa frente, tendo como movimento principal a adesão da grande burguesia interna, que é considerada a força dirigente da frente neodesenvolvimentista na visão dos autores, à “ofensiva neoliberal restauradora” do capital financeiro internacional, por “desconfiar que os governos do PT possam voltar a lhes conferir os altos ganhos da década passada, parece preferir, mais uma vez, juntar-se ao capital financeiro e à direita que se rearticularam bravamente desde junho de 2013.” (BERRINGER, 2014, p. 307).

Importante destacar que algumas medidas consideradas estruturantes do modelo de desenvolvimento, compreendidas num programa de reformas institucionais e políticas – tributária, agrária, trabalhista, política – não avançaram significativamente, a exemplo da regressividade do sistema tributário e a política de reforma agrária, que focou mais na



regularização fundiária, não atendendo à demanda de desapropriações que, segundo Fernandes (2013, p. 193) poderia contribuir para o desenvolvimento da agricultura. Barbosa (2013) destaca as minirreformas feitas pelo governo Lula: em 2003, a tributária, que alterou o regime de arrecadação do PIS e Confins, a prorrogação da CPMF; a previdenciária, que elevou o valor do teto para contribuição ao INSS, estabeleceu idade mínima para aposentadoria dos funcionários públicos federais, contribuição previdenciária compulsória de 11% por parte dos servidores inativos; reformas financeiras, a saber, Lei das Falências, que propiciou a expansão dos créditos das empresas e introdução do crédito pessoal (crédito consignado), que ampliou o acesso das famílias a créditos. As lacunas deixadas pela ausência das reformas foram umas das questões mais ressaltadas pelos entrevistados, conforme exposto pelo Entrevistado 7, representante da Confederação Nacional da Agricultura Familiar-CONTAG:

Eu entendo que tem políticas estruturantes que precisavam ter sido enfrentadas, por exemplo a questão da reforma agrária, eu acho que a gente poderia ter avançado muito mais, hoje a agricultura familiar estaria em outro patamar se tivesse avançado na reforma agrária, por conta desses acordos feitos...como a gente atende a vários interesses no governo de coalizão, por exemplo, a questão do limite de propriedade era uma coisa que poderia ter sido discutida a questão dos índices de produtividade para realização da reforma agrária, que os índices de produtividade para uma terra produtiva ou improdutiva que são aplicados hoje ela é da década de 70, então imagina hoje com a tecnologia existente o quanto isso evoluiu, o quanto isso é diferente, então assim nós não avançamos nisso, por exemplo poderíamos ter avançado em uma reforma tributária que pudesse beneficiar os pobres, nós temos uma reforma tributária que os pobres pagam muito mais impostos do que os ricos, ter uma tributação das grandes fortunas, de dividendos, a gente poderia ter avançado mais. (ENTREVISTADO 7, 2020).

Na análise do modelo de desenvolvimento implementado no Brasil no período de 2003 a 2015, a compatibilização entre a promessa de condução a um novo ciclo de crescimento econômico com distribuição de renda, visando combater as desigualdades sociais, manifestada nos programas de governo, as estratégias traçadas nos Planos Plurianuais e a execução das ações efetivadas nos orçamentos constata que o plano econômico e os objetivos sociais se construíram sob permanente tensão decorrente da coexistência de pressupostos neoliberais e o ideário do Estado de bem-estar social. Esta dinâmica contraditória produziu diversas interpretações acerca do modelo de desenvolvimento, tendo como elemento de consenso a atuação do estado na melhoria da política distributiva. Nas entrevistas realizadas, as manifestações demonstram essa diversidade, tendo como exemplos a sugestão de que apenas houve reposição daquilo que o neoliberalismo retirou, a admissão de se tratar de um modelo alternativo, como também a visão de que não houve apenas um modelo abarcando o período 2003-2015, conforme destacado pelo Entrevistado 1, ex-integrante governo federal em órgão da administração indireta:

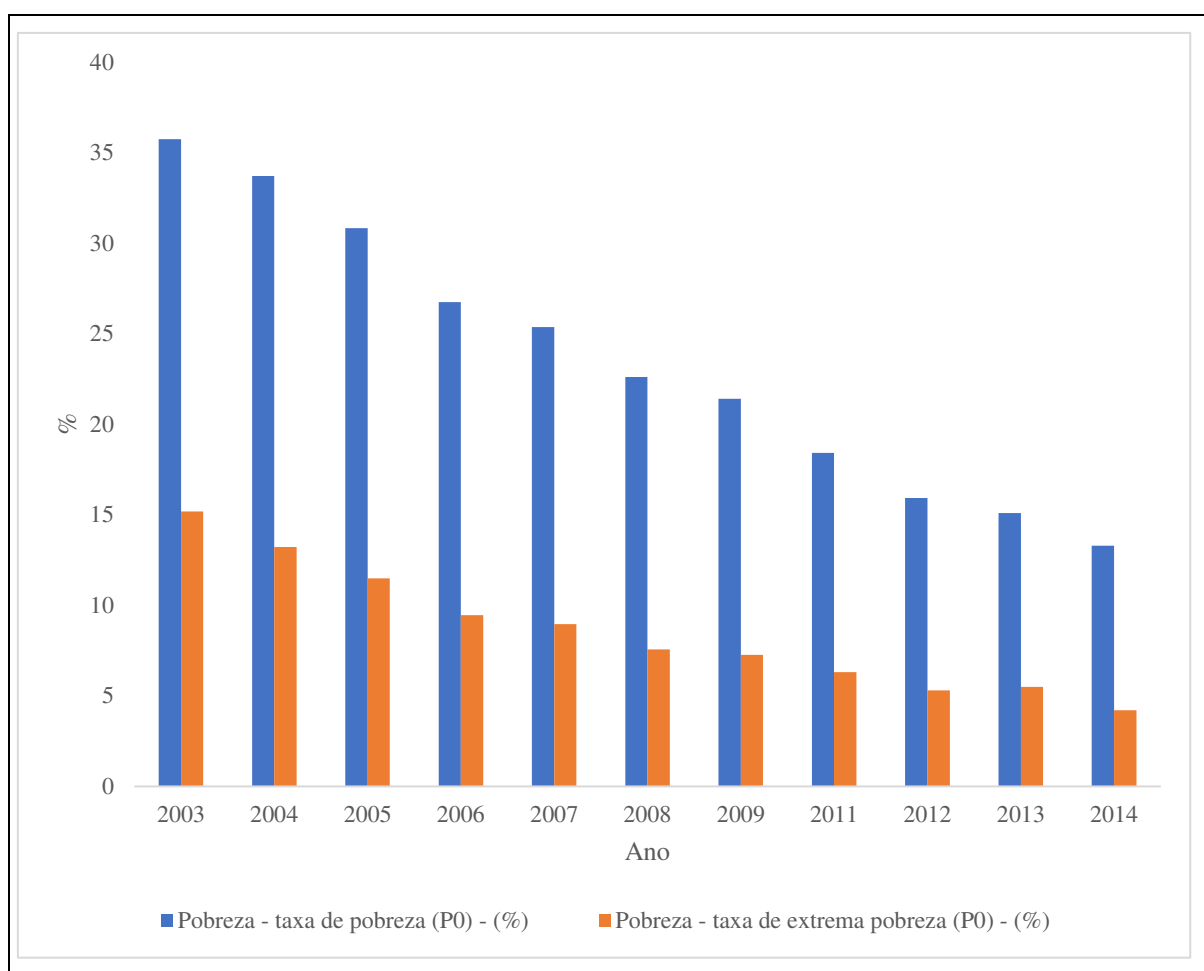
Acho que na verdade você não tem um modelo só, pós 2003, eu acho que nós tivemos vários experimentos de modelo de desenvolvimento que foram se adaptando, em função da correlação de forças, como sempre na política econômica. Eu acho que a concepção inicial mais geral do desenvolvimento brasileiro proposto pelo governo Lula lá em 2002 é uma concepção de desenvolvimento lastreado na expansão do mercado interno[...]Esse modelo supunha, portanto, a criação de um mercado interno de massas e esse mercado interno de massas exigia programas tipo aumento do salário mínimo acima da inflação, exigia um programa de transferência de renda intenso como o bolsa família e as aposentadorias rurais.[...] exigia, portanto, uma política deliberada de intervenção do estado na criação de novas oportunidades. A implementação desse processo tem vários períodos não é a mesma coisa do período de 2003-2005, não é a mesma coisa de 2006 a 2011 e do período de 2012 a 2014, são três momentos diferentes que eu acho que tem implicações diferentes. (ENTREVISTADO 1, 2019).

Loureiro (2016) atribui os resultados positivos do modelo econômico neodesenvolvimentista, particularmente, no governo Lula, em boa medida, ao super ciclo das commodities, impulsionado pela expansão da demanda da China por recursos naturais e produtos da agroindústria. Nesse sentido, ressalta o agronegócio exportador como carro-chefe da economia do país, a partir de 2003 e, para tanto, passou por uma reestruturação, com apoio financeiro governamental, por meio de financiamentos do BNDES e outros mecanismos, transformando as empresas desse segmento em grandes conglomerados econômicos, alguns dos quais realizaram a abertura de capital e lançaram ações nas bolsas de valores. Nessa condição, a autora aponta a conexão entre capital nacional e internacional na formação de monopólios agrícolas, modificando a perspectiva de se tratar de uma burguesia nacional, visto que ela está “fundindo com as demais burguesias nacionais formando empresas monopolistas mundiais.” Além disso, verifica-se, segundo a autora, o entrelaçamento entre capital agrícola, industrial e financeiro, que dificulta a concepção de confronto de interesses entre “a burguesia industrial progressista, o latifundiário atrasado e ao banqueiro explorador.” (LOUREIRO, 2016, pp.131-132).

A centralidade da estratégia de crescimento econômico com redistribuição de renda pela via de consumo de massa, estimulado, fundamentalmente, pelo aumento da massa salarial e das transferências de renda - incluindo o aumento do salário mínimo -, pelo aumento do crédito popular, estabelecida no modelo de desenvolvimento implementado, é reconhecida nos diferentes debates do espectro do desenvolvimentismo, destacando-se as interpretações que caracterizam os governos Lula e Dilma como neodesenvolvimentistas e social-desenvolvimentistas. Na primeira visão, de acordo com Boito Jr (2012), o desenvolvimentismo dos governos Lula e Dilma viabilizou-se, dentro dos limites do capitalismo neoliberal, com a adoção de elementos de política econômica e social, representados pela recuperação do salário mínimo e da transferência de renda, pelo aumento do financiamento das grandes empresas

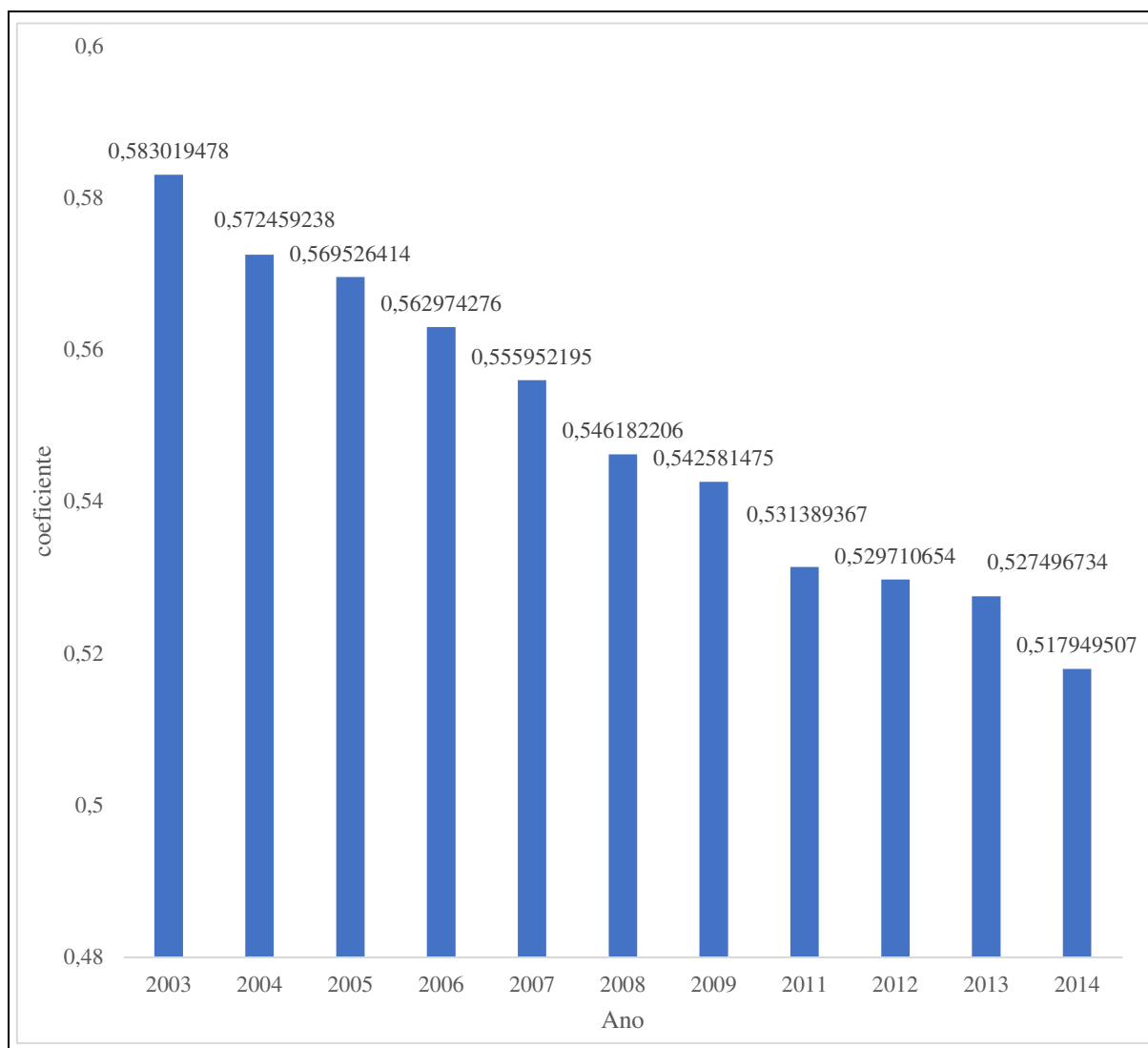
nacionais, pelo apoio às exportações das grandes empresas, pela política econômica anticíclica, e pelo aumento do investimento em infraestrutura, estratégia que, segundo o autor, produziu crescimento, porém, em níveis inferiores aos do antigo desenvolvimentismo, e alguma distribuição de renda, observando-se que a redução das desigualdades sociais não ocorreu na mesma proporção da diminuição da pobreza e extrema pobreza, conforme demonstrado na Figura 18 e na Figura 19.

**Figura 18 – Taxa de pobreza e extrema pobreza**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IPEA

**Figura 19 – Renda – Desigualdade – Coeficiente Gini**



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IPEA

Com relação ao social-desenvolvimentismo, Carneiro (2012) associa tal caracterização à centralidade do aspecto social, que se constitui um eixo do desenvolvimento, portanto, uma inversão de prioridades, que encontra convergência com o pressuposto estabelecido no *Programa de governo 2002 -Lula Presidente*, o qual indica “a implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo, que tem o social por eixo.” (BRASIL, PROGRAMA DE GOVERNO 2002 COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 2). Segundo o autor, no social-desenvolvimentismo o desenvolvimento se promove mediante a melhoria da distribuição da renda, na ampliação da infraestrutura econômica e social; na reindustrialização via adensamento de cadeias produtivas e na expansão do setor baseado em recursos naturais e suas cadeias produtivas, que pode atenuar as restrições externas. Ainda segundo o autor, por ser social-desenvolvimentista uma estratégia de desenvolvimento de

países periféricos, a supremacia do papel do Estado na promoção do desenvolvimento se impõe como o principal requisito. Há também reflexões que se referem ao programa implementado nos governos Lula-Dilma como “ensaios” (SINGER, 2015, p. 39) de um modelo de desenvolvimento, em face do “vaivém” entre avanços e recuos (CARVALHO, 2018, p. 7), entendendo-se que não se consolidou o modelo de desenvolvimento esboçado

Em que pese a expansão econômica ocorrida no ciclo dos governos Lula-Dilma, a distribuição de renda e melhoria do bem estar da população proporcionado pelas medidas implementadas, constatada na redução dos níveis de pobreza e extrema pobreza, a redução das desigualdades sociais, econômicas e regionais se impõe como desafio. Assim, ao tempo em que se considera a relevância do modelo de consumo em massa, apoiado na política de aumento do salário mínimo, na transferência de renda e no aumento dos investimentos em infraestrutura, suscita questionamentos acerca da sustentabilidade do mesmo no longo prazo, uma vez que outros elementos determinantes para tal permaneceram inalterados ou sofreram mudanças tímidas, a exemplo de algumas reformas apontadas como estruturantes nos programas.

## **6 LIMITES E POSSIBILIDADES DE CONSTRUÇÃO DE MODELOS DE DESENVOLVIMENTO ALTERNATIVOS NO BRASIL**

Este trabalho discute a tese de que o modelo de desenvolvimento econômico implementado no Brasil durante os governos Lula e Dilma beneficiou, fundamentalmente, os grandes grupos econômicos tradicionalmente hegemônicos, contrariamente ao traçado no programa de governo, que pressupunha a ruptura desse padrão, tendo em vista interromper o processo de reprodução das desigualdades estruturais. Contudo, o referido modelo incorporou a inclusão social como pilar, com a adoção de políticas que favoreceram a distribuição de renda entre as classes populares, diferenciando-se do histórico processo em que o crescimento era seguido do aumento da desigualdade.

A análise dos programas concebidos e sua execução revelou uma distribuição de investimentos que favoreceu setores empresariais representativos do agronegócio, indústria (química e petroquímica, metalurgia, celulose e papel, material de transportes, construção, têxtil), comércio e serviços, com uma participação expressiva das agências públicas de fomento, principalmente o BNDES, observando-se uma trajetória ascendente, em termos de volume de recursos aplicados, que se manteve nos três períodos de governo. Por outro lado, em que pese a desproporção dos valores empregados, comparativamente aos grandes empreendimentos, as atividades de pequeno e médio porte, a agricultura familiar e outras formas de organização da atividade econômica obtiveram um incremento significativo de recursos, a partir do segundo governo Lula, atingindo o ápice no governo Dilma, especialmente os micro, pequenos e médios empreendimentos (contemplando diversas atividades como comércio, artesanato, hospedagem, alimentação, serviços auxiliares à indústria, pessoais e domésticos, etc.) com um montante seis vezes maior em relação ao primeiro período de governo Lula, atividades que contribuíram com a dinâmica de crescimento do setor de serviços e inserção das camadas populares ao consumo. .

Destacam-se, ainda, os investimentos em infraestrutura, considerada prioridade nos programas de governo, como motor do crescimento, particularmente os setores de energia e transporte, sendo os maiores volumes, executados diretamente pelo governo ou via BNDES, direcionados ao setor de transportes, principalmente as modalidades rodoviária e ferroviária. Tal prioridade se expressa na criação e implementação do PAC, que contou com o aumento de aportes do BNDES, a partir do segundo governo Lula, configurando-se numa política anticíclica, que contribuiu para atenuar os efeitos da crise internacional, desencadeada em 2008 e possibilitar a continuidade do crescimento econômico e geração de emprego e distribuição de

renda, combinando com as políticas de transferência de renda. Por outro lado, a área de ciência e tecnologia, bastante enfatizada no discurso como um setor que seria priorizado, teve um volume de recursos aplicados similar ao da agricultura familiar, sendo um segmento que não foi alvo dos investimentos do BNDES. Nesse sentido, mantém-se o desafio de avançar nessa área fundamental ao desenvolvimento de setores de alta tecnologia, capazes de alterar o panorama da competitividade do país.

O Programa de Governo de 2002, que inaugura um ciclo de três governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores, propõe a ruptura com o modelo neoliberal, considerado responsável pela passagem de um longo ciclo expansivo para um longo ciclo recessivo, aprofundando as desigualdades sociais no Brasil e aponta para a implementação de um modelo alternativo, baseado no crescimento econômico com distribuição de renda, a partir da constituição de um mercado interno de massas, apoiado por investimentos em infraestrutura econômica e social, pela ampliação da utilização da estrutura produtiva existente e pela implementação de políticas de distribuição de renda, com o objetivo da redução das disparidades socioeconômicas. Embora tenha mantido a política econômica baseada no equilíbrio fiscal, um dos pilares do modelo neoliberal, mantendo assim os privilégios do capital financeiro, romperam-se outros elementos estruturais, com a priorização de políticas sociais e ativação do papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico acompanhado da rejeição às privatizações, que se constituíram diferenciais dos governos Lula e Dilma e permitiram a retomada do crescimento econômico, alcançando 7,5% ao ano, no segundo governo Lula, em 2010, e um certo nível de distribuição de renda, durante o período 2003-2015, provocando um movimento de inflexão no padrão de desenvolvimento econômico brasileiro ao que foi atribuído por vários estudiosos a denominação de neodesenvolvimentismo e/ou social desenvolvimentismo.

A reflexão crítica trazida pela literatura sobre o tema, a análise das propostas apresentadas nos programas de governo e das ações executadas, articuladas com a interlocução com entrevistados e a análise da dinâmica do desenvolvimento concretizada durante os governos do período em questão, convergem para a constatação de que as tentativas de mudança do perfil do desenvolvimento e/ou transição para um modelo que promova a redução estrutural das desigualdades se contrapõe aos interesses de classe das forças hegemônicas do capital.

É esse fato histórico que explica as contradições entre os Planos de Governo e a execução orçamentária, as contradições e alterações no percurso, os avanços e recuos – fatores explicados pela mudança de composição política do PT e pela correlação de forças

representadas pelas alianças realizadas, pela composição de classe e perfil dos partidos aos quais o PT se alinhou ao longo dos seus governos.

A implementação de um modelo de desenvolvimento alternativo, de acordo com o pretendido nos programas de governo, deparou com um aparato de Estado elitista e conservador, pouco interessado ou afeito as políticas de caráter redistributivo, considerando o intenso processo de privatização pelo qual passou na vigência do modelo neoliberal liderado pelo PSDB – modelo que atribuiu à política econômica um caráter quase autônomo em relação à gestão do aparelho do Estado e subordinou a política social, de caráter compensatório e focalizado, à dimensão da assistência e os direitos sociais em mercadoria.

Os avanços obtidos com a implementação do modelo de desenvolvimento proposto nos governos Lula e Dilma são debatidos sob diferentes aspectos, sendo recorrente a argumentação de que diante da mudança do contexto econômico internacional, favorável às exportações e com aumentos sucessivos nos saldos da balança comercial (com o agronegócio exportador, a indústria de construção pesada e civil, além do setor de serviços, os principais os motores da economia), fatalmente se esgotaria o modelo em curso no Brasil (a exemplo que do teria acontecido em outras experiências similares em países da América Latina). Por outro lado, esse segmento da burguesia interna, considerado em algumas análises como a principal beneficiária das políticas públicas de desenvolvimento e a força dirigente da frente neodesenvolvimentista de apoio ao governo, desloca seu horizonte político e realinha-se com o capital financeiro, em oposição ao governo do PT, no decorrer da crise iniciada em 2013.

Outro aspecto do modelo implementado exaltado refere-se à incorporação das classes populares aos resultados do crescimento econômico alcançado, com o aumento do emprego, aumento real dos salários, financiamento da agricultura familiar, e uma série de políticas sociais como os programas de transferência de renda, ampliação de vagas e consequente ampliação do acesso ao ensino superior, acesso a créditos, contemplando camadas diversas como setores médios, o operariado, o campesinato entre outras, que passaram a compor a base de apoio à política dos governos petistas. Por outro lado, apesar da desconcentração de renda entre os trabalhadores, análises alertam para o perfil dos empregos gerados, caracterizados como precários, que estão diretamente relacionados às atividades em expansão, tais como a indústria de construção pesada e civil e outros ramos industriais, a agroindústria, o setor de serviços, sendo parte dos efeitos da desindustrialização e reprimarização da economia, aspecto que se soma ao baixo investimento em ciência e tecnologia, que caracteriza a condição semiperiférica brasileira. Nesse sentido, observam-se duas tendências: de um lado, o aumento da formalização da força de trabalho e, de outro, com



a flexibilização da legislação trabalhista, com a ampliação do processo de terceirização das atividades produtivas, precariza os contratos e salários, gerando e ampliando velhas e novas contradições.

Ao se buscar interpretar o período dos governos neodesenvolvimentistas do PT, identifica-se um ciclo de progresso material, no qual foram implementadas políticas de importante impacto diante da pobreza e desigualdade - aumento real do salário mínimo, acesso à educação, transferência de renda, acesso a crédito- que propiciaram distribuição de renda, principalmente nas regiões mais pobres, ao tempo que os interesses do capital financeiro foram preservados e se promoveu, de acordo com as análises, o empoderamento de fração de classe identificada como burguesia interna, representada pelo agronegócio, indústria, serviços, bancos nacionais, com a alteração no perfil do desenvolvimento econômico, estabelecendo, em tese, uma relação ganha-ganha, produzindo, aparentemente, uma concertação social, apesar dos impactos internos das oscilações no cenário internacional, como a crise desencadeada nos Estados Unidos, em 2008.

A tentativa de avanço do modelo neodesenvolvimentista no governo Dilma, particularmente em relação à intervenção do Estado, com medidas prioritariamente focadas no setor produtivo, a reação do capital financeiro juntamente com as contradições acumuladas no decorrer das gestões, abrangendo diferentes reivindicações, demandas e interesses, interromperam as expectativas de retomada da trajetória de crescimento, evidenciando os limites para a implementação de um modelo de desenvolvimento econômico alternativo, dentre os quais a fragilidade da frente política de apoio. A crise do neodesenvolvimentismo se converteu em crise partidária e em uma crise das esquerdas ou de parcela das esquerdas no país. Alguns analistas adicionaram a esse rol uma crise do lulismo, que se traduziria, por exemplo, na falta de renovação do discurso nas eleições de 2014. Além disso, argumenta-se que as políticas sociais, implementadas pelos governos do PT, não se firmaram o suficiente como novos valores para competir com os valores do consumismo e individualismo neoliberal. De outra perspectiva, questiona-se o que se qualifica como o recuo do governo Dilma da agenda de estímulos ao setor produtivo e a adesão gradativa aos interesses do capital financeiro, ao tempo em que o referido governo teria deixado de mobilizar a sua frente de apoio – a classe trabalhadora -, considerando-se assim uma crise fundada no conflito de classes, na disputa em torno da apropriação da riqueza e da renda.

Em que pese a relativa compatibilização de interesses de classe, durante o período intitulado lulismo, a força da globalização neoliberal no plano econômico, social e político-ideológico se manteve como um poderoso obstáculo às propostas de construção de um modelo

de desenvolvimento que pudesse ser considerado como alternativo pelos governos Lula e Dilma. A “ofensiva neoliberal restauradora”, sustentada pela narrativa das denúncias de corrupção (que substituiu a narrativa da inflação como argumento para a virada neoliberal na América Latina nos anos noventa) cedeu lugar a um modelo e governo conservador e privatista de extrema direita. No atual cenário, a distância entre aquilo que foi prometido e realizado pelos governos do PT quase que se esvaem no tempo, tal é o processo de desconstrução em curso no país em termos econômicos, sociais, ambientais e político-institucionais.

A tentativa de construir um consenso sem eliminar pontos de conflito revelou-se uma transição complexa e reafirmou o histórico processo de modernização conservadora frente à persistência das desigualdades, dada a manutenção das condições impostas pelas classes dominantes, mantendo distante o ideal de uma sociedade menos desigual. Nesse sentido, a estratégia da inclusão social sem ruptura com os privilégios de classe mostrou-se insuficiente, o que indica a necessidade de extrapolar esses limites, atuando sobre questões estruturais como a concentração da renda, o fortalecimento das instituições do Estado, ou seja, um conjunto de reformas políticas, a garantia do bem estar social como política de Estado, considerando que a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais não se constituem alvo das classes dominantes, além de uma política educacional, de promoção da cidadania. As transformações necessárias a uma mudança de trajetória para superação da desigualdade pressupõem um projeto de nação, a conciliação de uma agenda mínima e um pacto político que dê sustentação, para a qual a mobilização popular é parte fundamental, num movimento de retomada e/ou ressignificação das lutas sociais democráticas participativas. O experimento neodesenvolvimentista no Brasil, sob o legado da ideologia neoliberal, clarificou os limites da inclusão social nesse contexto, mostrando a incompatibilidade entre estes valores e a democracia e cidadania.

Consideramos que esse trabalho traz elementos relevantes em relação aos avanços e limitações do modelo de desenvolvimento implementado no país no período de 2003 a 2015 pelo Partido dos Trabalhadores, mas, sobretudo indica a necessidade de avançar, aprofundar a reflexão em torno do enfrentamento dos pontos de conflito, das determinações econômicas, sociais e políticas dos processos de construção de modelos de desenvolvimentos alternativos, capazes de avançar no aprofundamento da democracia, em seu sentido substantivo, no país.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. O Balanço do Neoliberalismo. Em: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Desembolsos do sistema BNDES**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticadesempenho/desembolsos/evolucao-dos-desembolsos>. Acesso em: 02 dez. 2019.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A - BNB. **Estatísticas Aplicações FNE e Outros Recursos**. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/bnb-transparente>. Acesso em: 17 jun. 2020.

BRASIL. **Plano Plurianual 2004-2007**. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004.

BRASIL. **Plano Plurianual 2008-2011**. Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008.

BRASIL. **Plano Plurianual 20012-2015**. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.

BARBOSA, Nelson. Dez anos de política econômica. In: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma / Emir Sader (org.)**. - São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

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

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. O desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960. cap\_01\_palestras.qxd:Layout 1 8/1/11

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

BOITO JR, Armando. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. Editora da Unicamp, 2018.

BOITO JR, Armando. A natureza da crise política brasileira. **Le Monde Diplomatique – Brasil**. Número 104, março de 2016.

BOITO JR, Armando. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia. **Crítica Marxista**, n.42, p.155-162, 2016.

BOITO JR, Armando. O lulismo é um tipo de bonapartismo? Uma crítica às teses de André Singer. **Crítica Marxista**, n.37, p.171-181, 2013.

BOITO JR, Armando. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV / São Paulo.

BOITO JR, Armando. A burguesia no Governo Lula. En publicación: **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9.

BOITO JR, Armando. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 28, p. 57-73, jun. 2007.

BOITO JR, Armando. Uma crise no caminho do neodesenvolvimentismo. **Revista História & Luta de Classes** – 85.

BOITO JR, Armando e BERRINGER, Tatiana. Brasil: Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Teoria novo-desenvolvimentista: Uma síntese. **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp.145-165, jul. Dez. 2016

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. **Revista de Economia Política**, vol. 36, nº 2 (143), pp. 237-265, abril-junho/2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O estado brasileiro diante da globalização e da preferência pelo consumo imediato**. Folha de S. Paulo, 12.08.2013

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente. **Novos Estudos 95**, março 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829, dez. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O Brasil e o novo desenvolvimentismo. **Interesse Nacional**, abril/junho 2011: 76-85

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, Nelson. Existe doença holandesa no Brasil? In: Luiz Carlos Bresser Pereira. (Org.). **Doença holandesa e indústria**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 207-230.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Novo desenvolvimentismo: uma proposta para a economia do Brasil. **Nueva Sociedad**, edição especial em Português, dezembro 2010: 58-72.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. As três interpretações da dependência. **Perspectivas**, São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul. /dez. 2010

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado e Mercado no Novo Desenvolvimentismo. **Nueva Sociedad** Nro. 210 Julio-agosto 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia Nacional e Desenvolvimento. Revista de Economia Política, vol. 26, nº 2 (102), pp. 203-230 abril-junho/2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional; **Revista do SEADE. São Paulo em Perspectiva**, 20(3) junho 2006: 5-24.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento como estratégia nacional. Texto para Discussão da EESP/FGV n. 144, julho de 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Retomada da revolução nacional e novo desenvolvimentismo. Capítulo 20 de **Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: editora 34, 2003, 5ª. Edição atualizada.

CANO, Wilson. América Latina: notas sobre a crise atual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 3 (37), p. 603-621, dez. 2009

CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. “Repensando Dependência e Desenvolvimento na América Latina”. **Economia e Movimentos Sociais na América Latina**. Bernardo Sorj, Fernando H. Cardoso e Mauricio Font (eds.), São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Vol.1. São Paulo: Record. 2000.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino e MUTTI, Mutti. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto Contexto Enferm**, Florianópolis, 2006 Out-Dez; 15(4): 679-84.

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

CARVALHO, S.M.L. **O Desenvolvimento Econômico do Estado da Bahia: Um estudo da Estratégia de Desenvolvimento (2007 A 2013)**. Dissertação de mestrado. 2014.

CHAUÍ, Marilena; STEDILE, João Pedro; BOFF, Leonardo; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; GUIMARÃES, Juarez (entrevistador). **Leituras da crise: Diálogos sobre o PT, a democracia brasileira e o socialismo**. 1ªed. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

COGGIOLA, Osvaldo. **O craque de 1929 e a grande depressão da década de 1930. Crise, Revolução e Contra-Revolução**.

COSTA, Fernando Nogueira da. Desenvolvimento do desenvolvimentismo: do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo. Texto para discussão. **IE/UNICAMP**, Campinas, 205, maio 2012.

CURADO, Marcelo. Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista? **Revista de Economia Política**, vol. 37, nº 1 (146), pp. 130-146, janeiro-março/2017

DESLANDES, Suely Ferreira; NETO, Otávio Cruz; GOMES, Romeu. MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

FAÉ, Rogério. O papel do Estado no Brasil e o novo desenvolvimentismo. **Revista da UNIFEBE**, ISSN 2177-742X, Brusque, v. 1, n. 20, jan/abr. 2017.

FAÉ, Rogério. Desenvolvimento no Brasil: similitudes e diferenciações entre o nacional-desenvolvimentismo e as propostas governamentais da atualidade. **RPCA**. Rio de Janeiro v. 9 n. 1 jan./mar. 2015 \* 51-69

FAÉ, Rogério, GOULART Sueli e ABDALA, Paulo Ricardo Zilio. Estratégia Nacional de Desenvolvimento nos Governos Lula e Dilma: Transformação Neoliberal. **RPCA**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, jan/mar. 2016.

FERNANDES, Bernardo Mançano., In: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma** / Emir Sader (org.). - São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013.

FILGUEIRAS, Luiz. História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2006. **Revista de Políticas Públicas**, vol. 18, núm. 1, enero-junio, 2014.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. Em publicação: **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9

FIORI, José Luís. A miséria do “novo desenvolvimentismo”. **Valor online**, 30/11/2011.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução de Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009. 405 p.

FONSECA, Francisco. Embates sobre o desenvolvimento Econômico/social e o papel do Estado no Brasil. **Rev Bras Adm Pol**, 8(2):15-38.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: A construção do conceito, Texto para Discussão, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, No. 2103, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2015.

FONSECA. Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990-

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Acervo histórico**. Disponível em <https://fpabramo.org.br/csbh/acervo-historico-2/> Acesso em 24 set 2019.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, Celso. O fator político na formação nacional. **Estudos avançados** 14 (40), 2000 7

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro, Contraponto. 2009.

FURTADO, Celso. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**. 1992.

GERSCHENKRON, Alexander. **O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Contraponto, 2015. 404 páginas. ISBN: 9788578661144. Tradução: Vera Ribeiro

GUANZIROLI, Carlos Enrique, BUAINAIN, Antônio Marcio e DI SABBATO. Alberto. Dez Anos de Evolução da Agricultura Familiar no Brasil: (1996 e 2006). **RESR**, Piracicabas, Vol. 50, Nº 2, p. 351-370, abr./jun. 2012 – Imprensa em maio de 2012.

GUIMARÃES. Juarez. A crise do paradigma neoliberal e o enigma de 2002, **São Paulo Em Perspectiva**, 15(4) 2001

HIRSCHMAN, A. O. (1961) “Estratégia do Desenvolvimento Econômico”. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S. A.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Estatísticas**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/todos-os-produtos-estatisticas.html>. Acesso em: 07 abr. 2021

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Ipeadata**. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em 11 bar 2021

IVO, Anete B.L. O paradigma do desenvolvimento: do mito fundador ao novo desenvolvimento. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, 65, p. 187-210, maio/ago. 2012.

MATTEI, Lauro. Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro. **Revista de Economia Política** 33 (1), 2013.

MATTOSO, Jorge. Dez anos depois...In: **10 anos de governos pós- neoliberais no Brasil: Lula e Dilma** /Emir Sader (org.). São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil. 2013, p 111-121.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio. Contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. 10ª ed.

MEMÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO VOL. 4 (4), SETEMBRO 2010. In: **Memórias do desenvolvimento**. – Ano 1, n.1 (2007). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2007.

MENDONÇA, Luiz Jorge V. Pessoa de. Políticas sociais e luta de classes: uma crítica a Amartya Sen. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 11, n. 1, p. 65 - 73, jan./jul. 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**. São Paulo. Hucitec, 1993.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade**. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br>. Acesso em: 18 out. 2019.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Painel Dados Abertos da Matriz de Informações Sociais**. Disponível em [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-paineis/analise\\_dados\\_abertos/](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-paineis/analise_dados_abertos/) Acesso em 25/06/2021

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg e AMADO, Adriana Moreira. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 1 (53), p. 1-28, abr. 2015.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg e FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política** 33 (2), 2013.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. Desenvolvimentismos, inclusão Social e papel do Estado. **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp.131-143, jul.-dez. 2016

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em Movimento**. São Paulo, Companhia das Letras 2013.

NIEDERLE, Paulo André e RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo (organizadores) **Introdução às teorias do desenvolvimento**. UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica a Razão Dualista - O Ornitorrinco**. São Paulo, Boitempo, 2003.

OREIRO, José Luís e PAULA Luiz Fernando de. Novo-Desenvolvimentismo e a Agenda de Reformas Macroeconômicas para o Crescimento Sustentado com Estabilidade de Preços e Equidade Social. In Oreiro, J.L.; Paula, L.F.; Basílio, F. (Ed.). **Macroeconomia do Desenvolvimento: Ensaio sobre restrição externa, financiamento e política macroeconômica**. Recife: Editora da UFPE, 2012.

OREIRO, José Luís. Estratégias de desenvolvimento e a escola novo-desenvolvimentista brasileira. **Rev. Cadernos de Campo** | Araraquara | n. 24 | p. 13-41 | jan./jun. 2018.

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

PAULANI, Leda Maria. A experiência brasileira entre 2003 e 2014: Neodesenvolvimentismo? **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, pp. 135-155, jan.-jun. 2017.

PÊCHEUX, Michel. Análise Automática do Discurso (AAD-1969). In: GADET Françoise; HAK, Tony (Org.). **Por uma Análise Automática do Discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux**. Trad. De Eni P. Orlandi. Campinas: Unicamp, 2010. p. 59-158.

PÊCHEUX, Michel. **Semântica e discurso**. Campinas: Pontes, 1988.

POCHMANN, Marcio. Reconfiguração do sistema mundo e o espaço do Brasil. **Nueva Sociedad especial em português** 2013



PRADO, Luiz Carlos Delorme. O Desenvolvimentismo autoritário de 1968 a 1980. In: **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras** / Ricardo Bielschowsky ... [et al.]. – Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011.

PREBISCH, R.O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. CEPAL, **Boletín Económico da América Latina**, vol. VII, nº 1, Santiago do Chile, 1962. Publicação da Organização das Nações Unidas, nº de venda:62. II.G.I.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico (Um manifesto neocomunista)**. Tradução de Octávio Alves Velho. Zaar Editores. Rio de Janeiro.

RODRIGUES, LM. A composição social das lideranças do PT. In: **Partidos e sindicatos: escritos de sociologia política** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. pp. 1-26.

SADER, Emir. **Lula e a esquerda do século XXI: neoliberalismo e pós-neoliberalismo no Brasil e na América Latina**. Rio de Janeiro, 2019.

SADER, Emir. **A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana**. São Paulo, Boitempo, 2009.

SADER, E. e GARCIA, M.A. (Orgs.): **Brasil entre o Passado e o Futuro**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo e Boitempo Editorial, 2010.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do Desenvolvimento Econômico. Uma Investigação sobre Lucros, Capital, Crédito, Juro e o Ciclo Econômico**. Tradução de Maria Sílvia Possas. Editora Nova Cultural Ltda, 1997.

SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade/Amartya Sen; tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SICSÚ, João, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel (Orgs.) Novo-Desenvolvimentismo. **Um projeto nacional de crescimento com equidade social**, Barueri: Manole, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer: xxxiii-Li. 2005.

SICSÚ, João, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, vol. 27, nº 4 (108), pp. 507-524 outubro-dezembro/2007.

SICSÚ, João e CASTELAR, Armando (organizadores). **Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2009. 252 p.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. **Novos Estudos 85**, novembro 2009.

SINGER, André. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. **Novos Estudos 88**, novembro 2010.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo. Reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, André. **Brasil, junho de 2013. Classes e ideologias cruzadas.** Novos Estudos 97, novembro 2013.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas. O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos** 102, julho 2015.

SINGER, André. Quatro notas sobre as classes sociais nos dez anos do lulismo. **Psicologia USP.** 2015, volume 26, número 1, 7-14.

SINGER, André. **O lulismo em crise: Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)** / André Singer. — 1a ed. — São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (Orgs.) **As contradições do Lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo, 2016.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato** / Jessé Souza. - Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, Lincoln Moraes de. Das marcas do passado à primeira transição do PT. **Perseu N° 2**, Ano 2, 2008 11.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão e ZOUAIN, Deborah Moraes(organizadores). **Pesquisa qualitativa em Administração.** -Rio de Janeiro: Editora FGV,2004.

WALLERSTEIN, I. A reestruturação capitalista e o sistema mundial. Tradução: José Flávio Bertero e Ana Maria de Oliveira Rosa e Silva. **Perspectivas**, São Paulo,20/21:249-267, 1997-1998.

WALLERSTEIN, I. **Impensar a Ciência Social: Os limites dos paradigmas do século** Leyla e Letras,2006.

**ANEXO A – Roteiros de Entrevista****ROTEIRO DA ENTREVISTA****FORMULADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTUDIOSOS DO TEMA**

1- Os programas de governo do período 2003-2015 propõem um modelo de desenvolvimento alternativo ao neoliberalismo e ao velho desenvolvimentismo visando enfrentar o desafio da exclusão social. Na sua visão, o programa implementado traduz o modelo alternativo proposto?

2- A análise dos investimentos dos PPAs mostra que os setores/segmentos privilegiados são representativos dos grandes empreendimentos, divergindo do programa de governo, que daria ênfase a formas de organização da economia voltadas ao atendimento do conjunto da população. Como o/a senhor/a avalia as decisões sobre os investimentos?

3- Os dados dos PPAs apresentam alguma desconcentração na distribuição regional dos investimentos feitos pelos Governos, porém desproporcionais no volume de investimentos. Como o/a senhor/a analisa as decisões sobre os investimentos regionais?

4- As análises sobre a trajetória dos períodos de governo (Lula/Dilma) indicam que no primeiro mandato de Lula, adotou-se uma política econômica voltada aos ajustes macroeconômicos, sinalizam que no segundo mandato se implementou uma política econômica com características neodesenvolvimentistas, estendendo-se ao governo Dilma. Na sua opinião, quais os elementos de diferenciação dos três mandatos?

5- A condução das políticas macroeconômicas (cambial, monetária, fiscal) se constitui um dos pontos de maior controvérsia nas análises dos governos do período (2003-2015). Quais diferenciais o/a senhor/a aponta em relação aos elementos dessas políticas na implementação do modelo alternativo?

6 - Uma questão relevante do debate do modelo é a relação entre o investimento produtivo e o capital financeiro. Qual a sua visão sobre a importância dada ao investimento produtivo e ao capital financeiro nesse período?

7 – Em relação ao apoio das classes sociais/frações de classe ao projeto de desenvolvimento proposto, na sua visão, quais as classes ou segmentos de classe sustentaram a implementação desse modelo?

8 - Diversos analistas indicam que as políticas dos governos Lula-Dilma se configuram como neodesenvolvimentistas. O/A senhor/a também as associa ao neodesenvolvimentismo? Por quê?

9 - Que aspectos do modelo o senhor considera que encontraram mais resistência no seu processo de implementação?

10 - É possível traçar um paralelo entre o modelo implementado durante o período 2003-2015 e os períodos de governo julgados desenvolvimentistas no Brasil?

11 - Na sua visão, de fato houve um modelo de desenvolvimento econômico para o país nos 12 anos (2003-2015)? Em que consiste esse modelo?

**ANEXO B – Roteiros de Entrevista****ROTEIRO DA ENTREVISTA  
REPRESENTANTES DO CONGRESSO NACIONAL**

1 - Os programas de governo do período 2003-2015 propõem um modelo de desenvolvimento alternativo ao neoliberalismo e ao desenvolvimentismo visando enfrentar o desafio da exclusão social. Como o/a senhor/a avalia as relações do legislativo com o projeto de desenvolvimento dos governos nesse período? O programa implementado traduz um modelo alternativo em que aspectos?

2 - A análise dos investimentos dos PPAs mostra que os setores/segmentos privilegiados são representativos dos grandes empreendimentos. Como o/a senhor/a avalia as decisões sobre os investimentos e o posicionamento do Congresso?

3 - Os dados dos PPAs apresentam alguma desconcentração na distribuição regional dos investimentos feitos pelos Governos. Como o/a senhor/a analisa as decisões sobre os investimentos regionais? Qual o posicionamento do Congresso nessa questão?

4 - Quais questões apresentadas pelo governo encontraram mais resistência no parlamento? Quais fatores de contexto afetaram o desempenho dos programas?

5 - Quais demandas da sociedade o/a senhor/a acha que não foram contempladas? Que fatores se constituíram empecilhos?

6 - Que lacunas o/a Senhor/a identifica no modelo de desenvolvimento econômico adotada no país naquele período? Que aspectos do modelo deveriam ter sido modificados?

7 - No que se refere-se ao apoio ao modelo de desenvolvimento proposto, na sua visão, quais as classes ou segmentos de classe sustentaram esse modelo?

8 - Como o/a senhor/a definiria o modelo de desenvolvimento econômico para o país nos 12 anos dos períodos de governo Lula/Dilma?

**ANEXO C – Roteiros de Entrevista****ROTEIRO DA ENTREVISTA  
REPRESENTANTES DE SEGMENTOS ECONÔMICOS**

- 1 - Os programas de governo do período 2003-2015 propõem um modelo de desenvolvimento alternativo ao neoliberalismo e ao velho desenvolvimentismo, visando enfrentar o desafio da exclusão social. Na sua visão, o programa implementado traduz o modelo alternativo previsto?
- 2 - Quais as políticas que foram implementadas pelo governo federal, naquele período o/a Senhor/a considera mais importantes para o desenvolvimento econômico do país?
- 3 - Qual a sua avaliação sobre as políticas destinadas ao segmento econômico que o/a Senhor(a) representa, naquele período? Em que aspectos os períodos de governo (Lula/Dilma) se diferenciam?
- 4 - Quais demandas do seu segmento o/a Senhor/a acha que não foram contempladas? Que fatores considera que se constituíram empecilhos?
- 5 - Em termos de apoio das classes sociais aos governos de Lula e Dilma, na sua opinião quais classes deram sustentação a esses governos?
- 6 - O nível de participação das organizações (tomando a sua como exemplo) influenciou nas decisões sobre as estratégias de desenvolvimento econômico adotadas no país?
- 7 - Que lacunas o/a Senhor/a identifica na estratégia de desenvolvimento adotada no período 2003-2015? Que tipos de ações deveriam ser privilegiadas?
- 8 - Como o/a senhor/a definiria o modelo de desenvolvimento econômico implementado no Brasil nos 12 anos (2003-2015)?