

**UNESP**   
**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**  
**“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”**  
Faculdade de Ciências e Letras  
Campus de Araraquara - SP

ISAÍAS ALBERTIN DE MORAES

**ESTADO E DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO DURANTE OS GOVERNOS DE  
LULA E DE DILMA (2003 – 2016): Social  
Desenvolvimentismo truncado**



ARARAQUARA – S.P.  
2020

ISAÍAS ALBERTIN DE MORAES

**ESTADO E DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO DURANTE OS GOVERNOS DE  
LULA E DE DILMA (2003 – 2016): Social  
Desenvolvimentismo truncado**

Tese de Doutorado, apresentado ao Programa de Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

**Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Política Pública.**

**Orientador:** Prof. Dr. Marcelo Santos

**Bolsa:** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

ARARAQUARA – S.P.

2020

Moraes, Isaías Albertin de  
Estado e Desenvolvimento Econômico durante os  
governos de Lula e de Dilma (2003 - 2016): Social  
Desenvolvimentismo truncado / Isaías Albertin de  
Moraes - 2020  
331 f.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais) -  
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita  
Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus  
Araraquara)  
Orientador: Marcelo Santos

1. Estado. 2. Desenvolvimentismo. 3. Desenvolvimento  
econômico. 4. Social Desenvolvimentismo. 5. Governos  
de Lula e de Dilma. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo sistema automatizado  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ISAÍAS ALBERTIN DE MORAES

**ESTADO E DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO DURANTE OS GOVERNOS  
DE LULA E DE DILMA (2003 – 2016): Social  
Desenvolvimentismo truncado**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

**Linha de pesquisa:** Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

**Orientador:** Prof. Dr. Marcelo Santos

**Bolsa:** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)

Data da defesa: 04/03/2020

**MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

---

**Presidente e Orientador: Prof. Dr. Marcelo Santos**  
Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara - SP

---

**Membro Titular: Prof. Dr. Leandro Pereira Morais**  
Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara - SP

---

**Membro Titular: Prof. Dr. Milton Lahuerta**  
Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara - SP

---

**Membro Titular: Profa. Dra. Vera Alves Cepêda**  
Universidade Federal de São Carlos -UFSCar

---

**Membro Titular: Prof. Dr. Paulo Morceiro**  
University of Johannesburg

**Local:** Universidade Estadual Paulista  
Faculdade de Ciências e Letras  
UNESP – Campus de Araraquara

## **DEDICATÓRIA**

Primeiramente, ao meu filho Francisco Alves de Moraes e a toda uma nova geração que virá ao mundo depois de nós. Em segundo lugar, eu dedico este trabalho a mim mesmo e à minha vontade de potência.

## AGRADECIMENTOS

É preciso agradecer a todos aqueles que de alguma forma colaboraram para a concretização desse trabalho. Ao meu orientador, o professor Marcelo Santos, que aceitou o desafio de me orientar nesta tese e sempre me permitiu ter liberdade de criação e de produção ao mesmo tempo em que levantava importantes questões acerca do tema e do rumo do trabalho.

Eu agradeço à professora Luciana Togeiro de Almeida que respaldou minha ida para o aperfeiçoamento em Economias Latino-americanas na Comissão Econômica para América Latina e Caribe das Nações Unidas (CEPAL/ONU) em Santiago do Chile em 2017. É preciso agradecer, ainda, ao professor Genaro Alvarenga Fonseca, Leandro Pereira Morais e à professora Ana Lúcia de Castro que sempre me incentivaram a buscar novos caminhos, a assumir novas responsabilidades – como ser professor substituto da Unesp-Franca, editor da Cadernos de Campo e membro do Núcleo de Extensão e Pesquisa em Economia Solidária, Criativa e Cidadania (NEPESC) da UNESP de Araraquara – e nunca hesitaram em fornecer cartas de recomendação.

Eu agradeço ao professor Ben Ross Schneider – diretor do *Massachusetts Institute of Technology (MIT) Brazil program* – que me orientou em trabalho de conclusão da CEPAL em 2017, mesmo não sendo uma de suas funções, mostrando extremamente aberto para cooperação. Agradeço aos meus colegas de curso na CEPAL e amigos de república em Santiago: Hermano Caixeta Ibrahim, Hugo Carcanholo Iasco Pereira, David Guimarães Coelho, Thaís Virga Passos e Leonardo Segura Moraes. Todos contribuíram significativamente para minha formação e pensamento. Nossas conversas sempre foram enriquecedoras.

Eu agradeço a todos da equipe técnica e acadêmica do Centro de Estudos do Novo Desenvolvimentismo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (CND-EAESP) que sempre me receberam de braços abertos para seus cursos, congressos e eventos, inclusive financiando algumas vezes minhas viagens e estada. Um agradecimento especial ao professor Luiz Carlos Bresser-Pereira, suas sugestões e conversas sempre foram verdadeiras aulas. As palestras, debates e conversas realizadas nesses encontros – por exemplo *Latin American Advanced Programme on Rethinking Macro and Development Economics* – foram fundamentais para a construção desse trabalho e para minha formação.

Eu agradeço, ainda, aos professores Gerardo Sarachu e Diego Barrios do *Comité Académico Procesos Asociativos y Colaborativos (PROCOAS) de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM)*. Ambos me receberam com atenção e disposição na mobilidade realizada na *Universidad de la República (UdelaR)* no Uruguai para o curso de *Procesos asociativos rurales. Desarrollo, Tierra, Producción y Redes de Consumo* coordenado pelo professor José Passarini em 2019. Agradeço a todos os professores que compuseram a mesa de avaliação de meu trabalho realizado na UdelaR, professor Humberto Tommasion, professor Oscar Rover, professor César Gómez e professor José Passarini. A experiência e os conhecimentos adquiridos neste período foi extremamente enriquecedora, impactando meu pensamento e formação de forma substantiva.

Eu agradeço ao comitê executivo da *History Economics Society (HES)* que me brindou com o prêmio *The Warren J. and Sylvia J. Samuels Young Scholars Program* em 2019, possibilitando minha ida para o congresso na Universidade Columbia em Nova Iorque no mesmo ano. Experiência única e gratificante.

Eu agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP de Araraquara por me aceitar como discente, acreditando no meu potencial o que tornou possível a realização deste doutorado. Muito obrigado a todos docentes e a equipe técnica. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Agradeço ao apoio material de meus familiares, meu pai Jair Sebastião de Moraes e minha irmã Flávia Albertin de Moraes. Ambos, mesmo não compreendendo totalmente o que eu faço, nunca hesitaram em me auxiliar financeiramente quando necessário. Eu agradeço a meu filho Francisco Alves de Moraes por toda vez que abriu a porta do meu escritório me chamando para brincar ou ouvir música. Suas intervenções, muitas vezes, foram essenciais para eu ter um descanso e novas ideias.

Por fim, eu agradeço aos bons alunos que eu tive nos cursos de Relações Internacionais e de Serviço Social da Unesp de Franca por me incentivarem a continuar no processo de pesquisa e de docência. Alguns alunos são especiais e carregamos suas palavras e incentivos por toda a vida, muito obrigado a todos vocês.

"O que é a ascensão da classe C? É tipo leite que a gente comprava, leite tipo C, aí tinha um tipo A, da fazenda. A gente já ficou numa caixinha de novo, entendeu? É dinheiro? Ascensão da classe C é dinheiro? Classe C de quê? De nota C, que você não tirou nem A nem B? [...] E que ascensão é essa? Alguém nos ajude, Lázaro, a entender. Porque senão a gente só vai reproduzir o que andam dizendo por aí" (CRIOLO, 2013. Entrevista ao programa Espelho. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eP86LuPwUYk>)

## RESUMO

O estudo – tendo como unidade de análise os governos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Vana Rousseff do Partido dos Trabalhadores (PT) (2003 – 2016) – empenha-se em investigar o projeto de desenvolvimento econômico adotado neste período pelo Estado brasileiro. O objetivo é bem claro: focar em políticas, instituições, ações e questões sociais executadas pelo Estado e que se dizem respeito a um projeto de desenvolvimento econômico, neste caso específico, o projeto desenvolvimentista pautado na corrente do Social Desenvolvimentismo. A pergunta levantada pela pesquisa é: qual foi o principal legado e qual foi o grande entrave do projeto de Estado desenvolvimentista edificado durante os governos de Lula e de Dilma (2003 – 2016) em seu modelo de Social Desenvolvimentismo? A metodologia que o presente trabalho se alinha é à perspectiva orientada pela tradição histórico-estruturalista da CEPAL, essencialmente quando inspirada na importância da diversificação das estruturas de produção e de exportação, com ênfase na ampliação, na integração e na sofisticação produtiva como determinante para o desenvolvimento econômico. Os procedimentos técnicos metodológicos priorizados pela pesquisa foram bibliográficos e documentais. Os resultados em que a pesquisa chega são de que houve dois importantes legados do projeto de Estado desenvolvimentista, no seu modelo Social Desenvolvimentismo da Era petista, são eles: i) a ampliação e a democratização do capital cultural na sociedade brasileira e ii) a construção de arranjos institucionais desenvolvimentistas com inserção na sociedade civil organizada e no Estado; o principal entrave para o modelo foi a cultura do privilégio presente em grande parcela da população brasileira, mormente a elite e a classe média alta. Em virtude da cultura do privilégio todo projeto de edificação de um Estado desenvolvimentista no Brasil é sempre truncado.

**Palavras-chaves:** Estado; Desenvolvimentismo; Desenvolvimento econômico; Social Desenvolvimentismo; Governos de Lula e de Dilma.

## ABSTRACT

The study – with the governments of Luís Inácio Lula da Silva and Dilma Vana Rousseff of the Workers' Party (PT) (2003 – 2016) as its unit of analysis – strives to investigate the economic development project adopted in this period by the Brazilian state. The objective is very clear: to focus on policies, institutions, actions and social issues carried out by the State that are related to the process of economic development and, in this specific case, the developmental project based on the current of Social developmentalism. The question raised by the research is: what was the main legacy and what was the great obstacle of the Developmental State project built during the governments of Lula and Dilma in their model of Social developmentalism? The methodology, which this work aligns with, is guided by the historical-structuralism tradition of ECLAC, essentially when inspired by the importance of diversifying production and export structures, with an emphasis on expansion, integration and sophistication of production as a determinant of economic development. The technical methodological procedures prioritized by the research were bibliographical and documentary. The results in which the research arrives are that there were two important legacies of the Developmental State, in the model of Social developmentalism of the PT Era, they are: i) the expansion and democratization of cultural capital in Brazilian society and ii) the construction institutional developmental arrangements with insertion in organized civil society and the State; the main obstacle to the model was the culture of privilege present in a large part of the Brazilian population, especially the elite and the upper middle class. Due to the culture of privilege, every project to build a developmental state in Brazil is always truncated.

**Keywords:** State; Developmentalism; Economic development; Social developmentalism; Governments of Lula and Dilma.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Dimensões do Desenvolvimentismo .....	82
Figura 2 Correntes do Desenvolvimentismo .....	89
Figura 3 Círculo virtuoso do Social Desenvolvimentismo.....	103
Figura 4 – Ciclos de expansão da economia brasileira.....	139
Figura 5 – Sistema BNDES .....	202
Figura 6 – Cultura do privilégio e Estado desenvolvimentista.....	281

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Características do Social Desenvolvimentismo.....	126
Tabela 2 - Taxa de salário mínimo no Brasil (2003 – 2016).....	142
Tabela 3 – Aumento real do salário mínimo no Brasil (2003 – 2016).....	143
Tabela 4 – Taxa de Inflação (2003 – 2016).....	167
Tabela 5 – Perspectivas de políticas industriais .....	177
Tabela 6 - PITCE: impacto fiscal das medidas de desoneração tributária em R\$ bilhões (2004 – 2006) .....	179
Tabela 7 - Macrometas e resultado real da Política do Desenvolvimento Produtivo (PDP) (2007 – 2010) .....	184
Tabela 8 - Metas e resultado real do Plano Brasil Maior (PBM) (2010 – 2014) .....	192

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Índice geral de preços das <i>commodities</i> em US\$ (1998 – 2019) .....	137
Gráfico 2 - Reservas internacionais do Brasil em US\$ bilhões (2002 – 2016).....	139
Gráfico 3 Fluxos anuais de Investimento Estrangeiro Direto (IED) no Brasil em US\$ bilhões.....	141
Gráfico 4 – Taxa de formalidade no emprego no Brasil em % (2004 -2019).....	141
Gráfico 5 - Taxa de investimento público no Brasil em relação ao PIB em % (2003 – 2016).....	144
Gráfico 6 - Taxa média de juros (Selic) ao ano no Brasil em % (2003 – 2016) .....	147
Gráfico 7 - Taxa de câmbio real do Brasil e dos EUA perante uma cesta de moedas (1994 – 2018) .....	148
Gráfico 8 - Taxa de investimento (FBKF) em relação ao PIB no Brasil em % (2003 – 2017).....	149
Gráfico 9 - Operações de crédito do sistema financeiro – saldo pessoa física e jurídica no Brasil em R\$ (2003 – 2016) .....	150
Gráfico 10 - Número de famílias beneficiárias do PBF no Brasil em milhões (2004 – 2015).....	154
Gráfico 11 – Valor médio das transferências do PBF por família no Brasil em R\$ (2004 – 2015).....	154
Gráfico 12 - Participação do Despesa de Consumo Famílias no PIB do Brasil em % (2003 – 2016) .....	155
Gráfico 13 - Coeficiente de penetração das importações no Brasil a preço constante – indústria de transformação em % (2003 – 2016).....	157
Gráfico 14 - Participação no total das exportações do Brasil em % (2003 – 2016).....	158
Gráfico 15 - Evolução da Taxa de retorno sobre o capital próprio das empresas brasileiras não financeiras em % (2010 – 2014).....	159
Gráfico 16 - Índice de satisfação com a margem de lucro operacional dos empresários industriais no Brasil por região em % (2007 – 2017).....	160
Gráfico 17 - Folha salarial real e produtividade na Indústria de Transformação no Brasil .....	162
Gráfico 18 - Custo Unitário do Trabalho da Indústria de Transformação – Países selecionados. Variação acumulada em 12 meses entre em % e em moeda local (2010 – 2014).....	162
Gráfico 19 - Dívida bruta do setor público do Brasil em % do PIB – média anual (2007 – 2016).....	163
Gráfico 20 – Resultado primário do governo federal do Brasil (1997 – 2016).....	164
Gráfico 21 - Arrecadação das receitas federais do Brasil em R\$ (2003 – 2016) .....	164
Gráfico 22 - Carga tributária bruta em relação ao PIB no Brasil em % (2003 – 2016).....	165
Gráfico 23 - Variação do PIB total no Brasil em % (2003 – 2016) .....	166
Gráfico 24 - Dispêndio nacional em P&D em relação ao PIB no Brasil em % (2004 – 2017).....	180
Gráfico 25 - Evolução da indústria de transformação no PIB do Brasil em % (1947 – 2016).....	194
Gráfico 26 – Manufatura em % relação ao PIB e Investimento público em % relação ao PIB no Brasil ( 1947 a 2018).....	196
Gráfico 27 - Desembolsos do BNDES – total em R\$ bilhões (2004 – 2016) .....	203
Gráfico 28 – Composição do passivo do BNDES em R\$ bilhões (2004 – 2016).....	203
Gráfico 29 - Estoque de crédito do BNDES em relação ao PIB em % (2004 – 2016).....	204

Gráfico 30 – Desembolsos do BNDES por ramo de atividade em % do total (2004 – 2016).....	204
Gráfico 31 - Lucro líquido do BNDES em R\$ milhões (2004 – 2016).....	205
Gráfico 32 – Evolução do fluxo líquido entre BNDES e União em R\$ bilhões (2006 – 2016).....	206
Gráfico 33 – Bolsas ofertadas por ano via ProUni no Brasil (2005 – 2016).....	209
Gráfico 34 – Número de vagas preenchidas no FIES (2010 – 2016).....	211
Gráfico 35 – Número de universidades e campus universitários no Brasil (2003 – 2014) .....	213
Gráfico 36 – Investimento público direto em educação em relação ao PIB no Brasil em % (2004 – 2015) .....	214
Gráfico 37 – Dispêndios públicos em P&D no Brasil em milhões de R\$ (2004 – 2016) .....	215
Gráfico 38 – Total de bolsas de pós-graduação concedidas no Brasil e no exterior (2003 – 2016).....	215
Gráfico 39 – Número de mestres e doutores titulados no Brasil (2004 – 2014) .....	216
Gráfico 40 – Número de artigos científicos publicados por brasileiros (2000 – 2016).....	216
Gráfico 41 – Coeficiente Gini no Brasil em % (2004 – 2018).....	247
Gráfico 42 - Rendimento médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais no Brasil em R\$ (2003 – 2015).....	247
Gráfico 43 - População total com renda domiciliar per capita inferior à linha de indigência (ou miséria, ou extrema pobreza) no Brasil em % (2003 – 2014) .....	248
Gráfico 44 – Índice de Desenvolvimento Humano no Brasil (IDH) (1990 – 2018)....	248

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAG - Associação Brasileira de Agribusiness

ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

Abdib - Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base

ABGF - Agência Brasileira Gestora de Fundos

Abiec - Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras

Abimaq - Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos

Abit - Associação Brasileira de Indústria Têxtil e de Confecção

ACR - Arranjo Contingente de Reservas

AE - Articulação de Esquerda

AEB - Associação de Comércio Exterior do Brasil

AIDS - Síndrome de Imunodeficiência Adquirida

ALCA - Área de Livre Comércio das Américas

Apex – Brasil - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

APLs - Arranjos produtivos locais

ARPA - *Advanced Research Projects Agency*

AUGM - *Asociación de Universidades Grupo Montevideo*

BCB - Banco Central do Brasil

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIM - *Building Information Modelling*

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Bovespa - A Bolsa de Valores de São Paulo

BPC - Benefício de Prestação Continuada

BRICS - Fórum Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul

CAMEX - Câmara de Comércio Exterior

CAN - Comunidade Andina

CASA - Comunidade Sul-Americana de Nações

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CDOT - Conselho Segurança Cidadã contra a delinquência organizada transnacional

CEU - Conselho Eleitoral Unasul

CDs - Centros de Distribuição da Apex-Brasil

CDS - Conselho Sul-Americano de Defesa

CECON - Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica

CEFET - Centros Federais de Educação Tecnológica

CEMEC - Centro de Estudos de Mercado de Capitais

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

CGTB - Central Geral dos Trabalhadores do Brasil

CIESP - Centro das Indústrias do Estado de São Paulo

CIREC – Brasil - Centro de Estudos e Pesquisas em Economia Pública Social

CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CND-EAESP - Centro de Estudos do Novo Desenvolvimento da Escola de Administração de Empresas de São Paulo

CNDI - Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial

CNI - Confederação Nacional da Indústria

CNs - Centros de Negócios da Apex-Brasil

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

Copom - Comitê de Política Monetária

COSIPLAN - Conselho de Infraestrutura e Planejamento

COSUCTI - Conselho de Ciência, Tecnologia e Inovação

CSC - Conselho de Cultura

CSDS - Conselho de Desenvolvimento Social

CSE - Conselho de Educação

CSPMD - Conselho Problema mundial das drogas

CSS - Conselho de Saúde Sul-Americano

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DNS - *Developmental Network State*

EaD - Educação a distância

EAESP/FGV - Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo

ECSS - Escritório das Nações Unidas para Cooperação Sul-Sul

ENCTI - Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação

Enem - Exame Nacional do Ensino Médio

EUA - Estados Unidos da América

FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e

FGCE - Fundo Garantidor de Comércio Exterior  
FGV - Fundação Getúlio Vargas  
Fibra - Federação das Indústrias do Distrito Federal  
Fies - Fundo de Financiamento Estudantil  
FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos  
FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social do BNDES  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
Frebraban - Federação Brasileira de Bancos  
IBAS - Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH - Índice do Desenvolvimento Humano  
IED – Investimento externo direto  
IEDI - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial  
IE-Unicamp - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas  
IFAD - The International Fund for Agricultural Development  
IFES - Instituições Federais de Educação Superior  
IFs - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia  
IIRSA - Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana  
Inova Empresa - Plano de Apoio à Inovação Empresarial  
Inovar Auto - Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar Auto)  
INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor  
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras  
IPCA - Índice de Preço ao Consumidor Amplo  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados  
ISEB - Instituto Superior de Estudos Brasileiro  
ISI - industrialização por substituição de importações  
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MC - Ministério das Comunicações  
MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação  
Mctr - Controle de Tecnologia de Mísseis  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior  
MEC – Ministério da Educação  
MEI - Microempreendedor Individual  
MEPI - Mudança Estrutural Produtiva para Igualdade  
Mercosul - Mercado Comum do Sul  
MF - Ministério da Fazenda  
MI - Ministério da Integração Nacional  
MinC - Ministério da Cultura  
MMA - Ministério do Meio Ambiente  
MME - Ministério de Minas e Energia  
Modernaq - Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional  
MPes - Micro e pequenas empresas  
MPGO - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MPMEs - Micro, Pequenas e Médias empresas  
MRE - Ministério das Relações Exteriores  
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
MT - Ministério do Transporte,  
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego  
NDB - Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS  
NIH - *National Institutes of Health*  
NSF - Fundação Nacional de Ciência  
OMC - Organização Mundial do Comércio  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PBF - Programa Bolsa Família  
PBM - Plano Brasil Maior  
PC do B - Partido Comunista do Brasil  
PCB - Partido Comunista Brasileiro  
PCCh - Partido Comunista Chinês  
PD&I - Pesquisa desenvolvimento e inovação  
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação  
PDP - Política do Desenvolvimento Produtivo  
PDT - Partido Democrático Trabalhista

PEAA - Política externa ativa e altaiva

PEC - Programa Especial de Crédito

PEI - Política Externa Independente

Peti - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB - Produto Interno Bruto

PIS - Programa de Integração Social

PITCE - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

PL - Partido Liberal

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN - Partido da Mobilização Nacional

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

Pnaes - Plano Nacional de Assistência Estudantil

PNB - Produto Nacional Bruto

PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNPS - Política Nacional de Participação Social

PNUD - Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento

PPA - Plano Plurianual de Investimentos

PPPs - Parcerias Público Privadas

PROCOAS - *Comité Académico Procesos Asociativos y Colaborativos*

Proeja - Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos

Profarma - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde

Proinfo - Programa Nacional de Informática na Educação

Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Pronatec - Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica

Prosoft - Programa para o Desenvolvimento da Indústria Nacional de Software e Serviços de Tecnologia da Informação

Prosul - Fórum para o Progresso da América do Sul

Prouca - Programa Um Computador por Aluno

ProUni - Programa Universidade para Todos

ProVA - Laboratório de Inovação do Varejo

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSI – Política de Substituição de Importações

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PUC – SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Rede D - Rede Desenvolvimentista

Reicomp - Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional

Reintegra - Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras

RENAI - Rede Nacional de Informações sobre Investimentos

RENAPI - Rede Nacional de Política Industrial

REPUBL - Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga

Reuni - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RFB - Receita Federal do Brasil

RFEPCT - Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

ROE - Taxa de Retorno sobre o Capital Próprio

RPC - República Popular da China

SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos

SBIR - *The Small Business Innovation Research*

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Selic - Taxa Sistema Especial de Liquidação e Custódia

SENAES - Secretaria Nacional de Economia Solidária

SGP - Sistema de Gerenciamento de Projetos

Sisu - Sistema de Seleção Unificada

SUS - Sistema Único de Saúde

TICs - Tecnologias da informação e comunicação

TJLP - Taxa de juros de longo prazo

UAB - Universidade Aberta do Brasil

UDN - União Democrática Nacional

UE – União Europeia

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNASUL - União das Nações Sul-Americanas

UnB - Universidade de Brasil

UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNE - União Nacional dos Estudantes

Unesp - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Uniafro - Educação para as Relações Étnico-raciais

Unicamp - Universidade Estadual de Campinas

Unisol - Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USP - Universidade de São Paulo

VAR - Vetoriais Autorregressivos

VBP - Valor Bruto da Produção

VTI - Valor da Transformação Social

WFP - *The World Food Programme*

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	22
<b>CAPÍTULO 1</b> .....	27
<b>O PAPEL DO ESTADO-NAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO</b> ..	27
1.1 A COMUNIDADE, A SOCIEDADE E O ESTADO-NACIONAL .....	27
1.1.1 Estado desenvolvimentista: um pouco de história e o princípio da teoria	35
1.1.2 Estado desenvolvimentista: o nascimento do conceito e a consolidação da teoria	45
1.2 DESENVOLVIMENTISMO, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A CONTRIBUIÇÃO DA ESCOLA LATINO-AMERICANA .....	65
1.3 DESENVOLVIMENTISMO: AS NOVAS CORRENTES NO BRASIL .....	83
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	91
<b>SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO: UMA ABORDAGEM TEÓRICA</b> .....	91
2.1 SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO: HISTÓRIA E CONCEITO .....	91
2.1.1 Social Desenvolvimentismo: dimensão interna.....	97
2.1.2 Social Desenvolvimentismo: macroeconomia.....	108
2.1.3 Social Desenvolvimentismo: dimensão internacional.....	116
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	127
<b>APLICAÇÃO E RENDIMENTOS DO MODELO SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO DO PT: DIMENSÃO ECONÔMICA</b> .....	127
3.1 DA CONTRAÇÃO FISCAL EXPANSIONISTA À NOVA MATRIZ ECONÔMICA .....	128
3.1.1 Ciclo de <i>commodities</i> da expansão da economia brasileira.....	136
3.1.2 Nova Matriz Econômica .....	146
3.2 POLÍTICA INDUSTRIAL .....	169
3.2.1 Teoria e conceito .....	169
3.2.2 Política Industrial nos governos de Lula e Dilma (2003 – 2016).....	177
3.2.2.1 Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE):2004 .....	178
3.2.2.2 Política do Desenvolvimento Produtivo (PDP):2008 .....	181
3.2.2.3 Plano Brasil Maior (PBM):2011 .....	186
3.2.3 Desindustrialização e reprimarização da estrutura produtiva brasileira: “desenvolvimentismo às avessas” .....	193
3.2.4 O Papel do BNDES na Política Industrial do PT (2004 – 2016).....	197
3.2.5 Investimento em Capital Humano: o primeiro legado.....	207
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	220

<b>APLICAÇÃO E RENDIMENTOS DO MODELO SOCIAL</b>	
<b>DESENVOLVIMENTISMO DO PT: DIMENSÃO POLÍTICO-SOCIAL</b> .....	220
4.1 COALIZÃO DE CLASSES E BASE DE APOIO .....	221
4.1.1 Bloco de poder e ascensão da burguesia interna .....	222
4.1.2 O lulismo e a ascensão do subproletariado.....	239
4.1.3 Duas bases: uma político-social e outra econômica .....	245
4.2 A EDIFICAÇÃO DE INSTITUIÇÕES DESENVOLVIMENTISTAS: SEGUNDO LEGADO.....	254
4.2.1 Instituições, agentes e ações: dimensão interna.....	255
4.2.1.1 Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).....	255
4.2.1.2 Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) .....	256
4.2.1.3 Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI).....	257
4.2.1.4 Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil).....	259
4.2.1.5 Secretaria de Planejamento de Longo Prazo – Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) .....	260
4.2.1.6 Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) .....	261
4.2.3 Instituições, agentes e ações: dimensão internacional.....	262
4.2.3.1 Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS).....	263
4.2.3.2 Fórum Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul (BRICS) .....	264
4.2.3.3 União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) .....	267
4.3 CULTURA DO PRIVILÉGIO: O GRANDE ENTRAVE PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO .....	270
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	289
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	296

## INTRODUÇÃO

O estudo – tendo como unidade de análise os governos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Vana Rousseff do Partido dos Trabalhadores (PT) (2003 – agosto de 2016), empenha-se em investigar o projeto de desenvolvimento econômico adotado neste período pelo Estado brasileiro. A predileção do caso em questão se deve em razão de diversos fatores, mas, sobretudo, em virtude de sua singularidade e de sua magnitude. O Brasil, após um significativo período sem políticas de incentivo ao desenvolvimento econômico, adotou um projeto complexo, ousado e pertinente para edificar um Estado desenvolvimentista com o escopo de tentar, mais uma vez<sup>1</sup>, de superar a dominação-dependência centro-periferia e o subdesenvolvimento do país.

A pesquisa não tem o escopo de analisar todas as políticas públicas, a completude do funcionamento institucional, a totalidade dos arranjos partidários e da unidade das coalizões sociais e políticas que aconteceram durante o período histórico delimitado, isto é, os governos petistas de Lula e de Dilma (2003 – 2016). O objetivo é bem claro: focar no papel do Estado para a edificação de um projeto desenvolvimentista brasileiro, logo a pesquisa se dedicou nas políticas, nas instituições, nas ações e nas questões sociais que se dizem respeito ao processo de desenvolvimento econômico e, neste caso específico, a corrente do Social Desenvolvimentismo.

A pergunta levantada pela pesquisa é: qual foi o principal legado e qual foi o grande entrave do projeto de Estado desenvolvimentista edificado durante os governos de Lula e de Dilma (2003 – 2016) em seu modelo de Social Desenvolvimentismo?

Sabe-se que, teoricamente, o principal legado de qualquer projeto de desenvolvimento econômico bem-sucedido é a ampliação, a integração e a sofisticação da estrutura produtiva. Realizar a mudança da estrutura produtiva, proporcionando o aumento do bem-estar da sociedade como um todo é a meta final de qualquer Estado desenvolvimentista. O entrave para adotar um projeto desenvolvimentista costuma ser diversos, mas, fundamentalmente, passa pela falta de coesão nacional para construir um destino comum.

---

<sup>1</sup> Para uma visão de todos os projetos desenvolvimentistas adotados durante a história do Brasil ver: Barbosa (2020), Bielschowsky (1988), Bresser-Pereira (2003, 2016a), Brum (1999), Souza (1999).

Tendo isso em mente, a hipótese elencada pela pesquisa e que buscou ser verificada cautelosamente nos próximos capítulos é: ampliação, integração e sofisticação da estrutura produtiva brasileira (legado) e falta de apoio político e de adesão social ao projeto do Social Desenvolvimentismo (entrave).

Para tentar responder ao problema e testar a hipótese, a pesquisa opta como marco teórico o Social Desenvolvimentismo, que tem suas análises, preceitos e retórica inseridos na Teoria do Desenvolvimentismo Econômico. Do ponto de vista da metodologia, o presente trabalho alinha-se à perspectiva orientada pela tradição histórico-estruturalista da CEPAL, especialmente quando inspirada na importância da diversificação das estruturas de produção e de exportação, com ênfase na ampliação, na integração e na sofisticação produtiva como determinante para o desenvolvimento econômico.

A opção pelo Social Desenvolvimentismo como marco teórico é quase uma imposição do período histórico, pois no âmbito dos governos de Lula e de Dilma havia um grupo de burocratas e de políticos ligados a corrente do Social Desenvolvimentismo e agindo como intelectuais orgânicos do Estado. A predileção da metodologia histórico-estruturalista cepalina confirma-se como a melhor opção por conta da sua capacidade de preocupar com os dominantes históricos, econômicos e sociais que condicionam a edificação do Estado desenvolvimentista na América Latina.

O método histórico-estruturalista adota uma visão integralista da Economia, influenciada pela Economia Política, pela Ciência Política, pela História Econômica e Social e pela Sociologia. Para o método histórico-estruturalista a superação da relação dominação-dependência e do subdesenvolvimento econômico está sempre sujeita aos efeitos e às influências da mudança nas condições em que ocorre a vida econômica. Não é uma matriz metodológica e teórica engessada, como a teoria cataclísmica da história de Karl Marx ou a visão mecanicista do Liberalismo Econômico – que buscam explicar todas as transformações que ocorrem no capitalismo e na sociedade em um modelo praticamente fechado – o método histórico-estruturalista permite uma visão mais complexa, integral e holística do sistema capitalista e do projeto de desenvolvimento econômico na contemporaneidade.

Importante explicitar que, para o método histórico-estruturalista, o Estado é visto como centro nacional de decisões econômicas e políticas. O Estado precisa atuar, disciplinar e orientar o mercado para a execução de um projeto de desenvolvimento econômico que beneficie toda a sociedade. O Estado, assim, não é apercebido como um artefato que deva atender as demandas de grupos específicos ou projetos de poder

partidários, classistas ou de camadas sociais. A perspectiva do Estado como ator e centro nacional de decisões econômicas e políticas é seguida durante toda a pesquisa aqui proposta.

Uma vez que o método histórico-estruturalista apregoa que é necessário observar os fenômenos econômicos e não-econômicos para edificação de um Estado desenvolvimentista, a pesquisa adota dois níveis de análises das variáveis que resultam em sucesso no projeto de desenvolvimento econômico: i) dimensão econômica – com seus modelos de Desenvolvimentismo, suas políticas econômicas e macroeconomia; ii) dimensão político-social – a formação do Estado desenvolvimentista, suas instituições e agentes, além das estruturas, dos arranjos, da ideologia e da cultura que permeia a sociedade.

Os procedimentos técnicos metodológicos priorizados pela pesquisa, para verificação da hipótese proposta, foram bibliográficos e documentais. Adota-se levantamento, seleção, fichamento e verificação de informações coletadas diretamente dos ministérios do poder executivo, suas secretarias e institutos e de organizações internacionais atuantes no país. Além de importantes instituições e órgãos, tendo como os principais: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Banco Central do Brasil (BCB); Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); Confederação Nacional da Indústria (CNI); Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP); entre outros.

Posteriormente, aplica-se uma abordagem sistemática por meio da avaliação crítica dos indicadores, dos dados e dos recursos bibliográficos coletados, quando possível realizando triangulação de dados com fontes primárias e secundárias. A pesquisa esforça-se em não isolar os dados, os indicadores e os demais recursos obtidos do quadro histórico e social que estão inseridos.

O texto é oportunizado em quatro capítulos. No primeiro capítulo, procura-se operacionalizar conceitos básicos para a construção teórico-lógica-argumentativa da pesquisa nas primeiras seções. A primeira seção apresenta o conceito de Estado desde seu nascimento até sua ampliação para o conceito de Estado desenvolvimentista ou Estado empreendedor. Nessa seção, são apresentados os principais autores que se dedicam ao tema e suas interpretações e formulações a respeito do papel do Estado para o desenvolvimento econômico em perspectiva teórica e histórica.

A segunda seção do primeiro capítulo preocupa-se em expor o conceito de desenvolvimento econômico, não somente de forma descritiva, mas discorrendo sobre sua formulação e sua operacionalização. Por fim, o capítulo propõe a distinção entre desenvolvimento econômico e Desenvolvimentismo – para fins didáticos e de categorização científica – além de explicitar as novas correntes desse pensamento no Brasil.

O segundo capítulo enfoca em retratar a história, os preceitos e a retórica do marco teórico adotado pela pesquisa, isto é, o Social Desenvolvimentismo. O capítulo demonstra como que o Social Desenvolvimentismo tem uma relação histórica e estreita com o PT, tendo, inclusive, autores da corrente como importantes quadros dentro partido. O capítulo está dividido em três seções que relatam a teoria e a retórica do Social Desenvolvimentismo na dimensão interna, na macroeconomia e na dimensão internacional. O capítulo dois se mantém, essencialmente, na pureza de conceitos, de modelos, da retórica e da teoria do Social Desenvolvimentismo, tendo como entendimento medular o círculo virtuoso do crescimento econômico defendido pela corrente.

O terceiro capítulo explana sobre a aplicação e os rendimentos do modelo Social Desenvolvimentismo pelo PT na sua dimensão econômica. O capítulo três, com caráter mais empírico-analítico, mostra, na primeira seção, como que durante o governo de Lula e de Dilma a política econômica se moveu da contração fiscal expansionista para a Nova Matriz Econômica. Ao analisar esse movimento – que culminou com a adoção mais plena de diversos preceitos do Social Desenvolvimentismo no Brasil – a pesquisa chama a atenção para a importância do ciclo de *commodities* da expansão da economia brasileira.

Na segunda seção do capítulo três, é identificada a retomada da política industrial com o objetivo de ampliar, de integrar e de sofisticar a estrutura produtiva no Brasil. A seção não se aprofunda demasiadamente nas questões técnicas de política industrial, mas foca em expor como a política industrial no período foi estruturada e alguns de seus rendimentos e de suas limitações. A terceira seção do capítulo revela o papel basilar do BNDES para a política industrial brasileira entre os anos de 2004 e 2016. O capítulo três, por fim, explicita o investimento e as políticas públicas em capital humano e cultural na gestão de Lula e de Dilma, sendo um dos legados do projeto de Estado desenvolvimentista petista.

O quarto capítulo da tese volta-se para a aplicação e rendimentos do modelo Social Desenvolvimentismo do PT na dimensão político-social. Esse capítulo, assim como o

terceiro, é menos teórico-abstrato e mais analítico-concreto. A primeira seção apresenta o debate acerca da coalização de classes e da base de apoio dos governos de Lula e de Dilma.

A segunda e a terceira seções descrevem as principais ações políticas – no âmbito da edificação de instituições e de arranjos – para a construção do projeto de Estado desenvolvimentista, em sua vertente Social Desenvolvimentismo, na dimensão interna e, seu papel logístico, na dimensão internacional. A herança de instituições e de arranjos desenvolvimentistas no âmbito interno e internacional é outro importante legado do Estado desenvolvimentista do PT. Por fim, a última seção do capítulo quatro elenca e elucida sobre o grande entrave para o desenvolvimento econômico brasileiro: a cultura do privilégio.

Tendo estabelecida essa breve explicação de temas e de debates que percorrem toda a leitura, a pesquisa afirma que essa tese procura oferecer um esquema interpretativo original e inédito para um período recente e complexo da história do Brasil. Para tanto, foi norteadora a ideia de que o processo de desenvolvimento econômico de um país abrange muito mais que apenas o campo de reflexão da Economia, incluindo, também, elementos relativos a outros campos do conhecimento. Apesar dessa perspectiva integral e holística do método histórico-estruturalista, a pesquisa não tem a pretensão de cobrir todas as particularidades e minúcias de cada variável presente no projeto desenvolvimentista dos governos do PT na época de Lula e de Dilma.

A pesquisa, no entanto, decide ousar em trazer algumas respostas definitivas para diversas inquições e temas insertos no período histórico delimitado. A tese, assim, busca contribuir para o enriquecimento e os avanços dos estudos do Desenvolvimentismo, compreendendo seus aspectos econômicos, políticos, históricos e sociais no Brasil. Se o azeite da pesquisa se concretizará, o tempo ocupará-se em exprimir.

# CAPÍTULO 1

## O PAPEL DO ESTADO-NAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

### 1.1 A COMUNIDADE, A SOCIEDADE E O ESTADO-NACIONAL

As relações entre as comunidades variadas nem sempre ocorreram alicerçadas na forma de relações entre Estados territoriais soberanos e iguais entre si. Essa forma social organizada em torno de um poder estatal é eminentemente moderna e recente. Anteriormente, havia relações comunais construídas por afinidades de consanguinidade (família), de coabitação territorial (vizinhos) e afetiva-espiritual (amigos). Segundo Brancalone (2008, p.100), as origens da comunidade “[...] repousaria na consciência da dependência mútua determinada pelas condições de vida comum, pelo espaço compartilhado e pelo parentesco”. Esses padrões de relações comunitárias realizavam-se territorialmente em três núcleos espaciais: casa (família), comuna-aldeia-vila (vizinhos) e povoamento (amigos, formas comunitárias de sociabilidade).

Com a passagem do modo de vida rural para o urbano, por efeito do avanço do mercado orientado pela ética capitalista, as comunidades foram tendo seus núcleos organizacionais de sociabilidade sendo modificados aos poucos. Os círculos de parentesco e de vizinhança perderam forças, assim como os sentimentos e as atividades comunitárias. A convivência que era baseada em hábitos, costumes e espiritualidade na comunidade passou a ser estruturada pela convenção, pela política estatal e pela opinião pública. A economia que era doméstica, com produção baseada na agricultura, foi paulatinamente se convertendo para um modelo mercantilista, industrial com planejamento e científica (TÖNNIES, 1947).

As trocas comerciais, o modernismo e o avanço do capitalismo fizeram com que houvesse enfraquecimento dos vínculos perpassado pela consanguinidade, pelos costumes, pelos afetos e pela tradição, emergindo relações mediadas pela razão, pelo cálculo e pelos interesses individuais e mútuos. Com o desenvolvimento das cidades, os círculos de parentesco e a vizinhança perderam forças, bem como os sentimentos e as atividades comunitárias. A legislação, a ciência, o comércio mercantil, a produção

industrial e a existência do próprio Estado estão associados com o advento da sociedade em detrimento da organização comunal.

De acordo com Tönnies (1947), as sociedades são estruturadas por relações societárias de indivíduos autoconscientes de seus interesses e que convivem dentro de uma sociabilidade mercantil orientada, em grande medida, pelo cálculo, pelo tráfico e pelo contrato. Para Durkheim (1960), a sociedade é um todo orgânico onde os indivíduos ligam-se por meio de relações sociais interdependentes, compondo o todo coletivo e participando de crenças diferentes entre si. O contrato legítimo entre indivíduos estabeleceu a sociedade civil e permitiu a emergência do Estado-moderno.

Historicamente, pode-se marcar o surgimento do Estado-moderno com a consolidação das cidades-Estado governadas como repúblicas no norte da Itália no século XIV<sup>2</sup>. A Revolução Capitalista<sup>3</sup>, que despontou naquela época, fez com que cada vez mais os espaços territoriais seguissem uma legislação comercial, rejeitando os antigos vínculos tradicionais, religiosos e paternalistas que vigoravam nos feudos. Nas cidades-Estado realizavam-se operações financeiras-comerciais como: câmbio, liquidação de dívidas, de créditos, produção para exportação, venda por atacado, etc. (HUNT, SHERMAN, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2017a).

A necessidade de ampliar a produção e de regularizar as operações financeiras-comerciais, além do próprio abastecimento de bens manufaturados, imposta pela expansão do comércio, levou os mercadores-capitalistas a assumirem progressivamente o controle sobre o processo produtivo e a influenciarem a organização político-social. O declínio da sociedade medieval trouxe mais insegurança para o comércio e para produção que cresciam expressivamente, logo os mercadores-capitalistas viram-se obrigados a incentivar a criação de um aparato administrativo separado da sociedade e detentor do monopólio legítimo da força. A Europa pós-medieval inventou o Estado sob a forma das monarquias absolutas que investiram contra os interesses particulares e as prerrogativas sociais, econômicas e políticas do feudalismo (HUNT, SHERMAN, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2017a).

---

<sup>2</sup> Os antigos impérios (romano, egípcio, mongol, persa, austro-húngaro, entre outros) eram essencialmente um instrumento da oligarquia proprietária de terras, de uma força armada e de um grupo detentor da retórica mística-espiritual. O principal escopo dos antigos impérios não era o comércio, mas a guerra para fins de conquista de terras, saques de riquezas, cobrança de taxas e exploração de mão-de-obra escrava (RENAN, 1997)

<sup>3</sup> Entende-se que a Revolução Capitalista foi o longo período de tempo que permitiu a mudança do sistema feudalismo para o capitalismo. Ela se iniciou no norte da Itália a partir do século XIV e se completou na Grã-Bretanha com a formação do Estado-nação e a Revolução Industrial no final do século XVIII (BRESSER-PEREIRA, 2017a).

As monarquias absolutas europeias unificaram o poder político, estabelecendo corpos estáveis de funcionários burocráticos e de exércitos regulares e centralizados. O poder político medieval fragmentado em soberanias entrelaçadas foi, gradativamente, sendo dissipado pela centralização e pela formação do Estado. O poder estatal possibilitou a delimitação de fronteiras geográficas fixas e um fluxo de capital mais permanente, seguindo uma lógica territorial. A Revolução Capitalista forçou a construção de um mercado nacional e impôs a relação capital-trabalho aos poucos.

Em um primeiro momento, o Estado teve personalidade absolutista, havendo a personificação do poder na figura do monarca. A soberania absoluta seguia a lógica patrimonial do rei, impedindo uma separação clara entre as esferas pública e privada. A soberania nacional somente surgiu com o enfraquecimento do poder e da retórica em favor do absolutismo e do deslocamento da soberania do monarca para o conceito de nação. O poder despersonificou-se e passou a se identificar com o povo e a nação. A noção de soberania e de autoridade associou-se nitidamente à esfera pública (HUNT, SHERMAN, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2017a).

A nação é algo recente e que, segundo Hobsbawm (2004), surgiu a partir da Revolução Capitalista. Antes, de acordo com Renan (1997), havia agrupados de indivíduos e de comunidades. Segundo Otto Bauer (2000), nação é uma sociedade politicamente organizada que compartilha de história e de destino comum. Segundo Bresser-Pereira (2017a, p.171): “O conceito de “destino comum” é amplo, mas envolve sempre três objetivos fundamentais: i) autonomia nacional ou segurança externa, ii) ordem pública interna e iii) desenvolvimento econômico”.

A sociedade que constitui a nação pode possuir – além da história e do destino comum – um conjunto de características culturais, tradições, língua, costumes e aspirações materiais e espirituais comuns. O elemento dominante e condição subjetiva para a construção da nação, todavia, é o querer viver coletivo em busca de interesses e de necessidades convergentes. É um querer viver, logo é uma soberania e autodeterminação popular. A sociedade, ao constituir uma nação, em determinado momento histórico, torna-se povo e está vinculada a um regime jurídico específico, ou seja, a um Estado. Conforme assinala Bonavides (2008, p.196): “[...] a nação incorpora a legitimidade do povo soberano promulgando as constituições soberanas do contrato social”. Para garantir a união, as nações consolidaram-se em territórios a fim de assegurar sua posse e sua soberania. O marco original do Estado-nação são os Tratados de Westfália no século XVII (CASTRO, 2001).

A partir da Paz de Westfália em 1648<sup>4</sup>, o Estado solidificou suas características de uma entidade soberana e acima de qualquer outro poder presente na sociedade. Em seguida à Guerra dos Trinta Anos e com a assinatura dos Tratados de Westfália, estabeleceu-se a “territorialização” da política, que já vinha sendo tendência desde os séculos XII e XIII na Europa. A ordem westfaliana, além de reestabelecer a paz na Europa, normalizou o conceito de soberania estatal e nacional. Ela outorgou ao Estado o poder supremo, desaprovando a limitação do poder estatal por qualquer outra unidade de poder ou de autoridade dentro de suas fronteiras nacionais. Após os Tratados de Westfália, criou-se um marco internacional que instituiu de forma estável a paridade jurídica decretada entre os territórios que passaram a deter deveres diplomáticos entre si (CASTRO, 2001).

O surgimento do Estado-moderno e, posteriormente, do Estado-nação fez com que diversos pensadores desenvolvessem teorias acerca do conceito, da organização e do funcionamento do Estado. Por exemplo, a “razão de Estado” de Nicolau Maquiavel (1469-1527), o Estado “leviatã” de Thomas Hobbes (1588-1679), o Estado garantidor da propriedade e dos direitos individuais de John Locke (1632-1704), o Estado com a “separação dos poderes” do Barão de Montesquieu (1689-1755), a “soberania popular” de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), a “autogestão” e a anarquia de Pierre-Joseph Proudhon (1808-1865) são leituras sobre o Estado que impactaram e ainda sensibilizam os indivíduos e as sociedades atualmente.

A operacionalização conceitual de Estado varia demasiadamente na produção científica voltada para a temática. Em uma breve revisão bibliográfica sobre o tema, notou-se que o conceito mais divulgado é o de Max Weber que afirma: "O Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o 'território', faz parte de suas características – reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima" (WEBER, 1982, p. 98). Outra interpretação para o Estado copiosamente popularizada é a de Karl Marx e Friedrich Engels. Segundo os autores, o Estado é

[...] a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, conclui-se que todas as instituições comuns passam pela mediação do Estado e recebem uma forma política (MARX, ENGELS, 2007, p. 74).

---

<sup>4</sup>A Paz de Westfália foi constituída de uma série de tratados de paz que colocaram fim ao ciclo de guerras religiosas na Europa. A Paz de Westfália deu autonomia política a territórios antes sujeitos à autoridade do Sacro Império Romano Germânico. Esse conjunto de acordos inaugurou o moderno sistema internacional ao acatar consensualmente noções e princípios como o de soberania estatal e o de Estado-nação (BLIN, 2006).

Na visão de Marx e Engels (2001, p.27), os pais do denominado Socialismo Real, “Com a criação da grande indústria e do mercado mundial, a burguesia conquistou finalmente a dominação política exclusiva no moderno Estado parlamentar”. Para os autores, após a Revolução Capitalista, o “[...] governo moderno é tão-somente um comitê que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX, ENGELS, 2001, p.27).

Uma abordagem mais abrangente do conceito de Estado é apresentada por Pierre Bourdieu. O sociólogo francês alega que o Estado não passa de uma ilusão bem fundada, uma abstração. O Estado, para Bourdieu (1996, 2014) é, na verdade, uma construção de agentes e de atos que incorporam instituições, formando o que se denomina de Estado-nação. Nessa abstração concentra-se diversas categorias de capital como: coerção, econômico, cultural, saberes, relações sociais, jurídico, etc.

Compreende-se que, para Bourdieu (1977, 2007), o capital não se resume apenas ao acúmulo de bens e de riquezas econômicas, mas todo recurso ou poder que se manifesta em uma atividade social. Assim, em uma sociedade há variadas formas de capital como: capital econômico (renda, salários, riquezas), capital cultural (saberes, conhecimentos, titulação) e capital social (relações sociais, contatos, grupos).

Para Bourdieu (1977, 2007), o capital econômico é apenas um dos capitais que pré-determinam a luta dos indivíduos a partir de sua posição de classe. O capital cultural pode ser definido como “conhecimento útil” e possui tanta importância quanto o capital econômico para o autor. O capital cultural influencia a formação do capital econômico visto que o mercado e o Estado necessitam de indivíduos com saberes, conhecimento e titulação para a geração de riquezas. Por fim, há o capital social entendido como secundário em relação ao capital econômico e capital cultural. Isso não quer dizer que Bourdieu (1977, 2007) menospreze o fator decisivo para o sucesso individual do capital social, mas realça que o acesso as relações sociais, os contatos e os grupos são determinados pelo capital econômico e pelo capital cultural. Por exemplo, um proletariado – baixo capital econômico e baixo capital cultural – não conseguiria possuir as mesmas condições de capital social que o capitalista financeiro.

O reconhecimento dos diversos tipos de capital (econômico, cultural e social) refere-se a um capital simbólico (prestígio, honra, glória) e que permite identificar os agentes sociais no campo. A aglomeração de profusos moldes de capital faz com que se estrutura um metacapital específico com potencialidade de exercer influência em todos

tipos de campo, endossando sua hegemonia sobre as demais categorias de capital fragmentados.

O campo, em Bourdieu (1977, 2007), é um espaço simbólico onde ocorrem as disputas e os conflitos dos agentes e de seus poderes. Em cada campo há um poder simbólico, por exemplo no campo das artes a luta simbólica determina o que seja alta-cultura ou o que seja cultura de massa; no campo político é definido o que seja política populista, conservadora ou progressista; no campo econômico o embate pode ser para precisar o que seja o papel do Estado na economia, do mercado e o próprio conceito de desenvolvimento econômico. O campo, desse modo, é onde é determinada a posição social dos agentes e onde se revelam as retóricas e as figuras de “autoridade” mediante seu maior ou menor volume de capital – recurso ou poder.

O Estado, na percepção de Bourdieu, representa um metacampo uma vez que “[...] em cada campo, tanto a sua gênese como em seu funcionamento, o Estado está presente” (BOURDIEU, 2014, p.493).

[...] segue-se que a construção do Estado está em pé de igualdade com a construção do campo do poder, entendido como o espaço de jogo no interior do qual os detentores de capital (de diferentes tipos) lutam particularmente pelo poder sobre o Estado, isto é, sobre o capital estatal que assegura o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução (BOURDIEU, 1996, p. 99-100).

O entendimento dos conceitos de capital, de campo e de Estado em Bourdieu (1977, 2007) é fundamental para compreender o restante da leitura da tese. A pesquisa, durante os demais capítulos, retornará repetidamente aos conceitos elaborados por Bourdieu, por acreditar ser os que mais se encaixam na visão integralista e holística do método histórico-estruturalista.

Evidencia-se, que diante do exposto, o conceito de Estado suporta ser resumido em uma palavra: **poder**. Para se fortalecer, o Estado necessita reiterar constantemente sua força externa e interna, caso contrário novos poderes paralelos ou ingerências externas levantam-se. O poder estatal é concebido pela expressão de poder presente nas formas sociais de intermediação política, na sociedade civil, nas coalizões de classe e é conduzido por agentes e atos compondo o metacapital que atua em diferentes formas de campo.

O poder estatal, disseminado no conjunto de agentes e de atos que formam o Estado, não necessariamente representa exclusivamente uma determinada classe social,

como descreveu Marx e Engels.<sup>5</sup> A sociedade pode visar à construção de um metacampo – o Estado – baseado na conciliação de classes. Os primeiros teóricos a preconizarem um modelo de Estado corporativista, ou seja, pautado na conciliação de classes foram os socialistas ingleses que desenvolveram o Socialismo de Guilda entre 1906-1916. Os principais nomes são: Arthur Joseph Penty; George Douglas Howard Cole; Frederic W. Maitland e John N. Figgis (TORREGGIANI, 2016)<sup>6</sup>.

O poder do Estado, ademais, não é reduzido somente ao militar com sua capacidade de coação física, como pressupõe a formulação e a operacionalização conceitual de Estado em Weber. A amplitude do poder estatal é maior, envolvendo coação física e violência simbólica com condicionamento e persuasão ideológica-cultural. O Estado possui, portanto, poder de comando – coação física – e poder cooptivo – condicionamento e persuasão ideológica-cultural.

A pesquisa considera que a categorização do poder estatal, realizado por Joseph Samuel Nye Jr., é uma abordagem acessível e funcional para instrumentalizar e compreender a capacidade de agir do Estado. De acordo com Nye Jr. (2004, 2010), o Estado detém duas formas essenciais de poder: *hard power* (poder duro) e *soft power* (poder brando). O *hard power* é compreendido pelo uso da intimidação e da coerção militar e econômica do Estado, enquanto que o *soft power* é o poder cultural-ideológico de um país. O primeiro é um poder de comando, o segundo um poder cooptivo.

Segundo Nye (2004, 2010), o poder de comando é a capacidade de mudar o que os outros fazem e se manifesta por meio da coerção ou da indução estatal. O poder cooptivo, em seu turno, refere-se à habilidade de modificar as preferências dos demais atores, moldar o pensamento dos outros para que estes ajam de uma determinada forma conforme a vontade do Estado.

*Command power – the ability to change what others do – can rest on coercion or inducement. Co-optive power – the ability to shape what others want – can rest on the attractiveness of one’s culture and values or the ability to manipulate the agenda of political choices in manner that makes others fail to express some preferences because they seem to be too unrealistic* (NYE, 2004, p.07)<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Marx e Engels não elaboraram uma Teoria do Estado. Na época em que analisaram o Estado, esse realmente não passava de uma plataforma para os interesses da classe burguesa.

<sup>6</sup> Há todo um ramo da Ciência Política a se dedicar aos estudos da conciliação de classes no âmbito do Estado, como o Corporativismo ou o Neocorporativismo. Os Estados com conciliação de classes, recentemente, foram categorizados e pesquisados por Schmitter (1974), Cawson (1986) e Boschi (1991).

<sup>7</sup> “O poder de comando – a capacidade de mudar o que os outros fazem – pode repousar sobre coerção ou indução. O poder cooptivo – a capacidade de moldar o que os outros querem – pode repousar sobre a atratividade da cultura e dos valores de alguém, ou sobre a capacidade de manipular a agenda de escolhas

A categorização de Nye (2004, 2010) remete as ideias do filósofo político italiano Antonio Gramsci acerca da hegemonia estatal pela “força” ou pelo “consenso”. Para Gramsci (1987), o poder do Estado manifesta-se de forma mais ampla dentro da sociedade política e da sociedade civil, assim sendo um processo dinâmico constantemente construído e contestado por meio de diferentes formas de luta de classes e de iniciativas contra hegemônicas nos vários níveis da relação de forças tanto internacionais quanto agrupamentos locais.

Sempre há, nessa visão, disputa de forças sociais locais e estrangeiras (Estados, corporações, organizações não governamentais, organizações internacionais, classes sociais, movimentos sociais, movimentos patronais, etc.) por certo controle desse metacampo. O empenho em comandar os agentes e os atos, que integram o metacapital e o próprio metacampo – Estado – ocorre por via coerciva ou pela indução, isto é, força ou consenso e tem como escopo buscar uma hegemonia de poder.

Essas relações de forças na busca pelo controle do Estado e pela construção do metacapital processam-se em duas relações: uma doméstica, Estado-sociedade, e outra mundial, Inter-Estado – ou em uma leitura bourdieusiana, Inter-metacampos. As ferramentas e as estratégias que se utilizam na busca pelo acúmulo de recursos e de poderes – múltiplos modos de capital – tanto em nível local quanto em nível internacional, podem ser mediante o uso do *hard power* e do *soft power*.

Infere-se que o Estado, dessa maneira, é sempre exteriorização de poder (*hard power* ou *soft power*) de algum capital ou vários. Esses estão presentes em multifários modelos de campo com seus agentes e atos munidos de retóricas e de “autoridades”, edificando um metacampo com suas expressões sociais de intermediação política dos agentes, dos atos e estabelecendo suas legislações e normas, estruturando um metacapital específico. O metacapital, que se arquiteta, pode ser o do planejamento e da intervenção econômica aspirando o desenvolvimento econômico como propósito. Se for o caso, ergue-se um metacampo, em um determinado espaço social, com dominações e práticas desenvolvimentista. Esse metacampo, habitualmente, estrutura-se na forma de Estado-nacional desenvolvimentista.

---

políticas de maneira a fazer com que outros deixem de expressar algumas preferências, porque parecem irrealistas” (NYE, 2004, p.07, tradução nossa).

### 1.1.1 Estado desenvolvimentista: um pouco de história e o princípio da teoria

Desde a solidificação da Revolução Capitalista com a Revolução Industrial no final do século XVIII, o papel do Estado vem se modificando. Após a Revolução Industrial, o conceito do Estado-nação consolidou-se e adquiriu uma estrutura racional e burocrática, compartilhando o papel de coordenação e de regulação da economia local com um novo campo e classe social que surgia: o mercado nacional e a burguesia.

A Revolução Industrial, segundo Charles Tilly (1975), foi consequência da formação do Estado-nação e da ampliação do mercado local, agora mercado nacional. O Estado-nação foi a forma superior de organização político-territorial que os agentes e os grupos sociais com capital simbólico, logo com mais acesso ao capital econômico, ao capital cultural e ao capital social, conseqüentemente, maiores poderes (*hard power* e *soft power*) da época encontraram para concentrar força militar e ideológica-cultural, firmando e expandindo os mercados locais. Se em um primeiro momento, o controle do Estado-nação ficou nas mãos da aristocracia, da oligarquia de militares, de proprietários de terras e de sacerdotes, tendo a burguesia comercial orbitando e influenciando ao seu redor; em um segundo instante, o Estado-nação foi tomado pela classe média e pela classe alta burguesa. Os recursos e os poderes das atividades sociais haviam transmutados.

Nas sociedades em que a Revolução Capitalista já estava mais avançada, tais como Grã-Bretanha, França e Bélgica; a nova classe financeira, comercial e industrial emergente, mediante sistemas de alianças econômicas e militares, ordenou e conduziu o metacampo, ou seja, o Estado. Nos países pioneiros na Revolução Industrial, a fracção da burguesia que acumulou capital – poder coercitivo e indutivo – para exercer a hegemonia e para estabelecer o consenso, comandando os demais grupos ao aparelhar o Estado, foi a emergente classe industrial. O Estado, nessas nações, vivenciou uma dimensão de estímulo ao setor manufatureiro nacional. Era o nascimento do Estado nacional-desenvolvimentista (HUNT, SHERMAN, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2017a).

A aflorante classe industrial da Europa ocidental, essencialmente da Grã-Bretanha, teve sua origem histórica alicerçada nos ramos industriais voltados para a exportação dos *putting-out system* (sistemas manufatureiros domésticos) do século XVI. Segundo Hunt e Sherman (2005, p.29), as infantes empresas capitalistas do *putting-out system* desde o início procuraram assegurar “[...] posições monopolistas a partir das quais pudessem explorar, com exclusividade, o mercado para seus produtos”.

Além de criação de monopólios, todos os países da Europa ocidental, nesse período, promulgaram extensa legislação regulamentando o comércio exterior, proporcionando isenções fiscais, subsídios, diversos controles de restrições e de regulamentações, favorecendo a produção das indústrias locais voltadas para a exportação. Ao disciplinar o comércio exterior, o Estado, nos países pioneiros da Revolução Industrial, interferiu expressivamente na produção doméstica, forçando sua ampliação, integração e sofisticação produtiva.

O Estado moderno teve em suas origens, portanto, a consolidação de dominações e práticas desenvolvimentistas como campo majoritário e como capital o econômico, representado pela burguesia. O capital cultural e o social ainda se mantinham na nobreza aristocrática e na religião. O mercantilismo – a primeira organização econômica do Estado moderno – pode ser considerada, segundo Bresser-Pereira (2016b), na inaugural forma histórica do desenvolvimento econômico.

Nos países hoje ricos, o Estado foi inicialmente absoluto no plano político e mercantilista no plano econômico. Enquanto mercantilista, o Estado foi nacionalista, ou, mais precisamente, desenvolvimentista, combinando nacionalismo econômico com intervenção moderada do Estado na economia. (BRESSER-PEREIRA, 2017a, p. 174).

Em robusto trabalho de pesquisa sobre o pensamento econômico do desenvolvimento, Hidalgo-Capitán (1998) coloca, também, como marco histórico do Estado desenvolvimentista a adoção de política econômica mercantilista por parte de determinadas nações europeias no século XVII. Nas palavras do autor:

*Se suele considerar que la Economía del Desarrollo como subdisciplina científica no aparece hasta después de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, la preocupación por el desarrollo, en sus distintas versiones (riqueza, prosperidade material, progreso, crecimiento, etc...), y el intento por comprender cómo se produce para poder alcanzarlo, no es patrimonio de los economistas de la segunda mitad del siglo XX. Muy por el contrario, la preocupación arranca bastante antes; podría fijarse el siglo XVII como el primer momento en que, de una forma generalizada, las personas que se dedicaban a las actividades políticas y económicas comienzan a plantearse el problema del desarrollo y a plasmarlo en sus escritos. Son por tanto los mercantilistas los genuinos **pioneros del desarrollo**, los primeros en ocuparse de la riqueza de las naciones (HIDALGO-CAPITÁN, 1998, p. 14, grifo no original).<sup>8</sup>*

<sup>8c</sup>A economia do desenvolvimento é frequentemente considerada uma sub-disciplina científica que não apareceu até depois da Segunda Guerra Mundial. No entanto, a preocupação com o desenvolvimento, em suas diferentes versões (riqueza, prosperidade material, progresso, crescimento, etc ...), e a tentativa de entender como ele é produzido para alcançá-lo, não é uma herança dos economistas da segunda metade do século XX. Pelo contrário, a preocupação começa bem antes; o século XVII poderia ser definido como o

A política econômica mercantilista tinha como principal meta a expansão e o desenvolvimento do mercado nacional. A experiência histórica<sup>9</sup> mostra que o desenvolvimento econômico é uma condição associada à ampliação da economia local – mediante comércio externo ou pela ocupação e exploração de outros territórios – e ocorre por conta da industrialização. Conforme Hidalgo-Capitán resume:

*Por lo que se refiere a la teoría del desarrollo, el objetivo predominante de los mercantilistas era lo que podríamos considerar la aceleración del ritmo de crecimiento de la producción total. Para alcanzar este objetivo, se postulaba la eficiente y plena utilización de los factores disponibles, sobre todo del trabajo, así como el aumento del stock de esos factores y la capacidad tecnológica y económica para utilizarlos. Los autores mercantilistas suponían que no era posible alcanzar este doble objetivo a menos que se produjese la intervención del Estado de forma directa e indirecta. En el primero de los casos se trataba de actuaciones concretas para evitar determinados males o fortalecer ciertas situaciones favorables; la intervención indirecta se basaba en la creación de condiciones generales encaminadas al desarrollo económico, tales como dinero satisfactorio para las actividades económicas y facilidades bancarias, impositivas, legales y de transporte. No obstante, la mayor parte de la intervención del Estado se centró en la regulación del comercio exterior y el sector manufacturero, considerados como sectores estratégicos cuyo desarrollo favorable traería consigo el de otros sectores menos estratégicos y dependientes. El papel del Estado en la teoría del desarrollo mercantilista es por tanto esencial (HIDALGO-CAPITÁN, 1998, p. 17).<sup>10</sup>*

Percebe-se que, para os mercantilistas, o Estado tem de interferir de forma direta e indireta para garantir o desenvolvimento econômico de seu território. Ao examinar as experiências históricas de industrialização e de desenvolvimento econômico realizadas

---

primeiro momento em que, de maneira generalizada, as pessoas envolvidas em atividades políticas e econômicas começaram a considerar o problema do desenvolvimento e a capturá-lo em seus escritos. Portanto, os mercantilistas são os genuínos *pioneiros do desenvolvimento*, os primeiros a lidar com a riqueza das nações” (HIDALGO-CAPITÁN, 1998, p. 14, grifo no original, tradução nossa).

<sup>9</sup> Uma análise das diversas experiências históricas sobre desenvolvimento econômico e suas nuances foge do escopo deste trabalho. Para um detalhamento nessa perspectiva ver: Chang (2004, 2008, 2009), Reinert (2008), Wade (1990), Rodrik (2005, 2007), Bresser-Pereira (2016b, 2017b, 2018), Amsden (2001).

<sup>10</sup>“Em relação à teoria do desenvolvimento, o objetivo predominante dos mercantilistas era o que poderíamos considerar em acelerar a taxa de crescimento da produção total. Para atingir esse objetivo, foi postulado o uso eficiente e completo dos fatores disponíveis, principalmente o trabalho, bem como o aumento do estoque desses fatores e a capacidade tecnológica e econômica de utilizá-los. Os autores mercantilistas supunham que esse objetivo duplo não poderia ser alcançado a menos que a intervenção do Estado ocorresse direta e indiretamente. No primeiro caso, envolveu ações concretas para evitar certos males ou fortalecer certas situações favoráveis; a intervenção indireta foi baseada na criação de condições gerais destinadas ao desenvolvimento econômico, como dinheiro satisfatório para atividades econômicas e instalações bancárias, tributárias, legais e de transporte. Contudo, a maior parte da intervenção do Estado se concentrou na regulação do comércio exterior e do setor manufatureiro, considerados setores estratégicos cujo desenvolvimento favorável traria outros setores menos estratégicos e dependentes. O papel do Estado na teoria do desenvolvimento mercantilista é, portanto, essencial” (HIDALGO-CAPITÁN, 1998, p. 17, tradução nossa).

pelas economias centrais, Rodrik (2005, 2007), Chang (2004, 2008, 2009), Reinert (2008) e Wade (1990) demonstram que todos os países que conseguiram ampliar, integrar e sofisticar sua estrutura produtiva usaram algum tipo de intervenção estatal direta e indireta almejando proteger seu mercado e suas indústrias nascentes. Enquanto o setor manufatureiro dessas economias encontrava-se defasado ou inexistente, o Estado erigiu barreiras protecionistas e ações de fomento setorial para que suas economias se industrializassem ou realizassem o *catching-up*<sup>11</sup>, transmutando suas vantagens comparativas<sup>12</sup>.

De acordo com Reinert (2008, p.53): “A história revela como os países ricos tornaram-se ricos usando métodos que hoje são proibidos pelas “condicionalidades” do Consenso de Washington [...] sinônimo de Neoliberalismo e fundamentalismo de mercado”. O autor, ao descrever as políticas econômicas que disseminaram a riqueza na Europa, e depois nas outras regiões desenvolvidas no mundo, ainda, afirma: “[...] o mercado era uma força domesticável como o vento, cujo objetivo era alcançar uma meta definida, ou um destino” (REINERT, 2008, p.60). O mecanismo encontrado, pela própria burguesia das economias centrais, para domesticar essa força – o mercado – foi o Estado desenvolvimentista.

Na Grã-Bretanha, por exemplo, durante Henrique VII (1509 – 1547), o Estado inglês estabeleceu, de acordo com Chang (2004), uma política de substituição de importações (PSI). Além disso, uma lista de matérias-primas e de produtos semiacabados não poderia ser exportada facilmente. A intenção dessas medidas foram duas: i) manter os preços das matérias-primas baixos para os mercadores-fabricantes nacionais e ii) coibir a especialização produtiva do país em bens primários. O Estado inglês chegou, até mesmo, a proibir a venda de matérias-primas para não prejudicar as manufaturas do país em determinados momentos em que a oferta doméstica dos produtos primários estava reduzida. Elisabeth I (1558 – 1603) embargou toda exportação de lã não processada pela Grã-Bretanha, levando os fabricantes dos Países Baixos à ruína. Havia, também, uma política para atrair artesãos, acadêmicos, cientistas e empreendedores do exterior,

---

<sup>11</sup> Termo formulado e operacionalizado por Abramovitz (1986) e expressa a convergência dos níveis de produtividade dos países.

<sup>12</sup> A Teoria das Vantagens Comparativas foi desenvolvida pelo economista inglês David Ricardo em 1817. De acordo com Ricardo (1982), cada país deve se especializar na produção de determinado produto, no qual ele é relativamente melhor, ou que consiga reduzir custos para exportá-lo. A Teoria das Vantagens Comparativas foi a base para a construção de toda uma vertente de teorias de comércio internacional que perpetua até hoje no debate econômico.

atualmente conhecida como política *brain gain* (atração de cérebros) (CHANG, 2004, 2008, 2009; REINERT, 2008; WADE, 1990).

Durante décadas os exportadores ingleses que encontrassem dificuldades para competirem no mercado internacional tinham o direito de restituição de impostos ou ainda de receberem subsídios para a exportação de suas mercadorias. Ao mesmo tempo, foram adotadas medidas visando a desestimular as importações. Diversos produtos, sobretudo manufaturados, foram proibidos de serem importados e outros possuíam elevadas taxas alfandegárias. O objetivo era proteger as principais indústrias da Grã-Bretanha de exportações contra a concorrência movida pelos fabricantes estrangeiros, que se esforçavam em conquistar o mercado doméstico inglês e outros mercados dominados pelos ingleses no exterior (CHANG, 2004, 2008, 2009; REINERT, 2008; WADE, 1990).

A Grã-Bretanha, em vista disso, utilizou sistematicamente de proteção tarifária, ao impor taxas elevadas sobre os produtos manufaturados de outros países, até o final da década de 1820, cerca de “[...] duas gerações após a Revolução Industrial” (CHANG 2004, p.44). A guinada inglesa em rumo ao livre-comércio e às vantagens comparativas somente ocorreu em 1860 com o Tratado Cobden-Chevallier de livre-comércio entre Grã-Bretanha e França. Tal fato realizou-se 84 anos depois do lançamento do livro *Uma Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações* (1776) de Adam Smith, considerado o marco fundador do pensamento Liberal Clássico na economia, e 43 anos depois da apresentação da Teoria das Vantagens Comparativas por David Ricardo em seu livro *Princípios de economia política e tributação* (1817)<sup>13</sup>.

A transição da economia da Grã-Bretanha do mercantilismo-desenvolvimentista para o Liberalismo econômico não impediu com que o Estado inglês mantivesse o *trade follows the flag* (exclusivo colonial) imposto com uso da força nas colônias. A acumulação de bens e de riquezas oriunda do modelo de comércio triangular colonial (Grã-Bretanha, África e Américas) imposto pelo Estado desenvolvimentista inglês foi outro pilar, ao lado do intervencionismo econômico, determinante da industrialização e do desenvolvimento da Grã-Bretanha nos séculos XVII e XVIII (GONÇALVES, 2012).

Resumidamente, o ponto é que quando a Grã-Bretanha abriu seu mercado, no final do século XIX, o setor manufatureiro nacional já possuía supremacia tecnológica perante as demais economias. A defesa do Liberalismo econômico pelos ingleses só foi possível

---

<sup>13</sup> Tanto a obra de Smith quanto a de Ricardo podem ser aceitas como capital cultural acumulado pela burguesia liberal que resultou em *soft power*.

à custa de séculos de protecionismo orientado por um Estado nacional-desenvolvimentista e pela exploração colonial (CHANG, 2004; REINERT, 2008).

Outra economia central e pioneira na Revolução Industrial foi a França. Durante o reinado de Luís XIV (1643 – 1715), os franceses instalaram o colbertismo para desenvolver o país. Colbertismo vem do nome do Ministro de Estado e da Economia da França na época, Jean-Baptiste Colbert. O Colbertismo defendia o desenvolvimento econômico mediante incentivo da produção de manufaturas de luxo para a exportação. Colbert destinou recursos para ciência e educação, contratou trabalhadores estrangeiros (política *brain gain*) para fazer a emulação<sup>14</sup> dos produtos dos países vizinhos, concedeu direito de monopólios, investiu em infraestrutura econômica, codificou, centralizou e estendeu as técnicas específicas de produção. Todas essas medidas tinham a pretensão de aumentar a qualidade e a produtividade dos manufaturados franceses, particularmente produtos de luxo. O Estado francês, assim como outros países europeus, estimulou a espionagem industrial, criando até o cargo de Inspetor-geral das Manufaturas Estrangeiras responsável por organizar o roubo de tecnologias de outras economias (CHANG, 2004; REINERT, 2008).

Após a Revolução Francesa (1789), o Estado francês, especialmente durante o período napoleônico (1799 – 1815), promoveu o desenvolvimento industrial e tecnológico do país. Após a derrota de Napoleão Bonaparte na Batalha de Waterloo em 1815, a ideologia do *laissez-faire* (Liberalismo econômico) foi gradualmente ganhando espaço na França. O Estado desenvolvimentista teve uma breve retomada com Luís Napoleão Bonaparte (1852 – 1870) que adotou uma política de arbitragem de classes sociais – bonapartismo – intentando o desenvolvimento econômico do país. Com a queda de Napoleão III, a França voltou-se para o *laissez-faire*. A economia francesa, contudo, não estava com uma estrutura produtiva suficientemente sofisticada para competir com as demais economias europeias, fazendo com que o país enfrentasse uma estagnação industrial no século XIX (CHANG, 2004; REINERT, 2008).

A Era do *laissez-faire* francês estendeu-se até o final da Segunda Guerra Mundial em 1945. A França resgatou definitivamente o Estado desenvolvimentista com a fundação da Quinta República Francesa em 1958 com Charles de Gaulle, que exerceu a presidência da França por dez anos de 1959 a 1969. Durante seu mandando, de Gaulle estabeleceu

---

<sup>14</sup> Segundo Reinert (2008, p. 57): “[...] emulação como esforço para se igualar ou ultrapassar outros em qualquer feito ou qualidade; também o desejo ou a ambição de igualar ou exceder”.

um intenso intervencionismo econômico e adotou política industrial<sup>15</sup> para a ampliação, a integração e a sofisticação produtiva visando o *catching-up* da França. De Gaulle creditava o rápido avanço dos alemães em território francês, durante a Segunda Guerra Mundial, pela elevada defasagem tecnológica da indústria francesa perante a alemã. O atraso tecnológico francês era por motivo de décadas de política econômica utópica pautada nos preceitos do Liberalismo econômico, como livre-comércio e vantagens comparativas. Para de Gaulle, desse modo, a industrialização não era somente uma questão de competitividade por mercados, mas de segurança nacional também (CHANG, 2004; REINERT, 2008).

No início da Revolução Capitalista e Industrial, o Estado era visto como defensor do mercado nacional e como impulsionador das empresas e dos negócios locais. A relação entre Estado, indústria e desenvolvimento econômico, por consequência, tornou-se matéria de apreciação por parte de pensadores e de políticos da época. Os pensadores econômicos europeus foram os primeiros a perceberem que a riqueza generalizada só existia nas regiões em que a agricultura desempenhava papel marginal e era vista como um subproduto não intencional, permitindo, assim, que a sociedade alocasse seus fatores de produção em diversificados ramos manufatureiros (REINERT, 2008).

O italiano Antonio Serra em 1613, em sua obra intitulada *Breve tratado das causas que podem fazer os reinos desprovidos de minas ter abundância de ouro e prata* foi o primeiro intelectual econômico a analisar tal fenômeno. Em 1613, Serra se propôs a analisar os motivos pelas quais a cidade-Estado de Nápoles era pobre, embora fosse rica em recursos naturais; enquanto a cidade-Estado de Veneza era rica, a despeito de ser edificada em um brejo. A resposta que Serra (2002) encontrou para explicar a diferença de desenvolvimento econômico e bem-estar entre Nápoles e Veneza foi no número de manufaturas que Veneza possuía. Para o autor, os diversos ramos industriais que se agrupavam ao entorno da cidade-Estado de Veneza permitiram que a região se beneficiasse de rendimentos crescentes<sup>16</sup> de escala oferecidos pelas atividades industriais.

Na visão de Serra (2002), em virtude de Veneza ser um brejo, logo não ser rica em recursos naturais ou em agricultura, fez com que a cidade-Estado desenvolvesse uma

---

<sup>15</sup> A pesquisa considera como política industrial um conjunto amplo de instrumentos e ações sistêmicas, especialmente na economia e na política, que é adotado por meio de uma estratégia liderada pelo Estado nacional visando a alteração da estrutura produtiva de um país para alcançar o desenvolvimento econômico e social.

<sup>16</sup> Rendimentos crescentes: quando um aumento na quantidade produzida cresce em uma proporção maior que a do crescimento dos insumos empregados (KRUGMAN, WELLS, 2007).

diversidade de indústrias, de inovações, de serviços e de comércios, atraindo pessoas qualificadas e se tornando próspera. A cidade-Estado de Nápoles, por sua vez, em razão de ter abundância em recursos naturais e uma agricultura forte sua economia sofria com rendimentos decrescentes<sup>17</sup>. Serra foi o primeiro autor a sugerir as vantagens da produção industrial sobre a agrícola – por causa aos maiores riscos e rendimentos decrescentes dessa última – e o primeiro pensador a elaborar uma embrionária Teoria do Desenvolvimento Desigual (SERRA, 2002; REINERT, 2008).

O primeiro intelectual a estudar o papel do Estado como elemento complementar ao desenvolvimento industrial foi o inglês William Petty (1623 – 1687). Em dois pequenos textos intitulados *Tratado sobre impostos e contribuições* de 1662 e o *Aritmética política* de 1690, Petty apresenta sobre excedente econômico, divisão social do trabalho, avanço da produtividade em manufaturas e o investimento em infraestrutura como conjunto de práticas de política econômica determinante para a redução de custos de produção e para o aumento do poder internacional de cada país. Em razão desses estudos, particularmente pelo estabelecimento da relação direta entre o tamanho do excedente econômico e o poder internacional de cada país; Karl Marx considerava que William Petty era o marco fundador da economia política clássica (PADULA, FIORI, 2019).

Posteriormente, no século XVIII, as formulações de Alexander Hamilton – primeiro secretário do tesouro dos Estados Unidos da América (EUA) – publicadas no *Reports of the Secretary of the treasury on the subject of manufactures* (1791) – conhecido como *Relatório sobre as Manufaturas* – apregoavam medidas econômicas protecionistas para estimular o mercado interno e para viabilizar a instalação e o desenvolvimento da indústria manufatureira estadunidense. Segundo Reinert (2008), os instrumentos de política econômica defendidos por Hamilton eram semelhantes ao de Henrique VII da Grã-Bretanha, isto é, PSI e proteção tarifária.

Para Hamilton (2000), a concorrência estrangeira e a força do hábito<sup>18</sup> impediam com que as novas indústrias se desenvolvessem nos EUA. O Estado, segundo Hamilton

---

<sup>17</sup> Rendimentos decrescentes: quando um aumento na quantidade produzida diminui em uma proporção maior que a do crescimento dos insumos empregados (KRUGMAN, WELLS, 2007).

<sup>18</sup> Interessante notar que Hamilton no século XVIII considera a força do hábito como um entrave para o desenvolvimento econômico de uma sociedade. No século XX, Bourdieu (1977, 2007) formaliza o conceito de *habitus* como um sistema aberto de disposições, ações e percepções adquiridas pelos indivíduos com o tempo e impactando em suas relações estruturais com o campo e com o conjunto de capital. O *habitus* é um capital cultural incorporado. “[...] o conceito de *habitus* [...] corresponde a uma matriz, determinada pela posição social do indivíduo que lhe permite pensar, ver e agir nas mais variadas situações. O *habitus* traduz,

(2000), tinha de proteger as novas indústrias nacionais, em um primeiro momento, por meio de tarifas de importação ou até mesmo decretando a proibição de importar determinados produtos. O objetivo era permitir que a estrutura produtiva local se sofisticasse e houvesse maior divisão do trabalho, propiciando melhor competitividade com os produtos estrangeiros. Hamilton é considerado por Freeman (1989) e Bairoch (1993) como o primeiro intelectual a estruturar uma retórica madura sobre a proteção da “indústria nascente<sup>19</sup>”.

Apesar dos estudos de Petty sobre excedente econômico e de Hamilton sobre protecionismo serem substanciais para a compreensão de estratégias desenvolvimentistas, foi somente no século XIX, com os escritos de Friedrich List, na Alemanha, que se estruturou formalmente um conjunto de ideias com clara proposta de expressar uma teoria com concepção de mundo realmente nacional-desenvolvimentista<sup>20</sup>. List, em sua obra *Sistema Nacional de Economia Política* de 1841, realiza um estudo histórico e indutivo das políticas comercial e industrial das principais economias ocidentais da época e resgata as análises acerca dos rendimentos crescentes desenvolvidos por Serra (1613), tanto em termos de política quanto de teoria.

Ao analisar as experiências históricas de desenvolvimento econômico de países como Grã-Bretanha, Holanda, Portugal, Espanha, França, EUA, Estados italianos, das cidades da Liga Hanseática e da Alemanha; List (1983) conclui que a Grã-Bretanha foi o primeiro país a adotar uma sistemática política de proteção da indústria nascente, conquistando a supremacia tecnológica perante as demais regiões e Estados. Somente depois de concretizar sua industrialização e de transmutar suas vantagens comparativas, os ingleses passaram a propagar as teses de Smith e de Ricardo de Liberalismo econômico.

Para List (1983), a “economia individual” e a “economia cosmopolita”, pautadas nos estudos de Smith e de Ricardo, ao apregoarem ideias de paz universal, de vantagens comparativas, de mão-invisível do mercado e de livre-comércio entre as nações, ignoram questões importantes de assimetrias de poder, de guerras e de interesses nacionais. Essa visão mecanicista e utópica da economia era responsável, segundo List (1983), de

---

dessa forma, estilos de vida, julgamentos políticos, morais, estéticos. Ele é também um meio de ação que permite criar ou desenvolver estratégias individuais ou coletivas” (VASCONCELOS, 2002, p.79).

<sup>19</sup> Argumento que defende políticas protecionistas para indústrias ainda infantes tentando estimular os retornos crescentes. A proteção da indústria nascente deve ser removida gradativamente à medida que o setor se sofisticava, tornando mais complexo, maduro e competitivo.

<sup>20</sup> Com List (1841), o capital cultural desenvolvimentista ganha como recurso de poder uma retórica forte e consolidada.

inviabilizar o desenvolvimento de nações tecnologicamente atrasadas e de condená-las ao poder econômico britânico.

A retórica inglesa de Liberalismo econômico e de aproveitamento das vantagens comparativas, para List (1983), não passa de uma “doutrina cosmopolita” “[...] um expediente muito comum e inteligente de quem chegou ao topo da magnitude *chutar a escada* pela qual subiu a fim de impedir os outros de fazerem o mesmo” (LIST, 1885, p.295-296 in CHANG, 2004, p.17, grifo no original). Em outras palavras, ao advogar e publicitar o livre-comércio e as vantagens comparativas aos outros Estados, os ingleses estão utilizando do *soft power* – comando cooptivo de persuasão ideológica-cultural – para concentrar capital econômico, capital cultural e capital social, mantendo, conseqüentemente, seu metacapital superior aos demais.

A crítica de List ao Liberalismo econômico não é absoluta e incontente. O autor reconhece que o modelo de Smith e de Ricardo pode ser conveniente em alguns casos. Na percepção de List (1983), o livre-comércio e as vantagens comparativas somente são benéficos entre economias de nível semelhante de desenvolvimento industrial, porém não entre economias com estrutura produtiva desiguais. Nos termos de Reinert (2008, p. 72): “O livre-comércio [...] é necessário para criar riqueza em muitos contextos, mas em outros ele reduz a riqueza de uma nação”.

Diante dessa realidade, caberia ao Estado procurar desenvolver a infraestrutura, o poder político nacional, a segurança e a ordem nacional; além de investir em intelectuais, procurar a harmonia entre as leis e as instituições e, sobretudo, construir uma indústria diversificada, ativa e harmônica com o comércio e com a agricultura. List (1983, p.101) chama esse conjunto de ações de “forças produtivas da nação”, sendo elas responsáveis não somente pela riqueza de um país, mas sendo a própria riqueza da nação. O Estado tem de otimizar a produção de poderes produtivos e não valores de troca. Em 1871, com a unificação da Alemanha, as ideias de List contribuíram para adoção de uma política de industrialização e de desenvolvimento por parte do Estado que foi bem-sucedida (PADULA, FIORI, 2019).

Segundo Jaguaribe (1969), a Alemanha, sob o comando de Otto von Bismarck (1815 – 1898), estabeleceu um Estado nacional-desenvolvimentista que foi capaz de arbitrar e de associar setores da aristocracia proprietária de terras, classes progressistas e burguesas, além dos trabalhadores. O desenvolvimento “bismarckiano” combinou intervenção do Estado por meio de bancos de investimentos, de reserva de mercado nacional para manufaturas local e arbitragem entre as forças sociais em conflito. O

sucesso dessa estratégia fez com que as políticas executadas na Alemanha servissem de referência para outras nações, como: Japão, Rússia, Itália e os países nórdicos (JAGUARIBE, 1969; FIORI, 2014; BRESSER-PEREIRA, 2018a).

Desde a formulação de List (1841), no século XIX, o conceito de desenvolvimento econômico está sendo abordado por diversos teóricos e está presente constantemente no discurso político-econômico. O Estado passou a ser concebido não apenas como detentor do monopólio da coação física legítima em determinado território ou como plataforma exclusiva de ação de uma determinada classe social, mas pode ser pensado a partir de profusas formas de capital como recurso e poder (econômico, cultural e social, gerando *hard power* e *soft power*) conduzidos pelos seus agentes e atos. O metacapital que se forma tem a potencialidade de atuar em distintos campos e de estabelecer o processo de planejamento e de execução de um projeto de viver coletivo em busca de interesses e de necessidades convergentes, por exemplo, a busca do desenvolvimento econômico. É por meio do Estado, metacampo construído por variadas formas de capital, que a vontade política da sociedade é atendida.

### 1.1.2 Estado desenvolvimentista: o nascimento do conceito e a consolidação da teoria

Com a corporificação da Economia como uma Ciência Social Aplicada e com o avanço dos estudos econômicos acerca de como desenrola-se o processo de crescimento e de desenvolvimento econômico nas últimas décadas, numerosos autores dedicaram-se a formular e a operacionalizar o conceito de Estado desenvolvimentista e de desenvolvimento econômico. Para ponto de partido é fundamental que a pesquisa faça a diferenciação, sucintamente, dos conceitos de crescimento econômico e de desenvolvimento econômico, porém sem, ainda, operacionalizar esse último.

O método histórico-estruturalista, que a pesquisa adota, tem a visão de que o crescimento econômico é condição *sine qua non* para uma nação alcançar o desenvolvimento econômico, mas não suficiente. O crescimento econômico está ligado mais aos acréscimos no produto de um país, isto é, ao crescimento contínuo da renda *per capita* ao longo do tempo. O desenvolvimento econômico, por sua vez, representa melhora na qualidade de vida da população, incluindo alterações positivas não somente

na composição do produto, mas na alocação dos recursos pelos diferentes setores da economia, visando melhorar os indicadores de bem-estar. Nas condições de Furtado:

[...] o crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. [...] Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento (FURTADO, 2004, p. 484).

Nota-se que quando o Estado tem como propósito maior a busca pelo desenvolvimento econômico e o processo de *catching-up*, ele pode ser categorizado como Estado desenvolvimentista. Todavia, o planejamento e a execução desse projeto não são descomplicados e triviais de se realizarem posto que há diferentes “autoridades” nos variados campos e possuidores de diversificadas formas de capital. A operacionalização conceitual de Estado desenvolvimentista com seus aspectos políticos, econômicos e sociais iniciaram-se somente na década de 1980 do século passado. Anteriormente, o que existia era estudos acerca do papel do Estado no crescimento e no desenvolvimento econômico, mas não a formulação do conceito de Estado desenvolvimentista.

Na década de 1960, Alexander Gerschenkron publicou um estudo que enfocou na importância política do processo de desenvolvimento econômico. Na obra, *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays* (1962), o autor combina história, teoria e metodologia para analisar a centralidade da intervenção estatal como causa fundamental para industrialização retardatária. Gerschenkron (1962) considera que o desenvolvimento econômico tem características e peculiaridades diversas de país para país, como: geografia, cultura, política, disponibilidade de recursos, etc. Consequentemente, não é possível prescrever um único padrão de desenvolvimento econômico, isto é, não se cabe uma “receita” ou “modelo” como predica a Teoria da Modernização no livro *Etapas do Desenvolvimento Econômico: Um manifesto Não Comunista* de Walt W. Rostow publicado em 1959<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> A Teoria da Modernização considera que o desenvolvimento econômico é um processo evolutivo que ocorre em etapas progressivas em que todos países teriam capacidade de percorrerem. Na perspectiva de Rostow (1959), o crescimento econômico de forma contínua de qualquer nação proporcionaria para sua sociedade um desenvolvimento em cinco etapas: i) sociedade tradicional, ii) precondições para o arranco, iii) o arranco ou decolagem, iv) a marcha para a maturidade, v) a era do consumo em massa. Para percorrer as etapas, os Estados subdesenvolvidos precisariam se atentar para três fatores econômicos essenciais: i) poupança, ii) externalidades, iii) comércio externo. Verifica-se que a Teoria da Modernização compreende

Para Gerschenkron (1962), a despeito de não haver uma “receita” para o desenvolvimento econômico; ao analisar a história da política industrial das economias retardatárias que realizaram sua mudança estrutural produtiva em um segundo momento, como EUA, Alemanha, Japão e países nórdicos, era possível encontrar regularidades e especificar generalizações. Entre essas, Gerschenkron (1962, p.354) afirma: “*The more backward a country’s economy, the greater was the part played by special institutional factor designed to increase supply of capital to the nascent industries [...]*”.<sup>22</sup>

O argumento central de Gerschenkron (1962) é de que economias com industrialização retardatária – conceito formulado e operacionalizado pelo autor – não são capazes de repetir o mesmo percurso de economias com industrialização pioneira. Naquelas o papel do Estado teve sua relevância ampliada no processo de desenvolvimento econômico após a Revolução Industrial, porquanto os processos de produção utilizaram cada vez mais tecnologia *capital-intensive* (uso intensivo de capital), fazendo com que a possibilidade de *catching-up* das economias atrasadas se tornasse mais complexa, incerta e custosa.

A importância dada ao Estado e a dinâmica política do desenvolvimento em Gerschenkron (1962), já era destacado por Albert O. Hirschman – um dos precursores teóricos da Teoria Desenvolvimentista Clássica – em seu trabalho seminal *The Strategy of Economic Development* de 1958. Nesse estudo, Hirschman sustenta que o desenvolvimento econômico não está sujeito somente a encontrar a combinação ótima de recursos e de fatores, mas “[...] *in a situation of underdevelopment a far stronger agent is required than deficit spending or similar Keynesian remedies for unemployment*”<sup>23</sup> (HIRSCHMAN, 1958, p.06). O autor em diversos momentos da obra usa o termo *binding agent* (agente de ligação) do Estado responsável “[...] *to organize and achieve cooperation among the many factors resources and abilities needed for successful development [...]*” (HIRSCHMAN, 1958, p.10)<sup>24</sup>.

---

o desenvolvimento econômico como etapa final, automática, universal e natural de um *continuum* de crescimento econômico de qualquer Estado.

<sup>22</sup> “Quanto mais atrasada a economia de um país, maior foi o papel desempenhado por um fator institucional especial projetado para aumentar a oferta de capital às indústrias nascentes [...]” (GERSCHENKRON, 1962, p.354, tradução nossa)

<sup>23</sup> “[...] em uma situação de subdesenvolvimento, é necessário um agente muito mais forte do que gastos deficitários ou remédios keynesianos semelhantes para desemprego” (HIRSCHMAN, 1958, p.06, tradução nossa.)

<sup>24</sup> “[...] organizar e alcançar a cooperação entre os muitos fatores recursos e habilidades necessárias para obter o sucesso no desenvolvimento” (HIRSCHMAN, 1958, p.10, tradução nossa).

Apesar dos trabalhos instigantes de Gerschenkron (1962) e de Hirschman (1958) encaminharem, em parte, para uma categorização e sistematização do conceito de Estado desenvolvimentista, e embora as primeiras experiências desenvolvimentistas terem sido realizadas pelos Estados mercantilistas europeus, que não deixa de ser o primórdio do modelo de Estado desenvolvimentista; a elaboração e a aplicação do conceito de Estado desenvolvimentista somente foram realizadas pela academia na década de 1980 pelo cientista político Chalmers Johnson ao analisar o processo de desenvolvimento econômico do Japão (BRESSER-PEREIRA, 2016b).

Johnson (1982, 1999) utilizou o termo *Developmental State* (Estado desenvolvimentista) de forma pioneira para definir o Estado que tem como essência primordial o empenho pela superação do subdesenvolvimento e a aspiração pelo desenvolvimento econômico. Segundo Johnson (1982, p.18-20), o Estado pode intervir na economia obedecendo três padrões: i) Estado regulador com seu *market-rational* (racionalidade de mercado); ii) Estado socialista-leninista e sua *command economy* (economia de comando) e iii) Estado desenvolvimentista e seu modelo de *plan rational* (planificação racional).

De acordo com Johnson (1982), o Estado desenvolvimentista rejeita tanto o Liberalismo econômico (*laissez-faire*) quanto a *plan ideological* (planificação ideológica) do Estado socialista-leninista com *command economy*. A planificação econômica no Estado desenvolvimentista, para o autor, é característica basilar e substancial, no entanto ela obedece à lógica e a objetivo racional: intervencionismo estatal para desenvolvimento econômico. As ações de planificação do Estado desenvolvimentista estão alicerçadas em evidências enquanto que no Estado socialista-leninista a planificação está pautada em valores em si, seguindo uma lógica ideológica independentemente de provas e de ineficiência da *command economy* em diversos setores. O exemplo de Estado socialista-leninista com *command economy*, para Johnson (1982), é a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Johnson (1982), ainda, afirma que o Estado desenvolvimentista não pode ser puramente organizador do mercado em um modelo unicamente keynesiano, pois esse é incapaz de retirar a economia do subdesenvolvimento. O Estado desenvolvimentista está preocupado com a efetividade das capacidades produtivas enquanto que o Estado regulador busca somente maior eficiência da economia. O Estado regulador não planeja, não executa e tampouco controla política industrial, por exemplo. No Estado desenvolvimentista a política industrial, por sua vez, é prioridade.

Na visão de Johnson (1982), o Estado desenvolvimentista não se origina somente por fatores endógenos, mas o contexto internacional tem influência para que a sociedade ampare e suporte um Estado desenvolvimentista. A ameaça externa faz com que aflore sentimento nacionalista em uma sociedade, orientando os esforços da população para construção de um projeto modernizante, acarretando a coalizão de classes – ou em uma interpretação bourdieusiana a edificação de um metacapital para fazer frente a outro metacapital estrangeiro.

O projeto que nasce desse sentimento e situação passa necessariamente pela adoção de uma política industrial capaz de superar ou equipar a economia nacional perante do adversário. Esse argumento pode ser empregado para explicar o fim do modelo *laissez-faire* e o retorno do Estado desenvolvimentista pelos franceses após o desfecho da Segunda Guerra Mundial. Ao mesmo tempo serve para compreender a adesão dos EUA ao projeto proposto por Hamilton, em 1791, de industrialização do país que tinha conseguido sua independência em 1783 depois de oito anos de guerra contra a Grã-Bretanha.

Para Johnson (1982, 1999), o Estado desenvolvimentista é assinalado pelos seguintes aspectos: i) intervenção substantiva na economia e não somente regulatória; ii) protagonismo de uma burocracia pública pequena, porém altamente qualificada, delegando um papel meramente auxiliar ao poder legislativo e judiciário; iii) controle das contas financeiras externas; iv) emprego de uma racionalizada política industrial que proteja a indústria nacional de bens finais, que separa a tecnologia estrangeira e facilita a importação de maquinaria; v) supervisão da competição nos setores estratégicos para mudança estrutural; vi) criação de instituições financeiras públicas; vii) uso provisório, mas intenso de incentivos creditícios e fiscais; viii) adoção de orçamento consolidado dos investimentos públicos; ix) investimento em ciência e tecnologia; x) rejeição de leis detalhistas, permitindo o desapontar criativo dos empreendedores e certa discricionariedade da burocracia pública.

*The successful capitalist developmental states have been quasi-revolutionary regimes, in which whatever legitimacy their rulers possessed did not come from external sanctification or some formal rules whereby they gained office but from the overarching social projects their societies endorsed and they carried out. [...] What distinguishes these revolutionaries from those in the Leninist states is the insight that the market is a better mechanism for achieving their objectives than central planning. The market includes people who want*

*to work for a common goal; central planning excludes them* (JOHNSON, 1999, p.52-53).<sup>25</sup>

Outro importante economista da Teoria Desenvolvimentista Clássica a se dedicar ao tema foi Robert Wade. O que determina o Estado desenvolvimentista, de acordo com Wade (1990), é sua centralidade no Estado como mecanismo econômico central. O Estado garante uma parcela alta de investimentos em capacidade produtiva no território nacional, orientando-o para setores econômicos com capacidade de sustentar salários mais altos no futuro. O resultado desse ciclo intenso de investimento é um rápido incremento da demanda de mão-de-obra e, conseqüentemente, adição na renda do trabalhador, gerando um melhoramento no consumo. Após a mudança estrutural da economia, o Estado desenvolvimentista expõe suas empresas à competição internacional direta ou indiretamente.

Em 1995, os escritos de Peter Evans, utilizando preceitos da sociologia econômica, aprofundaram e avivaram o debate sobre o Estado desenvolvimentista. Para Evans (1995), o Estado desenvolvimentista erguer-se por arranjos nacionais ou por fatores externos (ameaça internacional). Quando surge por vontade nacional, o Estado desenvolvimentista aproxima-se demasiadamente de uma burocracia weberiana<sup>26</sup>. O Estado desenvolvimentista, dessa maneira, é meritocrático com recrutamentos altamente seletivos e benéficos para eficiência, com comprometimento e estimulando a coerência corporativa. Os agentes e os atos que compõe o metacampo desenvolvimentista, entretanto não estão isolados da sociedade como sugerem os preceitos da burocracia weberiana. Pelo contrário, o Estado desenvolvimentistas tem de estruturar mecanismos institucionais capazes de manter a burocracia estatal em constante contato com grupos, movimentos e classes sociais.

De acordo com Evans (1995), o contato com setores estratégicos para o desenvolvimento econômico é essencial para criação de redes de conexão densas capazes de resolver problemas e conflitos de interesses, tendo legitimidade e participação ativa de

---

<sup>25</sup> “Os Estados desenvolvimentistas capitalistas bem-sucedidos têm sido regimes quase-revolucionários, nos quais a legitimidade que seus governantes possuíam não vinha da santificação externa ou de algumas regras formais pelas quais eles ganharam mandato, mas dos projetos sociais abrangentes que suas sociedades endossaram e executaram. [...] O que distingue estes revolucionários daqueles nos Estados Leninistas é a percepção de que o mercado é um mecanismo melhor para alcançar seus objetivos do que o planejamento central. O mercado inclui pessoas que querem trabalhar por um objetivo comum; o planejamento central as exclui” (JOHNSON, 1999, p.52-53, tradução nossa).

<sup>26</sup> O conceito de burocracia para Max Weber é o de organização eficiente por excelência, primando em detalhar de maneira antecipada, planejada como as ações e projetos devem ser realizados. Os comportamentos devem ser perfeitamente previsíveis (WEBER, 2004).

setores sociais, e, particularmente, dos empreendedores. Para descrever essa incorporação da sociedade no Estado, por meio de canais institucionalizados para a negociação e a renegociação contínuas de objetivos, de atos e de ações políticas; Evans (1995) resgata o conceito de *embeddedness*<sup>27</sup> formulado e operacionalizado originalmente por Karl Polanyi na obra *A Grande Transformação: as origens da nossa época* de 1944.

Segundo Polanyi (2001), a economia não é autônoma, mas é um sistema de relações sociais entre atores individuais e coletividades. Isso faz com que instituições econômicas estejam *embeddedness* em diversas instituições de natureza não econômica, sendo a participação dessas últimas fundamental para o funcionamento da economia como todo. Em termos bourdieusiano, o poder econômico é somente mais um capital relacionando com variadas formas de capital (cultural e social) dentro de distintos campos. A economia –capital – com suas camadas sociais busca exercer hegemonia sobre as demais categorias de capital fragmentadas ao tentar pautar a agenda, neste caso o desenvolvimento econômico do metacampo – Estado.

Evans (1995) defende que o Estado desenvolvimentista precisa de *embeddedness* dos múltiplos atores sociais com seus variados anseios. Para o autor, o Estado desenvolvimentista, conquanto, não se pode deixar ser capturado e nem instrumentalizado por determinada fracção ou bloco de poder da sociedade interessados em ganhos imediatos, pessoais, partidários e classistas. O Estado desenvolvimentista deve, também, atingir autonomia administrativa e executória, no entanto sem ser autoritário e/ou discricionário.

É diante dessa lógica-argumentativa que Evans (1995) afirma que a organização interna dos Estados desenvolvimentistas tem de dispor ao mesmo tempo *embeddedness* de setores sociais e *autonomy* (autonomia), o que levou o autor a formular e a operacionalizar o conceito de *embedded autonomy* (autonomia inserida/incorporada). Nas palavras de Evans:

*This apparently contradictory combination of corporate coherence and connectedness, which I call “embedded autonomy,” provides the underlying structural basis for successful state involvement in industrial transformation.*

---

<sup>27</sup> Na tradução para o português da obra *A Grande Transformação: as origens da nossa época*, livro em que Polanyi apresenta o termo *embeddedness*; a palavra é traduzida como “inserção”. Há outras versões que preferem o vocábulo “incrustação” e “incorporação”. Na verdade, o termo não tem um correlato exato para o português, portanto, a pesquisa preferiu utilizá-lo no original, mas neste caso quando utilizado por Evans (1995), a palavra “incorporação” ou “inserção” tem maior fidelidade com a versão original.

*Unfortunately, few states can boast structures that approximate the ideal type (EVANS, 1995, p. 12)*<sup>28</sup>.

O Estado desenvolvimentista, para Evans (2003, p.28), ademais, não precisa obedecer a um padrão institucional imposto pelas economias centrais. Essa imposição institucional faz com que haja uma “monocultura institucional” incumbida de depreciar e de desvirtuar a história, a cultura e a conjuntura dos demais países. O subdesenvolvimento econômico e a imposição de uma “monocultura institucional”, presentes no sistema econômico internacional, restringem os fomentos e os incrementos para os Estados e os cidadãos de economias dependentes e subdesenvolvidas em atingirem suas plenas capacidades e potencialidades<sup>29</sup>.

A monocultura institucional baseia-se tanto na premissa geral de que a eficiência institucional não depende da adaptação ao ambiente sociocultural local como na premissa mais específica de que versões idealizadas de instituições anglo-americanas são instrumentos de desenvolvimento ideais, independentemente do nível de desenvolvimento ou posição na economia global (EVANS, 2003, p. 28-29).

Para adquirir a qualidade de *embedded autonomy*, o Estado desenvolvimentista, conforme Woo-Cumings (1999), tem de possuir uma agência piloto capaz de ser o que Hirschman (1958) denominou de *binding agent* (agente de ligação). A agência piloto do Estado desenvolvimentista necessita de possuir e de edificar *embedded autonomy* convencionada por densas redes e arranjos corporativistas de representação de interesses das classes, dos coletivos e dos movimentos sociais. A agência piloto, ademais, precisa conseguir realizar uma planificação racional (*plan rational*) responsável por executar um plano de desenvolvimento econômico e de acompanhar seus rendimentos.

*The developmental, or plan-rational, state, [...] has as its dominant feature precisely the setting of such substantive social and economic goals. In the plan-rational state, the government will get greatest precedence to industrial policy, that is, to a concern with the structure of domestic industry and with promoting the structure that enhances the nation's international competitiveness. [...] On the other hand, the market-rational state usually will not even have an*

---

<sup>28</sup>“Essa combinação aparentemente contraditória de coerência e conexão corporativa, que chamo de “autonomia incorporada”, fornece a base estrutural subjacente ao envolvimento bem-sucedido do Estado na transformação industrial. Infelizmente, poucos estados podem se orgulhar de estruturas que se aproximam do tipo ideal” (EVANS, 1995, p.12, tradução nossa).

<sup>29</sup> A imposição de uma monocultura institucional não deixa de ser uma violência simbólica dos países centrais aos periféricos.

*industrial policy (or, at any rate, will not recognize it as such)* (JOHNSON, 1982, p.19)<sup>30</sup>.

De acordo com Chang (1999), o Estado desenvolvimentista encarrega-se de quatro funções: i) coordenação de financiamentos e de investimentos para mudanças estruturais; ii) formulação de uma visão de futuro da economia; iii) construção e reforma de instituições e de veículos organizacionais; iv) mediação de conflitos. O Estado desenvolvimentista, para Chang (1999, 2015), tem de focar em ampliar as capacidades produtivas mais sofisticadas da sociedade por meio da criação e do aperfeiçoamento de novas tecnologias e organizações.

Em 2000, Chang, em artigo publicado em conjunto com Peter Evans, realçou o valor das instituições no Estado desenvolvimentista. Segundo os autores: “*The developmental state provides a classic example of how institutions make difference in economic change, as it is among institutions that have most dramatically reshaped the relative national trajectories of economic growth in the late 20<sup>th</sup> century*” (CHANG, EVANS, 2000, p. 02)<sup>31</sup>. Para Chang e Evans (2000) e Chang (2004), boas instituições e veículos organizacionais não são as causas basilares do desenvolvimento ou do subdesenvolvimento – como creem os Institucionalistas – mas é inegável que elas são condicionalidades tanto para o funcionamento adequado dos mercados quanto para a formulação, a execução e a avaliação de políticas de intervenção estatal visando o desenvolvimento econômico. As instituições e sua organização, todavia, podem variar de Estado para Estado.

De acordo com Amsden (2001), o *rest* – como a autora denomina as economias com industrialização retardatária da Ásia e da América Latina – priorizou pela construção de Estado desenvolvimentista durante um vasto período do século XX. O Estado desenvolvimentista do *rest*, na visão de Amsden (2001), tem quatro atributos: i) possui banco de desenvolvimento econômico; ii) gerenciamento de conteúdo local; iii) “*selective seclusion*” (abertura de mercado seletiva); iv) criação de empresas nacionais

---

<sup>30</sup> “O Estado desenvolvimentista ou de planificação racional, [...] tem, precisamente, como característica dominante o estabelecimento de tais objetivos sociais e econômicos substantivos. No Estado de planificação racional, o governo obterá precedência maior na política industrial, isto é, uma preocupação com a estrutura da indústria doméstica e com a promoção da estrutura que aprimora a competitividade internacional do país. [...] Por outro lado, o Estado com racionalidade de mercado geralmente nem tem uma política industrial (ou, de qualquer forma, não a reconhece como tal)” (JOHNSON, 1982, p.19, tradução nossa).

<sup>31</sup> “O Estado desenvolvimentista fornece um exemplo clássico de como as instituições fazem a diferença na transformação econômica, pois é entre as instituições que mais dramaticamente as trajetórias nacionais relativas ao crescimento econômico no final do século XX foram reformuladas” (CHANG, EVANS, 2000, p. 02, tradução nossa).

e v) reciprocidade. Esse último item, largamente aplicado nos países do leste asiático e temerosamente desdenhado na América Latina, diz respeito a mecanismos de controle definidos pelo Estado desenvolvimentista para as empresas nacionais receptoras de subsídios, de licenças e de investimentos estatais alcançarem um determinado padrão de desempenho. Segundo Amsden:

*The control mechanism of “the rest” revolved around the principle of **reciprocity**. Subsidies (“intermediate assets”) were allocated to make manufacturing profitable — to facilitate the flow of resources from primary product assets to knowledge-based assets—but did not become giveaways. Recipients of subsidies were subjected to **monitorable performance standards that were redistributive in nature and results-oriented**. The reciprocal control mechanism of “the rest” thus transformed the inefficiency and venality associated with government intervention into collective good [...]. (AMSDEN, 2001, p. 08, grifos no original)<sup>32</sup>.*

O Estado desenvolvimentista foi, conforme a autora, a forma na qual o *rest* encontrou para gradativamente substituírem a retórica e a política da mão-invisível do mercado e a Teoria das Vantagens Comparativas impostas pelos países pioneiros da industrialização. O intervencionismo econômico, por meio do Estado desenvolvimentista, é o verdadeiro responsável pela “[...] *Golden Age of industrial expansion*<sup>33</sup>” (AMSDEN, 2001, p.125).

Para Schneider (2015), o que diferencia o Estado desenvolvimentista de outros Estados não é o esforço somente da acumulação de capital econômico. Todos os Estados desejam que a economia cresça, contudo, o Estado desenvolvimentista anela um crescimento econômico planejado e projetado com a ambição de mudar a posição econômica do país no sistema econômico internacional. O Estado desenvolvimentista, desse modo, não tem desejo de se manter somente como um Estado assistencial (*welfare state*), mas aspira à retirada da nação da condição da periferia de economia mundial ao superar sua condição de sociedade subdesenvolvida.

Doner e Schneider (2000) e Schneider (2015) enfatizam também a necessidade de o Estado desenvolvimentista possuir *embedded autonomy* para almejar seu escopo de

---

<sup>32</sup> “O mecanismo de controle do “resto” girava em torno do princípio da *reciprocidade*. Os subsídios (“ativos intermediários”) foram alocados para tornar a manufatura lucrativa – para facilitar o fluxo de recursos dos ativos do produto primário para os ativos baseados no conhecimento – mas não se tornaram donativos. Os beneficiários de subsídios foram *submetidos a padrões de desempenho monitoráveis, que eram de natureza redistributiva e orientados para os resultados*. O mecanismo de controle recíproco do “resto” transformou, assim, a ineficiência e venalidade associadas à intervenção governamental em bem coletivo [...] (AMSDEN, 2001, p. 08, grifos no original, tradução nossa).

<sup>33</sup> “Era de ouro da expansão industrial” (AMSDEN, 2001, p.125, tradução nossa).

*catching-up*. Além disso, os autores indicam dois arranjos institucionais apropriados para ajudar na construção do *embedded autonomy*. São eles: i) conselhos de deliberação composto por representantes do governo, de associações empresariais e especialistas; ii) associações de desenvolvimento incumbidas de coletar informações, de alocar investimentos públicos e de monitorar o uso das verbas, exigindo reciprocidade.

A produção científica sobre a temática do Estado desenvolvimentista, recentemente, preocupou-se em analisar o modelo do Estado desenvolvimentista não somente nos países subdesenvolvidos, mas nas economias centrais também. As nações desenvolvidas recorrem aos preceitos do Estado desenvolvimentista com o intento de manterem sua posição de vantagem perante as demais. Os autores que avaliaram o Estado desenvolvimentista nas economias centrais foram Fred Block (2008) e Mariana Mazzucato (2014).

Block (2008), ao analisar as economias dos EUA e da União Europeia (UE) conclui que ambas têm lançado mão de políticas desenvolvimentistas para reforçar o dinamismo dos capitalistas produtivistas por meio da política industrial, garantindo a competitividade de suas empresas na fronteira tecnológica. Na visão do autor, a UE adota um Estado desenvolvimentista de forma mais explícita enquanto que nos EUA, o intervencionismo econômico é velado e encoberto por uma retórica liberal.

De acordo com Block (2008), o Estado desenvolvimentista existente nos EUA e na UE está estruturado em um modelo de rede e não pautado na burocracia weberiana. O denominado *Developmental Network State* (DNS) acomoda-se e organiza-se de forma altamente descentralizado, contando com uma equipe extremamente técnica que compõe os quadros de relevantes agências governamentais. Todos os técnicos e as agências que estruturam o Estado desenvolvimentista de Rede devem apresentar *embedded autonomy*, isto é, ter autonomia e inserção na sua relação com sociedade.

*A DNS is not housed in a single place; rather its activities might be carried out in literally hundreds of different offices located in different governmental agencies or facilities. It also does not have a unified budget; spending is disbursed across a wide range of different agencies. Even its impact tends to be decentralized as hundreds or thousands of distinct groups of technologist are supported in their work across a wide range of different economic sectors* (BLOCK, 2008, p. 174).<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> “Um DNS não está alojado em um único local; ao contrário, suas atividades podem ser realizadas em literalmente centenas de escritórios diferentes, localizados em diferentes agências ou instalações governamentais. Também não possui um orçamento unificado; os gastos são desembolsados em uma ampla gama de agências diferentes. Até mesmo seu impacto tende a ser descentralizado, pois centenas ou milhares

O Estado desenvolvimentista de Rede tem o objetivo de apoiar as empresas a desenvolverem inovações de produtos e de processos que ainda não existem. Para tanto, ele utiliza-se de quatro mecanismos de ação: i) *targeted resourcing* (recursos direcionados); ii) *opening windows* (abertura de janelas); iii) *brokering* (corretagem); iv) *facilitation* (facilitação).

O *targeted resourcing* é a ação de agentes governamentais em efetuar a função de prospecção de ideias e de grupos criativos nas universidades, nos centros de pesquisas e nas camadas sociais produtivistas com vista a impulsioná-los, gerando oportunidades econômicas e inovações tecnológicas. Após a prospecção e a identificação desses indivíduos e grupos, os funcionários estatais fornecem financiamento e equipamentos para o desenvolvimento dos projetos e das ideias. “*Targeted resourcing is intended to focus the energies of scientists and engineers on a particular set of tasks and create synergies by getting groups of highly skilled people working together*” (BLOCK, 2008, p.04)<sup>35</sup>.

O *opening windows* consiste na premissa de que muitas ideias, indivíduos e grupos criativos não vão se encaixar no perfil de prioridades elencadas pelo Estado desenvolvimentista de Rede naquele momento. Isso, entretanto, não quer dizer que as ideias e os projetos desenvolvidos por esses indivíduos e grupos sejam ruins, de repente há excelentes inovações e sofisticacões em setores de fronteira do conhecimento que os agentes governamentais não conseguem captar. À vista disso, o Estado desenvolvimentista de Rede carece de instituir canais abertos constantemente (*opening windows*) para os quais cientistas, engenheiros, empreendedores possam apresentar suas ideias e projetos, recebendo financiamento e outros tipos de suporte. “*This is the “let a thousand flowers bloom” dimension of technology policy where government agencies provide fertilizer to help new ideas grow*” (BLOCK, 2008, p. 05)<sup>36</sup>.

O *brokering* apresenta-se em dois subtipos, o *technological brokering* (corretagem tecnológica) e *business brokering* (corretagem de negócios). Ambos é a

---

de grupos distintos de tecnólogos são apoiados em seu trabalho em uma ampla gama de setores econômicos diferentes” (BLOCK, 2008, p. 174, tradução nossa).

<sup>35</sup> “O recurso direcionado visa concentrar as energias de cientistas e engenheiros em um conjunto específico de tarefas e criar sinergias, obtendo grupos de pessoas qualificadas trabalhando juntas” (BLOCK, 2008, p.04, tradução nossa).

<sup>36</sup> “Esta é a dimensão “deixe mil flores desabrochar” na dimensão de política de tecnologia em que agências governamentais fornecem fertilizantes para ajudar nas novas ideias crescerem” (BLOCK, 2008, p. 05, tradução nossa).

facilitação de organização e a execução concreta resultante das ações anteriores. O *technological brokering* conecta os diferentes grupos de pesquisadores, de cientistas, de criativos e das camadas sociais produtivistas incentivando sua organização e troca de experiências. É o Estado criando espaços físicos ou os agentes estatais atuando como elo de ligação entre os indivíduos e os grupos com projetos similares ou complementares. O *business brokering* é o auxílio direto do Estado por meio de financiamentos e de suporte técnico para que esses indivíduos e grupos possam comercializar seus produtos e serviços desenvolvidos. O Estado assessora os grupos na organização gerencial e nas conexões comerciais, como rede de suprimentos e de clientes em potencial para seus produtos e serviços (BLOCK, 2008).

Encerrando os mecanismos de ação do Estado desenvolvimentista de Rede está o *facilitation* que é a assessoria estatal para retirada de obstáculos governamentais e físicos para os grupos e os pesquisadores desenvolverem e comercializarem novas tecnologias, modos de produção e de organização. Uma inovação na indústria, por exemplo, pode esbarrar em regras e em regulamentação defasadas que inviabilizam sua pesquisa e seu comércio – como o caso de medicamentos ou vestimentas oriundas da *cannabis* – o Estado desenvolvimentista de Rede trabalha para facilitar e superar essas barreiras, caso a inovação acarretar sofisticação produtiva e liderança competitiva (BLOCK, 2008).

*This brief catalog helps to understand why the DNS is necessarily a highly decentralized structure. Most of these activities require a very high level of specific expertise within the relevant government agencies. To be effective, these officials require “embedded autonomy”; they have to be deeply rooted in the particular technological community that they are funding (BLOCK, 2008, p. 05)<sup>37</sup>.*

Segundo Block e Keller (2011), o Estado desenvolvimentista de Rede com suas agências, programas e os quatro mecanismos são os verdadeiros responsáveis pelas inovações ocorridas em diversos setores da UE e dos EUA. Os autores demonstram que entre 1971 e 2006 nos EUA, por exemplo, das 88 inovações que foram premiadas como avanços importantes para a sociedade pela *R&D Magazine*<sup>38</sup>, 77 delas dependeram

---

<sup>37</sup> “Esta breve lista ajuda a entender por que o Estado desenvolvimentista de Rede é necessariamente uma estrutura altamente descentralizada. A maioria dessas atividades requer um nível muito alto de experiência nas agências governamentais relevantes. Para serem eficazes, esses funcionários requerem “autonomia inserida”; eles precisam estar profundamente enraizados na comunidade tecnológica específica que estão financiando” (BLOCK, 2008, p. 05, tradução nossa).

<sup>38</sup> O prêmio da *R&D Magazine* é referência no assunto de inovação dos EUA e exclui as inovações em Tecnologias da informação e comunicação (TICs).

inteiramente do apoio de pesquisa federal não apenas em seus estágios iniciais, mas durante todo o processo até a comercialização. Em outros termos, de cada 100 produtos e serviços inovadores desenvolvidos nos EUA neste período 88 tiveram participação do Estado.

Como exemplo de agências e de redes de apoios para o desenvolvimento econômico empregado pelo Estado desenvolvimentista de Rede, Block (2008) destaca as ações no setor de informática suportado pela *Advanced Research Projects Agency (ARPA)* e no setor de biotecnologia pela *National Institutes of Health (NIH)* nos EUA. As mesmas agências são citadas como exemplo por Mazzucato (2014), além do programa *The Small Business Innovation Research (SBIR)*, ao analisar o papel do Estado no desenvolvimento de novas tecnologias e dinâmicas nos EUA.

Para Mazzucato (2014), a maioria das inovações radicais, revolucionárias que impactou a sociedade e o sistema capitalista não teria acontecido se não fosse a atuação do Estado em coordenação, investimentos e execução de projetos com capital intensivo. Conforme a autora, a “mão-visível do Estado” é a responsável por grandes inovações como as ferrovias, a nanotecnologia, a internet, as telas sensíveis ao toque e a farmacêutica moderna. A sofisticação produtiva em diversos setores de manufatura e de serviços não teria acontecido via “mercado” por livre iniciativa dos empresários. (MAZZUCATO, 2014, p. 26).

Em vista disso, Mazzucato (2014) afirma que o Estado não é meramente um regulador de mercado (*public choice*), corretor das falhas de mercado ou facilitador do crescimento econômico. O Estado é empreendedor e está disposto a assumir riscos que as empresas não estão. O Estado empreendedor, para a autora, não elimina os riscos, mas assume os riscos. É o Estado empreendedor que orienta e escolhe os setores estratégicos, as trajetórias tecnológicas, os investimentos em política de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) para propelar o conhecimento, a inovação, a ampliação, a integração e a sofisticação produtiva, resultando no desenvolvimento econômico.

[...] o que temos é um caso de Estado direcionado, proativo, *empreendedor*, capaz de assumir riscos e criar um sistema altamente articulado que aproveita o melhor do setor privado para o bem nacional em um horizonte de médio e longo prazo. É o Estado agindo como principal investidor e catalisador, que desperta toda a rede para ação e difusão do conhecimento. O Estado pode e age como criador, não como mero facilitador da economia do conhecimento (MAZZUCATO, 2014, p.48, grifo no original).

As forças produtivistas do mercado, conforme a autora, somente assumem a criação e a produção em uma segunda fase com menos riscos e com o saber já consolidado, liberando o Estado para alocar recursos, equipe técnica e empreender novos projetos da fronteira tecnológica e do conhecimento. Esse movimento, o empreendedorismo do Estado, é constante e padrão no decorrer da história, estando presente na Revolução Industrial, na estruturação do Vale do Silício e pode desempenhar sua função no futuro com a revolução verde. “A defesa de um Estado empreendedor não é uma “nova” política industrial, porque de fato é o que aconteceu” (MAZZUCATO, 2014, p. 48).

Esse aspecto empreendedor do Estado, para Mazzucato (2014), somente é realçado quando o projeto desenvolvimentista liderado pelo Estado fracassa. Ao tentar concretizar um projeto complexo, muitas vezes negado pelas empresas por efeito do alto risco implícito, o Estado pode falhar; e isso é logo destacado pelos defensores do livre-mercado. Entretanto, em casos de empreendedorismo do Estado bem-sucedidos – como a internet, a indústria farmacêutica moderna, a indústria aeroespacial, a tecnologia da informação, etc. – o Estado não recebe os méritos e nem os louvores, mesmo sendo o investidor principal. A glória e o prestígio da conquista ficam exclusivamente com mercado. Nas palavras da autora:

Evidentemente, a ênfase sobre o Estado como agente empreendedor não pretende negar a existência da atividade empreendedora do setor privado [...]. O problema-chave é que essa é a única história que costuma ser contada. O Vale do Silício e a indústria da biotecnologia costumam ser vistos como conquistas dos gênios que estão por trás de pequenas empresas de alta tecnologia [...] (MAZZUCATO, 2014, p.47).

Mazzucato mais adiante (2014) ainda continua:

[...] quantas pessoas sabem que o algoritmo que levou ao sucesso do Google foi financiado por um subsídio de uma agência do setor público, a Fundação Nacional de Ciência (NSF)? [...] Ou que os anticorpos moleculares, que forneceram as bases para a biotecnologia antes da entrada do capital de risco no setor, foram descobertos em laboratórios públicos, do Conselho de Pesquisa Médica (MRC), no Reino Unido? Quantas pessoas percebem que muitas das mais jovens e inovadoras empresas americanas foram financiadas não pelo capital de risco privado, mas pelo capital de risco *público*, como o que é oferecido pelo programa de Pesquisa para a Inovação em Pequenas Empresas (SBIR)? (MAZZUCATO, 2014, p. 48, grifo no original).

Bresser-Pereira (2016b), não enfatiza demasiadamente o caráter empreendedor do Estado desenvolvimentista, como faz Mazzucato (2014), contudo reconhece que o Estado tem de atuar de forma articulada e proativa com as forças produtivistas do mercado para obter o máximo de desempenho econômico em médio e em longo prazo.

Para Bresser-Pereira (2016b), o Estado desenvolvimentista tem o pressuposto de que o mercado é a melhor maneira da sociedade organizar as atividades econômicas. O mercado, entretanto, não tem capacidade de regular às atividades não competitivas e de coordenar os preços macroeconômicos (taxa de lucro, taxa de juro, taxa de câmbio, taxa de salários e taxa de inflação). Em razão da impotência do mercado na ordenação e na coordenação dos preços macroeconômicos, fez-se necessário o surgimento de um Estado interventor e preocupado com o desenvolvimento econômico da sociedade como um todo.

O Estado desenvolvimentista, para Bresser-Pereira (2016b), sempre se compõe de uma coalizão de classes desenvolvimentistas, almejando estimular os capitalistas produtivistas e amparar os trabalhadores. A título de exemplo, nos países que comandaram o processo de consolidação do Estado-nação, a Revolução Capitalista e a Revolução Industrial – Grã-Bretanha, França e Bélgica – o Estado desenvolvimentista foi o fruto de coalizões políticas – monarquia e burguesia emergente – e edificado no Nacional Desenvolvimentismo. Assim, o Estado desenvolvimentista, para o autor, opõe-se a coalizão de classe liberal-conservadora, composta por camadas sociais arcaicas e rústicas da economia – por exemplo, elites latifundiárias, capitalistas rentistas<sup>39</sup> e financistas. Nas palavras de Bresser-Pereira:

[...] o estado desenvolvimentista, é o Estado de uma “economia mista”; é o Estado no qual uma coalizão de classes desenvolvimentista, formada por empresários, trabalhadores, burocracia pública e setores da antiga classe dominante, detém o poder político e adota uma estratégia nacional de desenvolvimento, assim se opondo a uma coalizão conservadora e liberal formada pelos setores da antiga classe dominante, pelos capitalistas rentistas e

---

<sup>39</sup> O conceito de capitalista rentista, apesar de nunca ter sido empregado por Karl Marx tem nele sua origem. Marx (2004) justapõe os termos "rentista" dos "capitalistas" para demonstrar que um rentista tende para o esgotamento de seus benefícios, enquanto que um capitalista retorna maior parte de seu lucro para sobreviver à concorrência. Atualmente, o conceito de capitalista rentista é usado para descrever a crença em práticas econômicas capazes de monopolizar o acesso de qualquer tipo de propriedade (físico, financeiro, intelectual, etc.), e, assim, obter quantidades significativas de lucros sem contribuir para a sociedade. De acordo com Bresser-Pereira: capitalista rentista é “ [...] um agente econômico capitalista que tem alguns paralelos com as aristocracias do Ancien Régime: seu desligamento em relação ao sistema produtivo e, portanto, seu caráter essencialmente supérfluo, que deve ter sido o motivo para Keynes ter pedido a “eutanásia dos rentistas” no capítulo final da sua *Teoria Geral*” (BRESSER-PEREIRA, 2018b, p. 21).

pelos financistas que administram os recursos dos primeiros (BRESSER-PEREIRA, 2016b, p.07).

Para Bresser-Pereira (2017b), é possível categorizar os governos de acordo com seu grau de intervenção estatal. Em um espectro ficaria o capitalismo liberal e em outro o estatismo representado pela economia totalmente planificada – que Johnson (1982) denominou de Estado socialista-leninista e sua *command economy*. Segundo Bresser (2017b), o Estado desenvolvimentista está no meio caminho entre os dois extremos.

Na compreensão de Bresser-Pereira (2017b), todavia, não se pode definir um Estado como desenvolvimentista somente pela combinação de mercado e de coordenação estatal, há outras características. Bresser-Pereira (2017b) elenca cinco aspectos para um Estado ser considerado desenvolvimentista, são eles: i) eleger a sofisticação produtiva como meta para alcançar o desenvolvimento econômico; ii) o Estado tem de estabelecer políticas estratégicas de desenvolvimento e políticas industriais; iii) o Estado tem de coordenar o setor não competitivo da economia (infraestrutura, indústrias de base e grandes instituições financeiras); iv) o Estado tem de se preocupar com a responsabilidade em termos fiscais e em relação a taxa de câmbio, sem incorrer em déficits orçamentários e de conta corrente crônicos; v) o Estado tem de ser o responsável em administrar os cinco preços macroeconômicos (taxa de lucro, taxa de juro, taxa de salário, taxa de inflação e taxa de câmbio).

Em trabalho de 2015, Pedro Fonseca enumerou os aspectos que a maioria dos governos latino-americanos possuiu quando elegeram como objetivo primordial o desenvolvimento econômico por meio do Estado desenvolvimentista. Fonseca, ainda, elencou o que os principais pensadores sobre desenvolvimento econômico elencavam como expressão do Estado desenvolvimentista. O resultado dessa densa pesquisa é sintetizado por Fonseca (2015) em sete pontos como sendo os principais aspectos que predominam no Estado desenvolvimentista: i) o Estado tem de possuir um projeto nacional; ii) intervenção consciente e determinada do Estado; iii) o Estado tem como escopo a industrialização; iv) o Estado tem uma burocracia ou grupo técnico capaz de formular e/ou executar o projeto nacional; v) o Estado almeja a redistribuição de renda; vi) o Estado preocupa-se com a reforma agrária; vii) há a presença de bancos de desenvolvimentos ou instituições de fomentos estatais.

Há, ainda, a construção teórica do Estado logístico. Essa foi formulada e operacionalizada, sobretudo, pelos estudos da Escola de Brasília das Relações

Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) na primeira década dos anos 2000 e que tem como principal nome Amado Cervo, que estruturou diversas interpretações acerca do uso da política externa como instrumento de desenvolvimento econômico<sup>40</sup>.

O Estado logístico propõe revisitar a visão realista e prática do Pensamento Independentista das Relações Internacionais desenvolvido pelos chanceleres Afonso Arinos de Melo Franco, San Tiago Dantas e João Augusto de Araújo Castro na década de 1960. Conhecidos como independentistas, esses chanceleres entendiam que somente a industrialização não retiraria o Brasil do subdesenvolvimento, era preciso reestruturar também o sistema internacional que está solidificado de uma maneira que dificulta ou até mesmo impede o desenvolvimento econômico (CERVO, 2008; CERVO, BUENO, 2002).

De acordo com Cervo (2008), o sistema econômico internacional é dualista, ou seja, há um centro e uma periferia. A política externa brasileira tem o papel de ser ferramenta de superação das dependências estruturais – financeira, empresarial e tecnológica – impostas pelas economias centrais e que inviabilizam o desenvolvimento econômico das economias periféricas. A racionalidade da economia internacional, a transnacionalização do capital externo e a inserção dos países periféricos na economia-mundo e no processo de globalização de forma passiva são fatores de desestabilização do Estado desenvolvimentista no âmbito interno. Na visão de Cervo (2008), é preciso reestruturar o sistema econômico e político internacional, adotando uma interdependência econômica interestados real e não meramente discursiva.

Para tanto, as economias periféricas devem priorizar o modelo do Estado desenvolvimentista no âmbito interno e, na dimensão internacional o metacampo a ser construído precisa ter uma atuação logística. Cervo (2008), então, afirma que em virtude das próprias limitações de atuação fora de sua soberania, o Estado desenvolvimentista ao atuar no âmbito internacional transmuta para Estado logístico.

O Estado logístico tem duas dimensões, segundo Cervo (2008), uma política e outra econômica. Na sua atuação política o Estado logístico delimita três linhas claras de atuação: i) abandono da ilusão de mundo multilateral e harmonioso preconizados pelo paradigma neoliberal; ii) resgate da visão realista e prática dos independentistas; iii) busca da estruturação de um multilateralismo de reciprocidade entre países centrais e

---

<sup>40</sup> A Escola de Brasília das Relações Internacionais tem como principais pesquisadores, Amado Cervo, Luiz Alberto Moniz Bandeira, José Flávio Sombra Saraiva, Argemiro Procópio, Antônio Carlos Lessa e Caçado Trindade. Em outros centros de pesquisas também há importantes contribuições no sentido de unir política externa com desenvolvimento econômico como: Paulo Fagundes Vizentini (UFRGS), Paulo Nogueira Batista Jr. (FGV), Gilberto Dupas (USP), Tullo Vigevani (UNESP), etc.

periféricos. Na questão econômica, o Estado logístico opera de dois modos: i) pela agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais; ii) por investimentos diretos no exterior, inicialmente nos países vizinhos.

[...] o foco do paradigma (logístico) consiste, precisamente, em dar apoio logístico aos empreendimentos, o público e o privado, de preferência privado, com o fim de robustecê-lo em termos comparativos internacionais. Assim, procedem os governos dos países centrais – Estados Unidos, Europa e Japão, a título de exemplo – protegendo empresas, tecnologias e capital de matriz nacional, estimulando seu fortalecimento interno e sua expansão global, zelando pelo emprego e pelo bom salário dos trabalhadores, ampliando o bem-estar do consumidor (CERVO, 2008, p.87).

Com certa influência da Teoria Construtivista das Relações Internacionais, da Economia do Sistema-mundo, do Estruturalismo-histórico latino americano e da Teoria Realista das Relações Internacionais; a formulação e a operacionalização do conceito de Estado logístico na política externa percebem a sociedade internacional como heterônima, e não como anárquica. Para essa visão, o processo de relacionamento interestados é contínuo e histórico, as identidades, a acumulação de capital e a estrutura produtiva não são estáticas, portanto, há possibilidades de serem modificadas. Busca-se, de acordo com CerVO (2008, p. 87), “[...] a construção de meios de poder e sua utilização para fazer valer vantagens comparativas, não mais naturais, mas intangíveis, como ciência, tecnologia e capacidade empresarial”.

A globalização para o Estado logístico tem de ser encarada de forma crítica e realista, inserindo-se ativamente na economia mundial. É preciso incentivar a internacionalização das camadas sociais produtivistas e suas grandes empresas nacionais para que elas adquiram vantagens de propriedade, permitindo o *catching-up* da economia periférica. A atuação do setor externo, conforme CerVO (2008), auxilia as economias periféricas a paulatinamente superar o subdesenvolvimento e a dependência econômica<sup>41</sup>, produzindo bens e serviços intensivos com maior sofisticação produtiva e absorvendo mão-de-obra qualificada e tecnologia, conseqüentemente, desenvolvendo-se.

O Estado logístico não busca o desenvolvimento econômico para o estabelecimento de um novo imperialismo, reproduzindo a divisão internacional do trabalho dualista vigente, mas para a adoção de uma interdependência econômica real e

---

<sup>41</sup> A dependência econômica é um fenômeno mais geral do que o subdesenvolvimento. De acordo com Furtado (1974, p.84), a dependência é “[...] situação particular dos países cujos padrões de consumo foram modelados do exterior” A dependência pressupõe, dessa maneira, a prevalência de um padrão de dominação não somente material, mas, também, sociocultural.

não ilusionária e discursiva como a propagada pelo Liberalismo radical. O Estado logístico discorda da visão de que a interdependência econômica já exista na atualidade e que o mundo já é multilateral e harmonioso. A real interdependência econômica e o real multilateralismo harmonioso nas relações internacionais têm de ser ainda construídos e suas edificações passam necessariamente pelo desenvolvimento econômico das economias periféricas.

A ideologia subjacente ao paradigma do Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o Desenvolvimentismo. Funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano. Admite, portanto, operar na ordem do sistema ocidental, recentemente globalizado. Na esfera política, o paradigma logístico [...] Recupera a autonomia decisória da política externa [...] Se escopo final, a superação de assimetrias entre as nações, ou seja, elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas. [...] A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados [...] os logísticos consideram necessários, possíveis e convenientes os remédios de equilíbrio que estabelecem a interdependência real. [...] o comportamento logístico se depara, inicialmente, com o desafio de remover entulhos operacionais acumulados pela estratégia do liberalismo radical: atenuar a dependência tecnológica e financeira, promovendo a inovação produtiva e a saída da condição de esmoleiro internacional. E, com isso, restringir a vulnerabilidade externa (CERVO, 2008, p. 85-86).

Em suma, o Estado logístico pode ser caracterizado como a face do Estado desenvolvimentista nas ações do metacampo em âmbito internacional. O Estado logístico busca maior independência aos centros de poder do sistema internacional, defesa de reformas das instituições internacionais, política externa com projeção ativa e autônoma, revisionismo da ordem internacional dividida entre Norte-Sul, desejo de integração regional e relação mais próxima com os demais países do Sul.

Evidencia-se que a formulação e a operacionalização conceitual de Estado desenvolvimentista são abrangentes, havendo múltiplos consensos, mas alguns desacordos. Isto posto, a pesquisa esforçará em estabelecer sua própria formulação e operacionalização conceitual de Estado desenvolvimentista como tentativa de não encerrar o debate sobre a temática, mas de contribuir para seu avanço de forma substancial.

O Estado desenvolvimentista, para a pesquisa, tem duas dimensões: i) econômica e ii) político-social. No nível econômico, o Estado desenvolvimentista realiza intervenção substantiva e consciente na economia, quase-revolucionária, ansiando o desenvolvimento econômico. O intervencionismo econômico, no Estado desenvolvimentista, tem um projeto delineado – particularmente em política industrial e sofisticação produtiva – adota

planificação racional da economia – necessitando de bancos de desenvolvimento, de instituições de fomentos estatais e de agência piloto – coordena o setor não competitivo da economia, faz abertura seletiva do mercado, estabelece estímulos e se preocupa com os cinco preços macroeconômicos (taxa de lucro, taxa de juro, taxa de salário, taxa de inflação e taxa de câmbio).

No nível político-social, o Estado desenvolvimentista precisa conceber a estruturação e a reforma de instituições, gerar agentes de ligações e veículos organizacionais em nível nacional e, também, internacional. Sendo que a atuação doméstica é mais intervencionista-vanguardista enquanto a internacional é logística-reformista. Essas ações tem o escopo de estabelecer conselhos e associações de desenvolvimento – com redes de conexão densas – incumbidas de exortar a coalizão das camadas sociais desenvolvimentistas, de monitorar os mecanismos de reciprocidade, além de permitir a participação de diversos setores sociais na formulação, na distribuição e na apreciação de políticas e de investimentos públicos, garantindo respaldo social e político em nível nacional e internacional.

O Estado desenvolvimentista, por fim, tem de contar com uma burocracia ou grupo técnico especializados de teor meritocrático centralizados ou estruturados em rede – inseridos nas camadas sociais, mas com autonomia (*embedded autonomy*) – que adota um orçamento consolidado dos investimentos competentes para expandir as potencialidades e as capacidades das camadas sociais produtivistas, responsáveis por sustentar salários mais altos no futuro, dos trabalhadores – ao democratizar o acesso ao capital econômico, capital cultural e capital sociais – além de serem os incumbidos de avaliar rendimentos e reciprocidade.

## **1.2 DESENVOLVIMENTISMO, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E A CONTRIBUIÇÃO DA ESCOLA LATINO-AMERICANA**

As estratégias de desenvolvimento econômico podem ser resumidas – com todo o risco que uma condensação possa conter – em duas correntes principais: Institucionalismo econômico e Estruturalismo produtivo. A primeira coloca o desenvolvimento econômico como um *path dependence* (processo dependente) da trajetória e da história das

instituições; os principais formuladores da vertente institucionalista<sup>42</sup> são Thorstein Veblen, Ronald Coase, Oliver Williamson, Douglass North, Geoffrey Hodgson, Daron Acemoglu, James Robinson, Amartya Sen e, no Brasil, um importante nome é o do sociólogo Fernando Henrique Cardoso. Em suma, o Institucionalismo econômico considera que as escolhas realizadas no momento da formação e da manutenção das instituições, bem como todas as ações políticas executadas por elas praticam um efeito de restrição ou de propulsão sobre o desenvolvimento econômico (OREIRO, 2018).

A segunda estratégia de desenvolvimento econômico baseia-se na estrutura produtiva, sendo necessário adotar uma política econômica capaz de proporcionar mudanças estruturais. Os principais autores são Rosenstein-Rodan, Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Hans Singer, Michael Kalecki, Albert Hirschman, Raúl Prebisch, Celso Furtado e outros autores da CEPAL, Dani Rodrik, Ha-Joon Chang, Mariana Mazzucato, Erik Reinert, Bresser-Pereira e demais pesquisadores do Centro de Estudos do Novo Desenvolvimentismo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (CND-EAESP), além dos estudos do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp) balizados em torno do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON) e da Rede Desenvolvimentista (Rede D).

A corrente econômica do Estruturalismo produtivo enfatiza a estrutura produtiva da economia, pretendendo obter equilíbrios internos e externos decorrente nos termos de troca dos países. No entendimento do Estruturalismo produtivo, é necessário ampliar, integrar e sofisticar a base produtiva e tecnológica, ajustando a estrutura produtiva para melhorar a competitividade internacional da economia (OREIRO, 2018).

Enquanto a estratégia institucionalista defende liberdade de mercado, mas amparada por instituições políticas solidificadas; a estratégia estruturalista apregoa a necessidade de intervenção econômica por parte de um Estado desenvolvimentista no mercado, além, é claro, de instituições consistentes. É nessa linha de pensamento que os conceitos de desenvolvimento econômico e de Desenvolvimentismo despontaram e se robusteceram. Isso efetuou-se, pois, o pensamento desenvolvimentista e o próprio conceito de desenvolvimento econômico estão correlacionados com o de intervencionismo estatal econômico.

---

<sup>42</sup> Há Institucionalismo Original, concentrado, essencialmente, nos trabalhos de Thorstein Veblen e A Nova Economia Institucional influenciada pela economia dos custos de transação de Ronald Coase e tendo como principais nomes Douglass North, Oliver Williamson e Daron Acemoglu (CONCEIÇÃO, 2002).

A despeito de ter surgido embrionariamente na Europa com os estudos de List no século XIX, o desenvolvimento econômico encontrou sua maior expressão apenas no século XX, principalmente após a Grande Depressão dos anos 1930. Após a Crise Econômica de 1929 e com o fim da Segunda Guerra Mundial começou a surgir uma vasta literatura científica dedicada à análise de como ocorreria o processo de desenvolvimento econômico (FIORI, 2014; FONSECA, 2015; BRESSER-PEREIRA, 2018a).

Para superar a Crise de 1929, o Estado nas economias centrais, e em menor escala nas periféricas, exerceu funções alocativa, distributiva, reguladora e estabilizadora. No pós-Segunda Guerra Mundial, o intervencionismo estatal esteve atuando no desenvolvimento de setores industriais de diversos países da Europa ocidental e nos EUA. Foi na América Latina, conquanto, que o pensamento de desenvolvimento econômico se condensou e se consolidou como consciência e categoria teórica econômica, especialmente após os estudos da CEPAL no final dos anos 1940 e começo dos anos de 1950. É nesse período, então, de acordo com Bresser-Pereira (2018a), que duas escolas sobre o desenvolvimento econômico se despontam: a) Teoria Macroeconômica e b) Teoria Desenvolvimentista Clássica.

A Teoria Macroeconômica tem nos estudos de John Maynard Keynes, essencialmente em seu livro *A Teoria Geral do emprego, do Juro e da Moeda* (1936), seu marco fundador. Keynes, utilizando do método histórico-dedutivo, verifica que as economias de mercado capitalistas tendem à insuficiência de demanda efetiva. Para evitar a recessão e estimular a demanda, Keynes desenvolve uma teoria de desenvolvimento voltada para curto prazo e se ampara nos agregados econômicos (Produto Interno Bruto – PIB; investimento; renda; despesas; poupança e consumo) como variáveis fundamentais. O Estado na Teoria Macroeconômica desenvolvimentista, dessa forma, é intervencionista ao assegurar as políticas para o crescimento e o estímulo ao desenvolvimento econômico pela expansão da demanda agregada.

Seguidamente, a Teoria Macroeconômica teve importantes contribuições para formular uma dimensão também de longo prazo, voltada para desenvolvimento econômico e seus ciclos mais longos. Os principais autores que se dedicaram aos estudos dos agregados econômicos e dos preços em longo prazo foram: Michal Kalecki, Nicholas Kaldor, Hyman Philip Minsky, Jan Kregel, Joseph Stiglitz, Paul Davidson, entre outros. (BRESSER-PEREIRA, 2018a).

A Teoria Desenvolvimentista Clássica, por sua vez, tem suas origens no pensamento de Friedrich List no século XIX e se estabelece no final da Segunda Guerra

Mundial. A Teoria Desenvolvimentista Clássica preconiza que o desenvolvimento econômico é o processo de acumulação de capital com incorporação do progresso técnico, resultando em aumento da produtividade do trabalho e da elevação do padrão de vida da população em longo prazo.

A Teoria Desenvolvimentista Clássica incorpora o princípio da demanda efetiva elaborada por Keynes (1988), à medida que intenta estimular a demanda agregada, obtendo um ritmo de investimento compatível com o crescimento econômico de longo prazo e o pleno emprego. No entanto, para a Teoria Desenvolvimentista Clássica, somente o impulso da demanda agregada é insuficiente para uma sociedade superar o subdesenvolvimento e aspirar o desenvolvimento econômico. É preciso haver mudança estrutural produtiva por meio da ampliação, da integração e da sofisticação da produção, garantindo, assim, não somente a eficiência da economia, mas, essencialmente, a efetividade das capacidades produtivas.

No desenvolvimento econômico a mudança estrutural é fator determinante com progressiva substituição de setores tradicionais por setores modernos. A mudança estrutural não ocorre somente na produção, porém em todo o cenário econômico e social, no mercado de trabalho, na distribuição de renda e da riqueza, nos indicadores sociais e ambientais. Os principais autores da Teoria Desenvolvimentista Clássica são os já citados: Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Hans Singer, Ragnar Nurkse, Albert Hirshman, Raul Prebisch, Celso Furtado e outros autores cepalinos, Dani Rodrik, Ha-Joon Chang, Mariana Mazzucato, Erik Reinert, entre outros que têm em comum a defesa da mudança estrutural produtiva (BRESSER-PEREIRA, 2018a).

Na América Latina e no Brasil, a Teoria Desenvolvimentista Clássica compõe-se no âmbito do pensamento do Nacional Desenvolvimentismo que teve importância política e teórica, mormente, a partir da segunda metade do século XX e após a Segunda Guerra Mundial. O final da Segunda Guerra Mundial trouxe significativas alterações na ordem mundial, seja em sua forma conceitual ou na prática. As antigas potências imperialistas, sobretudo Grã-Bretanha e França, perderam espaço para o avanço de dois polos de poder: EUA e URSS. As colônias das antigas potências passaram por processos de emancipação política, surgindo diversos novos Estados-nações. Segundo Seitenfus (2004), de 1945 a 1980, o número de Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU) mais que triplicou, saindo de 51 para 154. A grande maioria ergueu-se por causa do processo de descolonização.

Apesar da autonomia política, as antigas colônias almejavam conquistar a independência econômica. As nações que foram colônias, incluindo as latino-americanas que realizaram seus processos de independência no século XIX, conquistaram a emancipação política, porém mantiveram uma situação de dependência econômica perante os ex-colonizadores ou perante as novas potências. Nesta ocasião, pós-Segunda Guerra, começou a surgir uma vasta literatura científica dedicada à análise de como ocorreria o processo de desenvolvimento econômico e o papel do Estado nas economias periféricas que tinham um passado em comum, ou seja, todas ex-colônias.

É nesse período (1945 – 1980), que na América Latina e no Brasil, o pensamento Nacional Desenvolvimentismo e a importância do Estado como agente planejador e empreendedor do desenvolvimento econômico tornaram-se o principal paradigma na economia. Entre os primeiros ensaios acadêmicos sobre planificação e desenvolvimento econômico no Brasil estão: *O Planejamento da Economia Brasileira* (1945) de Roberto Simonsen; *O Desenvolvimento Planificado da Economia Brasileira* (1946) de Américo Barbosa de Oliveira; e *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961) de Celso Furtado<sup>43</sup>.

Com a criação da CEPAL no Chile em 1948, os pensadores latino-americanos começaram a contribuir mais ativamente para as teorias do desenvolvimento econômico. Autores como Prebisch e Furtado, percussores do pensamento cepalino, em um primeiro momento, associaram o desenvolvimento econômico à intencionalidade política. Prebisch operacionaliza o conceito de política de desenvolvimento da seguinte forma:

[...] significa um esforço deliberado de atuar sobre as forças da economia a fim de acelerar seu crescimento, não pelo crescimento mesmo, mas como meio de conseguir um melhoramento persistente da renda nos grupos sociais de rendas inferiores e médias e sua participação progressiva na distribuição da renda global (PREBISCH, 1961, p. 35).

O Nacional Desenvolvimentismo, conforme Gonçalves (2013), pode ser conceituado como a corrente do Desenvolvimentismo assentada no trinômio: i) industrialização por substituição de importações (ISI); ii) intervencionismo estatal e iii) nacionalismo. O Nacional Desenvolvimentismo tem como meta deslocar o poder econômico e político em direção da burguesia industrial em detrimento dos grandes

---

<sup>43</sup> Desde o período do Império e da Primeira República havia intelectuais e políticos que possuíam uma embrionária retórica desenvolvimentista no Brasil, porém com ausência de um corpo sistematizado de ideias, pois jamais operacionalizaram o conceito ou estruturaram um marco teórico acerca do desenvolvimento. Os principais nomes nessa fase no Brasil foram: Serzedello Correa, Antonio Felício dos Santos, Amaro Cavalcanti, Benjamin Constant e Rui Barbosa (FONSECA, 2004; SALOMÃO, 2017).

proprietários de terras e de recursos naturais. Para tanto é fundamental estimular mudanças nas estruturas de produção, reduzir a vulnerabilidade externa estrutural e garantir a propriedade dos meios de produção.

O pensamento Nacional Desenvolvimentismo na América Latina teve como questão central a ruptura com a dualidade centro-periferia. A relação disfuncional centro-periferia é imposta pela divisão internacional do trabalho. No centro da economia mundial as dinâmicas de acumulação de capital, o progresso técnico e o comércio exterior estão alicerçados na industrialização enquanto que na periferia, essas dinâmicas estão concentradas no setor primário-exportador. O principal centro de produção e de propagação do Nacional Desenvolvimentismo na América Latina foi, com certeza, a CEPAL até meados de 1980 (GONÇALVES, 2013).

As atividades da CEPAL iniciam-se em 07 de junho de 1948 em Santiago. A CEPAL nasceu de uma iniciativa latino-americana de reação ao avanço do Liberalismo econômico apregoado pelos EUA no pós-Segunda Guerra Mundial e das queixas de exclusão da América Latina do Plano Marshall<sup>44</sup> e do Plano Colombo<sup>45</sup>, ocasionando falta de acesso aos investimentos externos por parte das nações do continente (CEPAL, 1988).

O primeiro Secretário Executivo da CEPAL foi o economista mexicano Gustavo Martínez Cabañas, que, em um primeiro momento, colocou a necessidade de organizar o *Estudo Económico de América Latina*. Em fevereiro de 1949, Cabañas convidou Raúl Prebisch, renomado economista argentino, criador e dirigente do Banco Central da Argentina, para colaborar na elaboração desse documento. Em maio de 1949, foi apresentado o *Estudo Económico de América Latina*, o primeiro da série, e com uma retórica quase exclusivamente descritiva em reunião organizada pela CEPAL em Havana-Cuba.

Na mesma ocasião, Prebisch, ainda, difundiu seu estudo: *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* (texto que ficou conhecido como *Manifesto da CEPAL*). Com ele, Prebisch faz uma reavaliação sobre a transferência de diretrizes do Liberalismo econômico para o continente latino-americano. Nasciam, com

---

<sup>44</sup> O Plano Marshall foi o Programa de Recuperação Europeia capitaneado pelos EUA para ajudar na recuperação dos países europeus devastados pela Segunda Guerra Mundial. Os EUA destinaram cerca de US\$ 14 bilhões, corrigido pela inflação o valor é de aproximadamente US\$ 100 bilhões em 2018 (OFFICE OF THE HISTORIAN, 2019; JOHNSTON, SAMUEL, 2019).

<sup>45</sup> O Plano Colombo – *Planning Prosperity Together* – foi o equivalente ao Plano Marshall no continente asiático. O Plano Colombo atendeu países do Sudeste Asiático e os Tigres Asiáticos. O maior beneficiário foi o Japão que entre 1947 e 1950 recebeu US\$ 2,5 bilhões diretamente do tesouro dos EUA, corrigido pela inflação o valor é cerca de US\$ 17,8 bilhões (THE COLOMBO PLAN SECRETARIAT, 2019; JOHNSTON, SAMUEL, 2019).

esses trabalhos, um modelo e padrão teórico-científico que mudariam drasticamente a concepção de mundo pela comunidade dos países latino-americanos (CEPAL, 1988).

Em maio de 1949, Prebisch assumiu a Secretário Executivo da CEPAL. O argentino ocupou o cargo até 1963. A equipe econômica da CEPAL, neste período, contou com importantes nomes como: Celso Furtado, Jorge Ahumada, Aníbal Pinto, Cristóbal Lara, José A. Mayobre, Manuel Balboa, José Medina Echavarría, Victor Urquidi, David Pollock, Louis Swenson e Osvaldo Sunkel. Por focar seu diagnóstico nas estruturas produtivas dos países periféricos, em especial nos países latino-americanos, os economistas cepalinos, sobretudo Prebisch e Furtado, lançaram um modelo analítico e uma síntese de ideias até então inéditos para o exame dos problemas econômicos e sociais de países subdesenvolvidos: o modelo histórico-estruturalista (BIELSCHOWSKY, 2000).

O trabalho seminal de Raúl Prebisch (1949) dividiu a economia mundial entre um centro hegemônico industrial e uma periferia dependente agrária, denunciando a existência de um processo de desenvolvimento originalmente desigual. Prebisch (1949) explicou como as características das economias periféricas determinam um desenvolvimento estrutural pouco diversificado e pouco integrado. Nesses países, um setor primário-exportador dinâmico é incapaz de difundir o progresso técnico, de aumentar a produtividade e de permitir o crescimento sustentado dos salários reais. Como resultado, na periferia a estrutura produtiva é especializada e heterogênea enquanto que nas economias centrais é diversificada e homogênea.

Dessa forma, Prebisch (1949) questionou, particularmente, a Teoria das Vantagens Comparativas desenvolvida pelo economista David Ricardo, propagada pelo Liberalismo, então vigente como principal estratégia de comércio internacional. Alicerçada em dados do comércio internacional obtidos pela ONU, a CEPAL, nesta primeira fase, embasada no método histórico-estruturalista, afirmou que o livre comércio e a especialização produtiva levavam a uma deterioração dos termos de troca entre os países periféricos, agrícolas e atrasados, e os do centro, industrializados e desenvolvidos. Isto é, uma piora da balança dos preços de exportação *vis-à-vis* os preços de importação de produtos internacionais. O diagnóstico apontado explicita que os preços dos produtos primários – usualmente exportados pelos países latino-americanos – tenderiam a cair em relação aos industrializados, fazendo com que as exportações de bens primários tivessem que ser aumentadas constantemente para suprir as necessidades de bens industriais nos países periféricos.

Contrariando o princípio da escassez ricardiano, a análise estrutural cepalina percebe que o crescimento econômico dos países subdesenvolvidos não é limitado pela oferta de mão-de-obra. Enquanto o crescimento econômico nos modelos clássicos advém do aumento da produtividade por trabalhador, tal fenômeno não poderia ser mensurado da mesma maneira nos países subdesenvolvidos, uma vez que o aumento do produto se dava pelo aumento da absorção de uma massa de trabalhadores informais e não pelo aumento da produtividade econômica.

Nos países subdesenvolvidos, conseqüentemente, a relação K/L (Capital/Trabalho) pode se manter constante para qualquer quantidade de capital em virtude da oferta de trabalho ilimitada que essas economias possuem. Nos países centrais, com economia industrial, os ajustes ao longo do ciclo econômico faziam-se pelas quantidades enquanto nos países periféricos, com economia primária, por meio dos preços.<sup>46</sup>

$$y = L_p P_p / L_i P_i \quad (1)$$

$$L_p < L_i \text{ e } P_p < P_i \quad (2)$$

(L = Produtividade; P = Preço; p = primário; i = industrializado, y = renda)

As economias subdesenvolvidas da região foram estruturadas historicamente em um modelo de crescimento primário-exportador, *hacia afuera*. As economias periféricas cresceram com o impulso da expansão de setores de exportação de produtos primários para os centros industriais e não em um modelo *hacia adentro*, ou seja, mercado interno com desenvolvimento urbano-industrial (PREBISCH, 1949). Os condicionantes históricos e estruturais resultavam na deterioração dos termos de troca e a relação disfuncional e dicotômica entre centro-periferia. Esse cenário faz com as economias latino-americanas enfrentem os seguintes desafios para seu desenvolvimento: i) superar a oferta ilimitada de mão de obra; ii) combater a inflação estrutural; iii) criar agentes de investimentos em razão da carência de poupança e iv) neutralizar o desequilíbrio na balança de pagamentos.

---

<sup>46</sup> Sobre a oferta ilimitada de mão-de-obra nos países subdesenvolvidos, uma contribuição que segue a mesma linha da CEPAL, porém realizada de forma mais apurada foi a de Arthur Lewis em seu artigo *A Economia Fechada* de 1954.

Para superar esse cenário Raúl Prebisch, Celso Furtado e outros pensadores cepalinos entenderam que o progresso nos países latino-americanos e o rompimento com o subdesenvolvimento deveriam ser pautados normativamente por uma política de industrialização baseada no modelo ISI, no capital nacional para quebrar um padrão de centro-periferia e na integração regional mediante um regionalismo fechado. Nesse modelo, o Estado seria o principal agente econômico (BIELSCHOWSKY, 2000; HAFFNER, 2002).

Segundo os cepalinos precursores, a burguesia nacional latino-americana não era detentora de um capital forte capaz de industrializar a região, logo era incapaz de se tornar agente do investimento, fomentando o desenvolvimento por si só. O Estado deveria, portanto, alterar o padrão de políticas públicas, orientando-as para a composição de polos industriais e de investimentos na infraestrutura. As exportações de matérias-primas teriam de ser uma extensão do mercado interno, provendo ao mercado internacional somente seu excedente produtivo. É a retórica do Estado-empendedor cepalino.

O estruturalismo da CEPAL, na sua primeira fase, não foi uma teoria necessariamente planificadora, mas para superar a dicotomia centro-periferia professava que a formação de um capital nacional forte e a edificação de um Estado desenvolvimentista empreendedor eram fundamentais. Os altos comandos da economia (os serviços públicos, os recursos naturais, a indústria pesada e os transportes, bem como o controle sobre o comércio interno e externo) deveriam sempre ficar em mãos dos nacionais. Isso facilitaria o Estado desenvolvimentista de controlar o processo de tomadas de decisão, evitando choques e interferências externas.

Em linhas gerais, o desafio da CEPAL era aumentar a densidade de capital por homem empregado nos países periféricos por meio do investimento da industrialização e do avanço dos setores de maior coeficiente tecnológico. Esse desafio requeria bases sociopolíticas e uma teoria própria para não recair em adaptações microeconômicas e simplificações autárquicas. Uma leitura inovadora era necessária para aprofundar a análise e para discriminar os diferentes impactos da condução das políticas econômicas no processo de acumulação de capital e sua relação com o mercado na América Latina. A perspectiva histórico-estrutural foi essencial para a construção da “sociologia concreta” do pensamento cepalino, enquanto o enfoque hipotético-dedutivo configurou a base da “sociologia analítica” (RODRIGUEZ, 2009).

O nosso estruturalismo, surgido nos anos 50, empenhou-se em destacar a importância dos parâmetros não-econômicos dos modelos macroeconômicos. Como o comportamento das variáveis econômicas depende em grande medida desses parâmetros que se definem e evoluem num contexto histórico, não é possível isolar o estudo dos fenômenos econômicos de seu quadro histórico (FURTADO, 2002, p.72).

Entre a década de 1950 a 1980, o método histórico-estruturalista estabeleceu uma nova forma de compreender o processo do desenvolvimento econômico. Se pela Teoria da Macroeconomia a preocupação são os ciclos em curto prazo e em longo prazo de crescimento econômico responsáveis por fazerem com que algumas nações sejam mais ricas do que outras, no Estruturalismo econômico o enfoque volta-se para a efetividade das capacidades produtivas e a constituição do subdesenvolvimento como um processo histórico ligado à própria dinâmica de acumulação global capitalista. O desenvolvimento econômico na periferia, dessa maneira, obedece outra dinâmica em consequência da história e da estrutura socioeconômica.

A problemática do subdesenvolvimento constitui-se no método de interrogação da história da periferia do sistema capitalista que reproduz padrões desiguais de difusão do progresso técnico que, por sua vez, traduzem-se em padrões distintos de estruturas socioeconômicas reprodutoras desta desigualdade originária. Essa tradição aparece globalmente nos escritos de Prebisch e será apropriada pelo estruturalismo de Celso Furtado (CALIXTRE, 2019, p.39).

É nessa época que os economistas, sociólogos e cientistas políticos latino-americanos debruçaram-se em elaborar um pensamento próprio para a superação do subdesenvolvimento e a aspiração pelo desenvolvimento econômico. De acordo com Fonseca (2015), os autores latino-americanos até meados de 1960 possuíam uma “ideologia desenvolvimentista”, particularmente Celso Furtado, Raul Prebisch e Roberto Simonsen, contudo não tinham uma teoria econômica acerca do desenvolvimento econômico de fato. Os primeiros autores a direcionarem seus estudos no intento de formular e de operacionalizar o conceito de desenvolvimento econômico, segundo Fonseca (2015), foram Hélio Jaguaribe em seu livro *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político* (1962) e Bresser-Pereira em seu artigo *O empresário industrial e a revolução brasileira* (1963).

Segundo Jaguaribe (1969, p.13): “[...] o processo de desenvolvimento econômico é um processo de crescimento da renda real caracterizado pelo melhor emprêgo dos fatores de produção, nas condições reais da comunidade e ideias do tempo”. Para Bresser-

Pereira (1963, p.17), o desenvolvimento econômico era: “Um determinado grau de intervenção do Estado na economia, planejando-a e realizando investimentos em setores básicos como os serviços públicos, a indústria do aço, do petróleo [...] na promoção do desenvolvimento nacional”.

A despeito de as políticas de desenvolvimento econômico estarem sendo executadas na América Latina desde 1930, como teoria econômica e pensamento heterodoxo, o desenvolvimento econômico foi difundido amplamente na década de 1970 em toda região, tornando inevitável uma maior problematização dos seus aspectos concretos e abstrato, tencionando, assim, um campo semântico e conceitual mais funcional para composição teórica e metodológica do processo e dos fundamentos.

Os autores que mais vêm trabalhando em compreender a gênese do pensamento desenvolvimentista brasileiro e em formular e operacionalizar o conceito de desenvolvimento econômico são Bresser-Pereira e Pedro Cezar Dutra Fonseca. Bresser-Pereira, que foi um dos precursores dos estudos acerca do desenvolvimento econômico na América Latina e que continua em intensa produção acadêmica formulou, em 2016, um conceito de desenvolvimento econômico que praticamente sintetiza todas as suas concepções anteriores que remontam desde a década de 1960. Para o autor:

O desenvolvimento econômico é o processo de acumulação de capital com incorporação de progresso técnico que resulta em transformações estruturais da economia e da sociedade e no aumento dos padrões de consumo de um Estado-nação. É um processo histórico que ocorre a partir da revolução capitalista e, particularmente, da revolução industrial; é o aumento continuado da produtividade, que implica uma sofisticação cada vez maior da mão de obra empregada na produção. [...]. Por isso, o desenvolvimento significa industrialização ou, mais amplamente, sofisticação produtiva [...]. (BRESSER-PEREIRA, 2016a, p.111).

Bresser-Pereira (2016a), ainda, afirma que uma sociedade alcança o desenvolvimento econômico quando consegue obter segurança, liberdade, bem-estar econômico, justiça social e proteção ao meio ambiente. Para alcançar esses objetivos, o país precisa reunir quatro características: i) acumulação de capital, ii) progresso técnico, iii) aumento de produtividade e iv) melhorias dos padrões de vida. Para atingir esse escopo, é preciso a intervenção do Estado orientado por um paradigma desenvolvimentista anelando o aumento sustentado da produtividade e da renda por habitante, por conseguinte, dos salários e dos padrões de consumo da sociedade.

O desenvolvimento econômico, diante disso, varia de sociedade para sociedade. Para Furtado (1992), isso ocorre por obra das distintas experiências e dos processos da inserção de cada sociedade na Revolução Capitalista e Industrial e na utilização de cada sociedade do Estado como instrumento estratégico desenvolvimentista, estabelecendo, então, economias desenvolvidas e economia subdesenvolvidas.

A condição de subdesenvolvimento é atribuída por Celso Furtado, formulador da Teoria do Subdesenvolvimento, a uma configuração específica dos países periféricos à economia capitalista que se reproduz em diferentes níveis de crescimento não como etapa histórica comum a todos os países, mas como resultado autossustentado histórico da evolução da economia industrial moderna. A consolidação de uma estrutura produtiva industrial na Europa, liderada pela Grã-Bretanha, após a Revolução Industrial, segundo Furtado (1992), condicionou o desenvolvimento econômico de quase todas as demais regiões do planeta. O subdesenvolvimento das economias periféricas, desse modo, é consequência de uma trajetória histórica do capitalismo que fez com que houvesse países desenvolvidos e países subdesenvolvidos.

A exploração e a dependência das economias periféricas pelas centrais produziram, assim, uma estrutura econômica e social pouco diversificada e pouco dinâmica. Nos países periféricos, não houve a formação de um mercado interno que produzisse a base de acumulação de capital aos empresários locais, fazendo com que o desenvolvimento técnico não fosse internalizado como ocorreu na Europa. De acordo com Furtado (1992, p.8), “[...] 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”.

Dessa forma, Furtado (1992) enfatiza que a formação e a reprodução das estruturas tipicamente subdesenvolvidas – como a concentração de renda e sua inflexibilidade de distribuição, o excedente de mão-de-obra, a heterogeneidade técnica dos fatores de produção – vincularam-se ao desenvolvimento das economias periféricas e as impuseram seus respectivos lugares na divisão internacional do trabalho. Nas economias subdesenvolvidas, o crescimento a partir da atividade de exploração e de exportação concentradora de renda permite que a classe mais abastada dessas economias tenha acesso a diversificação do consumo (inerente ao processo de acumulação), enquanto o resto da população é privada estruturalmente de ganhos materiais.

Apesar dessa conjuntura, Furtado (1992) afirma que o subdesenvolvimento por ser fenômeno histórico e estrutura econômica e sociopolítica é passível de superação. Para

tanto é preciso ambicionar a sofisticação produtiva de todos os fatores de produção do país e adotar um Estado desenvolvimentista vanguardista. Na visão de Furtado (1992), o desenvolvimento econômico não pode ser considerado espontâneo e nem mesmo automático. É sempre preciso uma ação racional planejada e intencionalmente orientada pelo Estado para uma sociedade se desenvolver.

Fonseca (2015), após realizar um denso trabalho revisando a maioria dos teóricos desenvolvimentistas, formulou e operacionalizou o conceito de Desenvolvimentismo como algo mais amplo e mais próximo de uma ideologia. Nas palavras do autor:

A ele (desenvolvimentismo) associam-se valores cuja ênfase variou de país para país da América Latina, e às vezes entre governos de um mesmo país, mas fundamentalmente a busca de uma sociedade mais “equilibrada”, com “harmonia”, “justiça social”, “soberania nacional” e “equidade”. Nota-se, então, um salto: *o desenvolvimentismo passa a ser um guia de ação cuja ideologia concebe o desenvolvimento não mais apenas como meio para atingir um fim, mas como fim em si mesmo, pois incorpora em seu conceito os próprios valores perseguidos*. Na prática, o Estado desenvolvimentista típico tenderá a subordinar toda ação estatal a este propósito, não se restringindo à área econômica (políticas meio, fins e institucionais), mas estendendo-a à educação, cultura, saúde pública, leis sociais, meio ambiente etc. (FONSECA, 2015, p. 28, grifo no original).

Observa-se que os autores empregam os termos desenvolvimento econômico e Desenvolvimentismo às vezes como sinônimos outras vezes os diferenciando ao optarem em utilizar o primeiro com uma operacionalização mais técnica, o segundo com uma especificidade mais ideológica. À vista disso, a pesquisa propõe realizar a diferenciação entre o conceito de desenvolvimento econômico e de Desenvolvimentismo por acreditar que possa ser útil e mais bem aproveitados para fins teóricos e didáticos.

Em princípio, o desenvolvimento econômico é a busca de incorporação de progresso técnico e aumento da sofisticação produtiva em uma economia. O Desenvolvimentismo é uma escola de pensamento econômico oriundo do modernismo – como o Liberalismo, o Socialismo e o Anarquismo – trazendo na sua essência o desejo e [...] “*a consciência ou ato deliberado de alterar o status quo*” (FONSECA, 2015, p. 21, grifos no original) para a construção de uma sociedade melhor por meio do intervencionismo do Estado desenvolvimentista no mercado.

Segundo Fonseca (2015, 2016), Desenvolvimentismo é um dos diversos tipos de intervencionismo que o Estado pode realizar na economia, há outros tipos como: o Socialismo, o Fascismo, o Trabalhismo, o Keynesianismo, etc. O intervencionismo econômico é realidade em quase todas as ideologias políticas e teorias econômicas, uma

vez que em maior ou menor grau elas delegam certo papel ao Estado na condução da política econômica. O intervencionismo estatal econômico somente não está presente no Liberalismo clássico, no Neoliberalismo, no Liberalismo-social (escola que abarca a maioria dos pensadores institucionalistas) e no Ultraliberalismo da Escola Austríaca de Economia<sup>47</sup>.

Os tipos de intervencionismo econômico são distintos, por isso diferem entre si tanto na teoria quanto na prática. O intervencionismo do Desenvolvimentismo, por exemplo, “[...] 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.45). O escopo final do intervencionismo no Desenvolvimentismo pode sofrer variação de governo para governo, de vertentes desenvolvimentistas para vertentes, acima de tudo na questão de justiça social e de soberania nacional, porém todas correntes buscam a ampliação, a integração e a sofisticação da estrutura produtiva para superação da condição de subdesenvolvimentismo por meio de um Estado desenvolvimentista.

Para Bielschowsky (1988, p.07), o Desenvolvimentismo é uma ideologia em virtude de anelar uma transformação da sociedade por meio de um projeto econômico executado pelo Estado desenvolvimentista contendo os seguintes pontos: i) industrialização integral para o rompimento com a pobreza e com o subdesenvolvimento; ii) planejamento estatal; iii) definição dos setores econômicos e dos instrumentos de promoção para almejar o desenvolvimento econômico; iv) intervencionismo econômico estatal por meio de captação, execução e orientação de recursos financeiros, além de investimentos diretos em setores em que a iniciativa privada for insuficiente.

De acordo com Cepêda (2012, p.79), o Desenvolvimentismo tem característica de “[...] processo, de movimento com dimensão social, gerando paradigmas, correntes e, especialmente, configurações históricas”. O objetivo final da corrente de qualquer modelo de Desenvolvimentismo, para a autora, é conseguir realizar uma “[...] transformação social profunda, operada politicamente de maneira racional e orientada pelo Estado, vinculando economia e avanço social” (CEPÊDA, 2012, p.79).

---

<sup>47</sup> Para o Liberalismo clássico, o Neoliberalismo, o Liberalismo social e o Ultraliberalismo, o Estado não deve intervir na economia, porque o aumento do bem-estar econômico depende do livre-mercado. O mercado livre, para essas escolas, é capaz de impulsionar as preferências individuais e as inovações tecnológicas via iniciativa privada, proporcionando a melhor forma de alocação de recursos, logo aumento do bem-estar geral. Alguns economistas liberais somente aceitam intervenção estatal na economia para correção de externalidades negativas.

Bresser-Pereira, em suas obras, aplica os dois conceitos (desenvolvimento econômico e Desenvolvimentismo), em geral, como sinônimos. Não obstante, Bresser-Pereira, também, destaca o caráter ideológico presente no pensamento desenvolvimentista. Para Bresser-Pereira (2017b, 2018a), o Desenvolvimentismo tem três acepções: i) forma de organização econômica e política do capitalismo; ii) uma ideologia e iii) teoria econômica.

Como forma de organização econômica e política, Bresser-Pereira (2017b, 2018a) afirma que as sociedades capitalistas podem se estabelecer como desenvolvimentistas ou liberais. No capitalismo desenvolvimentista há intervenção moderada do Estado na economia enquanto que no capitalismo liberal há a desregulamentação dos mercados. No capitalismo desenvolvimentista a competição é limitada e a solidariedade extra-classes e intra-classes é estimulada para proporcionar maior coesão social e crescimento econômico. No capitalismo liberal, por outro lado, há uma maior ênfase na competição generalizada e no individualismo radical como motores do crescimento econômico. O capitalismo liberal fundamenta-se teoricamente, sobretudo, nos preceitos da Teoria Clássica e Neoclássica, na Escola Austríaca e na Escola Monetarista-Neoliberal econômica.

O caráter ideológico do conceito de Desenvolvimentismo é quando o pensamento desenvolvimentista se considera como superior às demais correntes teóricas e quando supõe o nacionalismo econômico. Para Bresser-Pereira (2017b), o Desenvolvimentismo como ideologia pode ser conservador ou progressista. O Desenvolvimentismo conservador é caracterizado pela pouca preocupação que se tem com a igualdade social, enfatizando mais a coesão social para almejar maior sofisticação produtiva. O Desenvolvimentismo progressista busca maior igualdade social e uma coalizão mais ampla entre a classe capitalista e a trabalhadora. O Desenvolvimentismo, todavia, sempre exige uma administração estatal proativa mediante a edificação de um Estado desenvolvimentista e de uma coalizão das camadas sociais produtivistas, trabalhadores, burocratas do setor público, formando uma coalizão de classes desenvolvimentista.

Por fim, o Desenvolvimentismo é uma teoria científica fundamentada na ciência econômica. Como teoria científica o Desenvolvimentismo assenta-se, de acordo com Bresser-Pereira (2017b, 2018a), nos estudos da macroeconomia pós-keynesiana, no Marxismo moderno, na microeconomia neoschumpeteriana, na Escola Francesa da Regulação, na Estruturalista do desenvolvimento e no Novo desenvolvimentismo. Isso não quer dizer que seu pensamento seja uniforme e que não haja divergências de visões

entre os teóricos desenvolvimentistas, pelo contrário, os debates entre as diversas correntes desenvolvimentistas são intensos e apurados. Ainda assim, as diferentes diretrizes e formulações teóricas desenvolvimentistas orbitam, segundo Bresser-Pereira, nessas escolas econômicas citadas.

A pesquisa acredita que a sistematização exposta por Bresser-Pereira (2017b, 2018a) acerca do campo semântico e conceitual do desenvolvimento econômico é, atualmente, a mais completa por efeito de apresentar os diversos aspectos que o conceito foi percorrendo com o passar dos anos, tornando-se, inclusive, uma escola do pensamento econômico empenhada pela superação do subdesenvolvimento e a aspiração pelo desenvolvimento econômico com maior efetividade das capacidades produtivas: Desenvolvimentismo.

Apesar de reconhecer o hercúleo trabalho de Bresser-Pereira (2017b, 2018a) em idealizar e estabelecer essas três acepções do Desenvolvimentismo, a pesquisa difere de algumas partes específicas da sistematização apresentada pelo autor. A pesquisa procura não descartar a categorização e a operacionalização de Bresser-Pereira, mas coadjuvar em sua melhor organização e concepção. Consequentemente, tecem-se algumas renovações nos três sentidos do Desenvolvimentismo apresentados por Bresser-Pereira.

i) Como forma de organização econômica e política: o Desenvolvimentismo tem um prisma de formação de organização econômica e política do **mercado** e não necessariamente do **capitalismo** como sugere Bresser-Pereira (2017b, 2018a). É importante essa especificação, pois, há estudos que argumentam ser possível lograr o desenvolvimento econômico adotando uma formação de organização econômica e política dentro da Economia Social e Solidária, no Cooperativismo, na Comunhão econômica e na Nova Economia do Projetamento. São visões com retórica anticapitalista, mas não antimercado, acreditam no mercado e rejeitam a ética e a filosofia capitalista.

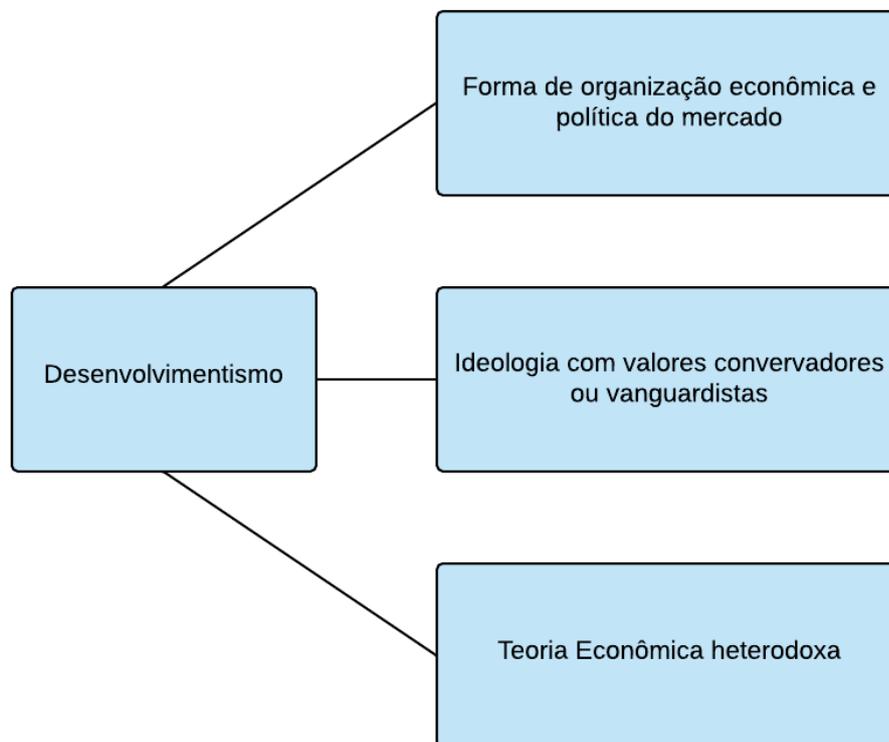
ii) Como ideologia: a pesquisa pactua da leitura de Bresser-Pereira (2017b, 2018a) dos aspectos conservador ou progressista do Desenvolvimentismo. O estudo somente sugere uma substituição do termo **progressista** por **vanguardista**. A modificação do vocábulo não procura atender mero capricho semântico, mas se preservar de possíveis

interpretações errôneas que o conceito de progresso permite. O conceito de progresso, segundo Jaguaribe (1969) e Nisbet (2004), tem particularidades determinista e positivista, como se o progresso pudesse ser ilimitado e obedecesse uma linearidade histórica-evolutiva. Assim, para não assimilar esse viés positivista-determinista do termo progresso com sua esperança do perpétuo aumento das satisfações pessoais e coletivas – algo impossível de se realizar continuamente – a pesquisa elege o vocábulo vanguardista, que representa uma vocação construtivista, pioneira, combativa e consciente por parte dos integrantes de uma teoria, ideologia ou movimento político, social, científico e artístico. O conceito de vanguardismo permite maior dinamismo e flexibilidade diante da cultura e da região de cada sociedade sem impor um determinismo ou progressismo evolutivo.

iii) Como teoria econômica: a pesquisa considera que Bresser-Pereira (2017b, 2018a) menosprezou importantes teorias econômicas que contribuíram, em menor escala, mas que podem ainda participar expressivamente para a construção do arcabouço teórico desenvolvimentista tais como: Teoria da Dependência, Economia Política dos Sistemas-Mundo, Economia Social e Solidária, Economia Criativa, Economia Compartilhada, Economia da Comunhão e Nova Economia do Projeto. Além disso, Bresser-Pereira (2017b, 2018a), acrescentou o Novo Desenvolvimentismo como uma das correntes teóricas em que o Desenvolvimentismo se alicerça para se estruturar como teoria científica; na verdade o que ocorre é o inverso, ou seja, o Novo desenvolvimentismo é um dos subtipos do Desenvolvimentismo. Importante enfatizar que todas as concepções do Desenvolvimentismo são abordagens nitidamente **heterodoxas**, uma vez que apercebem a realidade econômica de forma complexa e impossível de ser analisada como um todo, fazendo com que incorporem ferramentas analíticas de diferentes escolas de pensamento econômico, sociológico e político.

Após essa coadjuvação na concepção do Desenvolvimentismo, a pesquisa pode inferir que, em suma, o Desenvolvimentismo possui as seguintes dimensões: i) forma de

organização econômica e política do mercado; ii) uma ideologia com valores conservadores ou vanguardistas; iii) teoria econômica heterodoxa.



Elaboração própria. Inspirado em Bresser-Pereira (2017b, 2018a).

Figura 1 Dimensões do Desenvolvimentismo

Percebe-se que o termo Desenvolvimentismo parte de diferentes domínios e variados atributos que o conceito de desenvolvimento econômico incorporou durante reconhecidos usos teóricos e experiências históricas concretizadas. A pesquisa, dessa maneira, opta em empregar o termo Desenvolvimentismo – por opção epistemológica – quando se referir a uma escola de pensamento econômico que possui uma forma de organizar a economia e a política, uma ideologia própria e uma teoria econômica, ambicionando a transformação da sociedade por meio de um projeto econômico intervencionista e capitaneado pelo Estado desenvolvimentista.

O vocábulo desenvolvimento econômico, em seu turno, é aproveitado pela pesquisa, de forma suscita, como: ampliação, integração e sofisticação produtiva, resultando em transformações estruturais da economia e da sociedade como um todo. Uma versão mais global da formulação e da operacionalização do conceito de

desenvolvimento econômico é proposto pela pesquisa como: combinação de distintos processos – mas, sobretudo econômico – que visa proporcionar uma transformação estrutural na cultura, nas instituições, na economia, resultando em mudanças sociais profundas e abrangentes em um território determinado. É um processo dependente de um Estado desenvolvimentista, com planejamento específico para oportunizar a acumulação de capital – crescimento econômico –, a expansão das potencialidades e das capacidades humanas e produtivas para ampliação, integração e sofisticação produtiva com a instauração de novas forças produtivas, novas relações de produção, melhoria do bem-estar social, sustentabilidade ambiental e alargamento da liberdade individual e coletiva ao democratizar o capital econômico, o capital cultural e o capital social.

### **1.3 DESENVOLVIMENTISMO: AS NOVAS CORRENTES NO BRASIL**

Até meados do século XX, havia apenas duas correntes de pensamento econômico que poderiam ser classificadas como do Desenvolvimentismo: a) Teoria Macroeconômica e b) Teoria Desenvolvimentista Clássica. Não obstante, no final do século XX e começo do século XXI, na América Latina, especialmente no Brasil, emergiu uma relevante e intensa produção sobre novas concepções do Desenvolvimentismo. Isso permite que a pesquisa preconiza uma nova categorização composta por quatro perspectivas de pensamento desenvolvimentista<sup>48</sup>: i) Nacional Desenvolvimentismo, ii) Social Desenvolvimentismo, iii) Novo Desenvolvimentismo e iv) Desenvolvimentismo cooperativista-solidário.

A Teoria Macroeconômica, com sua preocupação em alcançar maior eficiência da economia ao se atentar para os ciclos de curto prazo e de longo prazo, com o passar dos anos, deixou, do ponto de vista da pesquisa, de ser uma corrente autônoma do Desenvolvimentismo posto que ela foi incorporada – em menor ou maior dimensão – nessas quatro novas concepções que possuem uma concentração maior na efetividade das

---

<sup>48</sup> O desenvolvimento-associado e dependente de Fernando Henrique Cardoso não pode ser considerado uma corrente do pensamento desenvolvimentista da América Latina, porquanto ele enfoca mais em interpretar os papéis das instituições nacionais, das classes sociais e da poupança externa como causa basal do desenvolvimento econômico e não em criar uma teoria do Desenvolvimentismo.

capacidades produtivas do que na eficiência da economia para superar o subdesenvolvimento.

Os estudos, as pesquisas e os ensaios das quatro concepções do pensamento desenvolvimentista na atualidade – Nacional Desenvolvimentismo, Social Desenvolvimentismo, Novo Desenvolvimentismo e Desenvolvimentismo cooperativista-solidário – compõem em paradigmas, alguns ainda em construção, inseridos nesta escola de pensamento econômico heterodoxo oriundo do modernismo que é o Desenvolvimentismo.

O Nacional Desenvolvimentismo seria o Desenvolvimento Clássico e teve como principal centro de produção e de divulgação da sua teoria econômica heterodoxa os primeiros estudos da CEPAL e diversos autores ligados a seu pensamento até 1980. Como forma de organização econômica e política do mercado, o Nacional Desenvolvimentismo foi paradigma dominante em mais de trinta e seis governos e em pelo menos dez países da América Latina entre 1930 e 1979<sup>49</sup>. O apogeu e o declínio do paradigma Nacional Desenvolvimentismo na região foram condicionados pela adoção e pela rejeição do modelo ISI no final da década de 1980 e começo de 1990<sup>50</sup> (FONSECA, 2015; FIORI, 2007).

No Brasil, além dos pensadores coesos com os argumentos e as pesquisas dos cepalinos, havia o Instituto Superior de Estudos Brasileiro (ISEB) no Rio de Janeiro e vinculado ao Ministério da Educação (MEC). O ISEB atuou de 1955 a 1964 como um respeitável centro de produção e de promoção do Nacional Desenvolvimentismo, contando com renomados autores como: Hélio Jaguaribe, Alberto Guerreiro Ramos, Wanderley Guilherme dos Santos, Ignácio Rangel, Cândido Mendes, entre outros.

---

<sup>49</sup> Fonseca (2015, p. 37-38) identificou trinta e quatro governos em oito países como sendo Nacional desenvolvimentistas na América Latina. São eles: Argentina (Juan Domingo Perón, Arturo Frondizi, Juan Carlos Onanía Carballo, Roberto Marcelo Levingston); Brasil (Getúlio Vargas 1º e 2º governos, Juscelino Kubitschek, João Goulart, Emílio Médici, Ernesto Geisel); Chile (Pedro Aguirre Cerda, Juan Antonio Rios, Gabriel González Videla, Carlos Ibáñez del Campo 2º governo, Eduardo Frei Montalva); Colômbia (Alfonso López Pumajero 1º e 2º governos, Alberto Lleras Camargo, Gustavo Rojas Pinilla, Carlos Lleras Restrepo); México (Lázaro Cárdenas, Manuel Ávila Camacho, Miguel Valdés, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos); Peru (Óscar Benavides, Fernando Belaúne Terry, Manuel Odría, Juan Velasco Alvarado), Uruguai (Luís Batlle Berres, Conselho Nacional de Governo I e II); Venezuela (Rómulo Betancourt, Raúl Leoni). Fiori (2007, p. 241) reconhece, ainda, governos com organização econômica e política Nacional desenvolvimentismo na Bolívia (Paz Estenssoro) e no Equador (Velasco Ibarra).

<sup>50</sup>A pesquisa não tem como objetivo descrever as razões pelas quais o modelo Nacional Desenvolvimentismo entrou em crise na América Latina na década de 1980. A própria CEPAL realizou essa análise na década de 1990 e começo dos anos 2000 com destaque para os trabalhos de: Fernando Fajnzylber, Osvaldo Sunkel e José Antonio Ocampo.

Cada experiência do Nacional Desenvolvimentismo na América Latina e no mundo teve suas singularidades e particularidades e cada país com seus intelectuais e seus centros (universitários ou de pesquisas) próprios, colaborando com a estruturação e a solidificação da teoria e da retórica Nacional Desenvolvimentismo. Conquanto, pode-se afirmar que o predominante no paradigma Nacional Desenvolvimentismo são: i) crença no Estado desenvolvimentista empreendedor; ii) crescimento econômico baseado na mudança estrutural produtiva via ISI e *debt-financed investment-led growth strategy* (crescimento econômico liderado por investimentos do Estado e financiados pela dívida pública); iii) alteração no padrão de comércio exterior via menor dependência em relação à exportação de *commodities*, mudança na estrutura de importação e redução do coeficiente de penetração das importações industriais; iv) encurtamento do hiato tecnológico por meio do fortalecimento do sistema nacional de inovações; v) protagonismo do capital nacional industrial e para o investimento do Estado empreendedor (GONÇALVES, 2013; BIELSCHOWSKY, 2000; OLIVEIRA, 1981).

O Nacional Desenvolvimentismo ainda está presente em diversas ideias, pensamentos e visões de indivíduos e de grupos orientados para ações sociais, econômicas e políticas tanto a esquerda quanto a direita na América Latina. Como ideologia essa corrente ainda tem seu alcance na discussão da ruptura com a relação disfuncional e a dicotomia entre centro-periferia, no entanto, como teoria o Nacional Desenvolvimentismo vem perdendo espaço para as novas correntes do Desenvolvimentismo, sendo muitas vezes denominado pelos autores do Social Desenvolvimentismo, do Novo Desenvolvimentismo e do Desenvolvimentismo cooperativista-solidário como Velho Desenvolvimentismo.

O Social Desenvolvimentismo surgiu embrionariamente em 1990, no artigo *O Brasil a caminho do mercado de consumo de massa* de Antônio Barros de Castro, professor emérito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e ex-presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Contudo, o campo teórico e retórico do Social Desenvolvimentismo se enraíza no IE-Unicamp na primeira década dos anos 2000 e ganha corpo com os estudos do CECON e da Rede D. Os governos de Lula (2003 – 2010) e de Dilma Rousseff (2011 – 2016) do PT no Brasil são considerados Social desenvolvimentistas. Ainda podem ser reconhecidas políticas com experiências Social desenvolvimentistas os governos de Néstor Kirchner (2003 – 2007) e Cristina Kirchner (2007 – 2015) do Partido Justicialista na Argentina e os governos da

Frente Ampla no Uruguai desde 2005, Tabaré Vázquez (2005 – 2010/2010- 2019) e José Mujica (2010 – 2015).

O caso brasileiro e o próprio entendimento do que seja Social Desenvolvimentismo serão analisados e explanados acuradamente no próximo capítulo da pesquisa. Preliminarmente, adianta-se que predomina no Social Desenvolvimentismo o regime de crescimento baseado no *investment and wage-led growth strategy* (estratégia de crescimento liderada pelo aumento salarial e de investimentos públicos). O Social Desenvolvimentismo preconiza o aumento do salário para um desenvolvimento pelo consumo de massas, maior investimento público em infraestrutura econômica e social, uma nova matriz macroeconômica, flexibilizando o tripé macroeconômico<sup>51</sup>. Ideologicamente o Social Desenvolvimentismo é uma corrente econômica-política importante, mas restrita a indivíduos e grupos do espectro político da esquerda e de centro-esquerda vanguardistas. Embora tenha sido adotado algumas de suas políticas no Brasil, na Argentina e no Uruguai nunca chegou a ser o paradigma imperante, sempre encontrou objeção da ortodoxia convencional<sup>52</sup> (BASTOS, 2012; BIELSCHOWSKY, 2012; BIANCARELLI, ROSSI, 2014; ROSSI, 2014).

O Novo Desenvolvimentismo tem sua produção teórica e retórica agrupados em torno das pesquisas do CND-EAESP da FGV-SP. O principal nome do Novo Desenvolvimentismo é Bresser-Pereira. O que se destaca no Novo Desenvolvimentismo, em suma, são seus estudos na macroeconomia estruturalista, propondo a superação do tripé macroeconômico por uma coordenação dos cinco preços macroeconômicos (taxa de câmbio, taxa de juros, taxa de salários, taxa de inflação e taxa de lucro), possibilitando o combate da doença holandesa<sup>53</sup> na economia brasileira. Há esforço em adotar um regime de crescimento assentado no aumento das exportações e na retomada dos investimentos públicos, *investment and export-led growth strategy* (estratégia de crescimento liderada

---

<sup>51</sup> O tripé macroeconômico é um conjunto de medidas adotadas pelo governo brasileiro em 1999 que defende câmbio flutuante, metas fiscais e metas de inflação. O modelo foi mantido por anos até a tentativa de alteração no governo de Dilma Rousseff por uma nova matriz econômica.

<sup>52</sup> Pensamento ortodoxo na economia engloba o pensamento neoclássico, a escola Monetarista-Neoliberal de Chicago e, inclusive, os preceitos do Consenso de Washington. Ver: (BRESSER, 2006).

<sup>53</sup> De acordo com Bresser-Pereira (2016a, 2018a), a doença holandesa pode ser caracterizada quando um país sofre com a sobreapreciação de longo prazo da taxa de câmbio. Isso ocorre em virtude de suas *commodities* estarem sendo beneficiadas de rendas ricardianas e/ou sujeitas a *booms* de preços, logo podendo ser exportadas com lucro a uma taxa de câmbio (equilíbrio industrial) substancialmente mais apreciada do que a taxa de câmbio necessária para as empresas de bens não *commodities*. Com a doença holandesa, a taxa de câmbio nominal ou de mercado flutua em torno de um equilíbrio mais baixo, o corrente, inviabilizando ou dificultando a competitividade do setor industrial do país.

pelos investimentos públicos e as exportações) (BRESSER-PEREIRA, OREIRO, MARCONI, 2016; BRESSER-PEREIRA, 2016a, 2018a).

O Novo Desenvolvimentismo não teve ainda nenhuma experiência de organização econômica e política na América Latina. As experiências que mais se aproximam, porém não são fiéis ao modelo, são as adotadas pelas economias do leste asiático que obtiverem sucesso em vencer a *middle income trap* (armadilha da renda média) e em realizar o *catching-up* recentemente, por exemplo Coréia do Sul. Como ideologia, o Novo Desenvolvimentismo é defendido por indivíduos e grupos orientados para ações sociais, econômicas e políticas tanto da esquerda quanto da direita. Isso faz com que dentro do Novo Desenvolvimentismo tenha conservadores e vanguardistas ligados a partidos de centro, centro-esquerda e esquerda.

Por fim, há a perspectiva do Desenvolvimentismo cooperativista-solidário. Essa corrente do Desenvolvimentismo ainda não dispõe de uma teoria acerca de estratégias de crescimento e de regime macroeconômico concreta e marcada, dificultando sua descrição. O que caracteriza o Desenvolvimentismo cooperativista-solidário é sua retórica vanguardista-insurgente e sua heterodoxia radical.

O Desenvolvimentismo cooperativista-solidário engloba diversificados pensamentos e autores dispersos em múltiplos centros de pesquisa latino-americanos. Estudos da Economia Solidária, da Nova Economia do Projeto, da Economia da Comunhão e das concepções do *Buen Vivir*<sup>54</sup> podem ser categorizadas nessa vertente do pensamento desenvolvimentista latino-americano. Mesmo que alguns buscam como escopo final a superação do sistema capitalista, todas possuem como preocupação, também, o rompimento da condição de subdesenvolvimento da América Latina com intervenção estatal para maior efetividade das capacidades produtivas.

O papel do Estado desenvolvimentista nesta corrente oscila de autores para autores. Alguns defendem maior ou menor planificação, mas como toda corrente do Desenvolvimentismo prescreve o intervencionismo em um modelo *plan rational* e não *command economy* (economia de comando) como o Estado socialista-leninista.

---

<sup>54</sup> *Buen Vivir* é uma expressão e filosofia de vida de difícil tradução presente nos principais idiomas dos povos originais da América Latina como *Kichwa* (*Sumak Kawsay*), no *Aymara* (*Suma Qamaña*), no *Guarani* (*Teko Porã*, *Teko Kavi* ou *Ñandereko*), no *Ashuar* (*Waras Shiir*), no *Awajún* (*Shin Pujut*), no *Mapuche* (*Küme Mongen*), no *Quiché* (*Utz Kaslemal*) e no *Tzeltal* (*Lekil Kuxlejal*). A maioria da literatura sobre *Buen Vivir* traduz o termo como “vida boa” ou “vida plena” em comunidade e em harmonia com a natureza. O *Buen Vivir* ganhou força como movimento político no final dos anos 1990 com a crise do modelo neoliberal e do modelo Nacional desenvolvimentismo na América Latina. Como movimento político e teórico o *Buen Vivir* possui significativa presença na Bolívia, no Equador, na Colômbia, na Nicarágua, na Venezuela, no Panamá, na Guiana, no Peru, em Honduras e no México. Ver: (HIDALGO-CAPITÁN, 2012).

A estratégia de ampliação, de integração e de sofisticação das capacidades produtivas também difere dependendo do autor e do centro de pesquisa. Há desde a defesa de investimentos em tecnologias sociais, sustentabilidade, criatividade, indústria 4.0, inteligência artificial, *clusters*, capital social, cidades criativas, políticas de promoção de arranjos produtivos locais (APLs), incentivo de moeda social, banco do povo, banco do tempo, etc.

A corrente busca criar um sistema que amplie a justiça socioeconômica, pautando as relações econômicas na solidariedade, no comunitarismo, no socialismo de mercado, no desenvolvimento local, na integração dos povos e no bem-estar em vez do mecanicismo, do progressismo, do utilitarismo, da competição, da meritocracia e da acumulação de capital via lucro.

O Desenvolvimentismo cooperativista-solidário levanta tópicos filosóficos-políticos essenciais como: a diversidade de organização social, a cosmovisão, a multidimensionalidade dos saberes, a plurinacionalidade e a interculturalidade. O modelo, entretanto, ainda não tem uma macroeconomia solidificada para almejar o desenvolvimento econômico por meio de uma estratégia sociocêntrica. Em virtude disso a organização econômica e política do Desenvolvimentismo cooperativista-solidário ficam restritas a experiências de pequenas escalas em diversos países na América Latina. A vertente que foge à regra e que possui uma macroeconomia consolidada é a do Socialismo de Mercado e a Nova Economia do Projeto.

Ideologicamente o Desenvolvimentismo cooperativista-solidário é pensamento e visão medular em indivíduos e grupos da esquerda e da extrema-esquerda que possuem como objetivo não somente o rompimento do subdesenvolvimento, mas a superação do sistema capitalista por gradualismo. Parcela da centro-esquerda política do continente aceita algumas das ideias, formulações, agentes e ações do Desenvolvimentismo cooperativista-solidário, no entanto não coloca como algo primordial a superação do capitalismo, alcançando o Estado de bem-estar econômico e a socialdemocracia já é suficiente.

Em suma, a pesquisa, levando em conta toda essa realidade de renovação e de transformação do Desenvolvimentismo na América Latina recentemente arrisca-se em afirmar que há uma Escola econômica do Desenvolvimentismo com dimensões complexa no continente, particularmente no Brasil, podendo ser circunspecta em quatro modelos: i) Nacional Desenvolvimentismo, ii) Social Desenvolvimentismo, iii) Novo Desenvolvimentismo e iv) Desenvolvimentismo cooperativista-solidário.

Todos quatro paradigmas apresentados incorporaram a Teoria Macroeconômica com seus estudos em agregados econômicos e ciclos de curto e de longo prazo de crescimento – a corrente que menos praticou isso foi a do Desenvolvimentismo cooperativista-solidário, a que mais fez foi a do Novo Desenvolvimentismo. Todas as correntes do Desenvolvimentismo aspiram maior efetividade das capacidades produtivas como meio para romper com a condição de subdesenvolvimento. Setores do Desenvolvimentismo cooperativista-solidário anseiam não somente superar o subdesenvolvimento, mas o próprio sistema capitalista.

Por fim, todos afirmam que desenvolvimento econômico é dependente da presença de um Estado desenvolvimentista. O Estado desenvolvimentista, por seu turno, está associado em uma estrutura social que permita a coalizões de classe e a formação de uma tecnoburocracia pública centralizada ou descentralizada que integra o metacapital e o próprio metacampo, buscando como escopo final o desenvolvimento econômico ou até mesmo a superação do capitalismo.



Elaboração própria.

Figura 2 Correntes do Desenvolvimentismo

A pesquisa, após abalizar esse conjunto de ferramentas teórico-conceituais, pode, com tranquilidade, desenrolar para o estudo de caso que elencou, isto é, analisar o papel do Estado desenvolvimentista nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) e Dilma Rousseff (2011 – 2016) do PT no Brasil em suas duas dimensões: i) econômica e ii) político-social. O Estado desenvolvimentista nos governos citados foi influenciado pela corrente Social Desenvolvimentismo que, entre outras intervenções econômica e político-social, reviveu o planejamento estatal de política industrial. O próximo capítulo, à vista

disso, empenhará em minuciar sobre a teoria e a retórica do Social Desenvolvimentismo e como essa corrente está ligada às políticas dos governos petistas no período estudado.

## CAPÍTULO 2

### SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO: UMA ABORDAGEM TEÓRICA

#### 2.1 SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO: HISTÓRIA E CONCEITO

O Social Desenvolvimentismo evoluiu a partir dos estudos da Teoria Desenvolvimentista Clássica, surgindo embrionariamente em 1990 no artigo *O Brasil a caminho do mercado de consumo de massa* de Antônio Barros de Castro, professor emérito da UFRJ e ex-presidente do BNDES. Contudo, o campo teórico e retórico do Social Desenvolvimentismo se enraíza no IE-Unicamp na primeira década dos anos 2000 e ganha corpo com os estudos do CECON, dirigido por Ricardo Carneiro, e com a estruturação da Rede D. Há, ainda, contribuições significativas de economistas da UFRJ e na, América Latina, destacados intelectuais da Argentina, do México e do Uruguai também podem ser categorizados de Social desenvolvimentistas<sup>55</sup>. Muitos desses intelectuais mantêm contato com os colegas brasileiros mediante atuação no Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Os preceitos do Social Desenvolvimentismo foram elecandos nos programas de governo do PT para a presidência desde 1989, embora o termo Social Desenvolvimentismo tenha surgido somente em 2007. Esse modelo de desenvolvimento econômico, segundo Biancarelli (2014), era defendido pelo ideário econômico do PT e por economistas como Antônio Barros de Castro, Maria Conceição Tavares e Carlos Lessa desde 1980. A teoria do Social Desenvolvimentismo, mesmo que não se apresentasse com esse nome, dessa maneira, sempre teve uma inserção política intensa no PT.

Em 2004, as principais diretrizes do Social Desenvolvimentismos foram, novamente, defendidas oficialmente no documento *Um outro Brasil é possível* elaborado por economistas e cientistas políticos ligados ao PT para servir de programa político-partidário ao candidato Lula nas eleições de 2002. O texto reintroduziu a participação efetiva do Estado na política econômica, defendendo um intervencionismo econômico

---

<sup>55</sup> Fabián Amico, Alejandro Fiorito, Guillermo Wierzba, Arturo Guillén, entre outros.

mais ativo como política industrial e valorização do salário mínimo. De acordo com o documento:

[...] nosso programa econômico está estruturado a partir de duas dimensões: a social e a nacional. [...] A constituição do novo modelo priorizará três aspectos: (a) o crescimento do emprego; (b) a geração e distribuição de renda; (c) a ampliação da infraestrutura social [...] A ampliação do emprego, a *melhoria das remunerações* e de sua distribuição e a ampliação da *oferta de bens e serviços públicos* têm significativos impactos econômicos. Sua maior implicação será o rápido crescimento do emprego e da renda, aumentando, portanto, a massa de rendimentos da economia. Com a sua melhor distribuição, haverá estímulo ao desenvolvimento de um *amplo mercado de consumo de massas* [...] O motor básico do sistema é a *ampliação do emprego e da renda per capita e consequentemente da massa salarial* que conformará o assim chamado mercado interno de massas. O crescimento sustentado a médio e longo prazo resultará da ampliação dos *investimentos na infraestrutura econômica e social* e nos setores capazes de reduzir a vulnerabilidade externa, junto com políticas de distribuição de renda [...] A partir desses ganhos de produtividade poderá se estabelecer o seguinte círculo virtuoso: aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras, levando à ampliação do consumo popular, que reforça, por sua vez, os investimentos, com aumento de produtividade, fechando-se o ciclo com a elevação do rendimento das famílias trabalhadoras [...] (SILVA, 2002, p. 30-35, grifo nosso).

Para Katz (2016), o Social Desenvolvimentismo, além de ter referências da Teoria Macroeconômica e da Teoria Desenvolvimentista Clássica, possui, também, expressivas influências do marxismo e da Teoria Marxista da Dependência em sua retórica. Alguns economistas do Social Desenvolvimentismo provieram do marxismo e da militância política na esquerda. Isso faz com que alguns autores ortodoxos, o definem como Desenvolvimentismo de esquerda. O fato é que como as demais correntes do Desenvolvimentismo (Nacional Desenvolvimentismo, Novo Desenvolvimentismo e Desenvolvimentismo cooperativista-solidário), o Social Desenvolvimentismo é uma teoria econômica nitidamente heterodoxa.

Segundo Bastos (2012), o Social Desenvolvimentismo materializou-se em política concreta em 2005, logo no primeiro mandato do Presidente Lula e quando o Ministro da Fazenda ainda era Antonio Palocci. Mesmo com a forte presença de economistas ortodoxos no Ministério da Fazenda (MF), naquela ocasião, o governo do PT conseguiu elevar o salário mínimo, ampliar o crédito ao consumidor – por meio do crédito consignado e microcrédito – e adotar políticas sociais.

O Social Desenvolvimentismo tornou-se corrente de ordem no governo de Lula

depois da desaceleração econômica de 2004-2005 e da crise política do mensalão<sup>56</sup> de 2005. É nesse ensejo que intelectuais e políticos simpatizantes da teoria e da retórica do Social Desenvolvimentismo passaram a ter importantes órgãos oficiais de inteligência e de decisões como meios de pesquisa, de divulgação de seus estudos e para a execução de seus projetos, por exemplo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e BNDES. A partir de 2005 e até a ascensão do ortodoxo Joaquim Levy ao MF em 1º de janeiro de 2015, o Social Desenvolvimentismo foi o paradigma econômico predominante nos governos de Lula e de Dilma, tendo seu apogeu na condução de Guido Mantega no MF (27 de março de 2006 a 1º janeiro de 2015). Nas palavras de Pochmann:

A partir do governo Lula, o Brasil passou a demonstrar importantes sinais de transição do neoliberalismo para o modelo social-desenvolvimentista. A identificação básica de que o Estado faz parte das soluções dos problemas existentes não implicou reproduzir os traços do velho modelo nacional-desenvolvimentista vigente entre as décadas de 1930 e 1970. [...] A antiga figura de pirâmide social que identificava a distribuição pessoal da renda no país passou a se transformar numa nova figura, cada vez mais associada a uma pera (ou barril), o que expressa, sinteticamente, os avanços já colhidos pela força do atual modelo social-desenvolvimentista (POCHMANN, 2010, p. 41-42).

Para diferenciar-se do Nacional Desenvolvimentismo com sua Teoria de Desenvolvimento clássica, o termo Social Desenvolvimentismo<sup>57</sup> foi proposto, em 2007, por Guido Mantega enquanto ocupava o cargo de MF. Em entrevista à Radiobras, Mantega afirmou:

[...] o Brasil já entrou em um novo ciclo econômico. Eu chamo esse novo ciclo de *social-desenvolvimentismo* porque é um crescimento que ocorre concomitantemente ao aumento da renda da população, aumento do poder aquisitivo e fortalecimento do mercado de massa. É um novo tipo de crescimento que o Brasil nunca trilhou. [...] o país hoje tem um mercado de massa, com a entrada de grandes contingentes da população que estão aumentando o seu poder aquisitivo. Além disso, o crédito também está mais barato e mais abundante. (MANTEGA, 2007, p. s/n, grifo nosso).

---

<sup>56</sup> Mensalão foi como ficou conhecido o sistema de corrupção política para compra de votos de parlamentares do Congresso Nacional brasileiro que ocorreu entre 2005 a 2006 no governo de Lula.

<sup>57</sup> Guido Mantega empregou o termo Social desenvolvimentismo em várias declarações entre agosto e dezembro de 2007, contudo o modelo já era apresentado no programa de governo de Lula na campanha presidencial de 2002, sem um nome específico (BASTOS, 2012).

O prefixo *Social* acoplado ao termo *Desenvolvimentismo* por Guido Mantega e reproduzido por intelectuais adeptos a essa vertente do pensamento desenvolvimentista se deve por duas razões: i) diferenciar dos preceitos do Nacional Desenvolvimentismo e de seu regime de crescimento alicerçado na ISI e no *debt-financed investment-led growth strategy*; ii) enfatizar o pensamento medular do modelo que é defender o *investment and wage-led growth strategy*.

O Social Desenvolvimentismo apregoa um crescimento econômico via aumento da participação dos salários na renda nacional e investimentos em infraestrutura econômica (rodovias, aeroportos, portos, ferrovias, fábricas, etc) e em infraestrutura social (bens de consumo coletivo ou público, como educação, saúde, transporte público e as condições de vida urbana, como o saneamento, a habitação e o lazer) (BIELSCHOWSKY, 2012, BASTOS, 2012).

Segundo Biancarelli e Rossi (2014), o prefixo “social” assinala o papel de destaque que é atribuído à dimensão social dentro dessa estratégia e justifica-se pela grande concentração de renda e de riqueza que o país apresenta, assim como os diferentes graus de desigualdade social e de oportunidades. Para Dweck e Rossi (2019), o que caracteriza o Social Desenvolvimentismo é sua preocupação em não somente recuperar a competitividade da economia brasileira mediante o aumento da efetividade das capacidades produtivas, mas, também, garantir que o crescimento econômico seja revertido na melhoria da vida cotidiana da população como um todo, ou seja, em desenvolvimento de fato.

Nesse contexto, um projeto social de desenvolvimento no Brasil deve ter como objetivo o crescimento e a transformação social, com a distribuição da renda e da riqueza, ampliação da oferta pública de bens serviços sociais básicos e a adequação da estrutura produtiva às necessidades econômicas deste projeto. Estruturar a vida coletiva, garantir emprego de qualidade e acesso universal a saúde, educação e cultura e demais serviços sociais básicos devem constituir objetivos finais da política econômica. Esse projeto se opõe frontalmente ao projeto neoliberal, onde o desenvolvimento é um conceito esvaziado, entregue a um pretenso caráter natural do sistema capitalista, cuja operação, livre de interferências do Estado, levaria a uma alocação eficiente de recursos (DWECK, ROSSI, 2019, p.98).

Para Mercadante (2010, p.36), o Social Desenvolvimentismo consiste “[...] no compromisso fundamental de impulsionar a constituição de um amplo mercado de consumo de massa, que promovesse a inclusão de milhões de brasileiros, universalizasse as políticas sociais básicas e resolvesse um drama histórico da concentração de renda e

riqueza”.

Sabe-se que vários autores do Social Desenvolvimentismo se tornaram em intelectuais orgânicos do Estado e foram responsáveis por esboçar e edificar o projeto de Estado desenvolvimentista durante os mandatos do PT. O Social Desenvolvimentismo usufruiu de expressiva participação na formulação das propostas durante os governos de Lula (2003 – 2010) e de Dilma Rousseff (2011 – 2016). A produção científica acerca do Social Desenvolvimentismo, entretanto, não está sistematizada.

A pesquisa, à vista disso, empenhou-se em sistematizar a produção acadêmica sobre o Social Desenvolvimentismo neste capítulo, partindo da leitura e do fichamento dos principais documentos e autores brasileiros que estão se dedicando a estruturarem essa vertente do Desenvolvimentismo. A pesquisa, nesta fase, buscou apresentar o estado da arte do Social Desenvolvimentismo, assim, concentrou-se nas produções teóricas e não nos programas político-partidário do PT. Para concretizar o estado da arte do Social Desenvolvimentismo, um importante ponto de partida para a pesquisa foi o mapeamento da Rede D.

A Rede D é o esforço de agrupar importantes economistas e cientistas políticos em torno de um projeto de desenvolvimento econômico original e moderno no Brasil. O projeto busca retirar o país da *middle income trap* (armadilha da renda média) ao estimular a demanda efetiva, propiciando o aumento da efetividade das capacidades produtivas e o desenvolvimento econômico. Para tanto, todos os intelectuais que compõem a Rede D defendem um Estado desenvolvimentista e o foco na industrialização.

A Rede D nasceu em 2011, ou seja, bem depois de o projeto de Estado desenvolvimentista petista já tivesse sido esboçado e se encontrava em execução. A despeito disso, o mapeamento dos membros da Rede D funciona como uma lista norteadora – mas não única – de autores e de obras a serem consultados. A Rede D surge como resultado da colaboração de três instituições: CECON do IE-Unicamp, Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (MCTI) e IPEA. Os membros com atuações mais significativas no âmbito da Rede D são: Ricardo Carneiro, Eduardo Mariutti, Pedro Paulo Zaluth Bastos, Fernando Sarti, Célio Hiratuka, Claudio Maciel, Carlos Brandão, André Biancarelli, Francisco Lopreato, Paulo Baltar, Anselmo dos Santos, Fernando Nogueira da Costa, Walter Belik, Aloísio Teixeira, André Singer, Carlos Lessa, Cláudio Dedecca, Júlio Sérgio Gomes de Almeida, Luciano Coutinho, Luiz Gonzaga Belluzzo, Pedro Rossi, Márcio Pochmann, Maria da Conceição Tavares, Paul Singer, Ricardo Bielshowsky,

Samuel Pinheiro Guimarães, Tânia Bacelar, José Luiz Fiori e Wilson Cano<sup>58</sup>.

O principal documento produzido dentro dos esforços da Rede D é *O desenvolvimento brasileiro: temas estratégicos* de 2012. No texto, importantes autores do Social Desenvolvimentismo apresentam o conjunto de temas e de ideias estratégicas crucial para o Brasil romper com o subdesenvolvimento. Na visão do Social Desenvolvimentismo, qualquer política econômica de conteúdo desenvolvimentista, atualmente, tem de atentar para duas dimensões distintas e articuladas do Estado e do mercado: a doméstica e a internacional.

Em âmbito doméstico, o documento define como temas estratégicos e cruciais ao desenvolvimento econômico brasileiro os seguintes pontos: i) agricultura; ii) setor produtor de *commodities*; iii) industrialização; iv) infraestrutura econômica e social; v) relacionamento entre as regiões brasileiras e a qualidade de vida nas cidades, vi) financiamento externo e interno da economia; vii) tributos, transferências e gastos; viii) mercado de trabalho e a questão estrutural do emprego; ix) políticas sociais ativas; x) Estado desenvolvimentista (CARNEIRO *et al.*, 2012).

Na dimensão internacional, o texto produzido pela Rede D elenca os seguintes pontos estratégicos para o Brasil se desenvolver: i) reformulação da ordem/governança econômica internacional; ii) futuro do sistema monetário internacional e do padrão-dólar; iii) organização e evolução do mercado de *commodities*; iv) ascensão de novos atores estatais ao centro econômico, com atenção para a China; v) consolidação de blocos regionais, dando ênfase na América do Sul (CARNEIRO *et al.*, 2012).

De acordo com Castelo (2012), o documento estruturado pela Rede D pode ser considerado como a pauta político-ideológica do Social Desenvolvimentismo para atuação do Estado desenvolvimentista brasileiro. O trabalho da Rede D e dos autores do Social Desenvolvimentismo contaram, além dos espaços acadêmicos e de pesquisa como IE-Unicamp, UFRJ, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, do apoio de setores mais vanguardista da mídia, como as revistas *Carta Capital* e *Le Monde Diplomatique* do Brasil e a agência de notícia *Carta Maior* (CASTELO, 2012).

O Social Desenvolvimentismo, portanto, tem sua base acadêmica, especialmente, no pensamento econômico da Escola de Economia de Campinas<sup>59</sup>, sobretudo os estudos

---

<sup>58</sup> Para mais informações ver website da Rede D. Disponível em: <http://reded.net.br/>.

<sup>59</sup> Para um estudo acerca da história e do pensamento da Escola de Economia de Campinas, ou seja, o pensamento do IE-Unicamp, ver: Santos (2013).

realizados pelo CECON e propagados pela Rede D com suas ramificações em órgãos governamentais durante os governos do PT, no Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, em atores privados com pensamento desenvolvimentista-vanguardista e em obras de economistas latino-americanos com afinidades a heterodoxia econômica e com militância no campo político da esquerda.

Isto posto, o capítulo apresenta o estado da arte do Social Desenvolvimentismo em sua dimensão interna – com enfoque na macroeconomia – e em sua dimensão internacional. A pesquisa acredita que esta categorização e sistematização do Social Desenvolvimentismo é a melhor forma de compreender os pontos que representam os temas medulares para a superação das barreiras ao desenvolvimento econômico segundo os formuladores da teoria.

### 2.1.1 Social Desenvolvimentismo: dimensão interna

O Estado, na dimensão interna da vertente do Social Desenvolvimentismo, tem de permitir com que o mercado interno e as políticas de distribuição de renda sejam os principais instrumentos capazes de gerar o círculo virtuoso de aumento do poder aquisitivo e da expansão da produção. O Social Desenvolvimentismo apregoa que o consumo de massas do mercado brasileiro promova o aumento dos rendimentos de escala, do progresso técnico e do salário. O Estado, então, tem de retomar os investimentos em empresas públicas, na infraestrutura econômica e social e buscar expandir o poder de compra dos trabalhadores e seu bem-estar social (BASTOS, 2012; BIELSCHOWSKY, 2001, 2012; CARNEIRO, 2012; COSTA, 2012).

O Social Desenvolvimentismo é apreensivo ao comportamento da burguesia nacional – por suas limitações de investimento e pela sua cultura elitista – como indutora do projeto desenvolvimentista. O papel do Estado, portanto, seria atuando na coordenação econômica, porém se necessário teria de ter intervenção direta produtiva via empresas estatais. Isso faz com que a corrente defenda que o planejamento e a gestão do crescimento econômico na periferia têm de ser, inevitavelmente, gerida por um Estado desenvolvimentista-empresendedor. O Social Desenvolvimentismo, dessa forma, preza pelo intervencionismo do Estado no mercado, para contrabalançar o predomínio das finanças e da competição, que foram deterioradas pelo Neoliberalismo (BASTOS, 2012;

BIELSCHOWSKY, 2001, 2012; CARNEIRO, 2012; COSTA, 2012).

Para o Social Desenvolvimentismo, os recursos naturais e a agricultura, além do setor industrial devem ser aproveitados para obtenção de importantes ganhos de rendas em médio e em longo prazo. A diversificação setorial é fundamental. O Social Desenvolvimentismo realça as políticas de valorização do salário mínimo, o acesso às linhas de créditos ao consumidor e a expansão das políticas sociais como via de transferência de renda. Essas ações buscam potencializar significativamente o poder aquisitivo das camadas mais pobres, estimulando o mercado interno e a infraestrutura social, forçando um claro *wage-led growth* (BASTOS, 2012; BIELSCHOWSKY, 2001, 2012; CARNEIRO, 2012; COSTA, 2012).

O Social Desenvolvimentismo, então, possui a ênfase em uma estratégia de desenvolvimento centrada na expansão do mercado interno mais especificamente na amplificação do mercado de consumo de massas. Em razão de seu enfoque no consumo de massa e no aumento salarial como estratégia de crescimento econômico, o Social Desenvolvimentismo – também é identificado como “modelo de desenvolvimento inclusivo” por Calixtre, Biancarelli, Cintra (2014, p. 16), e como “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado” por Bastos (2012, p. 793).

A rigor, essa estratégia teria de estar ancorada em políticas distributivas permanentes que acarretassem a melhoria progressiva da distribuição funcional da renda, ou seja, os rendimentos do trabalho teriam de aumentar mais rapidamente do que a produtividade. Em segundo lugar, seria crucial a disseminação e ampliação do crédito. Somente a combinação de ambos permitiria superar o caráter subordinado dos segmentos produtores de bens de consumo no capitalismo. Analiticamente, pode-se postular que o papel dinâmico do consumo de massas para funcionar a contento compreenderia: melhorias autônomas na distribuição funcional e pessoal da renda, por meio da regulação do mercado de trabalho, da política tributária e das políticas sociais, que elevassem a massa de salários e rendimentos do trabalho, o consumo e o multiplicador da renda e, por sua vez, um incremento autônomo da demanda de consumo por meio do acesso facilitado e ampliado ao crédito (CARNEIRO, 2012, p.774).

A chave para compreensão do pensamento Social Desenvolvimentismo está no entendimento do que Bielschowsky (2012, p.743) denominou de “três motores do investimento” com seus dois “turbinadores”. Para o autor, o Brasil somente irá romper com o subdesenvolvimento caso impulse três motores de crescimento econômico: i) a promoção do consumo; ii) os recursos naturais e iii) a infraestrutura.

O primeiro motor, conforme Bielschowsky (2012), é capaz de gerar crescimento em curto prazo e os demais de manterem a dinâmica de crescimento em longo prazo. O

autor ainda afirma que esses motores podem ser turbinados pela recuperação de encadeamentos produtivos fragilizados e por inovações tecnológicas. Os turbinadores, todavia, somente agiriam de forma correta caso o Estado consiga edificar um conjunto de políticas desenvolvimentistas como: política cambial competitiva, política industrial e política de compras governamentais e mecanismos de atração de investimentos externos.

[...] os investimentos nessas três frentes de expansão (motores) serão tão mais volumosos e mais mobilizadores da atividade produtiva e do emprego no país quanto mais amplos forem os processos de inovação e os encadeamentos produtivos que o país for capaz de gerar nas três frentes (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 730).

Para o Social Desenvolvimentismo, a primeira fonte de expansão da economia brasileira – primeiro motor para Bielschowsky (2012) – é a expansão do mercado de consumo de massas. Essa tem de ser acompanhada com a alteração na estrutura produtiva local para atender à crescente demanda oriundo do aumento salarial. De acordo com Medeiros (2015, p.55), o funcionamento e a evolução desse motor propiciam com que “[...] a mudança na estrutura relativa do consumo decorre da elevação da renda das famílias mais pobres e da adoção de novos hábitos de consumo – das famílias mais ricas”.

O aumento da renda *per capita* do país possibilitaria à população consumir acima das necessidades básicas, impulsionando o desenvolvimento e a industrialização em curto prazo. A expansão dos bens duráveis na cesta de consumo depende de dois fatores adicionais: a estabilidade do emprego formal e a disponibilidade de crédito ao consumidor. Uma maior fiscalização e incentivo a formalização do trabalhador, bem como mecanismo de acesso ao crédito, por conseguinte, é primordial.

A lógica de funcionamento do primeiro motor é a de que o aumento da demanda de bens de consumo, puxada pela valorização real do salário mínimo, pela maior formalidade do trabalhador, pelo acesso facilitado ao crédito e a expansão das políticas sociais de transferência de renda, forçaria com que a economia tivesse maior efetividade das capacidades produtivas. Isso impeliria a ampliação, a integração e a sofisticação da estrutura produtiva. A modificação do padrão de consumo, aproveitando os rendimentos de escala, viria, ademais, da própria mudança do perfil de gasto do governo, passando a maximizar os gastos na promoção do consumo de bens assalariados frente aos gastos com os serviços da dívida (BIELSCHOWSKY, 2012).

A partir da mudança dos gastos do governo, Carneiro (2012) salienta que a distribuição de renda e o novo padrão de consumo implicariam em uma menor

elasticidade renda das importações – uma vez que o consumo dos salários apresenta uma maior elasticidade preço-demanda. O autor também alerta para a necessidade de estancar o vazamento da demanda doméstica pela importação, a qual compromete tanto a balança de pagamentos quanto a rentabilidade da indústria doméstica. Bielschowsky (2012), ainda, enfatiza que para o primeiro motor “rodar” e fazer o restante do ciclo “girar” com harmonia, intensidade e em longo prazo a produção dos bens e de serviços que irão atender a demanda, impulsionado pela ampliação do consumo popular, devem ser realizados em território nacional.

O modelo de produção e consumo de massa representa a grande oportunidade que o Brasil (ainda) dispõe de confirmar seu considerável parque industrial e fazê-lo avançar por meio dos encadeamentos produtivos da produção de bens finais de consumo popular, inclusive daqueles de maior intensidade tecnológica, portadores do futuro, como são os casos da indústria eletrônica, parte da indústria química e dos setores de bens de capital. [...] O modelo, porém, para que funcione, requer bem mais do que o consumo de massa. Exige também que se realize a produção no país de parte importante dos bens finais e de seus principais encadeamentos produtivos, “para frente” e “para trás” [...]. **será que a produção em massa estimulada pelo consumo de massa será feita no país ou teremos consumo de massa no Brasil e produção em massa na China?** (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 739, grifo no original).

O segundo motor – fonte de expansão econômica – do Social Desenvolvimentismo é a disponibilidade brasileira de recursos naturais com forte demanda nacional e internacional. Na visão de Bielschowsky (2012), a crescente demanda internacional por produtos primários e as vantagens comparativas da economia brasileira nesse setor não podem ser denominadas como “maldição dos recursos naturais”, mas como uma oportunidade de desenvolvimento industrial e tecnológico em longo prazo. **“Para que, todavia, isso ocorra, as atividades baseadas em recursos naturais não podem ser meros enclaves de onde saíam as matérias-primas sem deixar rastro de emprego, progresso técnico e bem-estar social”** (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 740, grifo no original).

Por consequência, o Social Desenvolvimentismo defende o adensamento da cadeia produtiva em torno das *commodities*, aumentando a produtividade e o valor adicionado das exportações. Para tanto é necessário não somente fomentar a produção agrícola e de recursos naturais, mas de promover encadeamentos produtivos envolvendo diversos ramos industriais e de serviços de alta tecnologia ligados ao setor. Para evitar a sobrevalorização da taxa de câmbio, por efeito do aumento das exportações de *commodities* beneficiadas de rendas ricardianas e/ou sujeitas a *booms* de preços, deve-se

promover os segmentos de beneficiamento, as indústrias de bens de capital e de bens intermediários envolvidos na cadeia produtiva dos recursos naturais para maximizar os encadeamentos “para frente” e “para trás” na matriz insumo-produto (BIELSCHOWSKY, 2012).

Por fim, o terceiro motor do Social Desenvolvimentismo é a manutenção do investimento estatal a partir de obras de infraestrutura econômica e social por longo prazo. Nesse ponto, os investimentos do governo objetivam promover o aumento da produtividade e da competitividade da economia brasileira seja a partir de obras de infraestruturas pró-capitais (transporte e energia), como também nos gastos em infraestrutura social ou pró-trabalho (educação, saneamento básico, seguridade social, lazer, etc.) (BIELSCHOWSKY, 2012).

Sabe-se que os investimentos públicos apresentam um forte componente de *crowding-in*<sup>60</sup>. Castro (2012, 2013), comprovado por meio de cálculos que o efeito multiplicador<sup>61</sup> dos investimentos em infraestrutura social, por exemplo, consegue elevar a renda e a diminuir a desigualdade social de maneira mais eficiente do que os gastos para pagamento de juros da dívida pública, do que os investimentos estatais em construção civil e do que o aumento das exportações e das *commodities*. Tal fato faz com que o terceiro motor do social Desenvolvimentismo tenha um papel basilar no modelo.

Em seu desenrolar, essas políticas afetam a situação social dos indivíduos, famílias e grupos sociais, induzindo melhorias na qualidade de vida da população e, ao mesmo tempo, dadas suas dimensões, alteram a economia e a autonomia de um país, o meio ambiente e o próprio patamar de democracia alcançado, tornando-se, assim, elemento fundamental para o processo de desenvolvimento nacional (CASTRO, 2012, p.1012).

Na visão dos autores Bielschowsky (2012), Bastos (2012), Carneiro (2012), Biancarelli e Rossi (2014), a expansão da infraestrutura social em longo prazo não somente reduziria o déficit social do país e aumentaria o investimento agregado, mas geraria impactos indiretos na sociedade capazes de alterar positivamente a efetividade das capacidades produtivas, oportunizando sua ampliação, sua integração e sua sofisticação. Os principais impactos indiretos são o aumento da produtividade do trabalho

---

<sup>60</sup> O efeito de *crowding-in* é quando um aumento do investimento governamental faz com que haja aumento da demanda por bens e serviços, elevando as taxas de lucros, diminuindo a taxa de juros e tornando o capital mais barato para o investimento privado. O efeito *crowding-in* ocorre somente quando os recursos da economia estão ociosos ou mal-empregados. Para um estudo sobre ver: Fernandez (2017).

<sup>61</sup> O multiplicador keynesiano é “[...] relação precisa entre o fluxo de investimento e os volumes agregados do emprego e da renda” (KEYNES, 1988, p. 87).

por meio da melhoria nas condições de vida dos trabalhadores, a partir do aumento da escolarização de qualidade e das condições de saúde, que, por sua vez, ocasionariam ganhos de competitividade não preço.

Para os defensores do projeto do Social Desenvolvimentismo, a expansão dos gastos com consumo público gera impactos econômicos diretos. O aumento do emprego público nos segmentos de serviços sociais resulta diretamente sobre o consumo agregado e como mecanismo de suavização do consumo ao longo do ciclo econômico. Se houver demanda, as firmas respondem por intermédio de um aumento da produção e da capacidade produtiva. Costa (2012), por exemplo, afirma que embora o Estado tenha sofrido um relevante enxugamento nos anos 1990, ele ainda preserva sua capacidade de coordenação apoiado nos fundos de pensão patrocinados por empresas estatais. O gasto público orçamentário, junto com o investimento do setor público produtivo, pode atuar como indutor do investimento privado. Em outras palavras, como investimento autônomo em relação à demanda agregada, acentuado em um contexto de crise internacional.

A intenção da corrente Social Desenvolvimentismo é conseguir implementar um modelo de crescimento econômico de curto prazo com a expansão do consumo popular, em um primeiro momento, e, posteriormente, ativar um crescimento de longo prazo ao “ligar” esses três motores do crescimento. Esses seriam turbinados pela recuperação de encadeamentos produtivos fragilizados, por inovações tecnológicas e pela adoção de um Estado desenvolvimentista-empendedor, acarretando um círculo virtuoso de crescimento econômico para almejar a superação do subdesenvolvimento e retirar o país da *middle income trap*. Em suma, o ciclo virtuoso de crescimento, que os autores do Social Desenvolvimentismo apresentam, pode ser representado da seguinte forma:

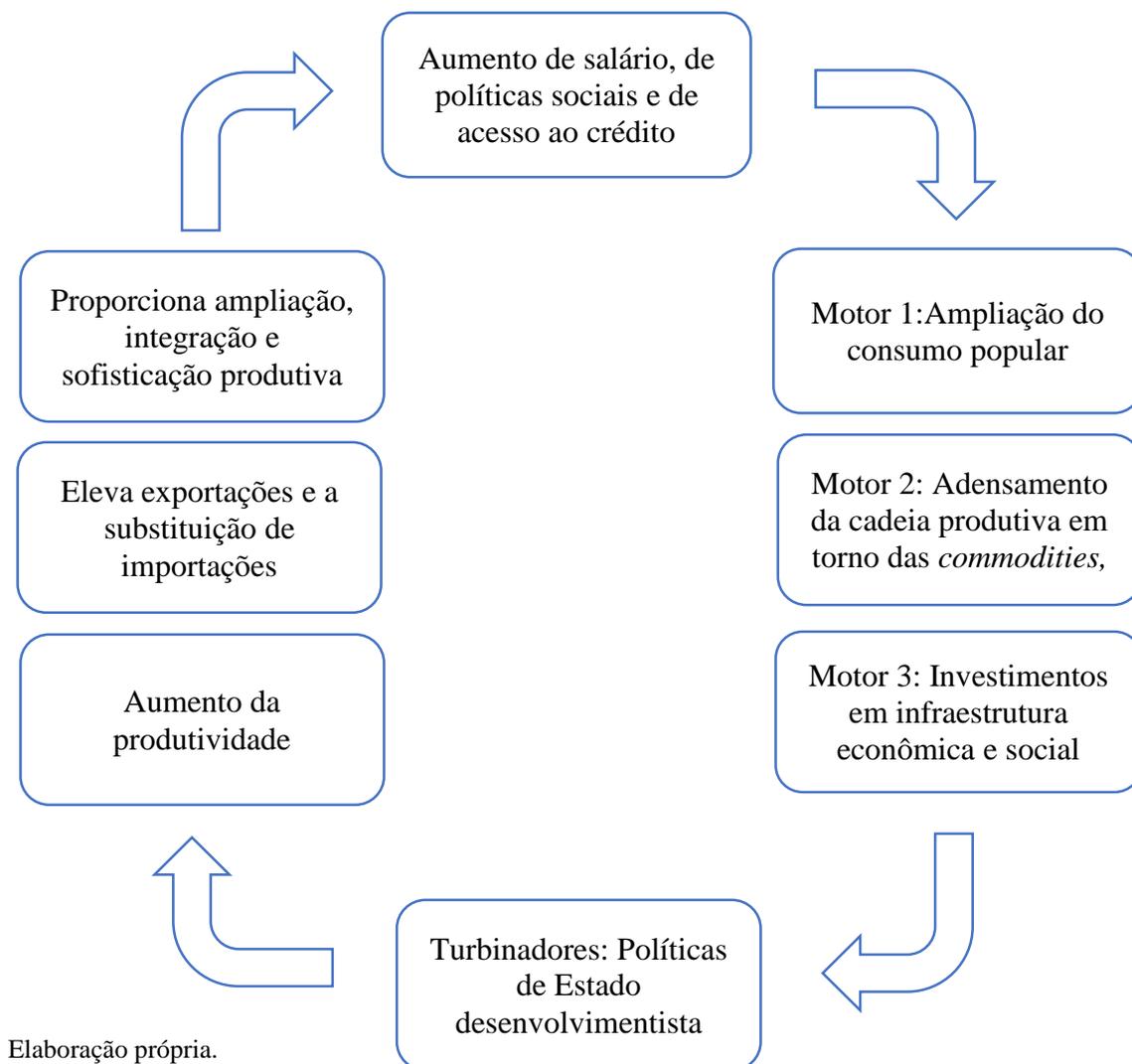


Figura 3 Círculo virtuoso do Social Desenvolvimentismo

O ciclo virtuoso de crescimento econômico do Social Desenvolvimentismo é iniciado com a adoção de políticas governamentais para o aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras, levando a expansão do mercado de consumo (primeiro motor). Ao mesmo tempo, o Estado tem de promover o adensamento da cadeia produtiva em torno das *commodities*, gerando a elevação dos preços das exportações de *commodities* básicas (segundo motor). Com os dois motores funcionando significativamente de forma razoável, o Estado obteria mais recursos para aumentar seus investimentos em infraestrutura econômica e social (terceiro motor).

Os três motores poderiam ser “turbinados” por políticas defendidas pelo Estado desenvolvimentista e seu modelo de *plan rational*. Entre as principais políticas estão: aumento de poder de ação dos bancos de investimentos, incentivo em PD&I para

recuperar encadeamentos produtivos fragilizados, política cambial, industrial, compras governamentais, além de políticas para redistribuição de renda e de riqueza, como renda mínima, imposto progressivo e reforma agrária. Essas medidas colocariam a economia brasileira em propulsão, movendo-a rumo ao desenvolvimento econômico, levando a maior qualificação do trabalho e novo aumento de salário dos trabalhadores. Em resumo e nas palavras de Bielschowsky:

- Um amplo mercado interno de consumo de massa – que será tanto mais amplo quanto melhor vier a ser a distribuição da renda. Também, uma estrutura produtiva potencialmente capaz de vir a realizar localmente boa parte da produção em larga escala correspondente, nos setores primários, industriais e de serviços, sem prejuízo de ampliar as exportações;
  - Uma forte demanda nacional e mundial por seus abundantes recursos naturais;
  - Perspectivas favoráveis quanto à demanda estatal e privada por investimento em infraestrutura (econômica e social).
- Se os impulsos à expansão da capacidade produtiva derivados dessas três correntes de demanda efetiva vierem a ser adequadamente traduzidos em expansão do investimento no país, o desenvolvimento brasileiro poderá ser vigoroso nas próximas décadas. [...] Devidamente “turbinados” (“potenciados”) por inovações tecnológicas e pela recuperação de encadeamentos produtivos fragilizados, os três motores do crescimento com transformação estrutural representam uma rara oportunidade de desenvolvimento a longo prazo da economia brasileira. Mal turbinados, sua contribuição potencial tenderá a ser, em grande medida, desperdiçada (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 730).

Para o Social Desenvolvimentismo, os salários reais mais altos tendem a promoverem um crescimento mais elevado da produtividade por conta, em parte, da pressão para introduzir inovações poupadoras de trabalho, mas, também, graças a melhoria das relações sociais no local de trabalho. O aumento do investimento (privado e público) em produtividade e o aumento do nível de emprego e de renda permitiriam tanto o acréscimo do consumo dos trabalhadores quanto também os rendimentos do empresário em um cenário de eventual pressão por maior utilização de capacidade (BIELSCHOWSKY, 2012; BASTOS, 2012; CARNEIRO, 2012; BIANCARELLI, ROSSI, 2014).

Além disso, com a promoção dos encadeamentos produtivos na indústria de bens de consumo assalariado e com o adensamento da cadeia produtiva em torno dos recursos naturais, as economias de escalas proporcionariam uma queda nos preços industriais e em especial dos bens de consumo. “Em outras palavras, ao invés de crescer pela via das exportações (modelo *export-led growth*), ocorre o oposto: o mercado interno grande

permite a conquista de capacidade para exportar por meio de ganhos de escala e de produtividade conferidos pelo mesmo [...]” (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 730).

Para Dweck e Rossi (2019), o Social Desenvolvimentismo tem de se concentrar, essencialmente no primeiro e terceiro motor ao adotar duas frentes de expansão da economia: i) a distribuição de renda e ii) a oferta de infraestrutura social e econômica. A distribuição de renda, segundo os autores, passa necessariamente por política de valorização do salário mínimo, transferências sociais e reforma tributária progressiva. Tais medidas impactariam positivamente no mercado interno, proporcionando ganhos de escala para empresas domésticas e aumento de produtividade.

Os investimentos em infraestrutura social atendendo a demanda por mobilidade urbana, saneamento básico, habitação popular, saúde, educação, tecnologia verde, etc., bem como os investimentos em estrutura produtiva, a seu turno, dinamizariam a oferta de setores como construção civil, química fina, tecnologia da informação, entre outros, fazendo com que ocorra crescimento econômico, industrialização e transformação social.

A articulação de uma ampla política orientada pela demanda possibilita reconstruir a estrutura de oferta brasileira e fornecer meios para sua modernização. Colocando em exemplos práticos, podem-se sugerir eixos das políticas públicas em torno dos seguintes setores: mobilidade urbana, saneamento básico, tecnologia verde, habitação popular, produção de alimentos, saúde — em particular a cadeia produtiva em torno do Sistema Único de Saúde (SUS) — e a educação, além de outros eixos voltados para as especificidades regionais como desenvolvimento das atividades agropecuárias do semiárido, desenvolvimento sustentável da Amazônia (incluindo a expansão do mapeamento do genoma da região amazônica) [...] (DWECK, ROSSI, 2019, p.108).

Dweck e Rossi (2019), ainda, destacam que o estímulo ao consumo de massa precisa atuar em conjunto com novas articulações dos padrões de consumo presente na contemporaneidade. O antigo modelo de consumo linear e individual teria de abrir espaço para uma economia circular, de consumo coletivo e sustentável, promovendo a diversificação da estrutura produtiva de forma moderna e o desenvolvimento local e regional, respeitando as comunidades e o meio-ambiente. O melhor caminho para ansiar tal modelo é o Estado conduzir mudanças de comportamento e de cultura, saindo de uma lógica individualista-competitiva para uma comunitarista-cooperativista.

O que se propõe, em linha com um padrão de consumo mais sustentável é a ampliação da oferta de serviços públicos universais, que atendam com qualidade a maioria das classes sociais, de forma a torná-los uma alternativa mais atrativa a toda a população (DWECK, ROSSI, 2019, p.105).

Os impulsos do governo com a promoção do consumo de massas – com padrões coletivos e sustentáveis – o adensamento industrial em torno das *commodities* e os investimentos em infraestrutura (econômica e social) seriam cobertos pelo aumento da arrecadação proveniente do acréscimo do emprego, da renda, da reforma tributária progressiva, do consumo e do lucro. Nesse interim, o governo precisa praticar uma política cambial ativa a qual não permita o vazamento do consumo para as importações por causa da valorização cambial, ao mesmo tempo em que contenha a desvalorização cambial e a respectiva queda no poder de compra dos salários e o aumento da inflação. Assim sendo, “[...] o sucesso da estratégia dependeria da criação suficiente de empregos, disponibilidade de recursos fiscais e atenuação da restrição externa” (CARNEIRO, 2012, p. 774).

A insuficiência de um sistema de crédito doméstico em promover financiamentos no grau demandado pelas atividades responsáveis pelo crescimento criaria a necessidade de financiamento externo, reforçando um ciclo de dependência credor-devedor. Em razão disso, até os três motores começarem a funcionar satisfatoriamente, permitindo o movimento do círculo virtuoso, o papel do Estado, tanto no que se refere à orquestração das políticas macroeconômicas quanto na amplitude fiscal e na intervenção direta, é fundamental. O Estado constitui em setor produtivo, criando esferas de financiamento público para dar crédito a setores específicos (BIELSCHOWSKY, 2014; CARNEIRO, 2012).

A restrição externa, conforme Dweck e Rossi (2019), é sempre um entrave para o desenvolvimento econômico das economias periféricas. Isso acontece por força de que as economias subdesenvolvidas não são emissoras de moedas com liquidez internacional. A restrição externa dificulta o financiamento de qualquer projeto desenvolvimentista pela obrigação de uma contração da renda interna, conseqüentemente do crescimento econômico, para gerenciar as importações em razão de limitações no financiamento do Balanço de Pagamentos. A restrição externa, segundo Carneiro (2012), prejudicou o crescimento econômico brasileiro e o projeto de desenvolvimento em variados momentos histórico.

Para superar a restrição externa, de acordo com Dweck e Rossi (2019), é necessário regular o mercado de câmbio, particularmente o mercado de derivativos de câmbio e controlar fluxos de capitais de curto prazo. Os autores, ademais, afirmam que a própria distribuição de renda, dinamizando o mercado interno, faria com que a demanda

interna por bens industriais fosse impulsionada, proporcionando a diversificação da estrutura produtiva para amenizar a restrição externa.

Na mesma linha segue Prates e Fritz (2016) e Biancarelli (2019) que enfatizam a necessidade de uma abordagem integrada das dimensões doméstica e externa para regulação financeira em três aspectos: i) regulação prudencial; ii) controles de capital e iii) regulação dos mercados de derivativos.

De acordo Prates e Fritz (2016), políticas de regulação prudencial são aquelas relacionadas a requerimentos de capital e de limites para a oferta de financiamento para determinadas operações monetárias, anelando o descasamento de moedas nos balanços e as restrições para emissão de certos tipos de derivativos. Controle de capital, segundo Biancarelli (2019), são medidas quantitativas ou tributárias voltadas em ordenar fluxos de capitais transfronteiras específicos ou gerais de residentes, não residentes ou ambos. A regulamentação nos mercados de derivativo abarca proibições, taxações e limites quantitativos, restringindo a atuação do capital nestes segmentos e estimulando seu deslocamento para setores produtivos.

Carneiro (2012), por sua vez, defende que em uma primeira fase – crescimento estimulado pelo consumo de massa (primeiro motor) – não haveria a necessidade de se atentar ao cenário externo em razão de que o padrão de consumo seria imposto pelo aumento do salário real e maior distribuição de renda, logo havendo menos elasticidade-renda das importações.

Em longo prazo, ou seja, ao “rodar” o segundo e o terceiro motor, todavia, os investimentos em infraestrutura econômica e social forçariam as importações em virtude de apresentarem elevados coeficientes de penetração de bens importados para a ampliação, a diversificação e a sofisticação da estrutura produtiva e social do país. Isso resultaria em restrição externa para o crescimento econômico e para o projeto Social Desenvolvimentismo. Carneiro (2012) propõe como solução aumentar a potencialidade do segundo motor, ou seja, adensar as cadeias produtivas em torno das *commodities* para elevar as exportações líquidas de produtos intensivos em recursos naturais, fazendo frente ao aumento das importações e amenizando ou neutralizando a restrição externa.

O aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras, primeiro motor, e o adensamento das cadeias produtivas em torno das *commodities* para elevar as exportações líquidas de produtos intensivos em recursos naturais possibilitariam a ampliação e a sofisticação da estrutura produtiva brasileira para atender a nova demanda do mercado interno popular ao mesmo tempo com que o segundo motor geraria liquidez constante,

segurando a pressão na balança comercial. Isso, conseqüentemente, de acordo com o Social Desenvolvimentismo, em médio e em longo prazo provocaria aumento de competitividade dos produtos manufaturados brasileiros no mercado internacional também, catapultados pelo sucesso no mercado de consumo de massa doméstico.

Percebe-se que na percepção do Social Desenvolvimentismo, o regime de *investment and wage-led growth* viabilizaria, assim, em médio e longo prazo um modelo, também, de *growth-led export* (exportação liderada pelo crescimento interno)<sup>62</sup>. Tal fato ocorreria visto que a acumulação de capital físico e humano, a ampliação, a integração e a sofisticação produtiva induzidos pelo crescimento econômico interno ocasionariam o surgimento de novas vantagens comparativas para a economia brasileira, facultando o acesso dos manufaturados nacionais aos mercados de outros países, por conseguinte elevando as exportações.

### 2.1.2 Social Desenvolvimentismo: macroeconomia

Na questão de política e de regime macroeconômico, os autores atrelados ao pensamento Social Desenvolvimentismo, não desenvolveram ainda e de repente nem pretendem estruturar um modelo fechado de administração dos preços macroeconômicos em curto e em longo prazo. De repente isso se deve ao fato de que, para o Social Desenvolvimentismo: “A política macroeconômica, ao contrário do que querem os ingênuos, não é domínio dos técnicos (macroeconomistas ou não), mas a esfera da luta ou do conluio entre a grande finança (os “mercados”) e o Estado [...]” (BASTOS, 2012, p.804). Assim, o Social Desenvolvimentismo entende o regime macroeconômico muito mais determinado por caráter político, histórico e social do que técnico-economicista.

O Social Desenvolvimentismo distingue a política macroeconômica de o regime macroeconômico. A primeira é um arranjo macroeconômico de curto prazo para responder às crises econômicas, choques externos e administrar os conflitos crescimento vs inflação; juros altos vs câmbio valorizado; inflação vs desemprego; etc. O segundo é composto pelo conjunto de regras, de limites, de objetivos e de diretrizes – muitas vezes

---

<sup>62</sup> Para estudos do modelo de *growth-led export* no Brasil ver: Araujo, Texeira, Soares (2015).

institucionalizado – com orientações em longo prazo de como se deve portar a política macroeconômica.

Segundo Rossi (2014, p. 199), enquanto o regime macroeconômico do Social Desenvolvimentismo tem duas funções basilares: “[...] i) orientar a política macro para uma atuação anticíclica; e ii) criar um ambiente macroeconômico favorável ao investimento”; a política macroeconômica se restringe a três dimensões: i) política fiscal; ii) política monetária e iii) política cambial. Conforme o autor:

Nesse sentido, a política macro está sujeita a determinadas diretrizes e aos imperativos da conjuntura, já o regime macroeconômico passa por um planejamento econômico e por uma perspectiva de longo prazo. Ele é, portanto, uma variante estrutural da política macro no sentido de condicionar a atuação do Estado como executor de políticas macroeconômicas. [...] Nesses termos, de acordo com a definição, políticas estruturais são aquelas ligadas à definição do regime macroeconômico (metas de inflação, câmbio flutuante, meta de superávit fiscal) e as políticas conjunturais estão ligadas à gestão do regime (política monetária, cambial e fiscal) (ROSSI, 2014, p. 198).

A política macroeconomia, por estar condicionada aos imperativos conjunturais, segundo Rossi (2014), tem de possuir maior liberdade de atuação do *policy maker*. Isso é essencial, porquanto a administração da política fiscal, monetária e cambial interfere diretamente nos agregados macroeconômicos, ou seja, impacta o nível de renda, do produto, de preços, do emprego, no balanço de pagamentos e nas taxas de câmbio e de juros em curto prazo. Tal realidade permite que o governo atue de forma mais dinâmica com medidas anticíclica, resguardando de choques externos decorrentes de crises internacionais ou recessões endógenas por outros motivos.

O pressuposto implícito nesta tarefa é que o modo de produção capitalista tem mecanismos cíclicos endógenos e tende a gerar crises periódicas. [...] Aqui se segue a tese geral de Marx, Keynes, Schumpeter e Kalecki de que as forças de mercado não são harmônicas e a economia capitalista é inerentemente instável e tende a gerar ciclos e crises (ROSSI, 2014, p. 200).

O regime macroeconômico do Social Desenvolvimentismo, por sua vez, deve ser edificado no âmbito de políticas estruturais e não conjunturais, levando em consideração o projeto desenvolvimentista proposto em toda sua complexidade. O regime macroeconômico, dessa maneira, deve ser condicionado pelo quadro institucional estatal. Isso não quer dizer que ele tenha de ser engessado e fechado. “A despeito disso, todo regime macro tem algum grau de flexibilidade e pode dar espaço para diferentes formas

de manejo da política no mesmo quadro institucional, assim como para formas distintas de interpretação das regras e diretrizes” (ROSSI, 2014, p. 198).

O Social Desenvolvimentismo apregoa, assim, que o regime macroeconômico estabeleça um conjunto de regras, de objetivos, de diretrizes e de limites em longo prazo, entretanto que possa ser repensado e reformulado de acordo com funcionamento dos três motores do desenvolvimento econômico (ver figura 3) apresentado pela corrente, por exemplo, aprofundamento do processo de distribuição de renda e de expansão da infraestrutura econômica e social. O conjunto de diretrizes, de regras, de objetivos e de limites do regime macroeconômico além de criar um ambiente macroeconômico favorável ao investimento produtivo, também, orienta a política macroeconômica para a sustentação do crescimento econômico (ROSSI, 2014).

Em vista disso, a pesquisa prefere afirmar que o regime macroeconômico no Social Desenvolvimentismo tem de ter adaptabilidade e não necessariamente flexibilidade. O termo flexibilização, ainda mais utilizado no contexto de regimes institucionais, carrega uma carga excessivamente pejorativa diante o mercado financeiro e as camadas sociais produtivistas, podendo transparecer “falta de regras” na condução da política econômica do governo e “imprevisibilidade” de ação. No Social Desenvolvimentismo há a adoção de um regime macroeconômico pré-definido, contudo ele não é engessado e imutável. O regime macroeconômico do Social Desenvolvimentismo é adaptável, porém sempre comprometido com o controle inflacionário e a estabilidade macroeconômica, ao mesmo turno com a eficiência econômica da taxa de juros, da taxa de lucros e da taxa de câmbio.

A adaptabilidade do regime macroeconômico do Social Desenvolvimentismo é primordial para que a administração da macroeconomia não submeta o Estado a um constrangimento intertemporal, restringindo a intervenção econômica somente nas falhas de mercado. O regime macroeconômico tem de viabilizar o intervencionismo econômico de longo prazo característico do Estado desenvolvimentista e ir se adaptando conforme o processo de desenvolvimento econômico for modificando a estrutura produtiva da nação, o posicionamento do país na economia internacional e diminuindo a desigualdade social, por consequência o desemprego estrutural e a vulnerabilidade externa.

O Social Desenvolvimentismo, assim, professa o manejo da política macroeconômica e a construção de regime macroeconômico adaptável e não engessado em um mecanismo como o tripé macroeconômico. Desde 1999, o regime macroeconômico brasileiro foi aos poucos sendo institucionalizado e pautado em três

mecanismos: i) câmbio flutuante, ii) metas de inflação e iii) regime de meta fiscal primária. Esse modelo ficou conhecido como tripé macroeconômico. O Social Desenvolvimentismo reconhece a importância dessas três dimensões para a estabilidade do atual regime, mas afirma que o modelo pode ser aperfeiçoado e adaptado para comportar ações de um Estado desenvolvimentista e seu modelo de *plan rational*

A política cambial, de acordo com Belluzzo (2016), não pode adotar regimes extremos, ou seja, taxa fixa ou livre flutuação. Para Biacarelli e Rossi (2014), o regime cambial tem de se manter com certa flutuação, uma vez que a flexibilidade cambial absorve rapidamente os choques externos, segurando pressões inflacionárias e não sobrecarregando a política monetária. A política cambial, no entanto, tem de manter uma dinâmica menos sujeita às distorções financeiras, reduzindo a atuação dos especuladores e as operações de *carry-trade*<sup>63</sup>, particularmente na atuação no mercado futuro, e permitindo maior liquidez no mercado. Dweck e Rossi (2019, p.111) utilizam o termo “regime de flutuação administrada” que seria um modelo de administração da taxa de câmbio sem metas específicas, mas adaptável as circunstâncias.

O regime de flutuação administrada, de acordo com Rossi (2016), justifica-se em razão de quatro motivos: i) ciclo de preço de *commodities*; ii) doença holandesa; iii) influência dos mercados financeiros e iv) *carry-trade*. Conforme Rossi (2016) e Mello, Conti e Rossi (2019), em economias fortemente dependentes da exportação de *commodities* o preço do câmbio funciona como um importante instrumento para amenizar o impacto da volatilidade da receita de exportação de *commodities* e a doença holandesa.

A doença holandesa, segundo Bresser-Pereira (2016, 2018a), é consequência da apreciação excessiva da taxa de câmbio em razão das rendas do comércio externo oriundo da exportação de *commodities* e recursos naturais com alta vantagens competitivas, forçando a especialização regressiva e a desindustrialização da estrutura produtiva. O regime de flutuação administrada evitaria a doença holandesa. A política cambial, ademais, tem a função, para o Social Desenvolvimentismo, de neutralizar as distorções temporárias e/ou conjunturais causadas pelo setor financeiro que adota, não raramente,

---

<sup>63</sup> “O *carry trade* constitui uma estratégia de negociação alavancada envolvendo duas moedas, que pode ser realizada por meio do sistema bancário ou por apostas no mercado de derivativos. Em sua primeira forma, consiste basicamente em tomar fundos emprestados de economias com baixas taxas de juros, como EUA, Japão e Suíça, e aplicá-las em países de juros altos, como o Brasil e a Turquia. [...] Um ganho de arbitragem provém dos diferenciais das taxas de juros, mas o ganho final depende do (desconhecido) comportamento da taxa de câmbio. O especulador aposta em uma taxa de câmbio estável ou uma depreciação da moeda de financiamento (*funding currency*) e uma valorização da moeda alvo (*target currency*). Estes movimentos cambiais proporcionam um ganho adicional para o especulador, uma vez que depreciam o empréstimo e valorizam seu rendimento” (MELLO, CONTI, ROSSI, 2019, p. 184-185).

comportamentos de manada, impossibilitando que a taxa de câmbio fique em seu preço de equilíbrio. Por fim, o modelo estabelece como outro motivo para um regime de flutuação administrada de câmbio a neutralização das operações de *carry-trade*. Essas são investimento intermoedas visando ganhos especulativos com diferenciais de juros pelos agentes financeiros (ROSSI, 2016; MELLO, CONTI, ROSSI, 2019).

O regime de flutuação administrado, segundo Mello, Conti e Rossi (2019), poderia empregar três instrumentos para reduzir a volatilidade e impedir a sobrevalorização cambial quando for indesejada: i) leilões de compra e venda de moeda estrangeira; ii) controle de entrada e de saída de capitais; iii) adoção de medidas regulatórias para os agentes de mercado futuro e interbancário sobre posições de câmbio.

Os leilões de compra e venda da moeda estrangeira podem ser realizados, conforme os autores, por meio das operações de *swap* reverso, ou seja, o governo atua vendendo dólar futuro concomitantemente que compra dólar à vista para depreciar a moeda no futuro. Mello, Conti e Rossi (2019) sugerem como controle de entrada e saída de capitais a instituição do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) nas operações cambiais. Com a taxação nas operações cambiais, por meio do IOF, as operações de venda de dólar futuro ficam mais custosas, havendo, dessa maneira, uma barreira para a especulação no mercado futuro sem interferir no mercado interbancário, que possuem formas de captação de moeda estrangeira diferenciadas.

A adoção de medidas regulatórias para os agentes de mercado futuro e interbancário sobre posições de câmbio podem ocorrer mediante o estabelecimento de regras para determinar depósitos sobre os valores nominais dos contratos e limites e prazos para as negociações dos contratos. Outra ação, elencada pelos autores, é a oneração do excesso de posição vendida dos bancos. Nos termos de Belluzzo:

[...] no sistema bancário contemporâneo a liquidez não é controlada pela “quantidade de reservas”, mas pelo “pedágio”, a taxa cobrada para o acesso dos bancos-membros ao “emprestador de primeira instância”, o Banco Central (BC). Ainda que não conste legalmente em seu mandato, o BC deve buscar equilibrar o desejo por ativos líquidos e não líquidos de forma a defender o poder aquisitivo da moeda, não permitir níveis de alavancagem temerários e, por fim, mas não menos importante, zelar pelo pleno emprego das forças produtivas (BELLUZZO, 2016, p. 72).

A adoção dessas medidas, para o Social Desenvolvimentismo, permite com que a taxa de câmbio nas economias periféricas fique menos sujeita aos ciclos especulativos ou ciclos internacionais de liquidez. Além disso, o regime de flutuação administrado

proporciona mudanças essenciais na operacionalização do mercado de câmbio na economia nacional, como a transferência de operações do mercado de derivativos para o mercado à vista, o aquecimento do mercado interbancário, menor fragilidade financeira da economia, redução da volatilidade cambial e estabilização do valor da moeda brasileira em um patamar competitivo (ROSSI, 2016; MELLO, CONTI, ROSSI, 2019).

As metas de inflação, para o Social Desenvolvimentismo, é um excelente indicador de compromisso estatal com a estabilidade de preços e de referência para a política monetária. O regime de metas de inflação, entretanto, para Biacarelli e Rossi (2014), não pode se manter extremamente rígido em um Estado desenvolvimentista, pois inviabiliza o processo de transformações estruturais da economia. Rossi (2014) afirma que o regime de metas de inflação do Social Desenvolvimentismo tem de levar em consideração três aspectos: i) meta de inflação não é uma questão única de política monetária; ii) adoção de uma meta de inflação flexível capaz de acomodar as pressões de preços que são inerentes do processo de desenvolvimento econômico em virtude das transformações estruturais e de outros choques de oferta; iii) adoção de outros instrumentos, e não somente da taxa de juros, para se manter dentro da meta de inflação, uma vez que a origem do fenômeno e a natureza da pressão inflacionária podem ser diversos.

De acordo com Rossi (2015), a flexibilização do regime de metas de inflação não é algo incomum e imprudente de se realizar. Na verdade, um expressivo número de países está flexibilizando o regime de metas de inflação de sua economia desde a crise mundial de 2008. A institucionalização de um regime de meta de inflação mais flexível do que a atual brasileira pode ser realizada pela edificação de novas formas de gestão do processo inflacionário – abarcando não somente o Banco Central do Brasil (BCB), mas também outros órgãos, agências e ministérios do governo – e pode escolher diversos enquadramentos institucionais.

Os modelos de enquadramento institucional de meta de inflação elencados pelo Social Desenvolvimentismo são amplos, logo a corrente não elege um. Rossi (2014) lista como possíveis novos desenhos institucional do regime de meta de inflação os seguintes:

[...] i) o formato da meta, que pode ser pontual ou com bandas, nesse último caso ainda há a alternativa de se ter, ou não, uma meta central; ii) a escolha do índice, que pode ser um índice cheio ou um núcleo de inflação; iii) o horizonte temporal da meta, que determina o período para o qual a meta deve ser cumprida; e iv) os instrumentos de política monetária usados para operacionalização do sistema. [...] sistema conhecido como janela móvel

*(rolling window)*, no qual o cumprimento da meta é avaliado todo mês, considerando a inflação acumulada em um determinado número de meses (normalmente 12). Uma terceira alternativa, tal como ocorre na Austrália, é não fixar horizonte fixo, mas considerar que as metas devem ser alcançadas em média ao longo do tempo (ROSSI, 2014, p.214).

A inflação, para o Social Desenvolvimentismo, não é algo oriundo somente da política monetária – como professa a escola Monetarista-Neoliberal – mas há questões estruturais impostas pelo próprio subdesenvolvimento econômico como: desigualdade social, gargalos em infraestrutura, transporte, logística, energia, etc. Esses fatores fazem com que a inflação no Brasil não se restringe a um problema somente do lado da demanda, mas do lado da oferta também (ROSSI, 2014; BIACARELLI, ROSSI, 2014).

Tendo isso em mente, o Social Desenvolvimentismo apregoa que o regime de meta de inflação tem de ser adaptado para poder acomodar “[...] as pressões de preços decorrentes das transformações estruturais inerentes ao processo de desenvolvimento e outros choques de oferta” (BIACARELLI, ROSSI, 2014, p.35). Se a pressão inflacionária tem um caráter estrutural e não somente monetário, os investimentos em infraestrutura econômica e social (terceiro motor, ver figura 3) são ferramentas basilares para dinamizarem o crescimento econômico e funcionam como política de controle de preços, evitando uma inflação derivada de um aumento dos custos de produção.

O regime de metas de inflação do Social Desenvolvimentismo, ademais, tem de atender não somente para a evolução do preço de bens, mas também considerar a evolução dos preços de ativos financeiros. Sem o controle dos preços dos ativos financeiros, o investimento pode não ocorrer “[...] uma vez que os agentes preferem manter sua riqueza sob a forma líquida mesmo com novos parâmetros de rentabilidade” (ROSSI, 2014, p. 217). É preciso desestimular que os capitalistas produtivistas aloquem sua renda no mercado financeiro, migrando sua riqueza de ativos líquidos para ativos ilíquidos. Assim, a observação da evolução dos preços de ativos financeiros se torna tão fundamental quanto a dos preços de bens no Estado desenvolvimentista com claro objetivo de “[...] estimular o investimento produtivo e ao mesmo tempo evitar o desenvolvimento de bolhas em preços de ativos” (ROSSI, 2014, p. 217).

O Social Desenvolvimentismo, ainda, é crítico ao controle inflacionário exclusivamente via aumento da taxa de juros. Em virtude da inflação estrutural da economia brasileira e a inflação pelo lado da oferta, o aumento da taxa de juros de forma sistemática e persistente – como único instrumento para controlar a evolução dos preços de bens – faz com que o investimento oriundo da camada social produtivista seja inibido

e se retraia, preferindo outras formas de rentabilidade. Isso faz com que a infraestrutura não se aperfeiçoe e a oferta não aumente, reforçando as causas da inflação e afetando a demanda agregada ao estabelecer um círculo vicioso de pressão inflacionária-recessão e não um *trade-off* entre pressão inflacionária vs crescimento.

É preciso, para corrente, que haja outros instrumentos para frear uma pressão inflacionária. Biacarelli e Rossi (2014) propõem como mecanismo alternativo a taxa de juros para manter o regime de metas de inflação, o manejo de tarifas de importação e exportações. De acordo com os autores:

No caso de produtos predominantemente importados, como o trigo, por exemplo, a redução das tarifas de importação pode ser usada nos momentos de aumento de preços desse produto no mercado internacional. No caso do aumento do preço de produtos da pauta de exportação brasileira que tenham impacto importante no índice de inflação, o imposto sobre exportações é uma alternativa. Esse aumento terá como efeito o redirecionamento da produção destinada à exportação para o mercado interno, aumentando a oferta e reduzindo os preços. No caso das commodities e nos demais casos onde a inflação decorre de problemas de oferta, a eficácia do uso da taxa de juros como instrumento de política monetária é extremamente limitada. O aumento dos juros tende a inibir o investimento e retraindo a oferta, logo, reforça as causas da inflação (BIACARELLI, ROSSI, 2014, p. 35).

Por fim, a política fiscal e seu regime de meta fiscal primária. A meta fiscal primária, conforme demonstra Biacarelli e Rossi (2014), desconsidera o ciclo econômico e a relação de endogenia entre o gasto público e o crescimento. O modelo atual de metas fiscais anuais é estruturado em cima de um resultado fiscal pró-cíclico em virtude da dependência da geração de renda e/ou do crescimento econômico. Isso faz com que o governo se comprometa com um resultado fiscal pautado em projeções de arrecadação e de crescimento econômico, que frequentemente não são alcançadas. Como solução para essa questão, os autores, prescrevem duas alterações para a modernização da política fiscal.

A primeira modernização da política fiscal seria a adoção de um regime de meta fiscal de médio prazo para “[...] atuar de forma a ter momentos expansionistas e outros contracionistas e, na média do período, garantir o superávit previsto” (BIACARELLI, ROSSI, 2014, p.33). A segunda consistiria na criação de “[...] um fundo orçamentário com reservas de recursos públicos” (BIACARELLI, ROSSI, 2014, p.33). O fundo orçamentário teria de contar com regras rígidas e transparentes para obrigar o Estado a poupar o excesso de arrecadação nos momentos de alto crescimento, permitindo a expansão do investimento público nos períodos de baixo crescimento e contracionistas da

economia. Esse mecanismo institucional e transparente auxiliaria o governo em atingir sua meta de superávit fiscal anualmente.

As duas medidas propostas pelo Social Desenvolvimentismo ao regime e meta fiscal têm o intento de proporcionar a institucionalização da política anticíclica no regime macroeconômico, ao mesmo tempo em que mantém sua capacidade de atuar no desenvolvimento econômico. O fundo orçamentário para atingir o superávit primário, por exemplo, é um aparato legal que, além de permitir a expansão do investimento público na baixa do ciclo econômico e disciplinar o Estado desenvolvimentista a poupar o excesso de arrecadação na alta do ciclo econômico – como próprio Keynes prescrevia – sinaliza ao mercado financeiro e as camadas sociais produtivistas a situação, o compromisso e as ações do governo, reduzindo a instabilidade do sistema (ROSSI, 2014).

Para Dweck e Rossi (2019), o Social Desenvolvimentismo somente seria viabilizado se o Estado adotasse regras fiscais com bases nos seguintes princípios: i) voltadas para reduzir a prociclicidade, permitindo com que o governo volte a atuar na direção contrária a de famílias e de empresas, essencialmente em momentos de recessão; ii) estabelecimento de regras de escape para situação atípicas como baixo crescimento e alto desemprego – estagflação; iii) maior adaptabilidade na política fiscal em virtude das conjunturas, negando seu modelos de longo prazo; iv) adoção de mecanismos de transparência e prestação de contas para a sociedade.

Percebe-se que a política e o regime macroeconômico do Social Desenvolvimentismo incumbem em estipular um modelo inclusivo de capitalismo capaz de reduzir os níveis de desigualdade, postulando uma nítida primazia do setor público sobre o privado. O Social Desenvolvimentismo, em sua dimensão interna, pode ser condensado em padrão de acumulação de capital que conjuga crescimento econômico, reafirmação da soberania nacional, reformulação do papel do Estado, choque distributivo e adaptabilidade da política e do regime macroeconômico.

### 2.1.3 Social Desenvolvimentismo: dimensão internacional

No que tange a dimensão internacional, pode-se afirmar que o Social Desenvolvimentismo adota aspectos do modelo de Estado logístico, conforme formulado e operacionalizado por Cervo (2008). O Social Desenvolvimentismo salienta que o

Estado tem de atuar politicamente além-fronteiras para estabelecer variadas relações e construções de plataformas internacionais – com ênfase na América do Sul – para reverter a perda de autonomia gerada por anos de estratégia neoliberal na política externa.

O Social Desenvolvimentismo, ao adotar o modelo de Estado logístico em âmbito internacional, opta por priorizar uma Política Externa Ativa e Altiiva (PEAA), que resgata valores da Política Externa Independente (PEI)<sup>64</sup>. A PEAA – apresentada em diversos textos e discursos de Amorim (2004, 2015); de Guimarães (2006, 2010); de Cervo (2008); de Garcia (2010, 2013) e de Bastos e Hiratuka (2017) – apregoa a intervenção do Estado para uma inserção internacional menos condicionada a crises e com o foco no desenvolvimento econômico e social sustentável em longo prazo. A função da diplomacia econômica do Social Desenvolvimentismo, assim, não é:

[...] meramente o de defender interesses parciais prejudicados por um movimento inexorável de abertura: ela deveria negociar internacionalmente a abertura de espaços para a realização de políticas nacionais de desenvolvimento e, em geral, se esforçar para a construção política de uma ordem internacional menos assimétrica (BASTOS, HIRATUKA, 2017, p. 06).

Para o Social Desenvolvimentismo, a globalização dos mercados não é um processo neutro, autorregulado e sem interferência do Estado-nacional para assegurar seus interesses econômicos e geopolíticos. A globalização, então, para o Social Desenvolvimentismo não garante uma interdependência econômica real em nome dos benefícios da divisão internacional do trabalho pautada na exploração das vantagens comparativas. A globalização dos mercados, para o Social Desenvolvimentismo, tem ideologia (Monetarista-Neoliberal), acentuando as assimetrias entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas e fazendo o sistema econômico internacional vivenciar constantes crises financeiras (CERVO, 2008; BASTOS, HIRATUKA, 2017).

A ideologia neoliberal no processo da normatização das relações econômicas interestados – capitaneado pelos EUA – tende a não somente consolidar as assimetrias,

---

<sup>64</sup> A PEI foi implementada durante os governos de Jânio Quadros e de João Goulart nos anos de 1961 a 1964. A PEI teve suas bases teóricas nos estudos do ISEB e da CEPAL e defendia que as relações internacionais do Brasil precisavam se pautar pelo pragmatismo em busca do desenvolvimento econômico e por um globalismo em detrimento do americanismo. Para a PEI, os Estados não almejam somente ganhos relativos, mas também absolutos. O Brasil, diante disso, tem de aumentar seus benefícios por meio da ampliação do comércio internacional, livrando de qualquer engessamento provocado pelas restrições ideológicas ou culturais. Outros princípios fundamentais presentes na PEI eram o de não-intervenção, o direito de autodeterminação dos povos, igualdade jurídica das nações e fidelidade às normas de solução pacífica de controvérsias. Os principais nomes da PEI são: Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araújo de Castro (MANZUR, 2014).

ao reduzir a proteção a setores ainda infantis da estrutura produtiva e de serviços nas economias periféricas, mas a limitar a atuação do Estado desenvolvimentista na implementação de políticas de desenvolvimento “[...] de modo a preservar o controle dos países centrais sobre ramos intensivos em tecnologia e capital, com maiores perspectivas de crescimento e agregação de valor” (BASTOS, HIRATUKA, 2017, p.07).

Para o Social Desenvolvimentismo, a política externa neoliberal – especialmente a conduzida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2003), o Brasil preferia se posicionar como o último dos primeiros por meio de uma inserção por integração mesmo que fosse assimétrica, ou seja, estar entre os países centrais independentemente que em posição inferior. A lógica dessa aproximação com os países centrais é para usufruir de capital externo, uma vez que o Brasil, na visão de Cardoso (1981), não possui poupança doméstica para realizar os investimentos necessários ao desenvolvimento econômico.

De acordo com Fiori (2001, p.55) essa lógica de pensar de Cardoso e outros liberais brasileiros é um “cosmopolitismo de cócoras”. Esse é caracterizado por uma relação disfuncional, isto é, uma das partes não tem capacidade de administrar seu próprio desenvolvimento. Segundo Moraes, Aguiar e Tauil (2018), esse modelo de crescimento pautado na poupança externa e nos preceitos econômicos vindo do exterior faz com que o país perca sua capacidade de traçar seu próprio projeto de sociedade, interferindo, inclusive, em sua própria identidade. A posição passiva do Estado na relação com os investimentos externos gera efeito contrário do desejado, uma vez que aprofunda estruturalmente a condição de subdesenvolvimento ao descolar o centro de decisão econômica do Estado-nacional para as empresas multinacionais, transnacionais, por conseguinte, para a burguesia internacional e outros Estados. Para Fiori:

É importante, entretanto, que se tenha claro que essa tutela não foi mera imposição externa; correspondeu a uma opção interna [...] de nossas elites econômicas e políticas, comandadas hoje por uma aliança bem-sucedida entre o “cosmopolitismo de cócoras” de uma parte da intelectualidade paulista e carioca atrelada às “altas finanças internacionais” e o “localismo” dos donos do “sertão” e da “malandragem” urbana brasileira. Essa aliança de poder está levando até suas últimas consequências um projeto de inserção internacional e de transnacionalização radical de nossos centros de decisão e das estruturas econômicas brasileiras (FIORI, 2001, p.57).

Evidencia-se que, para o Social Desenvolvimentismo, a estratégia de buscar se aproximar dos países centrais com o intento de ter uma relação privilegiada e de obter

investimento via poupança externa não mudaria a condição de subdesenvolvido do país pelos seguintes motivos:

- i) os países centrais poderiam até realizar investimentos nas economias periféricas, mas não transferência de tecnologias. O padrão que se observa é que o capital externo reforça setores de vantagens comparativas da periferia, isto é, os setores primários e/ou cria um sistema de maquiladoras exportadoras ou introvertidas<sup>65</sup> e de enclaves. Não há, dessa forma, a ampliação, a integração e a sofisticação da estrutura produtiva nacional.
- ii) os investimentos externos reorientam o centro de decisão econômica do Estado-nacional para as empresas multinacionais e transnacionais. Isso faz com que as decisões econômicas sejam tomadas seguindo interesses econômicos internacionais, logo aprofundando estruturalmente o subdesenvolvimento da periferia<sup>66</sup>.
- iii) a poupança é irrelevante para superação do subdesenvolvimento. A poupança está condenada a ser igual ao investimento, não tendo importância para o crescimento econômico e, conseqüentemente, para o desenvolvimento econômico<sup>67</sup>. A poupança “[...] é por definição um fluxo de rendimentos *simultâneo* ao investimento e *por ele determinado*. [...] quem financia o investimento é o *crédito* [...]” (POSSAS, 1999, p.26, grifos no original).

---

<sup>65</sup> Maquiladoras são empresas de manufaturas instaladas em países periféricos que importam peças e componentes de suas matrizes e filiais estrangeiras para que os produtos sejam manufaturados por trabalhadores periféricos por um custo mais barato, explorando, assim, a mão-de-obra mais barata das economias periféricas. A maquila pode visar o mercado externo (maquiladora exportadora) ou pode ser uma maquila introvertida, quando visa atingir o mercado doméstico de onde ela se encontra instalada.

<sup>66</sup> Para um estudo mais denso sobre desenvolvimento econômico e capital externo ver: Moraes, Ibrahim, Tauil (2019).

<sup>67</sup> A todo um debate na Economia e na Política em torno da necessidade de possuir poupança doméstica ou buscar poupança externa para o crescimento econômico. A pesquisa não visa se aprofundar neste debate, porém é essencial se posicionar, mesmo de forma breve. A pesquisa concorda com a leitura de Possas (1999) de que poupança está condenada a ser igual ao investimento, não tendo importância para o crescimento econômico e, conseqüentemente, para o desenvolvimento econômico. Nas palavras de Possas: “A poupança *não* financia o investimento em nenhum sentido teoricamente inteligível. Primeiro, porque ela não precede, nem temporal nem logicamente, o investimento (inexiste logicamente uma poupança *ex ante*); ela é por definição um fluxo de rendimentos *simultâneo* ao investimento e *por ele determinado*. Segundo, porque quem financia o investimento é o *crédito*, este sim, um *estoque* — de poder de compra, criado *ex nihil* pelo sistema bancário — que *precede* lógica e temporalmente o investimento; aliás, costuma ser essencial para viabilizar os investimentos devido à magnitude normalmente elevada desses *vis-à-vis* às receitas líquidas correntes capitalizadas pelas empresas” (POSSAS, 1999, p.26, grifos no original).

Diante disso, de acordo com o Social Desenvolvimentismo, seria melhor o Brasil ser o primeiro dos últimos, isto é, liderar os países do Sul mediante uma PEEA com uma inserção por diversificação e de forma mais simétrica, almejando uma real interdependência capaz de proporcionar a ampliação, a integração e a sofisticação da estrutura produtiva do que ser o último dos primeiros (MORAES, 2019; CERVO, 2008; VIGEVANI, OLIVEIRA, CINTRA, 2003; BASTOS, HIRATUKA, 2017).

Nos termos de Bastos e Hiratuka:

Ao invés da integração assimétrica, a qualquer custo, cabia estimular a diversificação de aliados políticos e parceiros econômicos no eixo Sul-Sul, mesmo porque os países desenvolvidos não deixariam de se interessar em negociar e transacionar com países em desenvolvimento em crescimento acelerado. A cooperação política e a integração comercial no eixo Sul-Sul deveriam caminhar juntas, para fortalecer os países periféricos mutuamente, perante as ameaças colocadas à autonomia política e ao desenvolvimento econômico pela agenda desigual e injusta controlada pelos países desenvolvidos, liderados pelos Estados Unidos (BASTOS, HIRATUKA, 2017, p. 07).

De acordo com Carneiro *et al.* (2012), é preciso que haja uma reformulação da governança econômica internacional. Com a economia internacional em crise desde 2007, ano que foi deflagrada a crise da *subprime mortgage*<sup>68</sup> nos EUA e com o aprofundamento da *European Sovereign Debt Crisis*<sup>69</sup> em 2008, ficou evidente que os mecanismos atuais de governança econômica internacional, mormente Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, ou seja, instrumentos ainda oriundos do antigo sistema Bretton Woods, possuem atuações limitadas e incapazes de coordenar os Estados-nacionais.

Além desses arranjos arcaicos – que não mais representam o cenário econômico atual – o Social Desenvolvimentismo elenca quatro desequilíbrios da economia política internacional que precisam ser corrigidos. São eles: i) modificação de uma estrutura que privilegia o poder político-militar dos EUA e relativiza seu poder econômico atual; ii) maior representação nos mecanismos político-diplomáticos mundiais de Estados que conquistaram um novo patamar na geografia econômica mundial; iii) maior reconhecimento de novos centros de gravidade política, de acumulação de capital e de densidade dos sistemas econômicos internacionais; iv) criação de mecanismo para

---

<sup>68</sup> A crise estadunidense do *subprime* teve seu auge em meados de 2007 a partir da queda do *índice Dow Jones* em razão da insolvência bancária dos EUA. A insolvência dos bancos nos EUA, por sua vez, estava correlacionada com empréstimos hipotecários de alto risco (*subprime mortgage*).

<sup>69</sup> A crise da dívida europeia estourou em 2009 quando várias economias da zona do Euro (Grécia, Portugal, Irlanda, Itália, Espanha e Chipre, especialmente) não conseguiram pagar ou refinar suas dívidas ou resgatar bancos com excesso de dívida sob sua supervisão nacional.

resolução de tensões político-sociais nas zonas de interesses geopolítico dos EUA, particularmente Oriente Médio (CARNEIRO *et al.*, 2012).

Segundo o Celso Amorim:

Acreditamos que uma política externa solidária é ao mesmo tempo humanista e atende aos interesses brasileiros na medida em que um país é mais bem percebido quando contribui para a estabilidade global e para a redução das assimetrias entre os países. [...] A reforma da governança global é uma linha de força da atual política externa brasileira. Queremos contribuir para a construção de uma ordem internacional que seja mais justa, democrática e inclusiva para os países em desenvolvimento. A aproximação com outros países em desenvolvimento e a consequente universalização da nossa agenda externa são parte indissociável dessa estratégia (Trecho de entrevista do chanceler Celso Amorim ao IPEA, 08 de abril de 2010).

Para Mercadante (2010), a PEAA do Social Desenvolvimentismo é caracterizada pelos seguintes pontos: i) promoção do desenvolvimento nacional; ii) superação da vulnerabilidade externa por meio de superávits comerciais; iii) comércio exterior como estímulo à produção interna e não somente para controle de preços e estabilidade monetária; iv) promoção da ordem mundial multipolar de forma realista e pragmática; v) eixo Sul-Sul como prioritários, sem excluir a importância do eixo Norte-Sul; vi) forte regionalismo e ativismo bilateral; vii) princípio de não-indiferença é tão importante quanto o princípio de não-intervenção; viii) autonomia pela diversificação, busca de novas parcerias e espaços econômico-políticos.

De igual maneira, a consolidação do Estado nacional se dá, hoje, no contexto da integração com outros Estados regionais e da busca de parcerias estratégicas com vários países emergentes, algo impensável há algumas décadas. Além disso, a contribuição do setor externo para a dinamização econômica ocorre, nesse novo quadro, muito mais pelo aumento e diversificação das exportações, com a conquista de novos mercados, do que pela substituição das importações (MERCADANTE, 2010, p. 33).

A concretização e parte da formulação da PEAA e do Estado logístico no projeto Social desenvolvimentista ficaram por conta de atores do primeiro escalão dos governos petistas como Marco Aurélio Garcia – Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais nos governos de Lula e de Dilma – e Glauco Antônio Truzzi Arbix – presidente do IPEA (2003-2006) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) (2011-2015). Além de expoentes embaixadores atuantes no Itamaraty e insatisfeitos com a inserção internacional brasileira pautada na dependência-associada de Cardoso – “cosmopolitismo de cócoras” – por exemplo: Celso Amorim, Luiz Augusto

Souto Maior e Samuel Pinheiro Guimarães. Esse último membro da Rede D é um dos principais defensores do Estado desenvolvimentista em nível nacional e do Estado logístico em nível internacional como caminho para romper com o subdesenvolvimento brasileiro e aumentar a efetividade das capacidades produtivas (MORAES, 2019).

Uma forma de ação da PEAA é repensar o eixo de atuação da política externa brasileira de Sul – Norte para um eixo mais focado nas relações Sul – Sul. Para Bastos e Hiratuka (2017), as alianças com países do Sul – predominantemente subdesenvolvidos – são essenciais para criar um balanço de poder das economias periféricas e seus anseios desenvolvimentistas, evitando, dessa maneira, uma mera reação de adaptabilidade ao processo de globalização dos mercados e sua ideologia neoliberal por parte dos Estados subdesenvolvidos.

A mudança de eixo na política externa para um modelo Sul-Sul, segundo Cervo (2008), proporciona a edificação de novos fóruns, plataformas, blocos e relações, suscitando espaços político-econômicos externos capazes de contrabalancear as ingerências e os poderes das economias centrais e seu condomínio internacional estratificado e solidificado. De acordo com Garcia (2013, p. 53, grifo no original): “O fato de ser *política de Estado* não exime a política externa de mudanças, motivadas não só pela alternância política, própria às democracias, como pelas transformações internacionais – vertiginosas nas duas últimas décadas”.

Ações como, alargamento e aprofundamento do mercado entre os países do Sul; atuação intensiva de um Estado logístico para possibilitar investimento – privados e públicos – em infraestrutura econômica e social nas economias periféricas, particularmente na América do Sul; consolidação de blocos regionais – com atenção ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) – e construção de novas plataformas de cooperação econômica-política com demais países dispostos em reformular a ordem/governança econômica internacional possibilitariam o Brasil aproveitar as brechas estruturais da relação centro-periferia, facilitando uma atitude de superação com o subdesenvolvimento, o Neoliberalismo institucional e com a própria dependência econômica dos países periféricos.

O Social Desenvolvimentismo advoga, ademais, que o Estado precisa alocar recursos econômicos para estimular a internacionalização de grandes empresas nacionais capazes de competirem no mercado internacional. O objetivo é reverter o padrão desequilibrado e assimétrico de abertura econômica e de internacionalização da estrutura industrial doméstica. Conforme apresentam Sarti e Hiratuka:

O Brasil facilitou o acesso ao seu mercado interno para os produtos importados, empresas transnacionais (IDE) e investidores externos (aplicações financeiras), mas não promoveu proporcionalmente a internacionalização da sua produção (exportação de bens e serviços) e de sua estrutura produtiva (investimento de empresas nacionais no exterior). O padrão assimétrico de internacionalização reflete as dificuldades para avançar no desenvolvimento produtivo e tecnológico do País (SARTI, HIRATUKA, 2016, p. 165-166).

Para o Social Desenvolvimentismo, dessa forma, é essencial que o Estado auxilie a internacionalização das empresas domésticas para aumentar a participação do produto industrial no valor agregado total e a capacidade do setor de liderar o crescimento econômico. A ideia é de criar verdadeiras potências empresariais capazes de competir internacionalmente, tornando-as mais diversificadas, com maior densidade tecnológica e integradas nas cadeias globais para gerar desenvolvimento interno.

O Estado logístico do Social Desenvolvimentismo é inspirado nos modelos da França pós-Segunda Guerra Mundial e no da Coreia do Sul nas décadas de 1960 a 1990 – política industrial de *pick the winners* (seleção dos vencedores ou campeões nacionais) – isto é, visa identificar grandes empresas de setores estratégicos para concentrar recursos públicos, estimulando, assim, a indústria nacional a competir internamente e externamente com os produtos estrangeiros.

O papel do Estado logístico na PEAA é o de suportar com investimentos e de apoiar tecnicamente grandes empresas brasileiras capazes de competir em nível internacional. O Estado logístico, para Cervo (2008), tem de dar apoio e impulso com a adoção de políticas públicas de expansão de capital nacional com uma maior aproximação com as economias subdesenvolvidas, estimulando a integração regional, bem como a expansão para os continentes da África e da Ásia em busca de novos parceiros e centros comerciais. O Estado logístico da PEAA presente no Social Desenvolvimentismo tem de facultar com que o Brasil entre definitivamente na tendência de aumento dos fluxos de investimento externo direto (IED) de tipo Sul-Sul.

Esse pensamento do Social Desenvolvimentismo é endossado por Goldstein, Pusterla (2008) e Aykut, Goldstein (2008). Para esses autores, as empresas emergentes realizam IED internacionalizando não porque possuem vantagens de propriedade (como acesso a recursos financeiros, propriedade tecnológica e experiência gerencial), mas porque necessitam desenvolver tais vantagens. Segundo essa lógica, o Social Desenvolvimentismo defende o papel do Estado de auxiliar, logisticamente, a obtenção

por parte das grandes empresas nacionais das vantagens de propriedade por meio do processo de internacionalização (e não as adquirir primeiro para depois se internacionalizar).

Ao internacionalizar as camadas sociais produtivistas nacionais absorvem tecnologias e capacidades gerenciais, organizacionais e mercadológicas das multinacionais e das transnacionais (parceiras ou concorrentes). Isso permite com que as grandes empresas nacionais façam a emulação, a inovação e desenvolvam novos produtos, processos e serviços. A internacionalização das empresas nacionais, por consequência, aumenta a competitividade das camadas sociais produtivistas em nível internacional e local. A própria população local se beneficiaria desse processo. O Estado logístico com constante investimento nas capacidades produtivas, gerencial e tecnológica das camadas sociais produtivistas locais, incentivando sua expansão além-fronteiras, consegue modificar a estrutura produtiva do país, o padrão de comércio e a vulnerabilidade externa.

No Estado logístico do Social Desenvolvimentismo há uma preocupação maior com a integração produtiva e econômica da América do Sul. Garcia (2013) coloca como de vital importância para o sucesso do Social Desenvolvimentismo a ampliação do conceito de conteúdo nacional – da política industrial brasileira – para o de conteúdo regional para a edificação de empresas da América Latina, as denominadas translatinas. Isso visa, segundo Carneiro *et al.* (2012) estimular o comércio intrarregional, o comércio intra-industrial, a integração produtiva, da infraestrutura, da defesa comercial, da cooperação monetária e cambial, da atração de IED para o surgimento de um polo regional autônomo. A criação de blocos regionais ampliaria o mercado interno, estenderia e integraria as cadeias produtivas e melhoraria a infraestrutura logística e social da região, propiciando uma interdependência econômica real e não meramente discursiva.

Os avanços na integração produtiva são condicionados pelo peso da economia brasileira na região. Algumas de nossas grandes indústrias nacionais – aeronáutica, defesa, automobilística e autopeças ou de fármacos, para citar exemplos relevantes – podem substituir importações provenientes de fora do continente por produção regional. A ampliação do conceito de conteúdo nacional, exigido em diretrizes da política industrial brasileira, para o de conteúdo regional será de vital importância para que grandes projetos do pré-sal e outros relacionados às compras governamentais beneficiem toda a região (GARCIA, 2013, p. 59).

Nesse sentido, o Social Desenvolvimentismo, apesar de dar maior ênfase nos fatores endógenos para crescimento econômico, é notoriamente mais internacionalista do que o Nacional Desenvolvimentismo. O Social Desenvolvimentismo apoia não somente a construção da nação, mas, também, a edificação de um bloco de países latino-americanos forte, buscando a diversificação de parcerias comerciais e diplomáticas, maior protagonismo nos foros de governança global e a própria reestruturação do sistema econômico internacional para o estabelecimento de uma interdependência econômica real. Nas palavras de Samuel Pinheiro Guimarães:

Os interesses do Brasil, o seu desenvolvimento econômico e político, estão vinculados ao progresso econômico e à estabilidade política de cada vizinho e isto cada vez mais, devido aos laços que nos unem a eles e que tanto vêm se aprofundando e fortalecendo [...] A ajuda aos vizinhos reverte em benefício do Brasil. A construção da infraestrutura, o desenvolvimento industrial, o aumento de demanda cria oportunidades não só para as empresas brasileiras, mas para nossos trabalhadores, pois aumenta a demanda por produtos e serviços brasileiros. O extraordinário aumento das exportações brasileiras, assim, como os investimentos de empresas brasileiras nos últimos seis anos prova isto (Trecho de entrevista do Secretário-geral do MRE Samuel Pinheiro Guimarães ao Valor Econômico, 14 julho 2018).

Para o Social Desenvolvimentismo, as relações internacionais do Brasil – com a PEEA e o Estado logístico – proporcionam o aceleração e aprofundamento de relações econômicas internacionais ativas e pragmáticas, esvaziando e abandonando um modelo passivo e ideológico – “cosmopolitismo de cócoras”. A globalização para o Estado logístico tem de ser encarada de forma crítica e realista, inserindo-se ativamente na economia mundial. É preciso incentivar, assim, a internacionalização de grandes empresas nacionais para que elas adquiram vantagens de propriedade, permitindo o *catching-up*. A atuação do setor externo – tanto pela política externa quanto pelo Estado logístico – auxilia o Brasil a gradativamente superar o subdesenvolvimento e a dependência econômica, produzindo bens e serviços intensivos com maior sofisticação produtiva e absorvendo mão-de-obra qualificada e tecnologia, conseqüentemente se desenvolvendo.

Evidencia-se que a estruturação teórica Social Desenvolvimentismo ainda está em construção. Pode-se dizer, entretanto, que alguns importantes pontos do arcabouço teórico já estão com estudos bem alicerçados. Isso permite que a pesquisa sintetize o seguinte quadro:

Característica	Social Desenvolvimentismo
Principal indutor do crescimento	Mercado interno – <i>investment and wage-led growth strategy</i>
Principal componente da demanda agregada	Consumo e investimentos públicos
Maior sensibilidade do investimento	Grau de efetividade da capacidade utilizada
Regime macroeconômico	Adaptabilidade do tripé macroeconômico e enfoque na política fiscal; política monetária e política cambial
Principal preço da economia	Salário real
Política Externa	PEAA e Estado Logístico

Elaboração própria.

Tabela 1 Características do Social Desenvolvimentismo

Em termos, o Social Desenvolvimentismo parece válido para compreender *ex-post* o crescimento econômico puxado pela elevação do salário mínimo, do crédito ao consumidor, das políticas sociais, dos investimentos em infraestrutura econômica e social e da política externa nos governos de Lula e de Dilma (2003 – 2016). Durante o comando da Presidência do Brasil sob o controle do PT, o país buscou o retorno das estratégias desenvolvimentistas ao debate nacional ao projetar a edificação de um Estado desenvolvimentista no âmbito interno e do Estado logístico na dimensão externa. A influência da corrente Social desenvolvimentista é evidente nos governos petistas, uma vez que vários dos seus formuladores ocuparam cargos de destaque no governo de Lula e de Dilma ou dentro da máquina partidária do PT.

Os próximos capítulos, em particular, empenharão em analisar o Social Desenvolvimentismo dos governos de Lula e de Dilma na prática, comparando a teoria com a execução do projeto. Além disso, serão apresentados e categorizados os diferentes processos que constituem um projeto de Estado desenvolvimentista em suas duas dimensões: i) econômica e ii) político-social.

## CAPÍTULO 3

### **APLICAÇÃO E RENDIMENTOS DO MODELO SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO DO PT: DIMENSÃO ECONÔMICA**

Foi visto, nos últimos capítulos, que o pensamento desenvolvimentista brasileiro encontrou um ambiente acadêmico e político fértil na primeira metade do século XX. Os estudos sobre Desenvolvimentismo no Brasil – que nunca cessaram, mas ficaram eclipsados pela predominância da ortodoxia convencional por um período – começaram a ter novamente destaques, sobretudo após a vitória de Lula do PT à Presidência da República em 2002. Em um primeiro momento, o governo petista manteve o tripé de política econômica e aprofundou o compromisso com a estabilização ao elevar as metas de superávits primários. Superados os receios iniciais dos mercados, com o bom desempenho da economia mundial e contando com notável aprovação popular, a equipe do Presidente Lula articulou passos para estruturação de um novo modelo de desenvolvimento para o país. Esse não seria protagonizado somente pelo mercado ou somente pelo Estado, mas na articulação entre ambos, surgindo, assim, um ensaio neodesenvolvimentista que foi denominado, como visto no capítulo anterior, de Social Desenvolvimentismo.

O presente capítulo apresenta a aplicação e os rendimentos do projeto Social desenvolvimentista durante os governos de Lula e de Dilma do PT. O recorte histórico, assim, é entre 2003 a 31 de agosto de 2016 quando a Presidenta Dilma foi retirada de seu cargo por meio de golpe estamental brando<sup>70</sup>.

É sabido que o projeto de desenvolvimento econômico precisa necessariamente ter um Estado desenvolvimentista. Esse, por sua vez, é caracterizado, conforme elucidado no primeiro capítulo da pesquisa, por duas dimensões: i) econômica e ii) político-social. No aspecto econômico o Estado desenvolvimentista é singularizado, especialmente, pela: i) intervenção substantiva e consciente na economia; ii) adoção de política industrial para ampliação, integração e sofisticação da estrutura produtiva; iii) presença de bancos de desenvolvimento e iv) investimento em capital humano. Na dimensão político-social, o Estado desenvolvimentista preocupa-se, essencialmente, com: i) coalização de classes

---

<sup>70</sup> Esse conceito será apresentado no quarto capítulo.

sociais, ii) estruturação e reformas das instituições para sua maior eficiência; iii) agentes de ligações e veículos organizacionais e iv) aumento do bem-estar social.

O Social Desenvolvimentismo, como examinado no capítulo anterior, tem sua teoria de como o Estado desenvolvimentista tem de atuar nas suas duas dimensões (econômica e político-social). O presente capítulo, diante disso, evidencia as ações dos governos petistas nos setores listados na dimensão econômica com o propósito de edificar um metacampo com suas expressões sociais de intermediação política dos agentes, dos atos e estabelecendo suas legislações e normas, estruturando um metacapital específico; neste caso o do planejamento e da intervenção econômica aspirando o desenvolvimento econômico.

### 3.1 DA CONTRAÇÃO FISCAL EXPANSIONISTA À NOVA MATRIZ ECONÔMICA

Para analisar a macroeconomia no período delimitado, a pesquisa optou em centralizar na política voltada para os cinco preços macroeconômicos: i) taxa de juros; ii) taxa de câmbio; iii) taxa de salário; iv) taxa de lucro e v) taxa de inflação. O enfoque nos cinco preços macroeconômicos é por conta de que eles, segundo Marconi (2017, p.100) “[...] afetam, sem exceção, todos os setores e decisões de investimento em uma economia [...]”.

Assim que Lula ascende ao Palácio do Planalto, ele não montou uma equipe econômica puramente heterodoxa e desenvolvimentista, pelo contrário, Lula preferiu escolher economistas ortodoxos para a condução da política econômica. Para o MF, Lula decidiu por Antonio Palocci, para o BCB designou o ex-diretor do *BankBoston*, onde atuou por 28 anos, Henrique Meirelles, que era, até mesmo, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A escolha desses nomes foi cirúrgica por Lula. Durante as eleições de 2002, o mercado financeiro ficou apreensivo com a possibilidade de vitória de Lula. Apesar de seu redirecionamento para burguesia interna<sup>71</sup>, tendo, inclusive, como Vice-Presidente o empresário José Alencar do Partido Liberal (PL), havia dentro do PT setores defensores de políticas econômicas altamente heterodoxas, como não pagamento da dívida pública e estatização total do setor financeiro.

---

<sup>71</sup> O debate sobre bloco de poder e coalização de classes que deram sustentação para o projeto Social desenvolvimentista do PT entre 2003 a 2016 será apresentado no capítulo quatro.

[...] o governo recém eleito contava com uma significativa desconfiança do mercado financeiro internacional. A campanha eleitoral havia acirrado os ânimos políticos. Isto levou o então candidato de oposição a uma intensa busca de apoio junto ao setor privado. Símbolo disso foi a elaboração, na reta final da campanha, da “Carta ao Povo Brasileiro”, uma afirmação de compromissos com a manutenção da estabilidade econômica e o respeito aos contratos (FONSECA, CUNHA, BICHARA, 2013, p. 416).

O risco-país<sup>72</sup> que em maio de 2002 estava em 979 pontos foi para 2.280 pontos em outubro de 2002. A cotação do dólar também mostrou oscilações de R\$ 2,361 em 01 de maio de 2002, chegando a R\$ 3,980 em 10 de outubro de 2002. A depreciação do Real resultou em pressão inflacionária, em 2001 a inflação estava em 7,7%, em 2002 chegou a 12,5%. A dívida líquida do setor público também aumentou de 2001 para 2002 em 8% em relação ao PIB, saindo de 52% para 60%. O BCB possuía somente US\$ 38 bilhões de reserva disponível, sendo que US\$ 21 bilhões eram oriundos de empréstimo do governo junto ao FMI. Diferentemente do senso comum, o quadro macroeconômico herdado por Lula de Fernando Henrique era de descontrole e não de equilíbrio (BCB, 2019; IPEA, 2019).

A Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) chegou ao fim de 2002 com uma desvalorização acumulada de 17,01% (BOVESPA, 2019). Esse índice foi o segundo pior desde o início do Plano Real, somente perdendo para o ano de 1998, 33,4%, época de ataques especulativos em economias emergentes. A mídia, em sua maioria representante da burguesia compradora, do capitalismo rentista e do paradigma Monetarista-Neoliberal, constantemente demonstrava esses números e os receios do mercado em relação à equipe econômica de Lula. A escolha do nome que iria ocupar o MF era peça fundamental para tranquilizar o mercado financeiro, os capitalistas produtivistas e as bases de apoio popular do PT.

Assim, Lula e o PT optaram por um nome conciliador: Antonio Palocci. Sem ligações estreitas com o mercado financeiro ou com as bases populares mais radicais do PT e sem histórico de produção acadêmica, jornalística ou depoimentos pregando a ruptura econômica brusca, o nome de Palocci foi bem aceito. Palocci já era conhecido pelo empresariado brasileiro, que elogiava sua gestão como prefeito da cidade de Ribeirão

---

<sup>72</sup>O risco-país é um conceito econômico-financeiro que intenta em mensurar a segurança de investimentos em um determinado país. As principais agências que elaboram classificação de risco-país são: *Moody's*, *Standard & Poor's* e *Fitch Ratings*. Elas levam em conta diversos fatores como: risco político, risco mercadológico e risco geográfico.

Preto. Além do mais, Palocci foi coordenador do programa político durante a campanha de Lula e liderou a equipe de transição após a vitória do PT ao planalto.

A escolha de Palocci, um médico, para o mais importante ministério econômico do governo brasileiro foi um ato engenhoso por parte de Lula e do PT, pois não desagradava totalmente nenhuma das frações do bloco de poder de apoio ao governo. Segundo Lula: "Em função de saber que a economia brasileira está na UTI, eu coloquei um médico na Fazenda, para comandar a transição" (Trecho do discurso do Presidente Lula no Clube Nacional de Imprensa, em Washington, 10 de dezembro de 2002).

Foi Luiz Gushiken quem, em outubro de 2002, falou-me pela primeira vez sobre a idéia que passava pela cabeça do então candidato a presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. Lula acabara de receber uma votação estrondosa (trinta e nove milhões, quatrocentos e cinqüenta e cinco mil votos, ou 46,4% do total), chegando ao segundo turno das eleições na condição de franco favorito para suceder o presidente Fernando Henrique Cardoso, do PSDB. No meio da tarde, no comitê eleitoral central, em São Paulo, ele veio como quem não quer nada e disparou, sem meias palavras:

— Acho que o chefe vai querer você na Fazenda. Ele comentou isso comigo. Mas muito de passagem...

— Que idéia estranha é essa, Chininha?! — foi a minha primeira reação. — Você precisa convencer o homem a esquecer isso — acrescentei, sem conseguir esconder a surpresa. — O país vive uma crise de credibilidade danada e se ele anunciar um médico no Ministério da Fazenda, aí sim é que vai ser um verdadeiro horror. Raciocinei por alguns instantes e me ocorreu que talvez ele não estivesse falando sério.

— Talvez ele ache que eu esteja querendo o cargo... — pensei em voz alta. — Mas não tenho o menor interesse e nem vou falar com ele sobre isso. Vê se você mesmo consegue acabar com essa história, Chininha. Mas Gushiken, um dos coordenadores da campanha da Coligação Lula Presidente e que pouco depois se tornaria ministro da Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, não parecia disposto a uma trégua.

— Você sabe que ele tem faro bom para essas decisões — reforçou ele. — Desde junho, você tem sido o interlocutor e trabalhado junto aos empresários e aos mercados. Acho que ele falou sério (PALOCCI, 2007, p. 09).

O cenário em que Lula assumiu a presidência em 2003 era de instabilidade econômica interna em virtude das especulações pré-eleitorais e da vulnerabilidade externa brasileira. Palocci convocou como Secretário de Política Econômica o economista liberal Marcos Lisboa, diretor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV-Rio, renomado centro do pensamento liberal brasileiro. Com uma equipe econômica composta majoritariamente por ortodoxos, Palocci optou por um ajuste macroeconômico sólido para controlar a situação monetária, fiscal e cambial do Brasil. De primeiro de janeiro de 2003 a 27 de março de 2006, período em que Palocci ficou no comando da economia

brasileira, o MF atuou em plena consonância com o BCB com o objetivo de reduzir a inflação e de diminuir o endividamento do setor público (BARBOSA, 2013).

Palocci manteve o regime do tripé macroeconômico herdado do governo de Cardoso. O MF não interferiu na política de juros do BCB e nem na de câmbio. As primeiras medidas de Meirelles, como presidente do BCB, foi o de conduzir o Comitê de Política Monetária (Copom) a elevar a Taxa Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) de 25% para 26,5% ao ano. A média da Selic na gestão Palocci-Meirelles foi de 19,0%. Houve, ademais, elevação das metas de superávits primários (média de 3,45%) e criou um plano de ajuste fiscal de longo prazo, objetivando zerar o déficit nominal e estimular o crescimento econômico. A intenção era criar uma contração fiscal expansionista<sup>73</sup>, gerando ambiente favorável à atuação privada para expansão da economia (BCB, 2019).

A montagem da equipe econômica do governo Lula e o anúncio das primeiras medidas revelaram o esforço de manutenção do status quo. No plano econômico, o enfrentamento da “crise de credibilidade” deu-se pelo aperto na política monetária e fiscal. Com seu conservadorismo inicial, o primeiro governo Lula logrou reverter as expectativas pessimistas, particularmente dos operadores dos mercados financeiros, com impactos positivos sobre a trajetória da inflação e o gerenciamento da dívida pública. Todavia, manteve-se o quadro de crescimento inferior ao verificado na média mundial. A partir de 2003, a conjuntura externa excepcionalmente favorável contribuiu decisivamente para a correção dos desequilíbrios externos e fiscais (FONSECA, CUNHA, BICHARA, 2013, p. 417).

Evidencia-se, desse modo, que durante o período de Palocci no MF a política macroeconômica não adotou plenamente os preceitos do Social Desenvolvimentismo. A equipe de Palocci e de Lisboa não encetaram uma política macroeconômica de atuação anticíclica e tampouco mudaram o regime macroeconômico para edificar políticas estruturais (fiscal, monetária e cambial) desenvolvimentistas de longo prazo.

Do lado monetário, o BCB elevou a taxa Selic para combater a pressão inflacionária e a depreciação da taxa de câmbio. Na questão fiscal, o MF aumentou a meta de resultado primário para reduzir a dívida pública e diminuir o risco de insolvência do Brasil. A política cambial continuou sem interferência sistemática do Estado, preservando sua flutuação (*dirty floating*). A adaptabilidade do regime macroeconômico, defendido

---

<sup>73</sup> Contração fiscal expansionista, resumidamente, é o argumento de que a contração fiscal possa ter efeito expansionista em curto e em longo prazo. Em curto prazo, a contração fiscal poderia aumentar (em vez de diminuir) a demanda agregada; em longo prazo a contração fiscal poderia aumentar a capacidade produtiva da economia (oferta agregada). É uma lógica econômica do pensamento liberal. Ver: Barba (2001).

pelo Social Desenvolvimentismo, foi renegada para a manutenção do engessado tripé macroeconômico. A intervenção do Estado, atuando como empreendedor, foi desdenhada e preferiu arriscar em uma possível contração fiscal expansionista e no papel do mercado para o crescimento econômico.

A contração fiscal e monetária teve impacto positivo nas expectativas de mercado. Em dezembro de 2003, a taxa de câmbio estava em R\$ 2,88, o risco do Brasil era de 463 pontos, a inflação ficou 9,5% e a dívida líquida do setor público recuou para 55% do PIB, muito por conta da apreciação cambial. Por outro lado, o suposto efeito expansionista que a contração fiscal poderia gerar ao estimular o mercado não se consolidou. O crescimento do PIB desacelerou, em 2002 era de 2,7%, em 2003 fechou em 1,1%. O baixo crescimento do PIB, em 2003, e os rendimentos satisfatórios em conter a inflação e em melhorar a solvência da economia brasileira permitiram com que, a partir de 2004, o BCB começasse a ensaiar a redução da taxa Selic (IPEA, 2019; BCB, 2019).

Nem todos os preceitos do Social Desenvolvimentismo foram rejeitados durante a administração Palocci e Lisboa no MF, medidas de estímulo à demanda e a redução da desigualdade foram adotadas, embora de forma mais tímida, a partir de 2004 para acelerar o crescimento como: aumento do salário mínimo acima da inflação, facilitação e ampliação do crédito ao empresário e as famílias – Lei de Falências aprovada em 2004 e crédito consignado – e políticas sociais compensatórias e focalizadas, destaque para Programa Bolsa Família (PBF). Tais medidas são essenciais, de acordo com o Social Desenvolvimentismo, para “ligar” o primeiro motor do desenvolvimento econômico, ou seja, ampliação do consumo popular (ver figura 3).

Para Sicsú (2013) e Barbosa (2013), essas ações foram fundamentais para o crescimento do PIB de 5,7% em 2004.

No primeiro mandato do Presidente Lula, a economia começou a se recuperar. Contudo, os primeiros impulsos não vieram das políticas macroeconômicas: redução de juros e aumento do investimento público. O crescimento de 2003-2006 decorreu da política de valorização do salário mínimo e da ampliação do crédito para as famílias e as empresas (SICSÚ, 2013, p. 27).

Em paralelo à estabilização da economia, o governo Lula também realizou duas importantes reformas entre 2003 e 2005: uma minirreforma tributária, que elevaria a receita da união nos anos seguintes, e uma reforma da previdência, que estabilizaria o peso da aposentadoria dos servidores públicos no orçamento da união. [...] O período de 2004 a 2005 também foi marcado por duas pequenas reformas financeiras, que contribuíram para a expansão do crédito nos anos seguintes. Do lado das empresas, a reforma da Lei de Falências, em 2004, ajudou na expansão do crédito, uma vez que simplificou e agilizou a

recuperação de empréstimos em caso de dificuldades financeiras por parte do devedor. Do lado das famílias, a principal inovação financeira foi a introdução e difusão do crédito pessoal a ser pago com base na retenção de parte do salário do devedor (BARBOSA, 2013, p. 73-74).

Em março de 2006, com a queda de Palocci – por causa de escândalos de corrupção e da quebra ilegal de sigilo bancário do caseiro Francenildo Costa, testemunha de acusação contra Palocci no âmbito da crise do mensalão – e a entrada de Guido Mantega no MF, o resíduo do modelo liberal herdado pelo PSDB foi apartado da principal pasta econômica. Para Boito (2017), a superação da crise do mensalão por Lula e pelo governo petista contou com apoio determinante da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) que se manteve na base de apoio do governo. Para o autor, a burguesia interna, naquela ocasião, sustentou o governo Lula que estava sendo constantemente atacado pela mídia e pela burguesia compradora.

Os sindicalistas vinculados à CUT também mantiveram o apoio a Lula e ao PT durante a crise política de 2005. Muitos dos sindicalistas estavam como operadores de fundo de pensão<sup>74</sup>, o que lhes permitiam acesso aos fundos públicos e o estabelecimento de vínculos com o capital financeiro do qual se converteram em co-gestores. O nome de Guido Mantega, assim, foi bem recebido tanto pela burguesia interna quanto pela classe trabalhadora.

Guido Mantega é formado em Economia e em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP) com doutorado em Sociologia do Desenvolvimento também pela USP. Em 1980, filiou-se ao PT e, em 1981, tornou-se professor de economia da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (EAESP/FGV). Em 1982, defendeu sua tese de doutorado intitulada: *A economia política brasileira*. Obteve nota máxima e indicação para publicação de sua banca examinadora composta por: Fernando Henrique Cardoso, Paul Singer, Luís Carlos Bresser-Pereira e Brasília Sallum Jr. No mesmo ano foi convidado para lecionar economia na pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), onde ficou até 1987 (ABREU *et al.*, 2010).

Desde 1984, Guido Mantega era um membro ativo da Coordenação do Programa Econômico do PT. Tornou-se economista influente dentro do partido, participando da gestão de Luísa Erundina em São Paulo em 1989. Foi coordenador dos programas econômicos do PT nas eleições presidenciais de 1989, de 1994, de 1998 e de 2002.

---

<sup>74</sup> Para um estudo sobre sindicatos e fundo de pensão durante o governo Lula ver Jardim (2009).

Sempre se manteve crítico aos incisivos da política econômica da Era Cardoso, particularmente às privatizações de setores estratégicos da economia e à manutenção da âncora cambial (ABREU *et al.*, 2010).

Em janeiro de 2003, Mantega assumiu o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), responsável pelo Plano Plurianual de Investimentos (PPA). Durante sua gestão, Mantega conseguiu a aprovação da Lei das Parcerias Público Privadas (PPPs) em 2004 e defendida pela FIESP. Conseguiu, além disso, a concretização do Fundo Nacional de Financiamento à Infraestrutura, que possibilitou a captação de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) sem comprometer o endividamento público e a meta de superávit primário (ABREU *et al.*, 2010).

Em novembro de 2004, Mantega assumiu o comando do BNDES. A frente do BNDES de 2004 a 2006, Mantega começou a estruturar o que viria a ser a defesa ao Estado logístico nas relações internacionais para o incentivo a internacionalização das empresas brasileiras. A defesa do Estado logístico da política externa brasileira no período foi extremamente bem aceita por Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães que estavam à frente do Ministério das Relações Exteriores (MRE) (ABREU *et al.*, 2010).

Em 2006, Mantega deixou o BNDES e assumiu o MF. Com Mantega à frente do MF, a condução da política econômica sofreu uma inflexão, aprofundou-se o projeto do Social Desenvolvimentismo. Houve a adoção de uma política macroeconômica mais expansionista, aspirando “ligar” o segundo e o terceiro motor do círculo virtuoso do crescimento econômico, segundo o Social Desenvolvimentismo, isto é, o adensamento da cadeia produtiva em torno das *commodities* e os investimentos em infraestrutura econômica e social. Era necessário, ademais, “turbinar” as políticas de Estado desenvolvimentista com foco na aceleração do crescimento, aumento do emprego e do investimento público (ver figura 3). Não é por acaso que em janeiro de 2007 o governo Lula lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O modelo de Mantega, baseado em uma proposta *investment and wage-led growth strategy* de desenvolvimento, não raramente, entrava em atrito com as proposições de austeridades do presidente do BCB, Henrique Meirelles. O presidente do BCB garantia a ortodoxia desejada pelo mercado e pela burguesia compradora por meio de uma política restritiva fundamentada em taxas de juros elevadas e no regime rígido de metas de inflação. Era o engessamento do regime macroeconômico pautado no tripé. Mantega defendeu publicamente mais de uma vez a necessidade de adotar a adaptabilidade do

regime macroeconômico, como a redução da taxa Selic, para que a administração da macroeconomia não submetesse o Estado a um constrangimento intertemporal.

Não era somente Mantega que criticava a rigidez da política de juros do BCB. A elevação da Selic desagradava setores do bloco no poder de Lula, especialmente a burguesia interna. A FIESP constantemente criticava a política ortodoxa de juros praticada pelo BCB. A ascensão de Mantega ao MF, com seu projeto de Estado desenvolvimentista e logístico, dessa maneira, foi comemorada pelo setor industrial brasileiro.

Essa mudança ministerial deu-se em abril de 2006, menos de um ano após o início da crise. A *Revista da Indústria* publicou, então uma grande matéria sobre o tema. Foi a reportagem de capa da revista e trazia como chamada, a frase “Um desenvolvimentista na Fazenda”. [...] Fica muito claro na matéria que a FIESP reconhece duas tendências no governo. Uma, que ela denomina monetarista, representada por Palocci, e outra, com a qual a FIESP identifica-se, que ela denomina desenvolvimentista, representada por Guido Mantega. Isso tem importância: significa que a burguesia interna se reconhece politicamente na linha neodesenvolvimentista do Governo Lula. [...] Aplauda o desenvolvimento de Mantega. Traz depoimentos de mais de dez diretores da FIESP e todos batem na mesma tecla: Mantega valoriza o desenvolvimento e deve reduzir a taxa de juros (BOITO, 2012, p. 93-94).

A partir de 2006, portanto, começou uma nova Era na economia dos governos petistas. O projeto do Estado desenvolvimentista e logístico e do modelo Social Desenvolvimentismo foram aos poucos sendo aprofundados. Na gestão Mantega (março de 2006 a janeiro de 2015) houve aumento substancial do salário mínimo, facilitação e ampliação de acesso ao crédito para empresários e famílias, ampliação das políticas sociais compensatórias de transferência de renda, aumento dos investimentos públicos em infraestrutura social e econômica, além da execução de política industrial. Resumidamente Moraes e Saad-Filho define a Era Lula-Mantega:

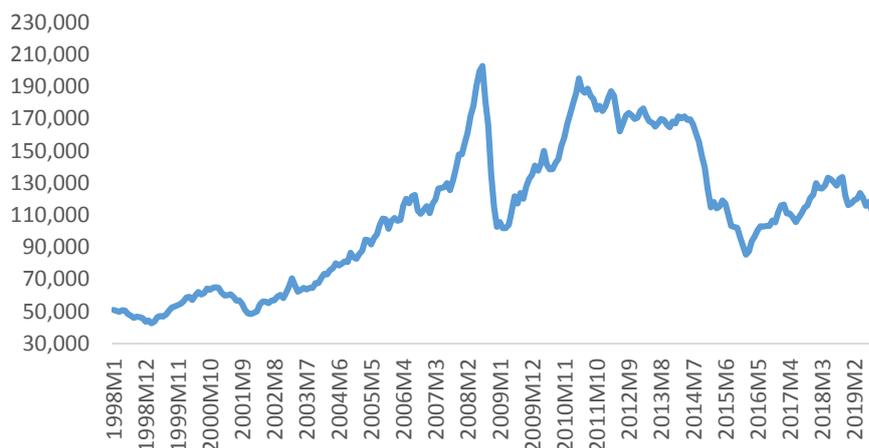
O sentido mais amplo das mudanças foi dar ativismo ao Estado no domínio econômico, principalmente (a) no fomento à produção via financiamento de capital e investimentos públicos em infraestrutura; (b) na expansão do mercado de consumo de massa via programas de transferência de renda, elevação do salário mínimo e do crédito ao consumo; e (c) apoio à formação de grandes empresas brasileiras, transformando-as em agentes competitivos em frente às multinacionais tanto no mercado interno como no mercado internacional, via crédito e outros incentivos regulatórios para aquisições e fusões, e também via apoio diplomático, em especial nas relações Sul-Sul (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 520).

Antes de analisar esses pontos é importante especificar e salientar algo fundamental para compreender o período estudado: a expansão na demanda global de *commodities*. Esses produtos que funcionam como matéria-prima e que são produzidos em escala, podendo ser estocados sem perda de qualidade tiveram um aumento expressivo em seus preços entre 2000 e 2014. Diversos desses produtos, especialmente agropecuária, minerais e florestais, o Brasil possui vantagem comparativa e consegue produzir em grande escala.

### 3.1.1 Ciclo de *commodities* da expansão da economia brasileira

Pode-se categorizar o período Lula-Mantega como o momento de auge do ciclo de *commodities* da expansão da economia brasileira. Esse é determinado pelo aumento na demanda global de *commodities* – agropecuária, minerais, florestais, energéticas e seus derivativos – em virtude do intenso processo de urbanização e de crescimento econômico da China e em menor escala da Índia. O preço internacional das *commodities* subiu fortemente entre 2000 a 2014, o seu mercado não estava preparado para tamanha demanda, não houve investimento prévio e distribuição de produção, além da financeirização dos seus preços (SINNOT, NASH, TORRE, 2010; CRB, 2019; FMI, 2019).

Em 2002, segundo dados do FMI (2019), o índice geral de preços das *commodities* estava em US\$ 49,0; em 2006 foi para US\$ 108,1; na pré-crise de 2008 esteve em US\$ 202,9 tendo uma queda brusca em razão da crise internacional de 2008-2009 e retomando sua apreciação em 2009, reduzindo seu valor, novamente, em 2014; chegando a US\$ 87,3 em 2016, ano do golpe estamental contra Dilma Rousseff.



Fonte: FMI (2019). Elaboração própria.

Gráfico 1- Índice geral de preços das *commodities* em US\$ (1998 – 2019)

De acordo com Sinnot, Nash, Torre (2010); FMI (2019); Fernandez *et al.* (2015); Alberola-Ila *et al.* (2017); Unctad, (2017) e CRB (2019); o *boom* na demanda de *commodities*, conseqüentemente o aumento substancial de seu preço por um longo período, possibilitou um choque positivo nos termos de intercâmbio derivado desses produtos. O desempenho macroeconômico e social dos países produtores e exportadores de *commodities*, como todos da América Latina, durante a década dos anos 2000 foi beneficiado por esse fator. O choque positivo nos termos de intercâmbio por conta do clico das *commodities* proporcionou alívio nas restrições externa e fiscal do Brasil, capacitando o governo do PT a ampliar os investimentos em infraestrutura econômica e social e em adotar um regime de crescimento *wage-led*.

Foi [...] o ciclo de alta das commodities e o cenário externo favorável que, ao trazer capital estrangeiro para o país e valorizar o real, possibilitaram que houvesse crescimento acelerado de salários sem a perda de controle de inflação. [...] Ou seja, só foi possível fazer um processo de distribuição de renda com salários crescentes na base da pirâmide sem perder o controle da inflação graças ao contexto internacional favorável, que manteve o dólar baixo. A reversão nesse quadro foi suficiente para que a inflação atingisse o teto da meta já em 2011, quando se encerrou o ciclo de alta das commodities (CARVALHO, 2018, p.47-48).

Os recursos oriundos pelas exportações de *commodities* aumentaram os investimentos das empresas ligadas a esse setor, com destaque para a Petrobras, e gerou um *spillover effect* para setores relacionados. Por conseqüência, a arrecadação do governo elevou-se, criando espaço fiscal para a expansão dos investimentos públicos econômicos

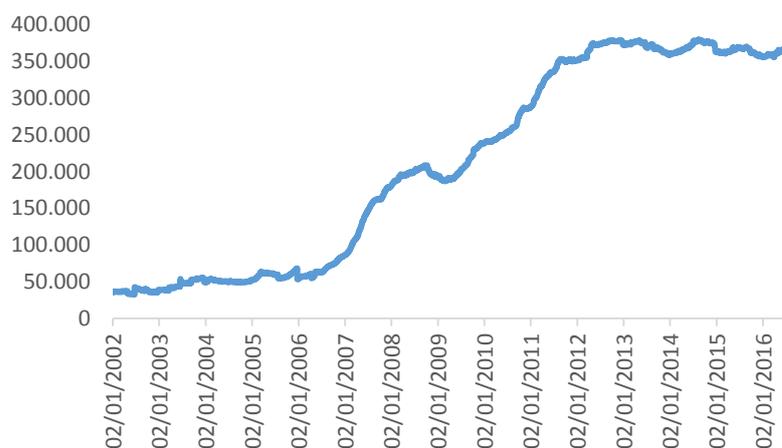
e sociais. O *boom* da demanda de *commodities* no comércio internacional permitiu com que o segundo e o terceiro motor do modelo do Social Desenvolvimentismo (adensamento da cadeia produtiva em torno das *commodities* e investimentos em infraestrutura econômica e social) funcionassem a todo o vapor por um bom período de tempo (ver figura 3).

Evidentemente que o *boom* de *commodities* por si só não explica o maior dinamismo econômico e social no Brasil e demais países da América Latina. Outro fator determinante é que o ciclo de *commodities* ocorreu em um momento histórico em que governos mais vanguardistas e desenvolvimentistas estavam no comando das nações na região. No Brasil, era o modelo Social desenvolvimentista petista que aproveitou o ciclo de *commodities* para turbinar o segundo e o terceiro motor do crescimento econômico, de acordo com sua visão (ver figura 3). No governo Lula, a rotação desses motores foi mais determinante do que a do primeiro motor, ou seja, ampliação do consumo popular via aumento do salário mínimo e acesso ao crédito. De acordo com Carvalho:

Quanto ao crescimento do PIB, diferentemente do que se costuma argumentar, o componente que mais cresceu não foi o consumo das famílias, e sim o investimento. [...] o consumo das famílias teve crescimento real média anual de 6,8% entre 2006 e 2010 ante 9,1% de crescimento real anual do investimento no mesmo período (CARVALHO, 2018, p.32-33).

A alta das *commodities*, a volta dos fluxos de capitais e uma política fiscal responsável criaram meios para que, em 2005, o governo Lula pagasse totalmente os empréstimos junto ao FMI herdado da Era Cardoso. O forte fluxo de capital manteve a taxa de câmbio sobrevalorizada, facilitando o controle da taxa de inflação e permitindo a ampliação do poder de compra dos salários (ver tabela 2 e 3). Contudo, ao mesmo tempo, dificultando as exportações de manufaturados brasileiros e reforçando a matriz econômica no setor primário (ver gráficos 13, 14, 25 e 26). Mais uma vez o Brasil passava por uma expansão econômica em razão do aumento da demanda de produtos primários em nível internacional.

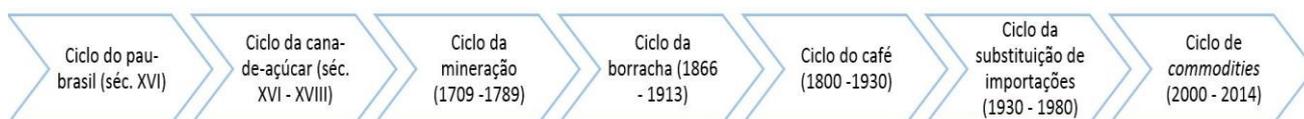
As reservas internacionais brasileiras, ademais, aumentaram expressivamente no período do ciclo de *commodities*, saindo de US\$ 35,8 bilhões em março de 2002 para US\$ 375,7 bilhões em novembro de 2014. A relação entre dívida externa de curto prazo e reservas internacionais, que era de 90% durante a crise cambial de 1999, recuo para 20% em 2008. O Brasil estava menos vulnerável a mudanças no cenário externo e na taxa de câmbio (CARVALHO, 2018).



Fonte: BCB (2019). Elaboração própria

Gráfico 2 - Reservas internacionais do Brasil em US\$ bilhões (2002 – 2016)

Evidencia-se que a alta dos preços internacionais de *commodities* criou nos países exportadores desses bens um verdadeiro ciclo de expansão da economia. Assim como Simonsen (1973; 1977), Prado (1974) e Furtado (2005) categorizaram a formação econômica do Brasil em ciclos de expansão (ciclo do pau-brasil, ciclo da cana-de-açúcar, ciclo da mineração, ciclo da borracha e ciclo do café), pode-se afirmar que entre 1945 – 1980 houve o ciclo da substituição de importações, ou como prefere Bielschowsky (2004) ciclo ideológico do desenvolvimento, e, entre 2000 – 2014, a expansão da economia brasileira se deu pelo ciclo das *commodities*.



Elaboração própria.

Figura 4 – Ciclos de expansão da economia brasileira

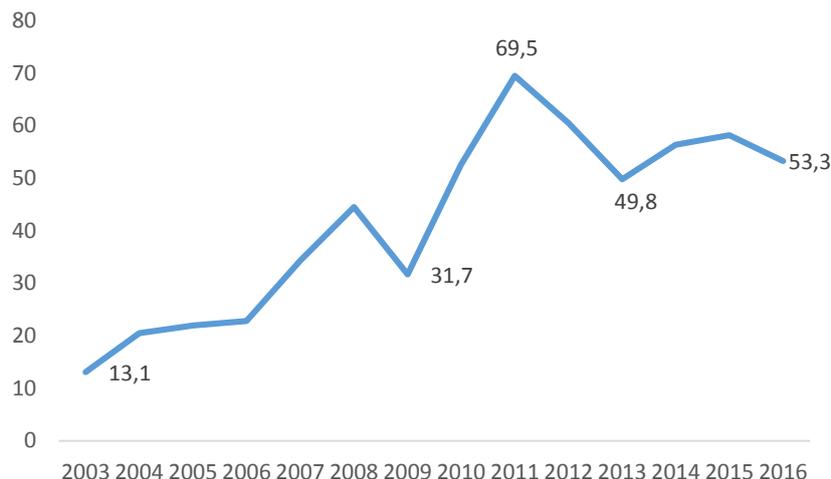
Os ciclos de expansão da economia brasileira anteriores ao de *commodities* – com exceção de Vargas (1930 – 1945/1951 – 1954); Juscelino Kubitschek (1956 – 1961); João Goulart (1961 – 1964) – estiveram vinculados à demanda das classes mais altas e médias, restringindo a propensão a consumir das camadas populares próxima à unidade. Esse modelo conservador fez com que os ganhos desses ciclos ficassem restritos a uma

pequena parcela da população brasileira e inviabilizasse a expansão do mercado popular e a maior participação relativa do trabalho na economia doméstica.

Com o ciclo de *commodities* durante o governo desenvolvimentista do PT, o governo pode ousar em estimular o primeiro motor do Social Desenvolvimentismo e o aumento do salário mínimo. Os governos Lula-Dilma ampliaram a demanda para as classes populares. O ciclo de expansão da economia brasileira em torno das *commodities* foi mais socializado do que outros ciclos. Houve uma preocupação maior em socializar os ganhos das exportações dos produtos primários, realizando, desse modo, um leve reformismo na estrutura social brasileira. Não foi um reformismo forte, mas houve sim mudanças importantes que serão elucidadas mais adiante.

O dinamismo do comércio exterior foi fundamental para aumentar o ritmo de crescimento do produto a partir de 2003 e induziu a um maior aumento do consumo e do investimento, aumento este que permitiu ao governo incrementar a sua arrecadação e dispor de recursos para poder agir mediante maiores despesas públicas e, assim, implantar políticas distributivas e diversificar o consumo. Isso, contudo, não retira da gestão, da intervenção governamental, o seu papel (LOBO, GREER, 2017, p. 77).

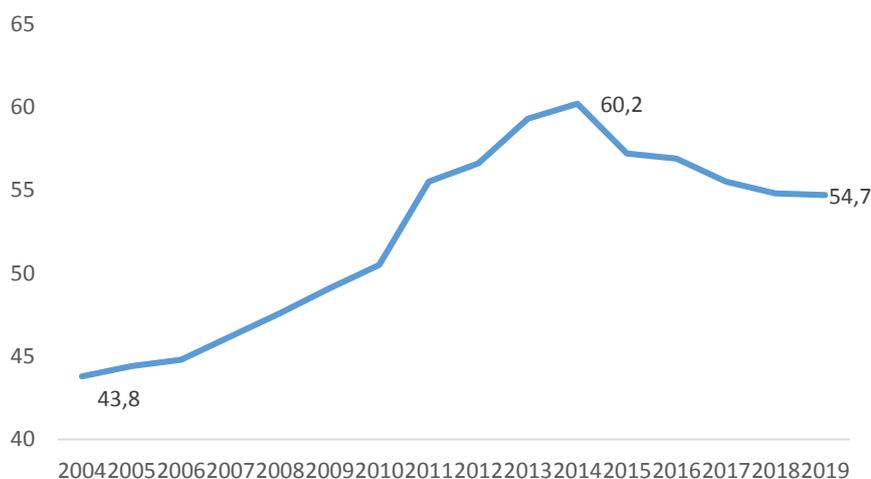
Aliado ao ciclo de *commodities*, houve entre 2003 e 2010 um grande fluxo de IED sendo destinado ao Brasil (ver gráfico 3). A expansão econômica chinesa impulsionada pelo Estado e a alta movimentação dos fundos de investimentos das economias centrais – favorecidos pelas baixas taxas de juros em nível internacional e pela integração financeira entre as nações – impulsionaram o direcionamento de IED aos países periféricos. Os principais setores beneficiados pelo IED foram os de serviços e de recursos naturais.



Fonte: CAMEX (2018). Elaboração própria.

Gráfico 3 Fluxos anuais de Investimento Estrangeiro Direto (IED) no Brasil em US\$ bilhões

Durante o período de Lula na presidência, o aumento do investimento público, dos salários, da renda e, conseqüentemente, do emprego formal e do consumo popular foi permitido pelo ciclo das *commodities* e pelo grande fluxo de IED criando uma relação de renda-consumo-emprego-renda-consumo-crescimento. Essa, por sua vez, viabilizou uma melhor distribuição de renda, a redução da pobreza e o aumento e composição do emprego formal, majoritariamente no setor de serviços. Criou-se mais de 21 milhões de empregos, a formalidade do trabalho no Brasil bateu recorde histórico de 60,2% no ano de 2014 (FAO, 2015; IBGE, 2019).



Fonte: IBGE (2019). Elaboração própria.

Gráfico 4 – Taxa de formalidade no emprego no Brasil em % (2004 -2019)

O salário mínimo real teve uma elevação de 69,7% entre 2003 e 2016, impactando o mercado de trabalho, as pensões e as aposentadorias do sistema de seguridade. O aumento real do salário mínimo mais a intensificação e a ampliação do processo de transferência de renda via políticas sociais compensatórias agiam, de acordo com o Social Desenvolvimentismo, como instrumentos de desenvolvimento social e econômico. A estratégia *wage-led* visava, assim, estimular o consumo como fonte de crescimento da demanda agregada.

Ano	Valor	Aumento (%)
2003	R\$ 240,00	20
2004	R\$ 260,00	8,33
2005	R\$ 300,00	15,38
2006	R\$ 350,00	16,67
2007	R\$ 380,00	8,57
2008	R\$ 415,00	9,21
2009	R\$ 465,00	12,05
2010	R\$ 510,00	9,68
2011	R\$ 545,00	6,86
2012	R\$ 622,00	14,13
2013	R\$ 678,00	9,0
2014	R\$ 724,00	6,78
2015	R\$ 788,00	8,84
2016	R\$ 880,00	11,68

Fonte: IPEA (2019). Elaboração própria.

Tabela 2 - Taxa de salário mínimo no Brasil (2003 – 2016)

Ano	Inflação (%)	Aumento real - Salário (%)
2003	9,3	10,7
2004	7,6	0,73
2005	5,69	9,69
2006	3,14	13,53
2007	4,46	4,11
2008	5,9	3,31
2009	4,31	8,19
2010	5,91	3,77
2011	6,5	0,36

2012	5,84	8,29
2013	5,91	3,09
2014	6,4	0,38
2015	10,67	-1,83
2016	6,28	5,39

Fonte: IPEA (2019). Elaboração própria.

Tabela 3 – Aumento real do salário mínimo no Brasil (2003 – 2016)

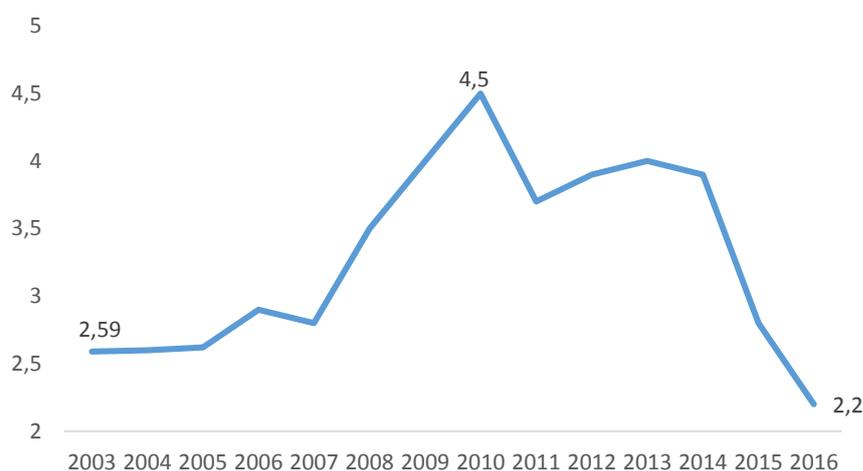
O ciclo expansivo da economia brasileira em torno das *commodities* e o grande fluxo de IED aliados à ampliação do crédito, das políticas compensatórias e ao controle da inflação contribuíram para a expansão e a diversificação do consumo interno, proporcionando aumento da comercialização doméstica de serviços – nacionais – e de bens de consumo – essencialmente de importados, sobretudo nos setores mais intensivos em tecnologia. Com o fim do ciclo das *commodities* e com a retração dos IED, após o ano de 2011, essa relação e cenário não se mantiveram.

O *boom* das *commodities* e o fluxo de IED impulsionados principalmente pela China e que foram determinantes durante os governos de Lula para seu projeto desenvolvimentista haviam desacelerado em 2012. Quando Dilma assume a presidência em 2011, o cenário internacional era outro e o Brasil não estava mais no pico do ciclo das *commodities* nem no auge do IED, mas nas suas oscilações com tendência de declínio<sup>75</sup> (ver gráficos 1 e 3). O mundo estava se recuperando da crise econômica de 2008. Havia uma guerra comercial deflagrada entre EUA e China. O crescimento mundial que teve uma média de crescimento de 4,1% ao ano entre 2000 – 2008 caiu para uma média de 2,9% entre 2009 a 2014 (FMI, 2019).

A Dilma, dessa maneira, viu-se diante de um cenário externo completamente diferente do período Lula e herdando as elevadas taxas de juros e o câmbio apreciado no âmbito interno. O projeto do Social Desenvolvimentismo petista não tinha mais o segundo e o terceiro motor trabalhando em máxima potência (ver figura 3). O terceiro motor, em especial, investimento em infraestrutura econômica e social, sofreu uma brusca retração. Em 2011, a taxa de investimentos do governo central caiu 19,6%, descontado a inflação, em relação a 2010 (ver gráfico 5). Segundo Carvalho:

<sup>75</sup> Em um excelente trabalho onde emprega dois métodos estatísticos complementares – modelos *Markov Switching Dynamic Regression* e Vetoriais Autorregressivos (VAR) – Lélis; Cunha; Linck (2019) demonstram as oscilações do preço de commodities e como que seu declínio coincide com a crise do segundo governo Dilma entre 2014-2016.

Quando comparamos o crescimento médio anual de todos os investimentos do setor público (incluindo também os investimentos das estatais federais e dos governos estaduais e municipais) nos diferentes períodos, vemos que houve queda de 1% ao ano entre 2010 – 2014, frente a uma expansão de 17% ao ano entre 2006 e 2010 (CARVALHO, 2018, p.82-83).



Fonte: IPEA (2019). Elaboração própria.

Gráfico 5 - Taxa de investimento público no Brasil em relação ao PIB em % (2003 – 2016)

A explicação para enfraquecimento do segundo e do terceiro motor do Social Desenvolvimentismo deve-se, essencialmente, a oscilação e a tendência de declínio do ciclo de *commodities*, forçando a equipe econômica do governo Dilma reorientar sua estratégia desenvolvimentista. A opção do governo Dilma foi de “dobrar a aposta” nos três motores do crescimento econômico do Social Desenvolvimentismo, porém forçando mais o primeiro – ampliação do consumo popular – do que os demais (ver figura 3). Para tanto, o governo realizou incentivos ao setor privado para aumentar a produtividade e para diminuir os custos juntamente que praticava a valorização do salário mínimo (ver tabela 2 e 3), o aumento do crédito (ver gráfico 9) e a ampliação das políticas sociais compensatórias (ver gráficos 10 e 11).

Sem contar com a mesma intensidade do fluxo de capital oriundo das exportações de *commodities* e do IED, o governo Dilma promoveu maior intervenção na economia com o intuito de aumentar o nível de atividade econômica e de frear a reprimarização da estrutura produtiva brasileira. Se o ciclo de *commodities* e o fluxo de IED possibilitaram o aumento dos investimentos públicos em infraestrutura econômica e social, a elevação

do salário mínimo e o aumento das reservas internacionais, por outro lado impactaram na apreciação cambial, na elevação dos juros, na abertura financeira que com a demanda por bens primários forçaram a estrutura produtiva brasileira para uma especialização regressiva oriunda da combinação de desindustrialização, reprimarização, desnacionalização e maior dependência da produção e venda de recursos naturais (ver gráficos 13, 14, 25 e 26)

Para Bresser-Pereira (2016a), a variação nos preços das *commodities* nos países periféricos faz com que o processo de industrialização seja inviabilizado por efeito da doença holandesa. De acordo o autor, a doença holandesa pode ser caracterizada quando um país sofre com a sobreapreciação de longo prazo da taxa de câmbio. Isso ocorre porque as *commodities* exportadas pelo país estarem sendo beneficiadas de rendas ricardianas e/ou sujeitas a *booms* de preços, logo podendo ser exportadas com lucro a uma taxa de câmbio substancialmente mais apreciada do que a taxa de câmbio necessária para as empresas de bens não *commodities*.

Com a doença holandesa, a taxa de câmbio nominal ou de mercado flutua em torno de um equilíbrio mais baixo, o equilíbrio corrente, inviabilizando ou dificultando a competitividade do setor industrial do país. A taxa de câmbio tem de flutuar, de acordo com Bresser-Pereira; Oreiro; Marconi (2016) em equilíbrio industrial<sup>76</sup>, caso contrário a economia passa por desindustrialização (ver gráficos 13, 14, 25 e 26)

Ciente de suas limitações imposta pelas externalidades externas e consciente da necessidade de rever o processo de desindustrialização do Brasil, Dilma Rousseff – que é economista de formação – compreendeu que a única saída para que o projeto Social desenvolvimentista se executasse de forma plena seria o de flexibilizar o tripé macroeconômico e equacionar as questões de taxa de juros e do câmbio. Portanto, em 2011, afastou Meirelles do BCB – um ex-banqueiro e figura agradável ao mercado financeiro – e destinou um economista servidor concursado do BCB para o cargo, Alexandre Tombini.

O desafio da presidente Dilma era dar continuidade ao processo de integração da força de trabalho iniciado por seu antecessor e garantir a segurança de sua evolução frente a um cenário internacional menos favorável e em um contexto em que a curva da oferta dos fatores já se encontrava mais pressionada. Por mais que o emprego, a estrutura ocupacional e o rendimento tenham evoluído até 2014, a partir de 2011 inicia-se uma desaceleração dos componentes que

---

<sup>76</sup> Para compreender como calcular a taxa de câmbio de equilíbrio industrial ver: *Metodologia de Cálculo do Valor da Taxa de Câmbio de Equilíbrio Industrial* disponível em <https://cnd.fgv.br/Artigos%20imprensa>. Ver ainda: Marconi (2012) e Bresser-Pereira (2018c).

alimentaram a demanda agregada nos anos anteriores, o que, aliado à incapacidade do governo em traduzir os novos desafios em uma “estratégia nacional de desenvolvimento”, culminará na rápida deterioração vivida a partir de 2015 (LOBO, GREER, 2017, p. 77).

Em sua sabatina pelo Congresso Nacional em dezembro de 2010, Tombini foi enfático ao afirmar que manteria o mercado de créditos aquecido no Brasil, ampliando-o tanto para consumo quanto para financiamento habitacional e investimento produtivo. Para esse projeto se realizar, Tombini afirmou que seria necessário manter os juros em um patamar que possibilitasse preservar o poder de compra do Real como moeda ao mesmo tempo que mantivesse o controle inflacionário.

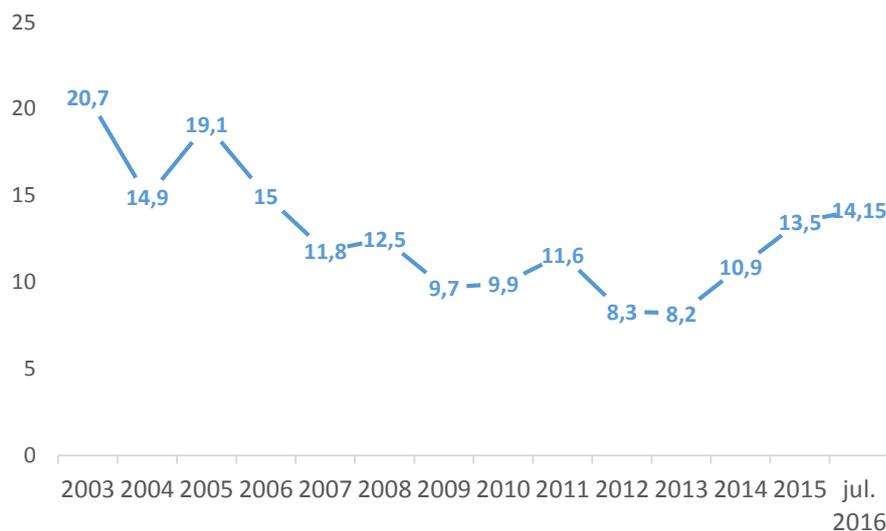
Concomitantemente, Mantega, que se mantinha no MF, adotou uma política de valorização do salário mínimo, fez concessões temporárias na área de infraestrutura física-econômica para iniciativa privada, ampliou as políticas de redistribuição de renda, realizou desonerações tributárias e intensificou e expandiu os créditos pessoais – com destaque para o programa como Minha Casa, Minha Vida – e os subsídios para empresários via BNDES e pelos bancos públicos,

Percebe-se que até 2011, o MF não conseguiu concretizar o projeto Social Desenvolvimentismo no quesito de adaptabilidade do regime macroeconômico, uma vez que Meirelles continuava no comando do BCB, mantendo uma política econômica ortodoxa. O regime macroeconômico dos governos petistas se modificou a partir de 2011 – após a crise *subprime mortgage* nos EUA, da *European Sovereign Debt Crisis* e com as oscilações, com tendência de queda, nos preços das *commodities*. O projeto Social Desenvolvimentismo, durante o governo Dilma, objetivou, assim, aperfeiçoar e adaptar o regime macroeconômico para comportar ações de um Estado desenvolvimentista e seu modelo de *plan rational*. Era o início da Nova Matriz Econômica, termo criado pelo então Secretário de Política Econômica do MF Márcio Holland Romero em 2012 para caracterizar a política macroeconômica do governo Dilma e sua flexibilização do tripé.

### 3.1.2 Nova Matriz Econômica

A Nova Matriz Econômica pode ser resumida como: juros mais baixos, tentativa de manter o câmbio desvalorizado para aumentar a competitividade, superávit primário adaptável de acordo com as necessidades da economia, política de desonerações

tributárias, ampliação do crédito e das políticas compensatórias focadas. Era a investida política para reviver o caráter político do regime macroeconômico em vez de seu aspecto técnico e mercadológico. A partir de 2012, o governo reduziu a taxa Selic, chegando em outubro de 2012 em 7,14% com média de 8,3% ao ano (CARVALHO, 2018).



Fonte: BCB (2019). Elaboração própria.

Gráfico 6 - Taxa média de juros (Selic) ao ano no Brasil em % (2003 – 2016)

Em 2011, o BCB também conseguiu depreciar um pouco o câmbio ao impor alíquota de 6% do IOF para ingressos de capital estrangeiro direcionado para as garantias de derivativos e 1% de IOF sobre posições vendidas dos derivativos de câmbio acima de US\$ 10 milhões. “Em outras palavras, o Banco Central passou a taxar as apostas em uma queda do dólar ante o real no mercado de futuros, que estavam se tornando autorrealizáveis” (CARVALHO, 2018, p.61).

Em julho de 2011, a taxa de câmbio nominal era R\$ 1,56; em julho de 2012 foi para R\$ 2,03; e em outubro de 2015 estava em R\$ 3,88. Todavia, a desvalorização foi fraca, não conseguindo atingir o que Bresser-Pereira; Oreiro; Marconi (2016) denominam de taxa de câmbio de equilíbrio industrial. Então, a desvalorização não alcançou êxito para beneficiar o exportador brasileiro e o crescimento industrial.



Fonte: BIS (2018). Elaboração CalcBank.

Gráfico 7 - Taxa de câmbio real do Brasil e dos EUA perante uma cesta de moedas (1994 – 2018)

Os incentivos dados a iniciativa privada por meio de uma política fiscal expansiva com o intento de dinamizar a demanda agregada começaram com a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para automóveis em 2008, ainda no governo Lula, como mecanismo para combater a crise internacional, mas “[...] foi durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff que a política de desonerações ganhou centralidade na política econômica. [...] um dos principais eixos das políticas fiscal e industrial do governo” (CARVALHO, 2018, p.69). A política de desoneração, que era temporária e específica para determinado setor, foi progressivamente sendo estendida para outros produtos de consumo duráveis como: linha branca, móveis, matérias de construção, bens de capital e alguns alimentos.

O governo Dilma preferiu privilegiar as isenções fiscais ao invés de investimentos públicos como estratégia de crescimento. Dilma tentou transferir para a iniciativa privada a capacidade de investimento e de dinamização do mercado perdida pelo Estado por conta da queda na entrada de capital e do *boom* de *commodities*. Os investimentos autônomos do governo federal diminuíram, mas aumentaram as exonerações fiscais e os subsídios e os créditos via banco públicos e BNDES.

Em 2013, pela primeira vez na história recente, a oferta de crédito dos bancos públicos superou o montante ofertado pelo sistema privado nacional e estrangeiro. Neste ano os bancos públicos responderam por 51,2% de todo o crédito ofertado no mercado nacional. O crescimento do papel do BNDES e sua política de “escolha dos vencedores” são elementos marcantes neste contexto de ampliação da intervenção econômica do estado no período (CURADO, 2017, p. 140).

Em 2013, o governo Dilma reduziu as alíquotas do Programa de Integração Social (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e do IPI de alguns alimentos e produtos de higiene pessoal com a intenção de ampliar a cesta básica das famílias de baixa renda. Além disso, o governo Dilma utilizou o poder estatal de precificar alguns setores, como o de energia elétrica e os de combustíveis. Segundo Curado (2017, p.140), “Preços livres acumularam alta de 7,06%, enquanto os preços administrados aumentaram apenas 1,54%”.

As medidas agradaram a FIESP, ou seja, os capitalistas produtivistas, que de acordo com Bastos (2017), as solicitavam desde 2011.

[...] Dilma Rousseff tinha atendido a várias das bandeiras defendidas pela FIESP ao longo dos anos, no que se chamaria de “nova matriz econômica”: redução de taxas de juros e tarifas de energia elétrica; desonerações tributárias e crédito subsidiado; desvalorização cambial e protecionismo industrial seletivo; concessões de serviços públicos para a iniciativa privada. Algumas dessas iniciativas foram, inclusive, solicitadas em documento entregue ao governo e assinado em conjunto com outras organizações empresariais e centrais sindicais em 2011 (BASTOS, 2017, p. 03).

Essas medidas aliadas com o aumento do salário mínimo e a redução dos juros, em um primeiro momento, fizeram com que a formação bruta de capital fixo (FBKF), saísse de 19,1% em relação ao PIB em 2009 para 20,9% em 2013.

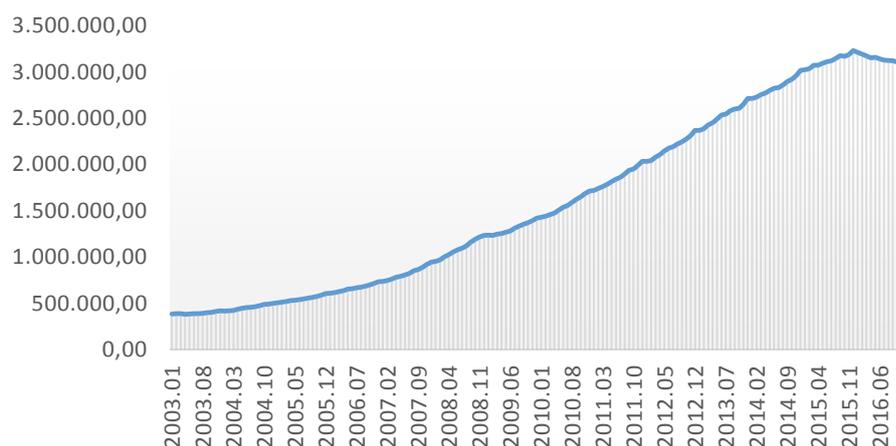


Fonte: IPEA (2019). Elaboração própria.

Gráfico 8 - Taxa de investimento (FBKF) em relação ao PIB no Brasil em % (2003 – 2017)

Os incentivos e subsídios fiscais durante a Nova Matriz Econômica pautaram-se basicamente, de acordo com Prates, Fritz, Paula (2017), em desonerações tributárias de setores de alta articulação para frente e para trás na cadeia produtiva. O objetivo era elevar o grau de competitividade do setor industrial nacional. As desonerações foram parte importante da política industrial do período, assim como a ampliação do crédito para investimentos por meio das ações dos bancos públicos.

No período de Dilma, as operações de crédito subsidiados tanto para empresas quanto para pessoas físicas feitas por bancos públicos expandiram expressivamente. As empresas foram beneficiadas por linhas de crédito, como o Programa de Sustentação do Investimento, a juros subsidiados via BNDES. Para as famílias, grande parte da expansão do crédito ocorreu pela execução do Programa Minha Casa e Minha Vida para subsidiar crédito imobiliário para determinadas faixas de renda (CARVALHO, 2018).



Fonte: BCB (2019). Elaboração própria.

Gráfico 9 - Operações de crédito do sistema financeiro – saldo pessoa física e jurídica no Brasil em R\$ (2003 – 2016)

Além disso, o governo Dilma tentou em reduzir o *spread* bancário, que é a diferença entre a remuneração que o banco paga ao aplicador para captar recurso e o quanto esse banco cobra para emprestar o mesmo dinheiro. Teoricamente com a redução da Taxa Selic, o *spread* também deveria cair, facilitando o acesso ao crédito com custos menores para uma parcela maior da população brasileira. No primeiro semestre de 2012, Tombini, Mantega e Dilma afirmaram que a redução do *spread* seria prioridade para a política econômica do governo. Para tanto, o governo dinamizou a concorrência bancária

ao reduzir agressivamente os juros e ao ampliar os limites para diversas linhas de financiamento do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal com objetivo de acirrar concorrência com demais bancos (SINGER, 2018).

De acordo com Singer (2018), a Nova Matriz Econômica intensificou o embate contra o capitalista rentista ao mesmo tempo em que apostou na coalização entre os capitalistas produtivistas e os trabalhadores. Dilma Rousseff, ao contrário de Lula, buscou romper com o rentismo ao reduzir os juros e forçar os *spreads* para baixo. O conflito entre Dilma e os rentistas foi publicitado, inclusive em pronunciamento oficial em rede de televisão nacional, pela própria Presidenta e sua equipe em diferentes ocasiões a partir de fevereiro de 2012. Nas palavras de Singer:

[...] a nova matriz implicava em comprar brigas inéditas, uma vez que confrontava o poderoso sistema financeiro para manter o crescimento e obter a reindustrialização. [...] Lula sempre operou nas margens, evitando o confronto. Quando a resistência surgia, ele a tangenciava. Dilma, ao contrário, entrava em combate (SINGER, 2018, p.48).

Sobre o *spread* bancário e os exorbitantes lucros do sistema financeiro, Guido Mantega, em entrevista ao portal G1 afirmou: “A taxa de captação é de, no máximo, 9,75% ao ano. Estão captando a 9,75% e emprestando a 30%, 40%, 50% ou 80% ao ano dependendo das linhas de crédito. Essa situação não se justifica” (MANTEGA, 2012). A ameaça de perda de lucratividade do setor financeiro fez com que a Federação Brasileira de Bancos (Frebaban) agisse e começasse a desestabilizar o governo. “Compreende-se que, daí em diante, derrubar Mantega tenha se convertido em meta permanente no meio financeiro” (SINGER, 2018, p. 50).

Outro ponto do modelo do Social Desenvolvimentismo praticado pela Dilma foi a valorização do salário mínimo e a ampliação das políticas sociais compensatórias de redistribuição de renda para diminuir a desigualdade, a miséria e para aumentar o consumo do mercado interno. Em relação as políticas sociais compensatórias, o carro chefe com certeza foi o Bolsa Família.

O Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda criado em outubro de 2003. O PBF unificou e ampliou os programas anteriores de renda como: Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação (Bolsa Escola), Cadastramento Único do Governo Federal, Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação), Programa auxílio-Gás e Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Fome Zero).

O PBF é um programa inspirado nas políticas compensatórias do Social Liberalismo. O Programa realiza transferência em dinheiro (não em espécie) para famílias – não para indivíduos – que estão focalizados na extrema pobreza, na pobreza, vulneráveis e não pobres. De acordo com o PBF, em 2011, as famílias na extrema pobreza possuem renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 70,00, acima disso e inferior a R\$ 140,00 estão os pobres. Os vulneráveis são aquelas famílias com renda *per capita* maior ou igual a R\$ 140,00 e menor do que R\$ 560,00. Os não pobres têm renda *per capita* maior ou igual a R\$ 560,00 (SOUZA, OSORIO, 2013).

Para receber a Bolsa Família, os beneficiários precisam cumprir condicionalidades específicas focadas na saúde e na educação dos filhos, como realizar todas as vacinações de acordo com o Programa de Imunização do governo federal, participar de atividades de educação nutricional e comparecer nas consultas de pré-natais e pós-natais (RASELLA *et al.*, 2013).

Dilma Rousseff, ao assumir a presidência, ampliou e potencializou o PBF ao adotar o Programa Brasil Sem Miséria em 2011. O objetivo do Brasil Sem Miséria era a erradicação da pobreza extrema de cerca de 16 milhões de pessoas (conforme dados do Censo Demográfico de 2010) até o ano de 2014<sup>77</sup>. Com Brasil Sem Miséria, o PBF recebeu maior atenção e se criou o Benefício de Superação da Extrema Pobreza. Esse foi caracterizado pela transferência de valor variável, buscando elevar a renda dos beneficiários até certo ponto – benefício tipo *top-up* – viabilizando com que as famílias saíssem da extrema pobreza (SOUZA *et al.*, 2019).

Dilma, em particular, que adotou o “Brasil sem miséria”, promoveu uma série de iniciativas em torno de três eixos: “garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços”. No que se refere à transferência de renda, aumentou o valor do Bolsa Família em 46% para as casas que tivessem crianças e adolescentes até quinze anos, estabeleceu um benefício para as mulheres gestantes e as que tinham bebês em fase de amamentação, criou um novo pagamento às famílias com crianças até seis anos (depois estendido também até os quinze anos) [...] (SINGER, 2018, p. 83).

Durante o governo de Dilma, o número de família atendida pelo PBF saiu de aproximadamente 12 milhões para 14 milhões, abarcando mais de um quinto da população brasileira (cerca de 50 milhões de pessoas) e investiu aproximadamente R\$ 24 bilhões por ano, algo em torno de 0,4% do PIB. A média do valor recebido por cada

---

<sup>77</sup>As análises da diminuição da desigualdade e da mobilidade de classes sociais no período serão examinadas no capítulo quatro.

família no período Lula era em torno de R\$ 80,00, no governo Dilma ficou R\$ 140,00 (ver gráficos 10 e 11). O valor máximo que cada família conseguia receber também aumentou durante a gestão de Dilma por conta do Benefício de Superação da Extrema Pobreza, fazendo com que algumas famílias ganhassem até R\$ 372,00 por mês (SOUZA *et al.*, 2019)<sup>78</sup>.

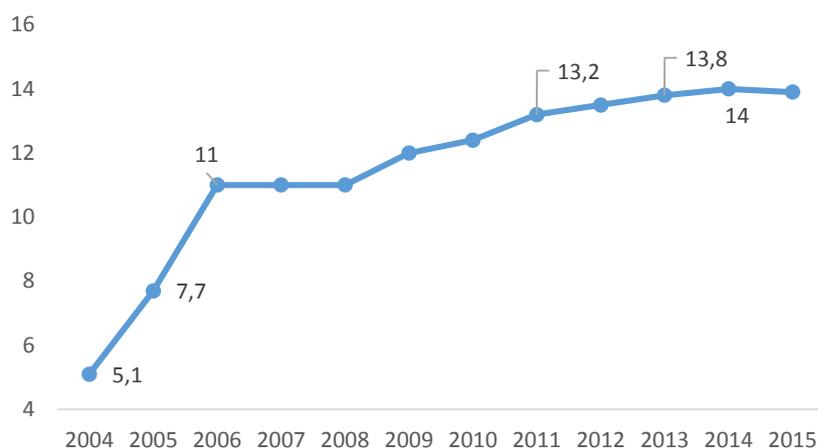
A título de comparação, de acordo com a organização Transparência Brasil, o Congresso Nacional custou R\$ 8,51 bilhões em 2013, o que é equivalente a 0,19% do PIB na época. O Brasil ocupa a quinta colocação entre 29 países com o Congresso Nacional mais caro. O país está à frente da Alemanha, da França, dos EUA, do Canadá, entre outros (SAGI-MCidadania, 2019; SOUZA *et al.*, 2019)

Não é somente o custo do Congresso Nacional que destoam dos demais países. O poder judiciário brasileiro é um dos mais caros do mundo. Segundo estudo feito pelo cientista político Luciano Da Ros, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em 2013, o judiciário brasileiro custou R\$ 55 bilhões aos cofres públicos. Isso é o equivalente a 1,3% do PIB do país na época. O gasto é maior do que países como: EUA, Espanha, Inglaterra, entre outros. A pesquisa mostra que o maior gasto do judiciário brasileiro é com servidores e não com juízes. Na verdade, segundo o estudo, o Brasil carece de juízes, mas sobram servidores da justiça. A Alemanha, por exemplo, possui 24,7 juízes e 66,9 servidores da justiça por 100 mil/hab., enquanto o Brasil possui 8,2 juízes e 205,0 servidores da justiça por 100 mil/hab (DA ROS, 2015).

A comparação serve para mostrar que o PBF é uma política pública barata e gera retorno. Segundo estudo do Neri, Vaz e Souza (2013), o capital investido no PBF tem efeito multiplicador, uma vez que para cada R\$ 1,00 transferido via Bolsa Família o consumo final do total da economia aumenta R\$ 1,98 e no consumo final das famílias o aumento é de R\$ 2,40. A renda disponível bruta das famílias aumenta para R\$ 1,48 para cada R\$ 1,00 transferido via PBF. O efeito multiplicar do PBF faz com que, se a oferta for perfeitamente elástica e os demais pressupostos forem respeitados, um aumento adicional de 1% do PIB para a transferência do Bolsa Família se traduziria em aumento de 1,98% na atividade econômica.

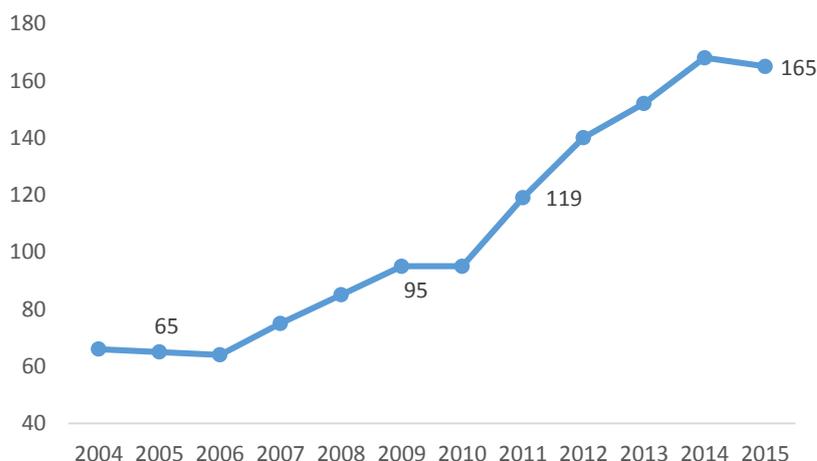
---

<sup>78</sup> Entre 2011 e 2014, ademais, houve inserção de meio milhão de beneficiários no Benefício de Prestação Continuada (BPC) que garante um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência de qualquer idade e ao idoso com mais de 65 anos que não possui uma renda suficiente para manter a si mesmo e à sua família (SINGER, 2018).



Fonte: SAGI-MCidadania (2019). Elaboração própria.

Gráfico 10 - Número de famílias beneficiárias do PBF no Brasil em milhões (2004 – 2015)



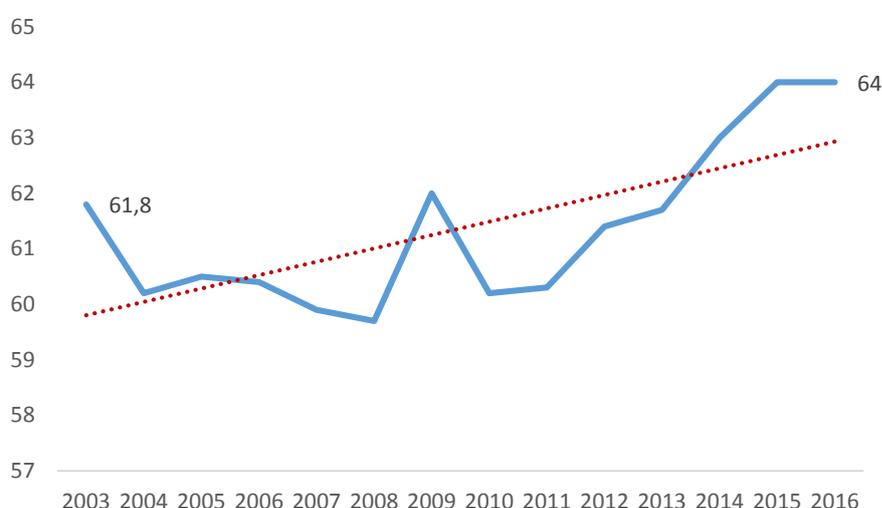
Fonte: SAGI-MCidadania (2019). Elaboração própria.

Gráfico 11 – Valor médio das transferências do PBF por família no Brasil em R\$ (2004 – 2015)

Em relação a política de valorização do salário mínimo (ver tabela 2 e 3), o governo Dilma criou uma lei para estabelecer um regime de aumento. A lei 12.382 de 25 de fevereiro de 2011 oficializou um mecanismo de atualização do salário mínimo calculado com a correção da inflação – medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do ano anterior mais a variação do PIB de dois anos anteriores.

A ampliação e a facilitação do acesso ao crédito, o aumento e a expansão das políticas compensatórias de distribuição de renda e a valorização do salário mínimo tiveram como resultados imediatos: i) aumento da participação do consumo da família no PIB e ii) aumento das importações de manufaturados.

O volume de vendas do mercado varejista dobrou de tamanho durante os governos do PT e de seus aliados. Milhões de brasileiros que eram quase excluídos dos mercados de bens e serviços se transformaram em consumidores. [...] Muitos brasileiros compraram seu primeiro carro zero quilômetro. Nos últimos anos, a produção de automóveis aumentou extraordinariamente (SICSÚ, 2013, p. 31).



Fonte: IBGE (2019); IPEA (2019). Elaboração própria.

Gráfico 12 - Participação do Despesa de Consumo Famílias no PIB do Brasil em % (2003 – 2016)

No entanto, o resultado foi truncado e não estrutural, assim como outros do período. O governo Dilma ao aumentar o salário mínimo, ampliar o crédito e as políticas sociais compensatórias de redistribuição de renda sem conseguir bloquear as importações de manufaturados mediante câmbio desvalorizado<sup>79</sup> e diminuindo os investimento públicos (ver: gráficos 5 e 7) fez com que ocorresse vazamento entre o primeiro motor do Social Desenvolvimentismo e o aumento da produtividade, substituição de importações e ampliação, integração e sofisticação produtiva (ver figura 3). Em outras palavras, o

<sup>79</sup> Outros mecanismos, por exemplo tarifas de importação, taxa de câmbio diferenciadas não podem mais serem adotados atualmente com risco de serem interditados pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

primeiro motor do Social Desenvolvimentismo – ampliação do consumo popular – rodou, mas sua energia não foi utilizada pelo Brasil, vazou para outras economias, especialmente a chinesa<sup>80</sup>.

A despeito do mercado doméstico ter crescido, não houve aumento da produção industrial, especialmente pós-crise 2008 e no governo Dilma. As importações de bens industrializados, particularmente os intensivos em tecnologia, cresceram muito mais, empurrando o Brasil para um processo de desindustrialização e reprimarização da estrutura produtiva, ou seja, ocorreu uma especialização regressiva. As exportações de bens primários pelo Brasil aumentaram expressivamente isso (ver gráficos 13,14, 25 e 26). Um dos problemas foi o câmbio sobrevalorizado, o outro foi a queda dos investimentos públicos durante o governo Dilma, que preferiu privilegiar as isenções fiscais ao invés de investimentos públicos como estratégia de crescimento. Sobre esse item, Keynes afirma:

Quando a renda agregada aumenta, o consumo agregado também aumenta, porém não tanto quanto a renda. Em consequência, os empresários sofreriam uma perda se o aumento total do emprego se destinasse a satisfazer a maior demanda para consumo imediato. Dessa maneira, para justificar qualquer volume de emprego, deve existir um volume de investimento suficiente para absorver o excesso da produção total sobre o que a comunidade deseja consumir quando o emprego se acha a determinado nível. [...] Daqui se segue, portanto, que dado o que chamaremos de propensão a consumir da comunidade, o nível de emprego [...] dependerá do montante de investimento corrente (KEYNES, 1988, p.35).

De acordo com Morceiro (2018), a demanda doméstica por produtos da indústria de transformação cresceu no Brasil durante os governos de Lula e de Dilma, todavia houve um grande vazamento de demanda para o exterior na forma de importações. Citando o autor: “O vazamento de demanda foi generalizado setorialmente, com maior intensidade nas indústrias de alta e média-alta tecnologia” (MORCEIRO, 2018, p.14). O projeto do Social Desenvolvimentismo petista, para Morceiro (2018), falhou em tentar reconstruir adensamento e elos produtivos em setores com grande defasagem tecnológica e nos setores com cadeia produtiva curta, como *commodities*.

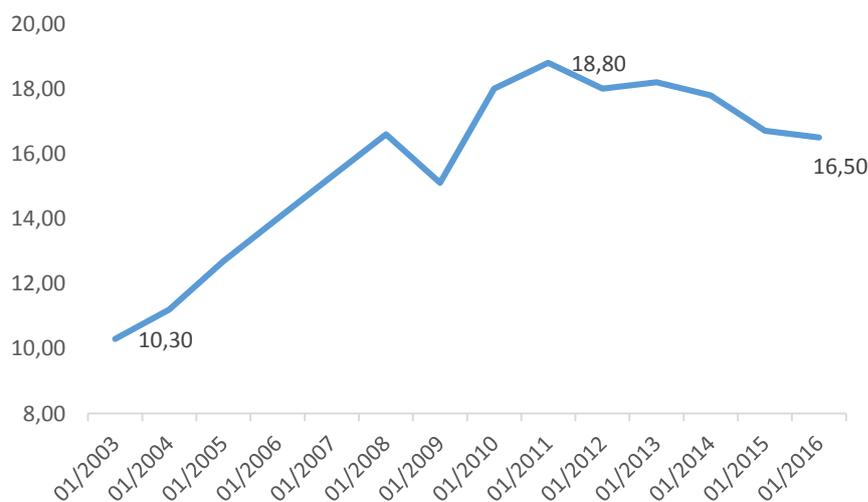
Em relação ao vazamento da renda para o exterior por conta da sobrevalorização da taxa de câmbio, o receio que Bielschowsky (2012) apontou, no seu já clássico texto em que apresenta os três motores da expansão econômica do Social Desenvolvimentismo,

---

<sup>80</sup> Para entender a relação de dependência que se estabeleceu entre Brasil-China ver: Moraes; Aguiar; Tauil (2018).

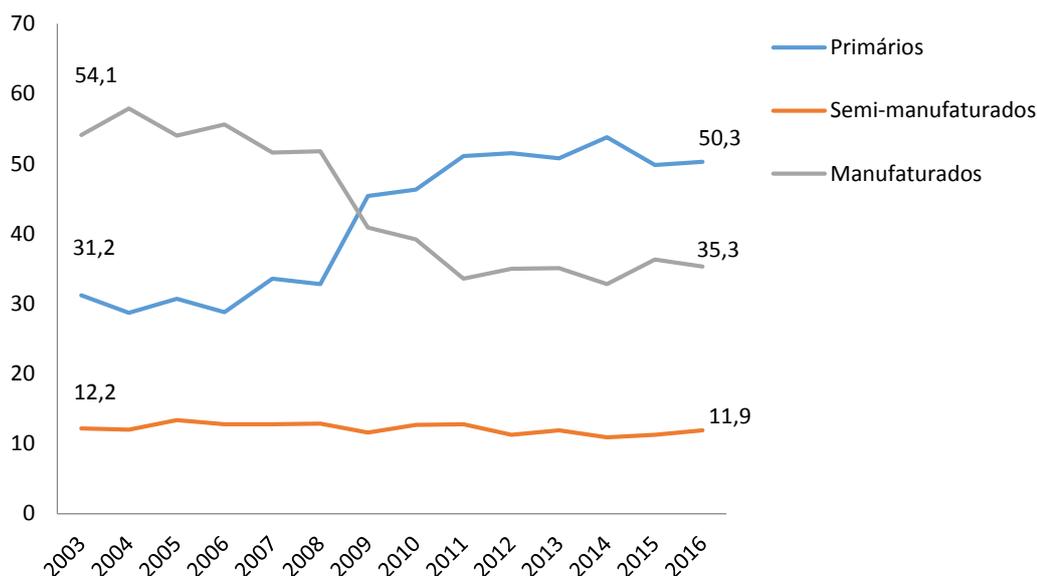
concretizou-se, isto é, a produção de manufaturados estimulado pelo consumo de massa não foi feito no Brasil, mas em outro país. Relembrando as palavras de Bielschowsky “[...]. **será que a produção em massa estimulada pelo consumo de massa será feita no país ou teremos consumo de massa no Brasil e produção em massa na China?** (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 739, grifo no original).

De acordo com Carvalho (2018, p.43), “Se o comércio cresce e a indústria não, é porque os produtos comprados estão sendo produzidos em outro lugar”. Para Sicsú (2013, p.45) “O nosso mercado está sendo invadido por produtos importados. Em outras palavras, a demanda brasileira cria empregos no exterior”. Ocorreu exatamente isso (ver gráficos 13,14, 25 e 26). O total de importações do país cresceu 103,4% no acumulado entre 2005 e fim de 2010 em termos reais. O coeficiente de penetração das importações – a preços constantes – da indústria de transformação subiu mais do que seis pontos percentuais entre 2003 a 2016. Ao mesmo tempo, a participação dos manufaturados no total das exportações brasileiras caiu de 54,1% para 35,3% no mesmo período.



Fonte: CNI (2019). Elaboração própria.

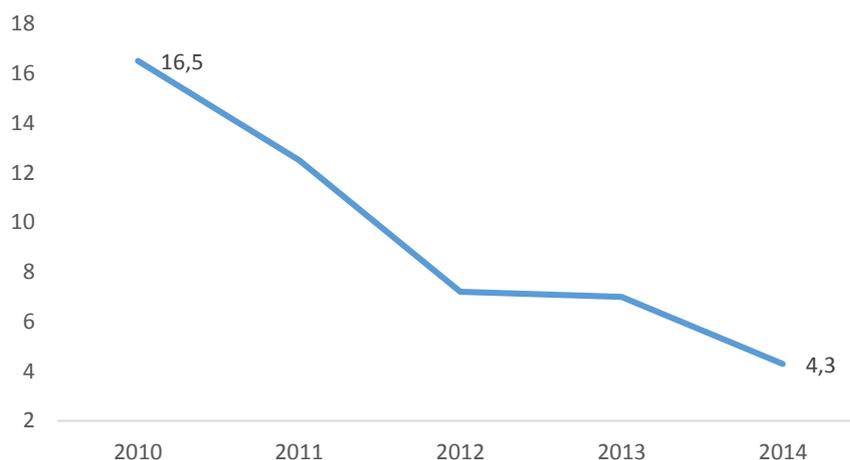
Gráfico 13 - Coeficiente de penetração das importações no Brasil a preço constante – indústria de transformação em % (2003 – 2016)



Fonte: MDIC (2017). Elaboração própria.

Gráfico 14 - Participação no total das exportações do Brasil em % (2003 – 2016)

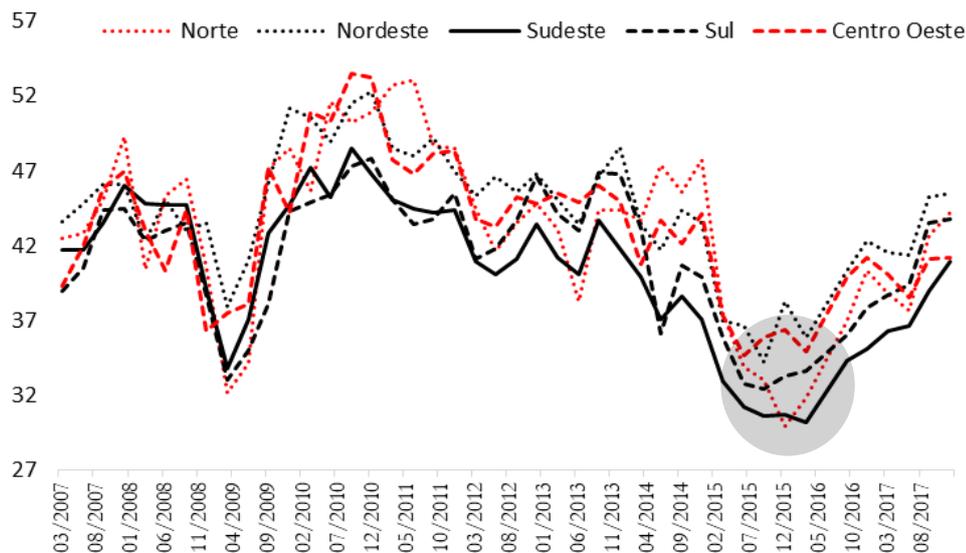
O aumento do salário mínimo sem se atentar para o vazamento das importações em razão da taxa de câmbio fora do preço de equilíbrio industrial e sem aumento dos investimentos estatais ocasionaram outro fator: a redução da taxa de lucro do capitalista produtivo. De acordo com Oreiro (2017), a Taxa de Retorno sobre o Capital Próprio (ROE) durante o auge da Nova Matriz Econômica, 2010-2014, sofreu drástica queda a partir de 2011. Considerando a ROE das empresas brasileiras não financeiras de capital aberto e das maiores empresas não financeiras de capital fechado, o valor da ROE em 2010 que era de 16,5% fecha em 4,3% em 2014, valor inferior ao da inflação daquele ano, que foi de 6,4%, logo a ROE foi negativa em termos reais.



Fonte: OREIRO (2017). Elaboração própria.

Gráfico 15 - Evolução da Taxa de retorno sobre o capital próprio das empresas brasileiras não financeiras em % (2010 – 2014)

Outro indicador para medir a taxa de lucro é o índice de satisfação com a margem de lucro operacional oferecido pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI). Em junho de 2007, ou seja, no período pré-crise de 2008 e ainda no governo Lula a média entre as regiões era de 42,36%; enquanto que em março de 2015, isto é, no começo do segundo governo Dilma e depois de praticamente quatro anos da Nova Matriz Econômica, a média entre as regiões era de 36,1%. Se analisar somente o índice de satisfação com a margem de lucro operacional do setor da indústria de transformação, por ser o setor responsável por maior sofisticação produtiva, logo mudança estrutural da produção e desenvolvimento econômico, os números são em junho de 2007 de 41,5% e em março de 2015 de 35,4% (CNI, 2019).



Fonte: CNI (2019). Elaboração própria.

Gráfico 16 - Índice de satisfação com a margem de lucro operacional dos empresários industriais no Brasil por região em % (2007 – 2017)

Entre uma das razões que explicam a tendência de queda da taxa ROE e do Índice de Satisfação com a Margem de Lucro Operacional dos Empresários no Brasil é, segundo estudo publicado pelo Centro de Estudos de Mercado de Capitais (CEMEC) de 2015, a incapacidade das empresas não financeiras de transferir para o preço de venda a totalidade dos aumentos verificados em seus custos operacionais. O setor industrial, especialmente o da indústria de transformação, foi o que apresentou, de acordo com CEMEC (2015), a maior redução da margem de lucro. O estudo, ainda, aponta como principal razão da queda das margens de lucro pelo setor industrial o aumento do Custo Unitário do Trabalho.

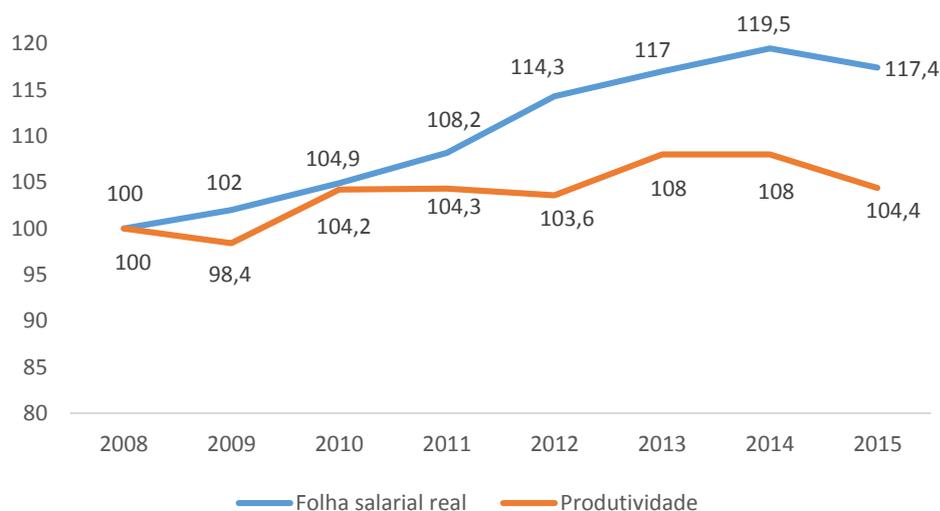
O Social Desenvolvimentismo apregoa que o crescimento econômico tem de ser puxado pelo aumento dos salários acima do crescimento da produtividade do trabalho. O regime de crescimento baseado no *investment and wage-led growth strategy*, teoricamente, levaria o país ao desenvolvimento econômico por meio do incremento do consumo de massas, maior investimento público em infraestrutura econômica e social, consequentemente, maior sofisticação produtiva.

Para Oreiro (2017), entretanto, durante a execução do modelo pelos governos do PT, sobretudo no período Dilma, notou-se que o aumento do salário acima do crescimento da produtividade do trabalho ao mesmo tempo em que a taxa de câmbio se manteve sobrevalorizada – a desvalorização empregada pela Nova Matriz Econômica foi

insuficiente – impossibilitaram o repasse do aumento do Custo Unitário do Trabalho para os preços dos produtos industriais por conta da severa concorrência dos produtos importados que usufruíram da taxa de câmbio sobrevalorizada brasileira.

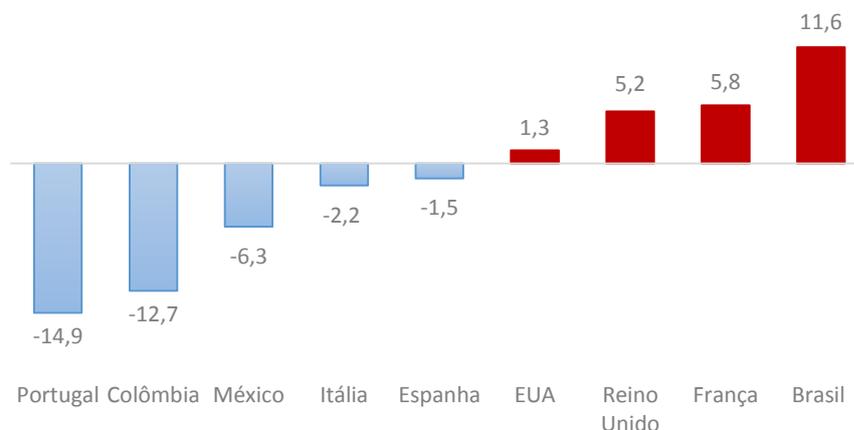
Com esse cenário de forçar o primeiro motor do Social Desenvolvimentismo e o declínio do ciclo de *commodities*, o Brasil ficou um país caro para se produzir bens manufaturados, era melhor importar ou transferir as indústrias nacionais para outras economias. Não é por acaso que neste período, houve um movimento de empresários brasileiros migrando sua produção para o Paraguai, inclusive a própria FIESP incentivou estudos e encontros acerca do tema em 2013. Entre as vantagens elencadas pela FIESP de trocar a sede de sua produção do Brasil para o Paraguai estavam: sistema tributário simples, custos trabalhistas, energéticos e financeiros menores, baixa burocracia, acesso a insumos e matérias-primas, facilidade de negociação com Argentina, Brasil e para os países do Pacífico. De acordo com Ministério da Indústria do Paraguai entre 2012 – 2017 de cada dez indústrias que se instalaram no país, sete eram de brasileiros. As empresas de origem brasileira atuando no Paraguai representavam 69% do total de maquiladoras (CARNEIRO, 2017; MACIEL, 2017).

Verifica-se que o regime de crescimento baseado no *investment and wage-led growth strategy* do projeto do Social Desenvolvimentismo petista fez com que houvesse aumento de consumo no Brasil, mas não ampliação, integração e sofisticação da produção nacional (ver gráficos, 13, 14, 25 e 26). Entre 2003 a 2014, enquanto o salário mínimo no Brasil subiu 74,11%; a produtividade cresceu, no mesmo período, somente 21%, ou seja, uma média de 1,9% ao ano. Outros países emergentes, como a Rússia e a China mantiveram um aumento de produtividade de aproximadamente 3,5% e 9,6% ao ano respectivamente (BANCO MUNDIAL, 2016). Por conta da baixa taxa de lucro, o economista Bresser-Pereira afirmou em entrevista à Rede Brasil Atual em janeiro de 2017: “O PT, brinco, inventou o capitalismo sem lucro” (DRUMMOND, 2017).



Fonte: CHAHAD; KARPAVICIUS (2019). Elaboração própria.

Gráfico 17 - Folha salarial real e produtividade<sup>81</sup> na Indústria de Transformação no Brasil



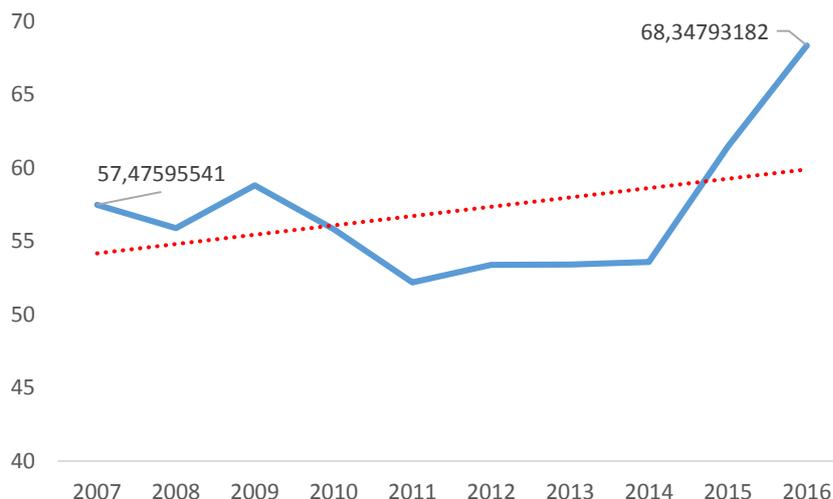
Fonte: FIRJAN (2014). Elaboração própria.

Gráfico 18 - Custo Unitário do Trabalho da Indústria de Transformação – Países selecionados. Variação acumulada em 12 meses entre em % e em moeda local (2010 – 2014)

Além disso, outras medidas na Nova Matriz Econômica de alto custo para as contas públicas e de baixo eficácia no aceleração do crescimento estrutural tiveram impacto negativo sobre as receitas do governo e dificultaram a estabilização da dívida pública. A inclusão de diversos setores produtivos na lista de beneficiados de desoneração

<sup>81</sup> A produtividade foi calculada pela divisão da produção física pelo número de horas trabalhadas

fiscal, o aumento do crédito para empresas via BNDES, que utilizou recursos oriundos do Tesouro Nacional, e o controle de preços da energia e de combustíveis por parte do governo geraram uma forte perda de arrecadação e de descontrole das contas públicas. A dívida bruta do setor público que estava em média de 55,8% em relação ao PIB quando a Dilma assumiu o governo em 2010, foi para uma média de 68,3% no final de 2016.



Fonte: BCB (2019). Elaboração própria.

Gráfico 19 - Dívida bruta do setor público do Brasil em % do PIB – média anual (2007 – 2016)

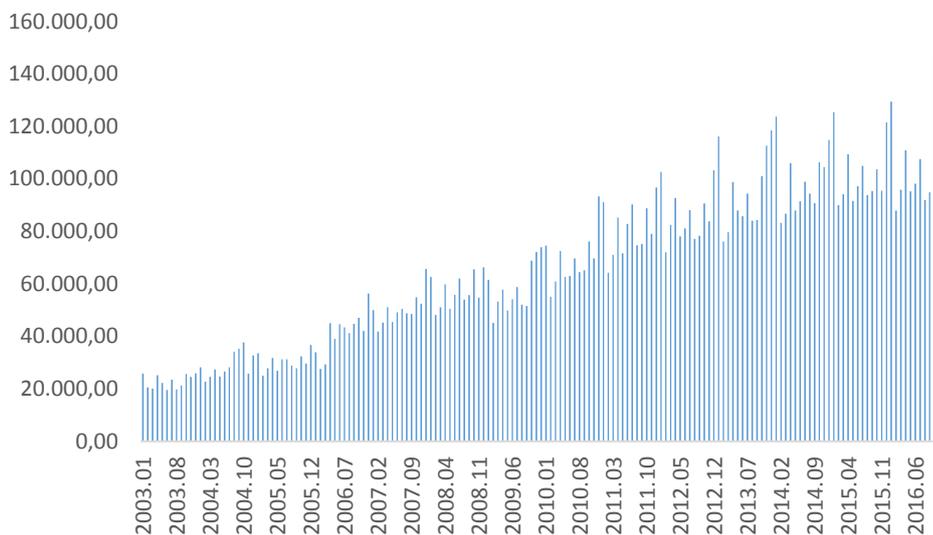
De acordo com Gobetti e Orair (2017), o período de Dilma e da Nova Matriz Econômica começou com aumento do resultado primário em 2011, entretanto a partir disso enfrentou uma queda e, em 2014, o Brasil teve déficit primário de - 0,9% do PIB, pior resultado desde 1997 que foi de 0,2% do PIB. Os estudos de Gobetti e Orair (2017) excluíram os efeitos da contabilidade criativa e das manobras fiscais – as famosas pedaladas fiscais – fatores que seriam usados como acusação para a queda de Dilma em agosto de 2016.



Fonte: Gobetti e Orair (2017). Elaboração dos autores.

Gráfico 20 – Resultado primário do governo federal do Brasil (1997 – 2016)

[...] em uma primeira análise dos dados, o comportamento das receitas e não tanto o das despesas que se modificou em duas décadas e determinou a inflexão nos resultados fiscais. Entre 1997 e 2008, o resultado primário cresceu – puxado pelas receitas – de 0,2% do PIB para 2,7% do PIB, embora no mesmo período a despesa primária tenha crescido de 14,1% do PIB para 16,3% do PIB. Entre 2008 e 2016, em uma conjuntura dominada por crises econômicas internacionais e nacionais, a despesa cresceu mais 3 pontos percentuais (p.p.) do PIB (sendo 2 p.p. em benefícios sociais e 0,8 p.p. em subsídios), e a receita despencou 2,4 p.p. do PIB (GOBETTI; ODAIR, 2017, p.24).



Fonte: Receita Federal (2019). Elaboração própria.

Gráfico 21 - Arrecadação das receitas federais do Brasil em R\$ (2003 – 2016)



Fonte: Receita Federal (2019). Elaboração própria.

Gráfico 22 - Carga tributária bruta em relação ao PIB no Brasil em % (2003 – 2016)

O desajuste das contas públicas, a desorganização do governo federal em equilibrar os cinco preços macroeconômicos, o fim do ciclo de *commodities* e a queda no fluxo de IED fizeram com que a economia brasileira começasse a sofrer forte pressão inflacionária. A inflação saiu de 5,91% em 2010 e chegou a 10,67% em 2015. O cenário não era dos melhores, o PIB brasileiro em 2015 tinha sido de -3,8% (ver gráfico 23).

Tudo isso fez com que houvesse queda no investimento oriundo da FBKF e no investimento do setor público no final de 2013 e declínio em 2014. Para Keynes (1983), mudanças abruptas dos investimentos da FBKF são, usualmente, alterações das percepções dos capitalistas produtivistas a respeito da taxa de retorno de capital, ou seja, do seu lucro. A queda no investimento consolidado do setor público, por seu turno, pode ser sinal de possível descontrole das contas públicas, sinalizando insolvência.



Fonte: IBGE, 2019. Elaboração própria.

Gráfico 23 - Variação do PIB total no Brasil em % (2003 – 2016)

A pressão inflacionária, que se iniciou com o começo do declínio do ciclo de *commodities* em 2011 e com o desarranjo dos preços macroeconômicos para esse novo cenário internacional, foi, sobretudo, de serviços. Segundo Carvalho (2018), os setores de serviços que mais cresceram durante os governos do PT foram os de baixa sofisticação tecnológica, mas com uso intensivo em trabalho, ou seja, alto custo de contratação de mão-de-obra e com baixa concorrência internacional, logo capazes de repassarem os aumentos do Custo Unitário do Trabalho para os preços sem perder o mercado – diferentemente da indústria de transformação (ver gráficos 15, 16, 17 e 18).

Ano	Inflação (%)
2003	9,3
2004	7,6
2005	5,69
2006	3,14
2007	4,46
2008	5,9
2009	4,31
2010	5,91
2011	6,5
2012	5,84
2013	5,91
2014	6,4

2015	10,67
2016	6,28

Fonte: IPEA (2019). Elaboração própria.

Tabela 4 – Taxa de Inflação (2003 – 2016)

Tais peculiaridades fizeram com que os preços de serviços – fundamentalmente os setores de alimentação e bebidas, cinema, agência de viagens e operadores de turismo, serviço de limpeza em prédios e domicílios e de serviços pessoais como cabeleireiros, tratamento de beleza, entre outros – crescessem a um ritmo superior ao Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) durante a segunda metade dos anos 2000.

Conforme afirma Carvalho (2018), a inflação nos serviços de alguns trabalhadores com baixa sofisticação tecnológica, mas com uso intensivo de mão-de-obra gerou aumento de renda para classe baixa, por outro lado, teve impacto negativo na renda da classe média composta por trabalhadores formalizados e por profissionais liberais, sobretudo. Não é por acaso que é a classe média a primeira a demonstrar maior insatisfação com o modelo do Social Desenvolvimentismo petista, pois não conseguia acessar esses serviços com a mesma facilidade que anteriormente.

Nesse sentido, o descontentamento dessas classes e a participação delas nos protestos de junho de 2013 e nas manifestações em favor do impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2015 e 2016 têm bases materiais. [...] Em alguma medida, o que era inflação para uns, foi ganho de renda para outros. [...] O crescimento dos setores de serviços de baixa sofisticação tecnológica, intensivos em trabalho e marcados por menores ganhos de produtividade, contribui para acirrar conflitos distributivos (CARVALHO, 2018, p. 47).

Durante o projeto do Social Desenvolvimentismo executado pelo PT, parcela da classe média brasileira foi espremida entre os ganhos da classe baixa – por conta do aumento substancial do salário mínimo, do crescimento de setores de serviços muito intensivos em mão-de-obra com baixa qualificação e políticas sociais compensatórias focadas – e os ganhos da classe alta com a renda do capital. De acordo com estudo, assinado por Marc Morgan e Amory Gethin, do instituto codirigido pelo economista Thomas Piketty, *World Wealth and Income Database*, a renda total do Brasil cresceu 18,3% entre 2001 a 2015. Desse montante, 60,7% foram apropriados pelos 10% mais ricos e 17,6% pelas camadas mais pobres. A faixa intermediária, que representa 40% da população brasileira, teve sua participação na renda nacional reduzida de 34,4% para 32,4% no período (MORGAN, 2017; GETHIN, MORGAN, 2018).

O estudo afirma que o crescimento econômico dos governos de Lula e de Dilma pressionou parcela da classe média brasileira, uma vez que foi a que menos se beneficiou diretamente das medidas econômicas e políticas sociais adotadas pelos governos petistas. Morgan (2017) e Gethin e Morgan (2018) denominaram esse processo de *squeezed middle*. A maioria da classe média brasileira, especialmente pequenos e médios empresários urbanos e rurais e profissionais liberais, não teve sua renda aumentada durante o projeto de Estado desenvolvimentista que o PT tentou edificar.

Além de ter sua participação na renda nacional reduzida durante o período, a classe média se endividou demasiadamente por conta da ampliação e da facilitação do crédito. Por exemplo, em agosto de 2016, mês do golpe estamental contra a Presidenta Dilma, 58,6 milhões de consumidores brasileiros estavam inadimplentes, em 2018 eram 61,8 milhões, segundo dados do Serasa (2018). A camada social intermediária brasileira tampouco teve capacidade de tirar proveito dos ganhos de capital – lucros, dividendos, renda de imóveis, aplicações financeiras, etc. – restritos à parcela mais rica da população. A classe média brasileira, de fato, tornou-se em *squeezed middle*, muito pela estrutura tributária regressiva brasileira, algo que o projeto do Social Desenvolvimentismo petista não ousou modificar (MORGAN, 2017; GETHIN, MORGAN, 2018).

A pequena e a média burguesia urbana e rural, essencialmente nacional, assim como os profissionais livres, começaram aos poucos a abandonar a base de apoio dos governos do PT por duas razões: i) não ganho de capital econômico perante as demais classes e ii) sensação de perda de capital cultural – que, na realidade, não ocorreu, mas houve somente maior democratização e socialização do capital cultural durante os governos de Lula e de Dilma.<sup>82</sup>

Diante desse cenário econômico e social, a Nova Matriz Econômica é abandonada pelo governo Dilma no começo de 2015, por consequência dos baixos rendimentos relacionados a taxa de lucro, pelo insucesso da reindustrialização, ao fraco crescimento do PIB, pelo aumento do déficit público, pela pressão inflacionária e pela insatisfação da classe média, que associou com a pressão dos rentistas.

Dilma Rousseff – com seu histórico político dentro do Nacional Desenvolvimentismo defendido por Leonel Brizola no Partido Democrático Trabalhista (PDT) – até tentou “dobrar a aposta” no projeto Social desenvolvimentista e seu modelo *investment and wage-led growth strategy*, mas em 2014 já não tinha o poder e a

---

<sup>82</sup> Este ponto será apresentado com clareza e detalhe nas próximas sessões e no capítulo quatro.

capacidade política para tal enfrentamento com o rentismo, os capitalistas produtivistas, que abandonaram o projeto com a queda dos lucros, e os setores conservadores da classe média. Dilma se viu apoiada somente pelo que Singer (2012) denomina de subproletariado<sup>83</sup> e por parcelas sociais com fidelidade partidária ao PT.

A Presidenta para tentar manter o controle do governo optou pela conciliação estilo realizada durante o primeiro mandato do Presidente Lula, assim chamou Joaquim Levy, economista-chefe do Bradesco, para ocupar o cargo de Ministro da Fazenda no lugar de Guido Mantega. A Nova Matriz Econômica cedia espaço para contração fiscal expansionista. “[...] “Nova Matriz Macroeconômica” – representou um passo ao lado. A dança evolui para o grande passo atrás dos anos 2015-6, voltando para o desmonte acelerado do frágil Estado de bem-estar social brasileiro” (CARVALHO, 2018, p.12).

## 3.2 POLÍTICA INDUSTRIAL

### 3.2.1 Teoria e conceito

Como visto no capítulo um, a ideia de adotar uma política industrial capitaneada pelo Estado para que o país alcance o desenvolvimento econômico não é nova, suas origens remontam em políticas executadas por Henrique VII na Grã-Bretanha (1509 – 1547) e em estudos de teóricos no século XVII, XVIII e XIX. A presente seção não tem o escopo de realizar um estado da arte acerca dos estudos sobre política industrial – grande parte da bibliografia sobre a temática já foi citada no capítulo um – e tampouco visa descrever as políticas industriais adotados pelo Brasil ao longo de sua história<sup>84</sup>. A seção focará única e exclusivamente nas políticas industriais no período dos governos de Lula e de Dilma.

Conquanto, antes de entrar nos aspectos mais concretos da política industrial do período delimitado faz-se necessário definir o conceito de política industrial. Diversos são os conceitos de política industrial formulados pela literatura. De acordo com Strachman (2000), alguns autores consideram políticas industriais somente as voltadas

---

<sup>83</sup> O conceito e a análise de Singer serão apresentados no capítulo quatro.

<sup>84</sup> Ver: Suzigan (1986); Kupfer; Hasenclever, (2002); Barbosa, *et al.* (2015)

para complexos setores de tecnologias ou empresas em específico, sem considerar as políticas que buscam estimular a indústria de serviços; outros defendem às voltadas para a estrutura industrial da economia no geral.

De acordo com Johnson: “A política industrial é um termo que designa as atividades dos governos que objetivam desenvolver ou retrainir várias indústrias em uma economia nacional no sentido de manter a competitividade global” (JOHNSON, 1984, p. 10). Para o IEDI, política industrial é toda ação coordenada e destinada a promover a competitividade, o fortalecimento e a diversificação industrial (IEDI, 2002).

Para Chang (1994, 1999); a política industrial estaria relacionada, em termos gerais, a intervenção estatal em setores específicos capazes de proporcionar *spillover effect* na economia como um todo. O escopo final da política industrial é a mudança estrutural da economia, possibilitando maior integração e sofisticação produtiva.

Embora a operacionalização do conceito de política industrial para uso acadêmico não apresente consenso na literatura econômica, pode-se compreender política industrial como políticas de fomento de setores com maior sofisticação produtiva tentando maior desenvolvimento econômico e competitividade internacional. A sofisticação produtiva, anteriormente, era condicionada somente para setores manufaturados, recentemente alguns serviços, particularmente os ligados ao setor de Economia Criativa<sup>85</sup>, também requerem sofisticação produtiva e garantem uma remuneração maior para os trabalhadores (MORAES, 2018).

Enquanto a política industrial atua em setores específicos, o Estado desenvolvimentista se preocupa com políticas mais abrangentes e agregadas como: investimentos em infraestrutura, educação, controle sobre monopólios e cartéis, simplicidades, benefícios e estabilidade do sistema tributário, regulação do mercado de capitais, estímulo às exportações, etc.

De acordo com Rodrik (2010), as políticas industriais em economias periféricas devem ser políticas de diversificação produtiva e exportadora para viabilizar o aumento da renda *per capita*, conseqüentemente o bem-estar econômico e social. A política industrial, para o autor, passa fundamentalmente por diversificação produtiva, investimento em capital humano e qualidade institucional. Toda política industrial, para Rodrik (2010), ainda tem de contar com exigências de desempenho, prestação de contas,

---

<sup>85</sup> Os setores que englobam a Economia Criativa são: expressão culturais tradicionais, artes cênicas, audiovisuais, novas mídias, serviços criativos, design, editoras e mídia impressa, artes visuais, locais culturais. Para um estudo sobre Economia criativa ver: Moraes (2018).

avaliações, normas punitivas e mecanismos automáticos de retirada de apoios em casos de fracasso.

[...] crescimento não está relacionado a nenhum tipo de vantagem comparativa estática. Pelo contrário, é uma dinâmica que, de uma maneira ou de outra, leva alguns países a diversificar gradualmente os investimentos numa ampla gama de novas atividades. Os países prósperos são aqueles que fazem novos investimentos em novas áreas; os que se estagnam são os países nos quais não ocorre esse processo (RODIK, 2010, p.30).

Segundo Strachman (2000), as políticas industriais podem ser antecipatórias (ativas) ou reativas. As primeiras têm um caráter mais intrusivo na economia, buscando alterar a estrutura antes que surjam os problemas advindos da forma de desenvolvimento da economia. As políticas industriais ativas, assim, são voltadas para um horizonte de longo prazo. Como exemplo: criação de programas de incentivo à ciência e tecnologia, políticas tributárias específicas a setores com alta capacidade de encadeamento industrial, e estímulo às exportações.

As políticas industriais reativas, por sua vez, são aplicadas com o objetivo de resolver um determinado problema de um setor industrial, podem ser a partir de auxílios financeiros a empresas ou setores com dificuldades, tendo um caráter de intervenção e de desenvolvimento em curto prazo. Elas buscam, portanto, corrigir problemas já existentes. Exemplos: adoção de barreiras comerciais temporárias, no sentido de fornecer mais competitividade a setores nascentes ou que passem por reestruturação, e ainda políticas de transferência de recursos, humanos ou físicos, de setores em decadência para outros mais dinâmicos (STRACHMAN, 2000).

Há, ainda, a categorização em relação aos instrumentos das políticas industriais. Para Strachman (2000) e Ferraz (2009), os instrumentos de políticas industriais podem ser de natureza regulatória ou baseada em incentivos. A regulatória busca ampliar a competitividade entre as empresas, como uma lei antitruste, a regulação da propriedade intelectual, a política comercial, a prevenção da concorrência desleal, o controle de preços, a política de concessões, entre outros. A baseada em incentivos se trata de medidas financeiras e fiscais que estimulem o desenvolvimento e a pesquisa, como juros subsidiados, modificação na estrutura de tarifas de importações, deduções fiscais, crédito e financiamento em longo prazo, administração cambial e incentivo com gastos com PD&I.

As políticas industriais, ainda, podem ser empregadas de forma horizontal (sistêmica) ou vertical. A horizontal objetiva melhorar a economia como um todo, criando um ambiente mais favorável ao desenvolvimento das indústrias; enquanto as verticais se utilizam de instrumentos para favorecerem setores específicos. Entre as medidas de política industrial sistêmica há: i) a melhoria da infraestrutura: portos, telecomunicações, transporte público, energia; ii) a melhoria da infraestrutura educacional e de ciência e tecnologia: investimentos e subsídios em institutos de ensino superior, de PD&I e de qualificação da mão de obra; iii) a política antitruste; iv) as diretrizes governamentais para a indústria; e v) a própria política macroeconômica (controle inflacionário ou administração cambial). As medidas verticais, por seu lado, enfocam em um setor ou cadeia produtiva em especial para criar encadeamento produtivo, alto dinamismo potencial ou retornos crescentes de escala, exemplo políticas focadas no setor de energia ou aeroespacial (STRACHMAN, 2000; FERRAZ, 2009).

O enfoque sistêmico e estrutural, orientado por desafios nacionais, traz consigo a perspectiva de que a política industrial é parte indissociável de um padrão nacional de desenvolvimento – arena na qual os desafios são definidos e selecionados – assim como procura contribuir com a visão teórica e política de que a demanda social é compatível com a dinâmica econômica e da inovação (GADELHA, 2016, p.238).

Para Furtado (2002), entretanto, a dicotomia entre política industrial horizontal ou vertical é um falso dilema que o Estado desenvolvimentista enfrenta. Para o autor, qualquer política industrial eficiente precisa ser essencialmente sistêmica, isto é, tem de ser alicerçada em metas horizontais com intervenções verticais pontuais. Diante disso, segundo Furtado (2002), as medidas horizontais e verticais de política industrial não dever ser separadas, mas precisam coexistir e inter-relacionar.

Diferentes correntes da teoria economia se debruçaram a especificar a importância ou não de política industrial para o melhor funcionamento do mercado. As principais correntes que apresentaram estudos acerca de política industrial na economia são: a Neoclássica, a Desenvolvimentista e a Evolucionista.

De forma bem suscita, a Neoclássica entende o mercado competitivo como uma forma eficiente de alocar recursos, sendo desejável uma política industrial em mercados em que ocorram situações que o façam não competitivos, isto é, possuam falhas. A política industrial, para os ortodoxos, então, só seria justificada em caso de falhas de mercado – oligopólios e monopólios, bens públicos e direitos de propriedade comuns, por

exemplo (FERRAZ, MENDES, KUPFER, 2002). Os Neoclássicos, como Ferreira; Hamdan (2003); Pack; Saggi (2006) e Canêdo-Pinheiro *et al.*, (2007) afirmam que a política industrial beneficia poucos setores da economia e, não raramente, é determinada por critérios políticos e não técnico-econômicos. A política industrial, dessa maneira, incentivaria um *crony capitalism* (capitalismo de compadrio) e a cultura patrimonialista.

A Desenvolvimentista está ligada ao pensamento heterodoxo da economia e traz o Estado como um elemento ativo que deve intervir na promoção do crescimento e do desenvolvimento de uma nação, a partir da proteção e do fomento da indústria nascente e da sofisticação produtiva. Esse ponto de vista está relacionado ao estágio de desenvolvimento das forças produtivas de uma determinada nação e é mais “intervencionista”, quanto mais tardio for o processo de industrialização. A política industrial desenvolvimentista é, frequentemente, vertical, ativa e de regime de incentivo por efeito que o principal agente do desenvolvimento é o Estado (KUPFER, HASENCLEVER, 2002).

Se o Desenvolvimentismo pressupõe intervencionismo do Estado para almejar desenvolvimento econômico mediante ampliação, integração e sofisticação produtiva, resultando em transformações estruturais da economia e da sociedade como um todo; a política industrial é peça essencial para alcançar essa meta e deve durar pelo menos enquanto o processo de desenvolvimento ou *catching-up* não ocorram. A política industrial é parte integrante, inclusive, de economias centrais, conforme apresentado por Mazzucato (2014) e Block (2018), uma vez que as inovações tecnológicas, organizacionais, gerenciais, institucionais e sociais não cessam.

Ainda que as mudanças físicas (*catching up* tecnológico) sejam de mais fácil execução, seria imprescindível promover a política industrial enquanto instituição desenvolvimentista, dada a necessidade de criação de um arcabouço institucional favorável ao desenvolvimento. Enquanto instituição desenvolvimentista, a política industrial necessita tanto de tecnologias sociais quanto de outras instituições compatíveis com a estratégia de desenvolvimento adotada (PEREIRA, DATHEIN, p. 36).

Na corrente Evolucionista, também de caráter heterodoxo, a empresa assume o papel principal para inovar, devendo ser considerado suas especificidades, enquanto o Estado deve intervir de forma a facilitar e a fomentar a difusão de novas tecnologias, gerando um ambiente econômico competitivo. O Estado não é empreendedor, mas apoiador. A perspectiva evolucionista é representada, sobretudo, pelos estudos neoshumpeterianos. Essa visão enfatiza a importância de um ambiente econômico,

institucional, político e social competitivo para as inovações e para o desenvolvimento econômico. O mercado, para os evolucionistas, não garante sempre que haja alocação de recursos em atividades mais intensivas em conhecimento e inovação. O Estado, dessa maneira, tem de utilizar uma série de incentivos para transmutar os preços relativos, tornando mais atrativo os investimentos em setores com maior sofisticação produtiva. A visão Evolucionista, frequentemente, defende política industrial com instrumentos horizontais, ativas e de incentivos, almejando dinamizar toda a economia (ALMEIDA, 2009).

A política industrial é peça medular em qualquer projeto de desenvolvimento econômico e de Estado desenvolvimentista. Não se pode falar de Estado desenvolvimentista sem política industrial, uma vez que cabe à adoção de uma política industrial consistente para acelerar os processos de ampliação, de integração e de sofisticação produtiva de uma nação, proporcionando mudança estrutural e desenvolvimento econômico. A política industrial não é um fim em si mesma, mas um meio para a diversificação das estruturas de produção e de exportação, como motor do crescimento (KUPFER, 2003).

O sucesso de uma política industrial, por conseguinte, passa evidentemente pela adoção de um Estado desenvolvimentista. Para Rodrik (2004), o Estado desenvolvimentista que queira adotar uma política industrial bem-sucedida tem de ser capaz de assegurar uma forte articulação das instituições e de classes sociais para colocar a política industrial como prioridade da agenda econômica e como algo benéfico para toda a sociedade. A presença de um líder ou força política incontestável para realizar tal projeto, dessa forma, para o autor, é determinante, assim como a parceria do Estado com setor privado.

*The success of industrial policy often depends on the presence of high-level political support. [...] Industrial policies need to be viewed by society at large as part of a growth strategy that is geared to expand opportunities for all, rather than as giveaways to already privileged sections of the economy (RODRIK, 2004, p.19-20).<sup>86</sup>*

---

<sup>86</sup> “O sucesso da política industrial geralmente depende da presença de apoio político de alto nível. [...] As políticas industriais precisam ser vistas pela sociedade em geral como parte de uma estratégia de crescimento voltada para expandir oportunidades para todos, e não como brindes para setores já privilegiados da economia” (RODRIK, 2004, p.19-20, tradução nossa).

A literatura sobre política de industrialização diferencia qual seria a melhor estratégia de política industrial. Em suma, há três visões. A primeira defende o estímulo a formação de grandes grupos empresariais domésticos e um esforço de diversificação no investimento desses grupos, gerando, assim, novas vantagens comparativas. Essa estratégia de política industrial é conhecida como *pick the winners* (seleção dos vencedores). Esse foi o modelo executado na França pós-Segunda Guerra Mundial e na Coreia do Sul com seus *chaebols* na década de 1960 a 1990. Os principais estudos sobre “Campeões Nacionais” foram realizados por Alice Amsden (1989, 2001).

Outros teóricos – especialmente Rodrik (2004, 2009), Sabel *et al.* (2010), entre outros – falam de uma nova política industrial para o século XXI. Essa mais dinâmica e menos hierarquizada em vez de escolher vencedores nacionais, o Estado tem de facilitar o processo de descoberta pelos próprios empresários. Segundo Rodrik (2004, 2009), as estratégias de políticas industriais têm de ser estabelecidas de acordo com o princípio do *self-discovery* (autodescoberta). Essa ocorreria durante o processo de pesquisa, de financiamento e de produção.

O papel do Estado, nessa perspectiva, é fomentar iniciativas de PD&I juntamente com empresários para custear novas descobertas. As instituições do Estado desenvolvimentista, nesse modelo de política industrial, não é escolher os vencedores, mas saber quem são os perdedores. Nas palavras de Rodrik: “[...] *However, a good industrial policy will prevent such failures from the globbing up the economy up the economy's resources indefinitely, and it will ensure that they phased out. The trick for the government is not to pick the winners, but to know when it has a loser [...]*” (RODRIK, 2004, p. 12)<sup>87</sup>. Os autores dessa corrente também não discriminam a origem do capital, estão mais preocupados em suplantando os gargalhos para aumentar a produtividade e as exportações.

Por fim, há o grupo de teóricos – majoritariamente latino-americanos, Brandão (2007); Singer (1998, 2004); Dowbor (2001, 2008); Tauile (2009); Mance (2003); Gallegos (2012); Dávalos (2008); Sunkel (2006); Vázquez Barquero (2001); Amaral (2001); Diniz e Lemos (2005); Dagnino (2014), etc. – que apregoam uma política industrial voltada para a promoção de média, de pequenas empresas, de cooperativas, de

---

<sup>87</sup> “No entanto, uma boa política industrial evitará que essas falhas aumentem indefinidamente os recursos da economia e garanta que eles sejam eliminados gradualmente. O truque para o governo não é escolher os vencedores, mas saber quando ele tem um perdedor [...]” (RODRIK, 2004, p. 12, tradução nossa)

associações em *clusters*, capital social, cidades criativas, políticas de promoção de APLs, incentivo de moeda social, banco do povo, banco do tempo, etc.

A intenção é incentivar o desenvolvimento de áreas econômicas subnacionais, locais e de sua população local, uma vez que quando em um mesmo território e na mesma atividade produtiva, apresentam externalidades positivas, decorrentes da aglomeração espacial, maior disponibilidade de mão-de-obra especializada, atração de fornecedores capital social e cultural, ou seja, presença de laços materiais, simbólicos e comunitários mais profundos e intensos, facultando o desenvolvimento econômico com maior facilidade.

Essa perspectiva varia demasiadamente de autor para autor, não tendo uma visão única, mas todos acreditam que o desenvolvimento econômico é endógeno, logo defendem uma política industrial interna, local e regional, explorando as densas redes de sociabilidade por conta do compartilhamento de território, de valores, de tradições e de crenças. A maioria de seus defensores podem ser enquadrados dentro da corrente do Desenvolvimentismo cooperativista-solidário.

As três perspectivas de política industrial apresentadas procuram fomentar novas atividades e baseiam-se na ideia do retorno social. As três observam da necessidade de uma burocracia extremamente eficiente e conscienciosa para cumprir suas funções sem sofrer assédios para corrompimentos. O Estado tem de ser desenvolvimentista com seu modelo de *plan rational* (planificação racional) e conseguir estruturar mecanismos institucionais capazes de manter a burocracia estatal em constante contato com grupos, movimentos e classes sociais, mas sempre com *embedded autonomy* (autonomia inserida/incorporada). O objetivo final da política industrial orientada por esse Estado desenvolvimentista é: mudança estrutural produtiva capaz de alterar a posição econômica do país no sistema econômico internacional e de gerar maior bem-estar social em nível doméstico.

<i>Pick the winners</i>	<i>Self-Discovery</i>	Regional-Local
Foco em desenvolver campeões nacionais	Apoia iniciativas de <i>Self-Discovery</i>	Promoção de média, de pequenas empresas, de cooperativas e de associações em <i>clusters</i> , capital social, cidades criativas, políticas de promoção de APLs.
Distribuição de benefícios sociais a partir da ampliação, integração e sofisticação produtiva	Distribuição de benefícios sociais a partir da ampliação, integração e sofisticação produtiva	Distribuição de benefícios sociais a partir da ampliação, integração e sofisticação produtiva, monetária, política e social.
Investimento em setores de alta tecnologia	Investimento em setores de assistência técnica	Investimento em setores de Economia Criativa, Solidária, Compartilhamento, Cooperativismo-Associativismo, Tecnologia Social e setores técnicos
Ambiente institucional forte (Estado e Mercado)	Ambiente institucional forte (Estado e Mercado)	Ambiente institucional e social forte (Sociedade, Estado e Mercado)
Discrimina a origem do capital investido	A origem do capital é irrelevante	Discrimina a origem do capital investido.

Elaboração própria

Tabela 5 – Perspectivas de políticas industriais

### 3.2.2 Política Industrial nos governos de Lula e Dilma (2003 – 2016)

Entre as medidas neodesenvolvimentistas empregadas pelos governos do PT durante seus mandatos (2004 – 2016) para tentar fomentar o desenvolvimento econômico no Brasil, ampliar, integrar e sofisticar a estrutura produtiva, retirando o país da *middle-income trap* foi um conjunto de políticas industriais que ficaram conhecidas como “Política dos Campeões Nacionais”. Essa, inspirada nos modelos da França pós-Segunda Guerra Mundial e no da Coréia do Sul nas décadas de 1960 a 1990, visava identificar grandes empresas de setores estratégicos do Brasil para concentrar recursos públicos, estimulando, assim, a indústria nacional a competir internamente e externamente com os produtos estrangeiros.

A “Política dos Campeões Nacionais”, na verdade, foi a adoção de três políticas industriais de modelo, sobretudo, *Pick the winners*: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em 2004; Política do Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008 e Plano Brasil Maior (PBM) em 2011. Essas políticas foram um dos pontos centrais do modelo Social desenvolvimentista dos governos de Lula e de Dilma.

### 3.2.2.1 Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE):2004

A primeira, em 2004, foi a PITCE, que tinha 57 medidas distribuídas em 11 programas de política e, em suma, tinha como objetivo o aumento da eficiência da estrutura produtiva, da capacidade de inovação das empresas e a expansão das exportações. A PITCE focou em três eixos: i) medidas horizontais como: investimento em inovação e desenvolvimento tecnológico, tentativa de maior inserção internacional das empresas brasileiras por meio de incentivos às exportações e modernização industrial e institucional; ii) medidas verticais como investimentos em biotecnologia, nanotecnologia e energia renováveis. Setores considerados como atividades portadoras de futuro pelo governo; iii) promoção de setores de estratégia nacional, semicondutores, *softwares*, bens de capital e fármacos e medicamentos (CASTILHOS, 2005; ALMEIDA, 2013).

Tratava-se de uma política governamental construída a partir de uma visão da complexidade da estrutura produtiva do país e apoiada na percepção de que os diversos setores e cadeias produtivas desempenham papéis diferenciados na dinâmica do desenvolvimento, em termos de geração e difusão de inovações, competitividade e dinamismo internacional e atendimento das necessidades básicas da população, e que se refletem na sua posição no desenho da política. Pode-se dizer que a PITCE representa, assim, um esforço de conceber uma política industrial e tecnológica contemporânea, em uma perspectiva de longo prazo, com ênfase na dimensão da inovação e da agregação de tecnologia aos produtos brasileiros (CANO, SILVA, 2010, p. 07-08).

As principais ações da PITCE foram oferecer isenções seletivas de tributos – PIS/PASEP, COFINS – para que empresas exportadoras pudessem adquirir máquinas e equipamentos, melhorando sua produtividade e competitividade. Para ser categorizada como empresa exportadora e usufruir dos benefícios era preciso que 80% da produção da empresa fossem voltados para o mercado externo. Foram zeradas as alíquotas de IPI para bens de capital (ABDI, 2010, 2014, 2015).

O setor de fármacos, de remédios, de semicondutores, de *software* e de bens de capital não contaram com ações de fomento com atuação direta do Estado em grande escala. Esses setores ficaram restritos a linhas de financiamentos via BNDES, entre eles: Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional (Modermaq), Programa para o Desenvolvimento da Indústria Nacional de Software e Serviços de Tecnologia da

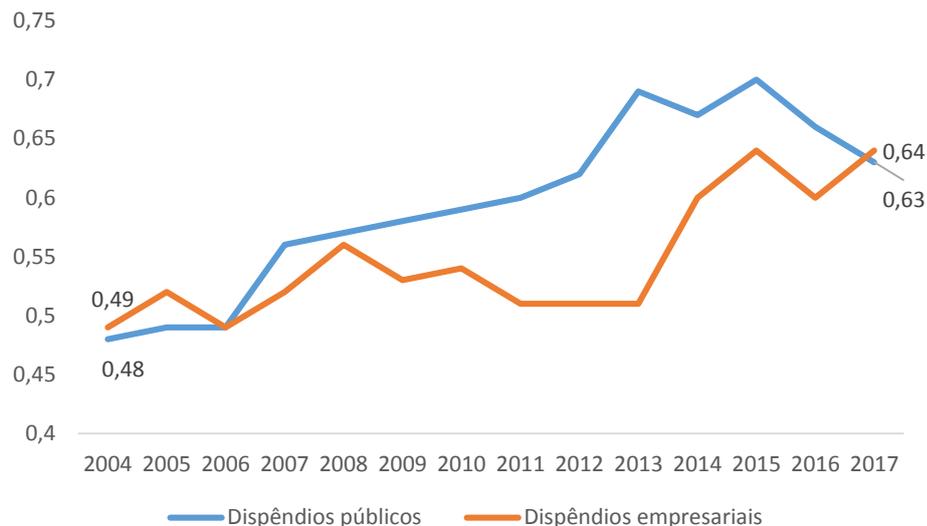
Informação (Prosoft) e Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde (Profarma) (ABDI, 2010, 2014, 2015).

Discriminação	2004	2005	2006
Estímulo ao investimento produtivo	0,65	3,4	6,11
Corte de tributos para as famílias (imposto de renda)	0,5	2,3	4,03
Corte de tributos da cesta básica e incentivo à produção de alimentos	3,33	5	5
Estímulo à poupança de longo prazo	0,77	2	2,15
Estímulo à micro e pequena empresa	-	0,3	1,35
Incentivo à produção	-	0,1	0,06
Total	5,26	13,1	19,24

Fonte: Salermo e Daher (2006, p. 35). Elaboração própria.

Tabela 6 - PITCE: impacto fiscal das medidas de desoneração tributária em R\$ bilhões (2004 – 2006)

Apesar dos esforços da PITCE em incentivar a PD&I em setores estratégicos e de fronteira do conhecimento para que o Brasil conseguisse melhor sua inserção internacional econômica em bens com maior sofisticação produtiva, o resultado não foi o esperado. A porcentagem do total da receita investida para PD&I das empresas em relação ao PIB praticamente se manteve o mesmo, variando muito pouco entre 2004 – 2006. Os investimentos públicos em PD&I sofreram um aumento expressivo após a entrada de Guido Mantega no MF e com a guinada mais desenvolvimentista do governo federal.



Fonte: MCTIC (2019). Elaboração própria.

Gráfico 24 - Dispersão nacional em P&D em relação ao PIB no Brasil em % (2004 – 2017)

A PITCE tentou abranger iniciativas horizontais e verticais, no entanto as primeiras foram parcas, fazendo com que houvesse um descompasso e uma desarticulação quanto às iniciativas verticais que foram implementadas. Por exemplo, com a taxa de câmbio sobrevalorizada, os produtos manufaturados brasileiros não conseguiram competir internacionalmente. A PITCE, dessa maneira, não foi capaz de mudar o nível de investimento na direção esperada e não foi capaz de solucionar os problemas estruturais pretendidos.

Esta combinação contraditória criou um grave paradoxo, na medida em que, estando fortemente limitado em mover os instrumentos clássicos do câmbio, dos juros e do gasto público, não teria como soltar as amarras para a política industrial. [...] O problema é que as estratégias de desenvolvimento industrial não se fazem apenas com políticas industriais explícitas. Por melhor que seja seu desenho, deve contar com políticas macroeconômicas compatíveis. Do contrário, a política industrial implícita nestas últimas anula ou distorce as primeiras (CANO, SILVA, 2010, p. 06-08).

Para Castilhos (2005), a PITCE apresentou várias limitações desde sua formulação. A PITCE não estabeleceu, por exemplo, alvos específicos capazes de mensurar o sucesso da política industrial, ficando mais em propostas do que medidas concretas. Além disso, a PITCE empregou, essencialmente, dois instrumentos de política industrial: isenções tributárias e linhas de financiamentos. O caráter generalista da PITCE

e sua falta de clareza de monitorar os mecanismos de reciprocidade faz com que sua avaliação seja prejudica (BRANDÃO, DRUMOND, 2012).

O grande legado da PITCE, com certeza, foi a construção e a reforma de instituições com o intento de agirem como *binding agent* e como conselhos de deliberação e associações de desenvolvimento, conforme defendem Hirschman (1958) e Schneider (2015). A criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)<sup>88</sup> e a aprovação da Lei de Inovação, que regulamentou as parcerias público privadas entre firmas e universidades para PD&I, Lei do Bem, que reduziu carga tributária para empresas consideradas inovadoras pelo MCTI são frutos desse avanço na estrutura institucional para edificação do Estado desenvolvimentista no Brasil na Era do PT (CANO, SILVA, 2010).

No entanto, para Suzigan e Furtado (2010) a despeito da edificação de instituições e conselhos, a PITCE sofreu com a ausência de atuação sistêmica no conjunto dessas instituições e com a complexidade da estrutura orgânica das instituições; não conseguindo se adequar a capacitação de técnicos das instituições da área aos novos requisitos da política industrial e tecnológica do século XXI.

### 3.2.2.2 Política do Desenvolvimento Produtivo (PDP):2008

Em 2008, no segundo mandato de Lula e já com Guido Mantega à frente do MF, foi estabelecida uma nova política industrial, a PDP. Essa foi elaborada em um período de contexto econômico interno expansionista. O cenário era de redução do desemprego, inflação relativamente baixa, situação fiscal confortável e adoção do PAC, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), do Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação e do Mais Saúde (CUNHA, PERFEITO, PERGHER, 2014).

Em linhas gerais, o principal objetivo da PDP era a eliminação de gargalos na economia como a infraestrutura, formação de mão de obra especializada além de expandir a capacidade de inovação, ampliando a oferta de bens industrializados com maior valor agregado. Com o *slogan* “Inovar e investir para sustentar o crescimento”, a PDP intentou em promover a competitividade de longo prazo da economia, integrando os instrumentos

---

<sup>88</sup> As reformas institucionais para edificação do Estado desenvolvimentista no período estudado serão analisadas no capítulo quatro.

de política existentes, fortalecendo a coordenação entre instituições de governo, aumentando a articulação com o setor privado, consolidando a confiança na capacidade de crescer, logo dando continuidade aos avanços realizados pela PITCE implantada em 2003 (ABDI, 2010, 2014, 2015).

A PDP, para atingir seus objetivos, estabeleceu macrometas ou metas-país e metas específicas. As macrometas da PDP não fazem distinção de setores e podem ser consideradas como medidas horizontais pela sua abrangência. Em nível sistêmico as principais metas foram: i) elevar a taxa de investimento total do PIB de 17,6% em 2007 para 21% em 2010; ii) elevar os gastos privados em PD&I de 0,51% em 2005 para 0,65% em 2010; iii) ampliar a participação das exportações brasileiras de 1,18% equivalente a US\$ 160,6 bilhões, em 2007, para 1,25% equivalente a US\$ 208,8 bilhões em 2010; iv) aumentar o número de micro e pequenas empresas (MPEs) exportadoras em 10% em relação às 11.792 empresas de 2006 (ABDI, 2010, 2014, 2015).

As metas específicas elencadas pela PDP são ações que cada um dos programas pretende atingir, entre essas destacam: i) aumentos dos recursos do BNDES para a indústria; ii) redução do *spread* médio do BNDES nas operações de financiamento de 1,5% a.a para 0,9% a.a; iii) ações coordenadas com o PAC por meio de investimentos públicos e privados em áreas de energia, transporte e logística; iv) regionalização produtiva; v) integração produtiva com a América Latina e Caribe, foco no Mercosul; vi) integração com a África e vii) produção sustentável (ABDI, 2010; 2014; 2015).

A PDP apoiou-se em diversos tipos de medidas – tributárias-fiscal, financiamento, poder de compra por parte do governo, aprimoramento jurídico e apoio técnico – para gerar um longo ciclo de desenvolvimento produtivo, ampliando a competitividade das empresas brasileiras em nível internacional. O BNDES teve papel fundamental nas ações da PDP, contando com linha de financiamento de R\$ 210,4 bilhões entre 2008 e 2010 para o setor de indústria e de serviços, excluindo os financiamentos à infraestrutura (CANO, SILVA, 2010).

Além disso, enquanto a PITCE foi direcionada para cinco setores intensivos em tecnologia; a PDP abarcou 24 segmentos dos setores industrial e de serviços<sup>89</sup>. A PDP não priorizou, ademais, somente indústrias nacionais, inserindo desde MPEs até

---

<sup>89</sup>Aeronáutico; Agroindústria; Bens de Capital; Bioetanol; Biotecnologia; Carnes; Celulose e Papel; Complexo Automotivo; Complexo de defesa; Complexo de Serviços; Complexo da Saúde; Construção Civil; Couro, Calçados e Artefatos; Energia nuclear; Higiene, Perfumaria e Cosméticos; Indústria naval e de Cabotagem; Madeiras e Móveis; Mineração; nanotecnologia; Petróleo, Gás e Petroquímica; Plásticos; Siderurgia; Têxtil e Confecções; e Tecnologia da Informação e Comunicação.

multinacionais em sua lista de incentivos. A PDP beneficiou setores em que o Brasil já possuía vantagens comparativas, como *commodities* e semi-manufaturados.

Para alcançar as macrometas, quatro categorias de instrumentos foram utilizadas pela PDP: i) crédito, financiamento e incentivos fiscais; ii) poder de compra governamental, como compras da administração direta e de empresas estatais; iii) instrumentos de regulação econômica, concorrencial, técnica e sanitária; e iv) apoio técnico, como a promoção comercial, a gestão da propriedade intelectual, certificação e metrologia, capacitação empresarial e de recursos humanos, coordenação intragovernamental e articulação com o setor privado (ABDI, 2010; 2014; 2015). De acordo com Coronel, Azevedo e Campos (2014), o custo de reduções e de isenções fiscais, de investimentos, de créditos e de subsídios da PDP foi de aproximadamente R\$ 484 bilhões. Os créditos e os financiamentos foram oriundos de linhas de créditos especiais do BNDES e da FINEP.

Com o objetivo de integrar as ações governamentais de maneira eficiente, a PDP tinha em seus planos avançar a organização geral e sua governança. Para edificar o Estado desenvolvimentista, o governo Lula reativou e criou Fóruns de Competitividade e Câmaras Setoriais, reintroduziu os Comitês Executivos compostos por representantes de instituições de governo para formulação e execução de programas da PDP e criou uma Secretaria Executiva da PDP, formada pelo MF, BNDES e ABDI e com apoio do MCTI e do MDIC (CANO, SILVA, 2010).

O CNDI ficou responsável de aperfeiçoar o programa e seu desenvolvimento, indicando possíveis modificações, esse também receberia a cada seis meses um relatório geral do Conselho Gestor. Os comitês prestariam contas à coordenação da PDP a cada três meses, dariam suporte à coordenação e assegurariam o cumprimento dos prazos estabelecidos. O monitoramento da política se daria por meio do Sistema de Gerenciamento de Projetos (SGP), método que já era utilizado pela ABDI e possibilitava o acompanhamento contínuo, a emissão de relatórios, a construção de indicadores e o monitoramento pelo setor privado (ABDI, 2010, 2014, 2015).

A PDP foi implementada em um cenário econômico e com perspectivas que se alteraram meses depois, foi implantada em maio de 2008 e em setembro houve a quebra do Banco *Lehman brothers*, que foi o estopim para a crise *subprime mortgage* nos EUA e em 2010 houve a *European Sovereign Debt Crisis*. Com a crise internacional, as macrometas elencadas pela PDP não conseguiram ser atingidas. Muitos recursos, que seriam destinados para incentivar as exportações, foram reorientados para políticas

anticíclicas visando atenuarem os efeitos da crise internacional na economia brasileira ao dinamizarem o mercado interno, por exemplo dando mais prioridade para o PAC e para o Programa Minha Casa, Minha Vida.

A FBKF em relação ao PIB saiu de 18% em 2007 para 20,5% em 2010 (ver gráfico 8). Os investimentos das empresas privadas em PD&I partiu de 0,51% em 2005 para 0,54% em 2010, bem abaixo da meta estipulada pela PDP de 0,65% (ver gráfico 24).

A participação das exportações brasileira no comércio internacional também aumentou de 1,25% em 2007 para 1,38% em 2010, entretanto esse aumento percentual foi em virtude da queda total do comércio mundial por efeito da crise internacional. O valor correspondente a 1,38% em 2010 foi de US\$ 201,9 bilhões, isto é, abaixo da meta de US\$ 208,8 bilhões esperado. Sem falar que, no período, houve forte reprimarização da pauta de exportação brasileira em virtude da especialização regressiva da estrutura produtiva do país (ver gráfico 13,14, 25 e 26).

A quarta e última macrometa da PDP, aumentar o número MPEs exportadoras em 10% em relação às 11.792 empresas de 2006, não foi atingida, pelo contrário houve expressiva queda. Em 2009, somente 7.451 MPEs conseguiram exportar parte de sua produção, em 2010 esse número ficou ainda pior, caindo para 6.775, segundo dados do Sebrae (2009).

Macrometas	2007 - base	2010 - real	2010 - meta
Taxa de investimento (FBKF)	18%	20,5%	21%
Investimento das empresas privadas em P&D	0,51%	0,54%	0,65%
Participação das exportações brasileira	US\$ 160,6	US\$ 201,9	US\$ 208,8
Número de MPEs exportadoras	11.792	6.775	12.971

Fonte: IPEA (2019); MCTIC (2019); MDIC (2019); SEBRAE (2019). Elaboração própria.

Tabela 7 - Macrometas e resultado real da Política do Desenvolvimento Produtivo (PDP) (2007 – 2010)

Segundo Coronel, Azevedo e Campos (2011), os efeitos da PDP sobre os setores produtivos que foram beneficiados pelos estímulos do governo foram poucos. Ao empregar o Modelo de Equilíbrio Geral Computável (*GTAPinGAMS*), Coronel, Azevedo e Campos (2011) demonstram que a PDP contribuiu para o aumento da produção e da exportação dos setores de baixa e de média intensidade tecnológica com destaque para o setor automotivo e bens de capital. Os setores que proporcionam maior sofisticação

produtiva, isto é, de alta intensidade tecnológica não tiveram aumento de produção e das exportações e nem queda nas importações (ver gráfico 13, 14, 25 e 26)

O insucesso da PDP se deve relativamente a dois fatores econômicos um externo e outro interno: i) efeitos da crise internacional; ii) desequilíbrio nos cinco preços macroeconômicos. Com a crise internacional de 2008, houve uma queda no comércio internacional, prejudicando qualquer estratégia de industrialização pautada na demanda exterior e não na doméstica. A PDP, ademais, era contraditória, pois ao mesmo tempo que procurava ampliar, integrar e sofisticar a estrutura produtiva brasileira, estimulando as exportações, ela não se atentou para o arranjo macroeconômico, especialmente, taxa de câmbio e taxa de juros. Pode-se afirmar que a PDP estimulava um modelo *export-led growth*, mas o arranjo macroeconômico do Social Desenvolvimentismo forçava um modelo *wage-led growth*. Faltou sinergia entre a PDP e a política macroeconômica, assim como ocorreu com a PITCE.

A sobrevalorização do câmbio teve impacto negativo nas exportações brasileiras simultaneamente em que permitiu o aumento das importações de manufaturados, sobretudo chineses. Isso, aliado a uma taxa de juros alta, prejudicando os investimentos do capitalista produtivista e o consumo de bens duráveis e incentivando o rentismo, forçou a queda da intensidade tecnológica da pauta de exportação brasileira (ver gráfico 13, 14, 25 e 26).

Não há Política Industrial que consiga contrabalançar os efeitos perversos de uma política macroeconômica com taxa de câmbio e de juros persistentemente limitando a eficácia dos instrumentos de financiamento e aumentando a aversão ao risco empresarial. Do contrário, o binômio juro alto-câmbio valorizado pode ser o exterminador de nosso futuro, com a continuação da especialização regressiva da base produtiva e da perda de substância econômica, levando a um processo de desindustrialização do país (CANO, SILVA. 2010).

Além desses fatores econômicos, a PDP comentou erros na organização do Estado desenvolvimentista. As metas estabelecidas pela PDP foram de curto prazo e agregadas. Para uma política industrial, o ideal é que as metas sejam específicas, com mecanismo de reciprocidade monitoráveis e orientados para os resultados, como define Amsden (2001), e de longo prazo. Outro ponto questionável, é em relação as alterações de alíquotas para vários setores – incluindo empresas multinacionais e transnacionais – por meio de renúncias específicas e não mudanças na estrutura tributária como um todo (FERRAZ, 2009).

Com a vitória de Dilma Rousseff nas eleições de 2010, o governo petista deu uma guinada mais à esquerda no que diz respeito a política macroeconômica. Como visto anteriormente, Dilma tentou reindustrializar o país, apostando no mercado interno e no crescimento puxado pela valorização do salário mínimo. Em agosto de 2011, a equipe econômica de Dilma apresentou sua nova política industrial, o Plano Brasil Maior (PBM), que tentou corrigir as falhas da PITCE e da PDP.

### *3.2.2.3 Plano Brasil Maior (PBM):2011*

O PBM tinha como escopo a inovação e a produção nacional para aumentar a competitividade das empresas brasileiras em nível interno e externo. Em nível sistêmico, o PBM elegeu temas transversais como: i) comércio exterior; ii) investimento; iii) inovação; iv) formação e qualificação; v) produção sustentável; vi) competitividade de pequenos negócios; vii) ações especiais em desenvolvimento regional; viii) bem-estar do consumidor. Em nível vertical, o PBM condensou o foco em cinco setores: i) sistema de mecânica, eletroeletrônica; ii) sistemas intensivos em escala; iii) sistemas intensivos em trabalho; iv) sistemas de agronegócio; v) comércio, logística e serviços pessoais (ABDI, 2010, 2014, 2015).

As principais estratégias de política industrial adotadas pelo PBM foram: i) a desoneração dos investimentos e das exportações; ii) ampliação e simplificação do financiamento ao investimento e às exportações; iii) aumento de recursos para inovação; iv) aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação; v) estímulos ao crescimento de pequenos e micronegócios; vi) fortalecimento da defesa comercial; vii) criação de regimes especiais para agregação de valor e de tecnologia nas cadeias produtivas; e viii) a regulamentação da lei de compras governamentais para estimular a produção e a inovação no país (ABDI, 2010, 2014, 2015).

Enquanto aos desafios listados pelo PBM têm-se quatro: i) intensificar a progressão tecnológica da indústria de transformação; ii) enfrentar as incertezas do cenário internacional e os efeitos das "guerras cambiais"; iii) enfrentar o acirramento da concorrência internacional; iv) expandir de forma mais rápida os investimentos em infraestrutura física; impulsionar a qualificação profissional de nível técnico e superior, com ênfase nas engenharias (ABDI, 2010, 2014, 2015).

Na dimensão estruturante, o PBM previa projetos e programas entre o governo e o setor privado que teriam como base cinco diretrizes: i) fortalecer as cadeias produtivas, o que aumentaria o valor agregado e a eficiência produtiva das empresas nacionais; ii) ampliar e criar novas competências tecnológicas e de negócios, incentivando empresas e atividades com potenciais de ingressarem em mercados dinâmicos; iii) desenvolver cadeias de suprimento em energias, aproveitando oportunidades ambientais e de negócios na área; iv) diversificar as exportações e internacionalizar as corporações, incentivando assim a instalação de centros de P&D no Brasil e promovendo a produção de manufaturados de maior valor agregado; e, v) consolidar competências na economia do conhecimento natural, aproveitando assim as vantagens que o país possui na produção de *commodities* (ABDI, 2010, 2014, 2015).

O PBM, assim como o PDP, estabeleceu metas para serem alcançadas até 2014 com ano base em 2010. Ao todo foram dez metas pré-fixadas: i) ampliação do FBKF de 18,4% para 22,4%; ii) elevação do dispêndio empresarial em P&D em porcentagem do PIB de 0,59% para 0,68%; iii) aumento da qualificação do capital humano medida pelo indicador em % dos trabalhadores da indústria com pelo menos nível médio de 53,7% para 65%; iv) aumento do valor agregado nacional, medido pelo indicador Valor da Transformação Social/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) de 44,3% para 45,3%; v) elevação da porcentagem da indústria intensiva em conhecimento, medida pelo indicador VTI da indústria de alta e média-alta tecnologia de 30,1% para 31,5%; vi) aumentar em 50% o número de Micro, Pequenas e Médias empresas (MPMEs) inovadoras, saindo de 37,1 mil para 58 mil; vii) ampliar a produção limpa e sustentável medida pelo indicador consumo de energia em toneladas equivalente de petróleo (tep) por unidade PIB industrial que estava em 150,7 tep/ R\$ milhão e almejava 137 tep/R\$ milhão; viii) ampliar a participação das exportações brasileiras no comércio internacional de 1,36% para 1,6%; ix) elevar a participação nacional nos mercados de tecnologia, bens e serviços para energias, aumentando o VTI/VBP dos setores ligados à energia de 64% para 66%; x) ampliar o acesso a bens e serviços de internet banda larga de 13,8 milhões de domicílios para 40 milhões (ABDI, 2010, 2014, 2015).

Para o alcance dessas metas, diversas medidas sistêmicas foram tomadas no decorrer da vigência do PBM, essas medidas podem ser agrupadas em três grandes blocos, que enfatizam os seguintes propósitos: i) a redução dos custos dos fatores de produção e da oferta de crédito para investimentos; ii) o desenvolvimento das cadeias produtivas,

indução do desenvolvimento tecnológico e qualificação profissional; iii) promoção das exportações e defesa do mercado interno (ABDI, 2010, 2014, 2015).

Um dos temas tratados na dimensão sistêmica foi o comércio exterior, que possuía objetivos de curto, de médio e de longo prazo. Dentre estes: a melhoria dos instrumentos financeiros e tributários de forma a facilitar as exportações; defesa comercial, consolidação e harmonização das regras tarifárias; facilitação do comércio; incentivo a internacionalização das empresas nacionais; e atração de centros de pesquisa e de desenvolvimento de empresas estrangeiras para o Brasil.

Ainda na dimensão sistêmica, foram visados os incentivos ao investimento, buscando diminuir os custos desses, a partir do oferecimento de prazos e de juros compatíveis com padrões internacionais no financiamento em longo prazo. Reduzir de forma considerável os encargos tributários sobre o investimento e promover uma modificação nos procedimentos de registro e de legalização de empresas, modernizando, simplificando e diminuindo a burocracia envolvida (ABDI, 2010, 2014, 2015).

A desoneração da folha de pagamento buscou eliminar da contribuição patronal da seguridade social e a compensação parcial de nova alíquota sobre faturamento bruto, com desoneração integral dos bens exportados. Buscou diminuir os custos da mão-de-obra e o número de setores sendo beneficiados foram paulatinamente se ampliando, chegando ao fim de 2014 a 56 setores. A renúncia fiscal estimada em 2011 foi de R\$ 154 milhões, em 2012 foi de R\$ 3,8 bilhões, em 2013 de R\$ 16,5 bilhões e em 2014 de R\$ 21,6 bilhões (ABDI, 2010, 2014, 2015).

Outro tema tratado na dimensão sistêmica foi o incentivo à inovação, que tinha como objetivo aprofundar as políticas em curso na época, com ênfase nas áreas de tecnologias avançadas. A base dos estímulos à inovação do PBM estava na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2012-2015, do MCTI. O ENCTI teve como algumas das principais medidas o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar Auto). O Inovar Auto foi instituído pela Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, e regulamentado pelo Decreto nº 7.819, de 3 de outubro de 2012, com vigência até 31 de dezembro de 2017. O Programa definiu percentuais mínimos a serem investidos pelas empresas habilitadas (ABDI, 2010, 2014, 2015).

Houve, ainda, a medida de Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga (REPUBL), prevendo que as companhias que tivessem projetos para construção de redes, aprovados pelo Ministério das Comunicações (MC) e estivessem

habilitadas pela Receita Federal do Brasil (RFB), fossem beneficiadas pela desoneração de impostos federais sobre máquinas, equipamentos, material de construção e mão-de-obra utilizados na implementação dos projetos. De maio de 2013 a junho de 2014, quando se encerrou o prazo para a apresentação de projetos ao MC, foram registrados 1.801 projetos, desses 229 projetos foram aprovados (ABDI, 2010, 2014, 2015).

Com o objetivo de estimular a inovação, houve o Plano de Apoio à Inovação Empresarial (Inova Empresa), lançado em 14 de março, e destinou R\$ 32,9 bilhões para apoio à inovação no setor privado de 2013 e 2014, os cinco atributos fundamentais dessa medida foram:

- (i) foco nos setores e empresas aceleradoras e em tecnologias críticas; (ii) sinergia com programas de inovação baseados em projetos integrados envolvendo empresas e instituições de pesquisa; (iii) acessibilidade por meio da “porta única” de entrada, integrando em um só edital vários instrumentos (crédito, subvenção, não-reembolsável e participação de capital), (iv) capilaridade, com descentralização institucional do agente financeiro para micro e pequenas empresas; (v) escala, uma vez que representa mais de 0,7% do PIB, condição crítica para seus efeitos tecnológicos (ABDI, 2014, p. 35).

O governo Dilma utilizou do poder de compras público por meio do Decreto nº 7.546, de 2 de agosto de 2011 que regulamentou a possibilidade de aplicação de margem de preferência nas compras governamentais de produtos manufaturados e serviços nacionais, de acordo o previsto na Lei no 12.349/2012. Essa preferência poderia se dar em uma margem de até 25%, em produtos e serviços nacionais que atendiam a normas técnicas brasileiras e incorporassem inovação, incentivando a produção e inovação nacional. Em 2013, foram um total de R\$ 2,7 bilhões de compras com margens de preferência homologadas (ABDI, 2010, 2014, 2015).

O PBM visou promover as exportações e defender o mercado interno. Entre as medidas com esse objetivo estavam o regime especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra), reintegrando valores referentes a custos tributários federais residuais existentes nas cadeias de produção via restituição e/ou compensação de créditos. Foi instituído pela Lei no 12.546, de 14/12/2011, e regulamentado pelo Decreto no 7.633, de 01/12/11, previa um percentual de zero a 3% sobre a receita decorrente da exportação, podendo diferenciar setores econômicos e tipos de atividades (ABDI, 2010, 2014, 2015).

Na busca de facilitar o acesso aos mecanismos de financiamento público, o PBM se utilizou da Agência Brasileira Gestora de Fundos (ABGF) para fazer análises de riscos nas operações de financiamento das exportações brasileiras, trazendo facilidade e agilidade a concessão de garantias. Entrou em funcionamento em julho de 2014 e regulamentada mediante Decreto nº 7.976, de 01/04/13, com um capital social inicial de R\$ 50 milhões. Foi instaurado, também, com o Decreto no 8.229, de 22 de abril de 2014, o Portal Único de Comércio Exterior, que busca integrar os sistemas de controle de órgãos governamentais que atuam no comércio exterior, simplificando e dando maior eficiência à intervenção estatal nos fluxos logísticos internacionais.

Outra forma de incentivo foi o Regime ex-tarifário para bens de capital, de informática e de telecomunicações. Esse foi um incentivo ao investimento e à inovação por meio da redução seletiva e temporária do imposto de importação para 0% ou 2% de máquinas e equipamentos sem produção similar no Brasil. A resolução Camex nº 17, de 03 de abril de 2012, estabeleceu novo procedimento para dar maior transparência, eficiência e agilidade ao regime de ex-tarifários.

O quarto tema tratado na dimensão sistêmica é a formação e a qualificação profissional e teve como base três programas federais voltados para o ensino técnico profissionalizante e estímulo às engenharias: o Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (PRONATEC); o Plano nacional Pró-Engenharia; o Programa Ciência sem Fronteiras; Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional (Reicomp) e o Programa Um Computador por Aluno (Prouca).

Mais um tema discutido nesta dimensão do PBM foi a produção sustentável, tendo sido designado a elaboração de estratégias e de ações, a saber: o *ecodesign* que buscava aprimorar produtos e processos para produzir de forma mais limpa; a construção modular, que reduzia os resíduos de obras da construção civil; definição de critérios de sustentabilidade para edificações; apoio ao desenvolvimento de cadeias de reciclagem, que atuariam em conjunto com a Política Nacional de Resíduos Sólidos; investimento em desenvolvimento regional sustentável, considerando as especificidades locais; e estímulo para o desenvolvimento e a adoção de fontes de energia renováveis pela indústria, que atuariam em conjunto com a Política Nacional de Mudança do Clima e com a Política Nacional de Energia.

O sexto tema tratado na dimensão sistêmica do PBM foi a competitividade de pequenos negócios, buscando apoiar o Microempreendedor Individual (MEI) e às MPES

mediante ampliação do acesso ao crédito para capital de giro, de investimentos e a preferência local nas compras públicas.

Outro tema desta dimensão é o conjunto de ações especiais para o desenvolvimento regional, buscando aplicar o PBM por todas as unidades da Federação. Isso através da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) coordenado pelo Ministério da Integração Regional (MI), os territórios da cidadania coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o grupo de trabalho permanente para arranjos produtivos locais do MDIC, Rede Nacional de Informações sobre Investimentos (RENAI) também do MDIC; e Rede Nacional de Política Industrial (RENAPI) da ABDI (ABDI, 2010, 2014, 2015).

E por último, o tema tratado na dimensão sistêmica do PBM foi o bem-estar do consumidor, que visou ampliar a oferta de bens e de serviços ao consumidor por meio de: crédito mais adequado ao consumidor; conformidade com os padrões e normas mundiais, com ênfase na saúde, na segurança, na sustentabilidade ambiental, na ampliação na variedade de produtos e de serviços, na melhoria logística e na maior eficiência na cadeia de suprimentos (ABDI, 2010, 2014, 2015).

Quanto a seu sistema de gestão, o PBM foi operacionalizado tendo como linha de base os Conselhos de competitividade Setorial e os Comitês Executivos Setoriais correspondentes. Essas instâncias tinham como função formular e implantar uma agenda setorial de trabalho, que seriam enviadas às instâncias superiores da estrutura de gestão. O Grupo Executivo tinha como competência a consolidação dos programas e das ações do Plano, seu monitoramento e solução de problemas das diferentes instâncias de gestão. Quanto ao nível de aconselhamento superior, era constituído pelo CNDI, e competia a este estabelecer as orientações estratégicas gerais e subsidiar as atividades do sistema de gestão.

O PBM, ademais, tentou trabalhar em consonância com a macroeconomia, que, por sua vez, objetivava corrigir as falhas encontradas no PITCE e no PDP. Enquanto a Nova Matriz Econômica tentava impulsionar o primeiro motor do círculo virtuoso do crescimento econômico do Social Desenvolvimentismo e adaptava o tripé macroeconômico – especialmente a questão dos juros e da taxa de câmbio – o PBM fazia parte do turbo adicionado para girar o segundo e terceiro motores (ver figura 3). O PBM, então, intentou em explorar o mercado interno que estava sendo estimulado pelas políticas econômicas de Dilma baseada na Nova Matriz Econômica com seu regime *investment and wage-led growth strategy*. As empresas ligadas ao setor de matéria-prima foram

privilegiadas com o escopo de gerar o adensamento da cadeia produtiva em torno das *commodities*, aumentando a produtividade e o valor adicionado das exportações.

Percebe-se que dentro do PBM um conjunto de medidas foi tomado para que houvesse a manutenção do emprego, assim como para o aumento da produtividade e a redução dos custos de produção industrial. O PBM teve uma abrangência de alta escala, visando um fortalecimento regional amplo. Em conjunto com outros programas como o PAC, ENCTI, Minha Casa Minha Vida, Brasil Sem Miséria, entre outros. No entanto, o PBM repetiu problemas da PDP como metas agregadas de curto prazo e sem mecanismos claros de reciprocidade por setores. Não havia monitoramento do desempenho dos beneficiários das desonerações e de linhas de crédito, possibilitando retirar as vantagens no caso de má performance das empresas.

De modo geral, a PITCE, a PDP e o PBM exigiram poucas contrapartidas de seus beneficiários sem exigências de desempenho, avaliações claras, normas punitivas e mecanismos automáticos de retirada de apoios em casos de fracasso. Outro ponto é que a PBM englobou empresas multinacionais e transnacionais entre suas beneficiárias – por exemplo montadoras de automóveis – não somente empresas nacionais. Os investimentos em PD&I e os lucros obtidos pelas empresas multinacionais e transnacionais são, usualmente, revertidos para seus Estados-base não gerando, assim, retornos estruturais para a sociedade brasileira. O PBM, como a PITCE e a PDP, não conseguiu atingir diversas metas. As principais ficaram abaixo do esperado.

Metas	2010 - base	2014 - real	2014 - meta
FBKF	18,40%	19,80%	22,40%
Investimento das empresas privadas em P&D	0,59%	0,60%	0,90%
Participação das exportações brasileira	1,36%	1,20%	1,60%
Acesso a bens e serviços de internet banda larga fixa	13,8 milhões	23,9 milhões	40 milhões

Fonte: IPEA (2019); MCTIC (2019); MDIC (2019); Anatel (2019). Elaboração própria

Tabela 8 - Metas e resultado real do Plano Brasil Maior (PBM) (2010 – 2014)

### 3.2.3 Desindustrialização e reprimarização da estrutura produtiva brasileira: “desenvolvimentismo às avessas”

As políticas industriais durante o governo do PT, para Stumm (2019), além de terem um foco extremamente amplo e variado, adotaram metas controversas e uma estrutura de gerenciamento das ações e das reciprocidades complexa, difusa e com baixo poder de atuação em rede. As políticas industriais, para a autora, foram seletivas e não visaram ações horizontais com o intento de atenderem todos os setores. Tal fato fez com que os problemas relevantes da estrutura produtiva brasileira, como a concentração de esforços em setores tradicionais e a ausência de instrumentos eficazes de incentivo à investimento em PD&I, perpetuassem-se. A partir da crise de 2008, Stumm (2019) acredita, ademais, que as políticas industriais, essencialmente o PBM, deslocaram sua atenção da mudança estrutural produtiva para realçar a competitividade e o crescimento econômico.

Diegues (2020), em pesquisa empregando a metodologia de decomposição estrutural por meio da técnica de *shift-share*<sup>90</sup>, verifica que não houve um processo de mudança estrutural industrial capaz de contribuir para o desenvolvimento brasileiro no período dos governos do PT. O que seria desejável em todo projeto desenvolvimentista, ou seja, a integração, a ampliação e a sofisticação da estrutura produtiva do Brasil não ocorreu, pelo contrário “[...] do que seria desejável em uma trajetória virtuosa, a mudança estrutural contribuiu negativamente em setores com grandes complexidade produtiva como intensivos em escala e diferenciados” (DIEGUES, 2020, p. 15).

O estudo de Diegues (2020), ainda, demonstra que o único bloco de setores da estrutura produtiva brasileira que se comportou de maneira esperada para um projeto desenvolvimentista foi o de intensivos em *commodities*. O crescimento econômico, durante os governos do PT é, desse modo, explicado muito mais pela “[...] dinâmica do mercado de trabalho e do comportamento geral da remuneração média da economia do que por fatores relacionados à indústria de transformação” (DIEGUES, 2020, p.17).

Estudo divulgado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), *State of Commodity Dependence 2014*, indicou que o

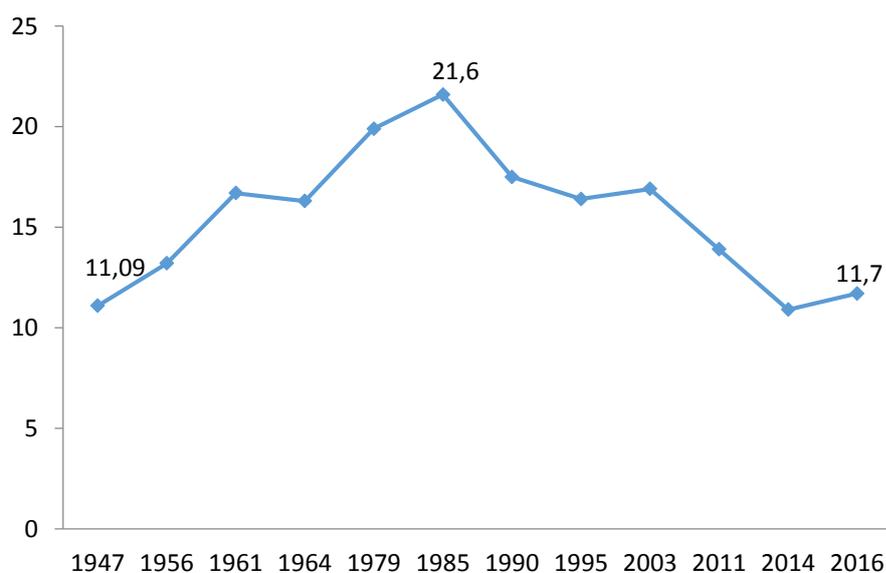
---

<sup>90</sup> “O método *shift-share* consiste, basicamente, na descrição do crescimento econômico de uma região nos termos de sua estrutura produtiva. O método é composto por um conjunto de identidades – com quaisquer hipóteses de causalidade – que procuram identificar e desagregar componentes de tal crescimento, numa análise descritiva da estrutura produtiva” (SIMÕES, 2005, p. 10).

Brasil tem 65% de sua pauta de exportação baseada em produtos primários. Esse número corrobora os dados de 2017 do MCTI, que revela que mais de 60% das exportações brasileiras são constituídas de produtos não industriais ou de relativamente baixa intensidade tecnológica, sendo pouco mais de 30% de produtos de maior conteúdo em tecnologia. A especialização regressiva da produção brasileira fez muitos pesquisadores afirmarem que há uma nova dependência econômica brasileira em curso, a própria UNCTAD acredita que um país é dependente quando pelo menos 60% de suas exportações são focadas em produtos primários.

Acrescenta-se a isso a verificada perda de participação dos produtos manufaturados no PIB do Brasil que, segundo pesquisa realizada por Morceiro e Guilhoto (2019), são mais preocupantes nos setores mais intensivos em ciência e tecnologia, pois, nesses setores, a desindustrialização está ocorrendo antes que o país atinja níveis mais altos de renda *per capita*, como se é esperado, já tendo perdido 40% de peso no PIB em relação a 1980 (MORCEIRO, GUILHOTO, 2019).

Evidencia-se que as três políticas de industrialização da Era PT não conseguiram reverter o quadro de reprimarização e especialização regressiva da estrutura produtiva brasileira. Não houve industrialização no Brasil, mas desindustrialização. A participação da indústria de transformação em porcentagem do PIB brasileiro regrediu para valores inferiores de 1947 (ver gráfico 25 e 26). Em 2003, 54% do total exportado pelo Brasil eram de produtos manufaturados, contra 34,6% em 2018.



Fonte: IBGE (2018). Elaboração própria.

Gráfico 25 - Evolução da indústria de transformação no PIB do Brasil em % (1947 – 2016)

O Brasil, segundo Morceiro e Guilhoto (2019), foi o terceiro país, em relação as 30 maiores economias do mundo, que teve a mais profunda retração industrial nos últimos 50 anos. O país ficou somente atrás do Reino Unido e da Austrália. Há uma grande diferença no processo de desindustrialização desses países com o caso brasileiro. O Reino Unido e a Austrália passaram por um processo de desindustrialização após atingirem intensa potencialidade produtiva manufatureira, fazendo uma migração para setores de serviços complexos com uso de alta tecnológica e capital intensivo, como os setores da Economia Criativa. Aliás, tanto a Austrália quanto o Reino Unido foram Estados pioneiros na execução de projetos desenvolvimentistas voltados para a ampliação, a integração e a sofisticação de setores da Economia Criativa (MORAES, 2019).

No Brasil, por outro lado, a desindustrialização é precoce por conta de que o país não atingiu toda sua potencialidade produtiva manufatureira. Além de ser uma desindustrialização precoce, o Brasil não está vivenciando um processo de migração da estrutura produtiva para os setores de serviços mais complexos, como os ligados a Economia Criativa, ou seja, não está havendo investimentos em serviços com rápido progresso técnico, alto conteúdo em PD&I, grandes possibilidades de economia de escala e escopo, grandes barreiras à entrada, diferenciação por marcas, intenso *spillover effect*, tendência de convergir grupos produtivos, etc. A desindustrialização brasileira foi um processo precoce e acompanhado pela reprimarização e pela desnacionalização da estrutura produtiva com a migração para serviços rudimentares com reduzido conteúdo tecnológico, baixo valor adicionado *per capita*, uso intensivo em trabalho e alta precarização do trabalho.

A desindustrialização prematura do Brasil uma das mais graves do mundo e, segundo Chang (2018), uma das maiores e mais rápidas da história da economia mundial. O Estado brasileiro vem baixando seu nível de investimento no mercado (ver gráfico 26) e rejeitando um conjunto de política industrial há décadas. Os governos de Lula e de Dilma até tentaram retomar os investimentos e revitalizar a política industrial no Brasil, mas falharam na escolha de setores, por exemplo adensamento da cadeia produtiva em torno de *commodities*, na não discriminação do capital, na contemplação de maquiladoras exportadoras e introvertidas em vez de somente indústrias nacionais, na falta de controle dos rendimentos, em apostar na verticalização e não na horizontalidade e na não convergência das políticas industriais e o regime macroeconômico. A indústria brasileira precisa ser revitalizada. Não existe país grande territorialmente e populoso no

mundo que tenha alcançado desenvolvimento econômico e maior bem-estar social sem a ampliação, a integração e a sofisticação de sua estrutura produtiva.

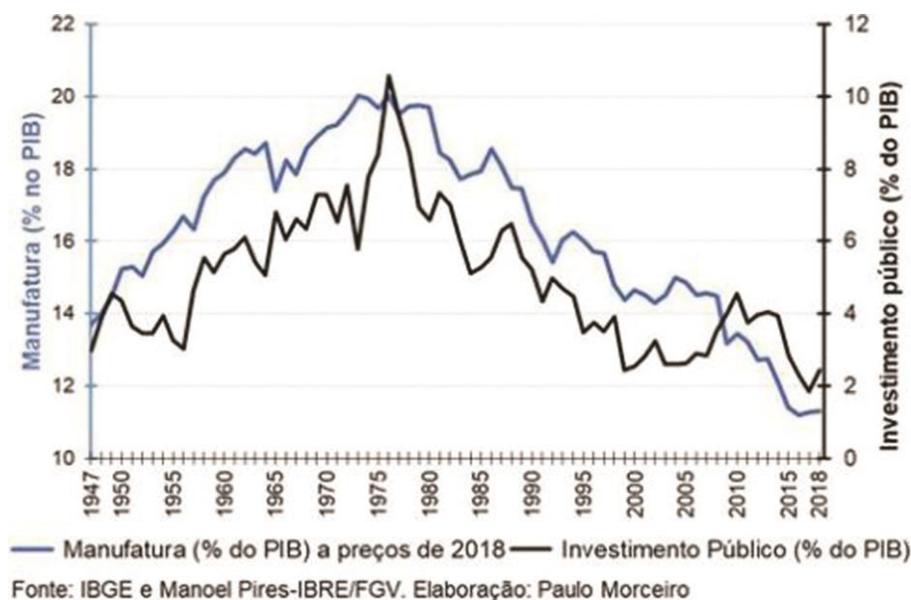


Gráfico 26 – Manufatura em % relação ao PIB e Investimento público em % relação ao PIB no Brasil (1947 a 2018)

Todo este cenário faz Gonçalves (2013, p.109) afirmar que as políticas industriais dos governos do PT conseguiram executar um “Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas”. Esse para Gonçalves (2013) é caracterizado pela: i) desindustrialização, ii) dessubstituição de importações, iii) reprimarização das exportações, iv) maior dependência tecnológica, v) desnacionalização, vi) perda de competitividade internacional, vii) crescente vulnerabilidade externa estrutural, viii) maior concentração de capital, ix) dominação financeira.

A hipótese de que o projeto do Social Desenvolvimentismo petista tenha conseguido ampliar, integrar e sofisticar a estrutura produtiva brasileira, portanto, não se sustenta. Como visto, o projeto de Estado desenvolvimentista dos governos de Lula e de Dilma não foram capazes de romper com o modelo liberal periférico e tampouco proporcionar meios para a emulação dos produtos e o *catching-up* da estrutura produtiva brasileira. Pode até ser que em pontuais setores houve pequenos ganhos, fundamentalmente *commodities* – setor com cadeia produtiva curta e baixo encadeamento – mas do ponto de vista macro e horizontal o que ocorreu foi um crescimento econômico,

porém sem desenvolvimento econômico. Nos termos de Gonçalves (2013, p.109), um “Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas”.

### 3.2.4 O Papel do BNDES na Política Industrial do PT (2004 – 2016)

O BNDES é uma empresa pública federal com o objetivo de financiar investimento de longo prazo para fomentar o desenvolvimento do Brasil. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi criado em 1952, durante o segundo governo de Getúlio Vargas (1951 – 1954). No governo de Juscelino Kubitschek, o BNDE teve atuação expressiva nos projetos do Plano de Metas (TAVARES *et al.*, 2010).

Em 1971, o BNDE transformou-se em empresa pública, possibilitando maior flexibilidade de contratação de pessoal, maior liberdade nas operações de captação e aplicação de recursos. Durante as décadas de 1970, o banco foi utilizado para financiar projetos correlacionados ao modelo ISI. Em 1982, o banco mudou de nome para BNDES, tentando demonstrar que o desenvolvimento tinha de estar acompanhado de caráter social também, não era algo puramente econômico (TAVARES *et al.*, 2010).

Com a crise no modelo ISI e, por consequência do Nacional Desenvolvimentismo, no final da década de 1980, o discurso liberalizante e privatizante galgou espaço dentro do BNDES. Na década de 1990, o BNDES foi o gestor do Plano Nacional de Desestatização, dando suporte administrativo, financeiro e técnico ao processo de privatização que o país passou nos Governos de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso (TAVARES *et al.*, 2010). O banco, na Era Cardoso, dedicou-se em apoiar tímidos investimentos no setor cultural, no patrimônio histórico, em projetos ambientais e para micro, pequenas e médias empresas. Após a vitória de Lula, o PT reviveu o papel de fomentar o desenvolvimento econômico do BNDES. Para assumir a presidência do banco, Lula optou, inicialmente, por Carlos Lessa, um economista ligado ao Nacional Desenvolvimentismo (TAVARES *et al.*, 2010).

Em janeiro de 2003, Lessa foi convidado pelo Presidente Lula para presidir o BNDES. Apesar de ser filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), partido que não fazia parte da base de apoio do governo Lula naquela época,

Lessa teve seu nome indicado por notórios economistas ligado ao PT, como Maria Conceição Tavares e Aloizio Mercadante (MORAES, 2010). Lessa ficou pouco mais de um ano como presidente do BNDES.

Durante seu período no banco, Lessa procurou executar ações que beneficiavam as pequenas e as médias empresas com enfoque ao desenvolvimento regional e local. Fortaleceu o programa Modemarc, que viabilizava a atualização de máquinas e de equipamentos da industrial nacional. Lessa conseguiu diminuir a Taxa de juros de longo prazo (TJLP) de 12,4% a.a em 2003, para 9,8% a.a no final de 2004. O banco, no entanto, segundo Lessa, não conseguia baixar mais a TJLP em virtude das políticas de austeridade do BCB presidido por Meirelles. Lessa constantemente criticava via imprensa as medidas econômicas adotadas por Meirelles e por Palocci.

Lessa, além disso, não observava a hierarquia do BNDES, que tinha de seguir orientações do MDIC. Esse tinha como Ministro o empresário Luiz Furlan, ex-vice-presidente da FIESP e herdeiro da família que fundou a empresa Sadia. Lessa aprovava planos, relatórios, marcava reunião sem consultar Furlan, que muitas vezes ficava sabendo dos ocorridos pela mídia ou de outros políticos. Em diversas entrevistas, Lessa afirmou que o BNDES tinha de agir como um “hospital”, auxiliando empresas nacionais com complicações financeiras. Para Furlan, esse não era o papel do BNDES, o banco para o Ministro do MDIC tinha o papel de apoiar empresas produtivas, criando grandes marcas nacionais (campeãs) capazes de competirem no mercado internacional (PAULA, 2006).

Os desentendimentos públicos foram apenas a continuação de uma briga que começou antes da posse. Escolhido para o cargo antes de Furlan, Lessa sempre teve, e fez questão de demonstrar, opiniões contrárias às do ministro. Empresário, ligado ao setor exportador, Furlan defendia uma atuação forte do BNDES para incentivar as exportações. Nacionalista, Lessa, ao contrário, queria usar o banco para defender o desenvolvimento com ações sociais e foco em empresas de cunho nacional. (PAULA, 2006, p.86).

Os debates entre Lessa e Furlan começaram a ocorrer, quase sempre, via mídia. Lula que estava ainda no começo de mandato e sofrendo expressivas pressões dos meios de comunicação e de parcela da elite, que aproveitava qualquer ruído para tumultuar o governo, em novembro de 2004, demitiu Lessa e convocou Guido Mantega para o cargo. Lula designou Guido Mantega para presidência do BNDES em novembro de 2004.

O BNDES, para Mantega, não poderia ser visto como um “hospital” de empresas nacionais mal geridas. Tanto Mantega quanto Furlan acreditavam que o BNDES tinha de financiar as “campeãs nacionais” (política industrial de *pick the winners*). Em setembro

de 2005, a primeira operação de financiamento no âmbito de internacionalização do banco foi realizada, financiou-se a Friboi na Argentina. Ao final de 2005, o BNDES havia emprestado mais R\$ 47 bilhões, sendo que a linha de crédito para o setor industrial teve um aumento de 49% comparativamente ao ano de 2004 (BNDES, 2005).

Mantega ficou no BNDES de novembro de 2004 a março de 2006 quando deixou o cargo para assumir o MF. Após a saída de Mantega, Demian Fiocca, ex-aluno de Guido Mantega na USP, assumiu a presidência do BNDES. Diferentemente de seu ex-professor, Fiocca não possui produções acadêmicas, redes de pesquisadores e histórico em defesa de um novo modelo de desenvolvimento econômico para o Brasil. Pelo contrário, Fiocca sempre foi um economista voltado para atuação no mercado financeiro, atuando em grandes instituições financeiras e em consultorias de investimentos. O perfil de Fiocca não agradava a FIESP. Após um ano no cargo, no qual teve uma atuação tímida ele é substituído. O Presidente Lula convocou um economista mais preocupado com os interesses dos industriais, Luciano Coutinho (ABREU *et al.*, 2010).

Luciano Coutinho tomou posse como presidente do BNDES em maio de 2007. Manteve-se na gestão do terceiro maior banco de desenvolvimento do mundo<sup>91</sup> até maio de 2016. Tornou-se o presidente do BNDES que mais tempo exerceu sua função, nove anos. Na gestão do Coutinho, o BNDES realmente assumiu um caráter essencial para o projeto de Estado desenvolvimentista edificado pelo PT.

Em seu discurso de posse, Coutinho enfatizou a importância de uma política industrial de grande envergadura, voltada para dinamizar a economia, acelerar a criação de empregos e a promoção da igualdade de oportunidades. Deixou claro que o banco iria apoiar a agroindústria, à microeletrônica, o desenvolvimento de *softwares* e à produção de bens de capital.

Mercê do grande esforço histórico de industrialização no pós-guerra a matriz industrial brasileira, como sabemos, desenvolveu e revelou capacidade competitiva em muitas cadeias intensivas em recursos naturais, base agrícola e economias de escala. Por sorte, essas cadeias, produtoras de commodities e de pseudo-commodities, vêm desfrutando nos últimos anos de preços externos superfavoráveis e têm respondido positivamente a esses estímulos com aceleração de seus programas de investimento. Cumpra ao BNDES, como já vem fazendo, apoiá-las firmemente para que possam capturar todas as oportunidades para aumentar participação no comércio mundial, não apenas com ampliação de capacidade produtiva, mas, também, através da aceleração de inovações. Cumpra, adicionalmente, ao BNDES apoiar o robustecimento

---

<sup>91</sup>O BNDES está entre os maiores bancos de desenvolvimento do mundo em termos de ativo, patrimônio líquido e desembolso, em conjunto com o KfW alemão, o CDB chinês e o KDB coreano (FERRAZ, ALÉM, MADEIRA, 2013).

das empresas, especialmente das nacionais, no que respeita a capitalização, gestão, governança e internacionalização de operações. Incluo nessa categoria, sem ser exaustivo, as cadeias de mineração, siderurgia, metalurgia de não-ferrosos, celulose e papel e petroquímica. Faço questão de ressaltar nossa expressiva gama de agroindústrias competitivas, tais como soja e derivados, suco de laranja, carnes, fumo e outras – sublinhando, finalmente, as cadeias de açúcar e álcool e de biocombustíveis que se defrontam com extraordinárias oportunidades de mercado (Trecho do discurso de posse do presidente do BNDES Luciano Coutinho, 27 de abril de 2007).

Coutinho, ademais, demonstrou que apoiava a atuação do BNDES ao PAC que tinha sido lançado pelo Presidente Lula em janeiro de 2007. Coutinho, assim como Mantega, tinha estreitos laços com a Rede D, CECON do IE-Unicamp e do Centro Internacional Celso Furtado, ou seja, com os teóricos do Social Desenvolvimentismo, contribuindo significativamente para o pensamento da corrente.

Não é demais sublinhar que a execução do PAC é condição imprescindível para crescer. Não há dúvida que investimentos em infraestrutura – prioritariamente energia e sistema viário – precisam ser acelerados. Para isso, além da poupança pública, é decisiva a participação do setor privado. O BNDES dará suporte pró-ativo à necessária coordenação entre empreendedores, banca e o mercado de capitais na estruturação de funding adequado, especialmente para os projetos de maior porte mercado (Trecho do discurso de posse do presidente do BNDES Luciano Coutinho, 27 de abril de 2007).

Em 2007, o governo Lula alterou o estatuto do BNDES, pelo decreto nº 6.322, estendendo suas possibilidades de financiamentos a empresas brasileiras que atuavam no exterior, pois até então os financiamentos estavam restritos às exportações. Em 2008, o estatuto do BNDES foi alterado novamente pelo decreto nº 6.526, autorizando o banco a instalar subsidiárias no exterior. Com a economia internacional em crise desde 2007, ano que foi deflagrada a crise das *subprime mortgage* nos EUA e com o aprofundamento da *European Sovereign Debt Crisis*, a atuação do BNDES, com sua política de ampliação de créditos e de incentivo de internacionalização das empresas brasileiras, foi extremamente elogiada pela FIESP (VALDEZ, 2011).

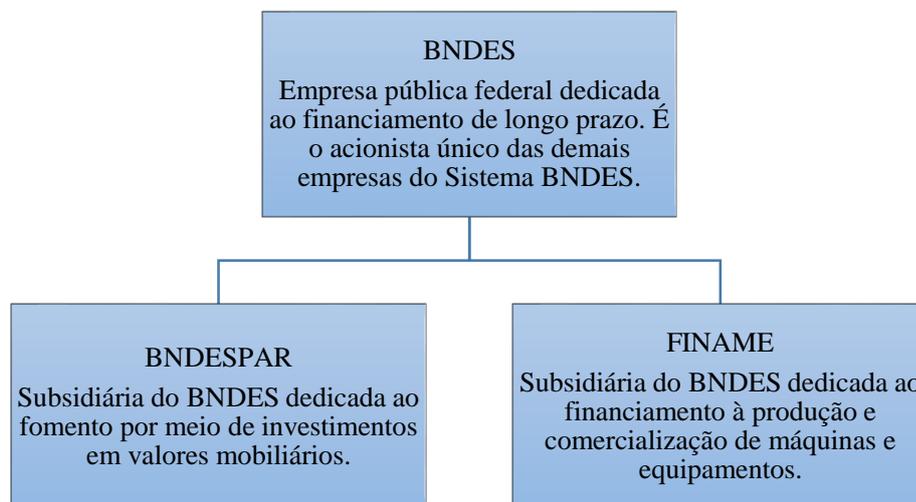
Em 2008, o banco criou a Área Internacional para cuidar de suas ações no exterior. O BNDES aos poucos foi instrumentalizado para apoiar as políticas anticíclicas que o governo promoveu em razão da crise internacional, recebendo aporte extra de capital do Tesouro Nacional. Coutinho, ademais, foi ampliando e instrumentalizando o BNDES para atender a política industrial do *pick the winners*, estruturada pela PITCE, PDP e PBM e que se tornou o maior símbolo de sua gestão.

Durante a gestão de Coutinho, o BNDES estabeleceu acordos de cooperação com importantes bancos de desenvolvimento de outros países como: *Exim Bank* dos EUA – para promover investimentos e projetos de interesse de empresas de ambos os países e realizar encontros para identificar oportunidades de negócios; *Japan Institute for Overseas Investment* – com a finalidade de ampliar a cooperação em áreas de tecnologia da informação, indústria automobilística e recursos naturais; *Corporación de Fomento de la Producción* do Chile – com o propósito de implementar política de apoio à inovação, fortalecimento de pequenas e médias empresas e o aumento de investimentos brasileiros no Chile (GARCIA, 2012; BUGIATO, 2017).

Em 2009, o BNDES abriu seu primeiro escritório no exterior, em Montevideu no Uruguai – cidade-sede do Mercosul. No mesmo ano, o BNDES inaugurou sua subsidiária em Londres na Inglaterra, o BNDES *Limited* para atuar tanto na Europa quanto na Ásia. Em 2013, o BNDES instalou-se no continente africano com sua representação em Johannesburgo na África do Sul. De acordo com Bugiato (2017, p.56), o objetivo das subsidiárias e das representações no exterior é “[...] aumentar a visibilidade do banco diante da comunidade financeira internacional e apoiar as empresas brasileiras no processo de internacionalização e na busca de negócios no exterior, além de atuar como ponte para investimentos internacionais no Brasil”.

Em 2010, o BNDES criou uma agência de crédito para exportação como subsidiária integral do banco (*Exim Brasil*), com o intuito de centralizar e de ampliar o apoio governamental ao setor exportador, tornando-se administrador do Fundo Garantidor de Comércio Exterior (FGCE), responsável por garantir as operações do *Exim Brasil*. Todas essas alterações, assim como a nova estratégia de desenvolvimento, de modo geral, foram desenhadas com a participação direta dos técnicos do banco e dos economistas do Social Desenvolvimentismo (GARCIA, 2012; BUGIATO, 2017).

Como banco de desenvolvimento controlado integralmente pela União e capacitado de fontes estáveis de *funding*, o BNDES conseguiu, por meio de um conjunto amplo de linhas e de programas, oferecer suporte de crédito ou *project finance* a grandes projetos industriais e de infraestrutura, promoção da comercialização e equipamentos (por meio do FINAME), apoiar a exportação, suportar as micro e pequenas empresas; financiar a inovação e a cultura; e fortalecer os balanços e a governança corporativa das empresas na atuação em renda variável mediante BNDESPAR – braço de investimentos do banco em empresas (FERRAZ, MARQUES, ALVES, 2015).

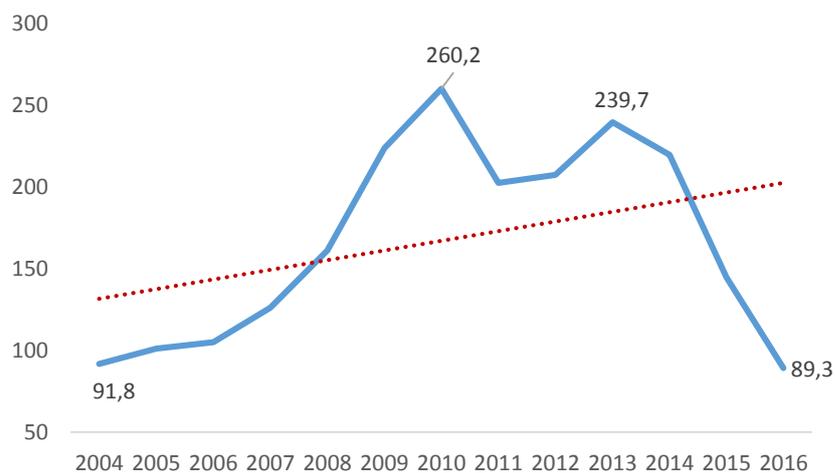


Fonte: BNDES (2017). Elaboração própria.

Figura 5 – Sistema BNDES

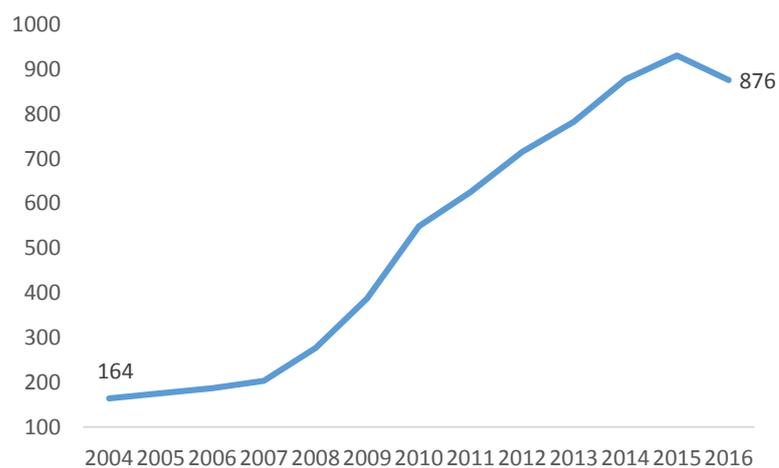
O BNDES, no período do projeto do Social Desenvolvimentismo petista, teve papel nas políticas de industrialização dos governos de Lula e de Dilma, incluindo, inclusive, recursos para o agronegócio – algo que não era comum na história do banco – para tentar ligar o segundo motor do ciclo virtuoso do crescimento econômico do Social Desenvolvimentismo (ver figura 3). Além disso, o BNDES, a partir de 2008, começou a desempenhar atuação anticíclica por efeito da crise internacional. Assim, foi lançado o Programa Especial de Crédito (PEC), apoiado por uma redução da TJLP. Posteriormente, em junho de 2009, foi estabelecido o Programa de Sustentação do Investimento. Esse tinha o escopo de reduzir os custos dos financiamentos para os segmentos de bens de capital, inovação e exportação, além de aumentar os prazos de carência e de amortização para utilizar os recursos (BACHILLER, 2016).

O capital para estimular as supostas campeãs nacionais era alocado de duas formas: compra de ações ou debêntures conversíveis das empresas e/ou empréstimos subsidiados. Para expandir os empréstimos foram utilizados repasses do Tesouro Nacional ao BNDES. Esse captou os recursos a um custo médio de cerca de 11% ao ano via SELIC, porém repassava, em boa parte de seus financiamentos, a uma TJLP em média de 6% ao ano. A diferença entre as respectivas taxas de juros era quitada com o dinheiro do contribuinte.



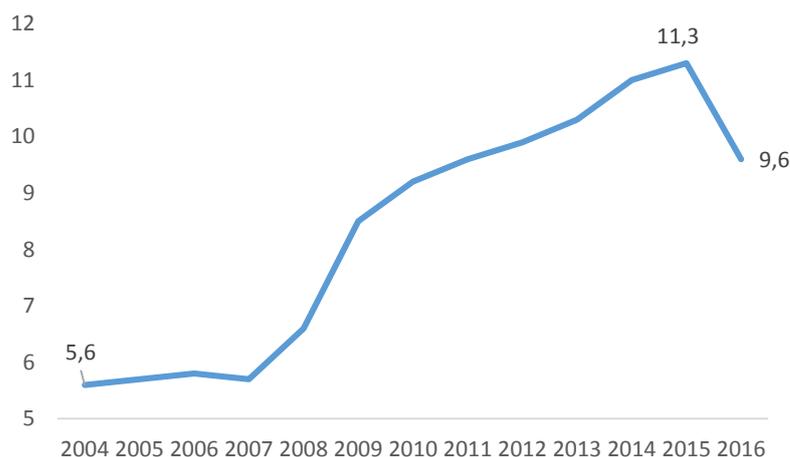
Fonte: BNDES (2017). Elaboração própria.

Gráfico 27 - Desembolsos do BNDES – total em R\$ bilhões (2004 – 2016)



Fonte: BNDES (2017). Elaboração própria.

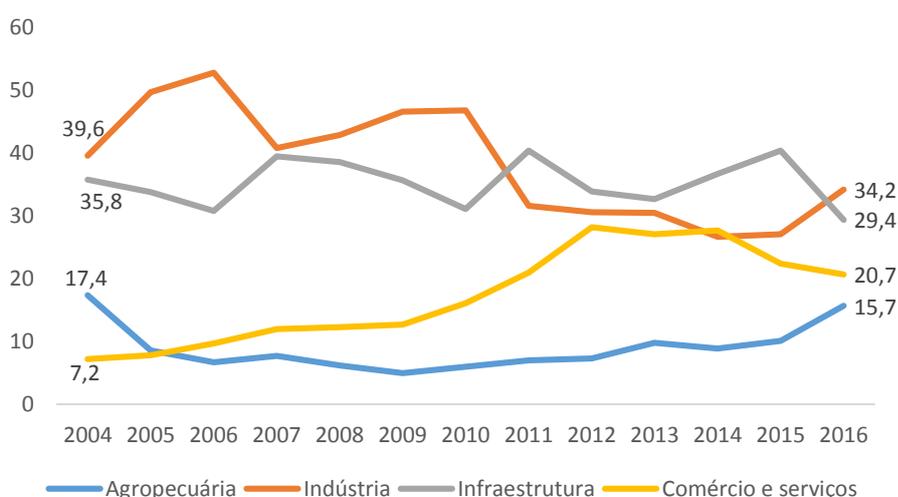
Gráfico 28 – Composição do passivo do BNDES em R\$ bilhões (2004 – 2016)



Fonte: BNDES (2017). Elaboração própria.

Gráfico 29 - Estoque de crédito do BNDES em relação ao PIB em % (2004 – 2016)

Para receber a maior parte desse aporte de capitais foram selecionadas grandes empresas em setores nos quais o Brasil já detinha certa vantagem comparativa, como: alimentos – particularmente frigoríficos – petróleo, mineração, usinas de etanol, indústria de bebidas, papel e celulose, além de telecomunicações. O BNDES, durante a gestão de Lula e de Dilma, começou a destinar recursos para setores da agroindústria e serviços algo incomum na história do Banco que sempre privilegiou setores da indústria e de infraestrutura (BARBOZA, FURTADO, GABRIELLI, 2019).



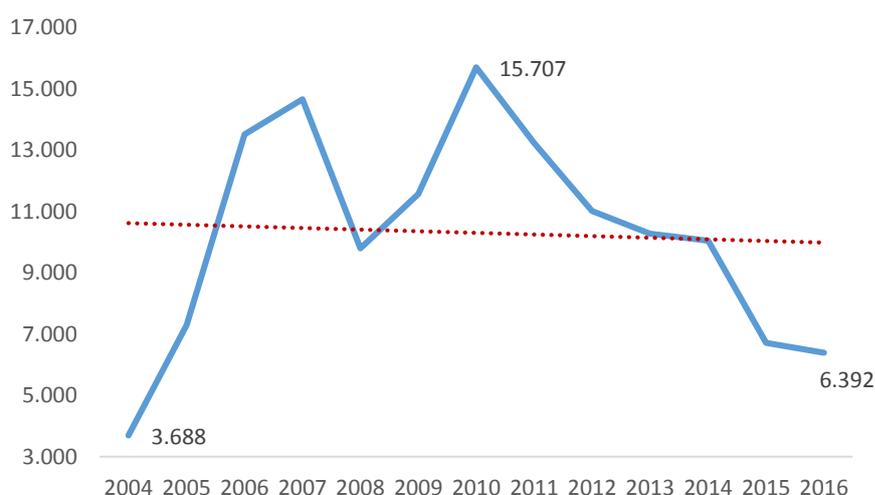
Fonte: BNDES (2017). Elaboração própria

Gráfico 30 – Desembolsos do BNDES por ramo de atividade em % do total (2004 – 2016)

As principais empresas beneficiadas via empréstimos ou pelo BNDESPar braço de investimentos do banco em empresas, foram: JBS-Friboi, Gerdau, Susano, Lupatech, Camargo Córrea, Marcopolo, WEG, Votorantim, ALL, Embraer, Natura, Petrobras, Bematech, Alusa, Andrade Gutierrez. Itaú, Totvs, Marfrig, Lácteos Brasil (LBR), Oi, Fibria, Totvs, Grupo EBX, Bertin, Sete Brasil, Eletrobrás, Odebrecht, Aracruz, BRF Foods, Rede D´Or São Luiz, Cutrale, EMS, Lojas Riachuelo, Lojas Americanas e Grupo Boticário (BNDES, 2017; BUGIATO, 2017).

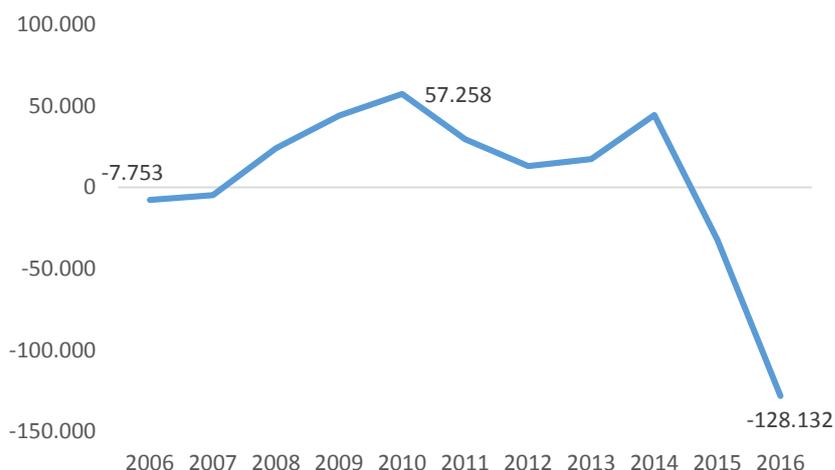
Verifica-se que a política industrial realizada pelo projeto de Estado desenvolvimentista petista via BNDES direcionou para uma concentração empresarial que amparou expressivamente alguns grupos em detrimento de outros. A ideia era criar verdadeiras potências empresariais capazes de competir internacionalmente e gerar desenvolvimento interno. O modelo a ser seguido era o da Coreia do Sul que possibilitou o surgimento de conglomerados como Samsung e Hyundai. No PBM, 83 das empresas que receberam mais de R\$ 300 milhões em operações diretas do BNDES eram empresas grandes e de setores mais concentrados. Isso representou 80% das operações diretas feitas pelo BNDES em 2010, e 77% em 2011 (REZENDE, 2013).

Um dos mecanismos para mensurar a atividade do BNDES no período e saber se o banco foi utilizado de forma responsável e eficiente é analisar sua taxa de lucro líquido além da evolução do fluxo líquido entre BNDES e União.



Fonte: BNDES (2017). Elaboração própria

Gráfico 31 - Lucro líquido do BNDES em R\$ milhões (2004 – 2016)



Fonte: BNDES (2017). Elaboração própria.

Gráfico 32 – Evolução do fluxo líquido entre BNDES e União em R\$ bilhões (2006 – 2016)

Os investimentos do BNDES geraram lucro para o Banco (ver gráfico 31), contudo o modo de financiamento (por meio de crédito subsidiado pelo Tesouro Nacional) pressionou o endividamento da União (ver gráficos 19, 20, 21 e 32). A política industrial do PT e o suporte do BNDES, além disso, não foram capazes de gerar ampliação, integração e sofisticação produtiva no Brasil (ver gráficos 13, 14, 25 e 26) e também há várias críticas aos critérios políticos na hora de privilegiar determinadas empresas na sua expansão global.

Em relação a corrupção, diferentemente do que grande parte da mídia sugeriu as ações do BNDES não demonstraram nenhuma evidência direta de corrupção. A pedido do atual Presidente do Brasil, Jair Bolsonaro, o presidente do BNDES, Gustavo Montezano, contratou o escritório *Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP*, que junto com o escritório brasileiro Levy & Salomão, realizou uma auditoria nos contratos de 2005 a 2018 de oito operações envolvendo o BNDES com os grupos empresariais JBS, Grupo Bertin, Eldorado Brasil Celulose.

Após 1 ano e 10 meses de investigação, a auditoria entregou seu relatório final afirmando que: "Os documentos da época e as entrevistas realizadas não indicaram que as operações tenham sido motivadas por influência indevida sobre o banco, nem por

corrupção ou pressão para conceder tratamento preferencial à JBS, à Bertin e à Eldorado" (CAMPOREZ, 2020, p. s/n).

Os resultados da atuação do BNDES são complicados de avaliar e não é objetivo central do trabalho. Nota-se que a política industrial petista conseguiu criar verdadeiras campeãs nacionais, particularmente no setor primário, que, aproveitando os novos ciclos das cadeias globais de valor, converteram-se em multinacionais; além disso, o suporte do BNDES evitou que a crise internacional de 2008 atingisse a economia brasileira de forma mais severa, evitando grandes falências e riscos sistêmicos. Todavia, como demonstrado na seção anterior, a atuação do BNDES não foi capaz de romper a concentração de esforços em setores tradicionais e a ausência de instrumentos eficazes de incentivo à investimento em PD&I. O Brasil desindustrializou, reprimarizou e desnacionalizou sua estrutura produtiva de forma intensa no período dos governos de Lula e de Dilma.

### 3.2.5 Investimento em Capital Humano: o primeiro legado

Os estudos acerca do desenvolvimento econômico constataram-se que, além dos investimentos físicos e da atuação do Estado, há outra variável implícita no processo de desenvolvimento: o capital humano. Os estudos sistemáticos sobre a influência da educação e da pesquisa para o crescimento econômico se deram durante a década de 1960 com as publicações de Jacob Mincer, Gary Backer e Theodore Schultz.

Para Mincer (1958), uma das explicações da dinâmica da distribuição de renda entre os indivíduos é a escolaridade. Backer (1962) contribui para o modelo de Mincer ao afirmar que educação e treinamento é, na verdade, uma forma consciente de investimento econômico. Segundo o autor, as principais formas de investir em capital humano são: i) escolaridade, ii) treinamento no trabalho, iii) cuidado médicos, iv) consumo de vitaminas e v) aquisição de informações sobre o sistema econômico.

A teoria do capital humano, entretanto, somente foi popularizada com os estudos de Schultz (1964). De acordo com Schultz (1964), o investimento em capital humano é o elemento medular para que ocorra crescimento econômico em longo prazo. Os investimentos em educação, visando a qualificação e o aperfeiçoamento da população, elevariam a produtividade dos trabalhadores e os lucros dos capitalistas, impactando positivamente toda a dinâmica econômica de uma nação.

Desde esses estudos, os teóricos do Desenvolvimentismo começaram a incluir investimento em capital humano em seus modelos. Por exemplo, Furtado (1978, 1980, 1984, 1998, 2002,) caracteriza o desenvolvimento econômico como um processo capaz de proporcionar a expansão das potencialidades humanas. Para Furtado (1998, p. 47), “[...] quando capacidade criativa do homem se volta para a descoberta de suas potencialidades, e ele se empenha em enriquecer o universo que o gerou, produz-se o que chamamos de desenvolvimento”.

A CEPAL vem transmutando o conceito de capital humano para capacidade humana. Segundo CEPAL (2010), o conceito de capital humano centra demasiadamente em um mero ajuste meritocrático baseado no “valor” dos indivíduos no mercado. É a valorização das potencialidades humanas reduzidas meramente a uma relação de oferta e de demanda de trabalho. Diante disso, a CEPAL prefere operacionalizar o conceito de capacidade humana. Esse é caracterizado pela igualdade de direitos como acesso à educação e ao conhecimento, mas juntamente é preciso que o Estado exerça seu papel redistributivo e regulador em três níveis: (i) na dimensão territorial; (ii) no emprego; (iii) na proteção social. O objetivo é colocar a igualdade na contribuição produtiva e também no desenvolvimento social. É a valorização do indivíduo como cidadão e não somente do trabalhador e do consumidor. A cidadania com suas titularidades de direitos, portanto, deve ser o eixo da inclusão econômica, social e política nas economias (MORAES, IBRAHIM, MORAIS, 2020).

Os teóricos do Social Desenvolvimentismo também defendem que o Estado faça vultosos investimentos em infraestrutura social, incluindo, neste item, educação, capacitação e treinamento. Para eles, assim como para as demais correntes do Desenvolvimentismo, o crescimento econômico depende, do lado da oferta, da atuação do Estado desenvolvimentista para estimular o aumento do capital humano, facultando com mais facilidade a ampliação, a integração e a sofisticação produtiva (BIELSCHOWSKY, 2014; DWECK, ROSSI, 2019).

Tendo isso em mente, os governos de Lula e de Dilma, ao tentarem rodar o modelo do Social Desenvolvimentismo no Brasil, realizaram expressivos investimentos em capital humano<sup>92</sup>. Entre 2003 a 2016, houve relevante ampliação dos recursos públicos vinculados à educação de forma direta ou indireta. As principais políticas de investimento

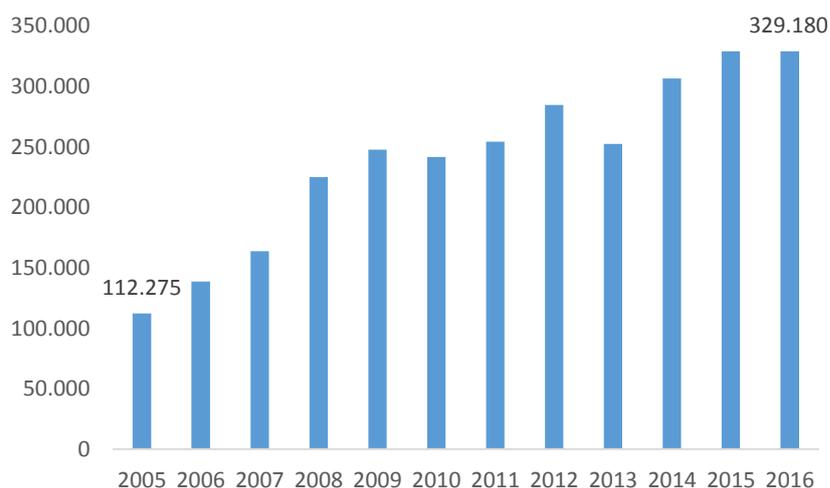
---

<sup>92</sup> Os governos do PT realizaram investimentos, essencialmente, em capital humano e não em capacidade humana como define a CEPAL (2010).

em capital humano, no período, foram a expansão e o financiamento da oferta, combinadas com o subsídios e bolsas aos estudantes, pesquisadores e trabalhadores.

Em 2003, por iniciativa da Casa Civil e por decreto presidencial foi constituído um grupo de trabalho interministerial para analisar a situação das Instituições Federais de Educação Superior (IFES). Uma das diretrizes foi propor a meta de dobrar a oferta de vagas em universidades públicas federais saindo de 600 mil para 1 milhão e 200 mil vagas. Em 2004, com a saída de Cristovam Buarque do MEC e a subida de Tarso Genro como Ministro e de Fernando Haddad para a Secretaria Executiva do MEC, foram feitas a formulação de um novo modelo de avaliação e a adoção do Programa Universidade Para Todos (ProUni) (AGUIAR, 2016).

O ProUni entrou em vigor em 2005 na gestão de Fernando Haddad como Ministro do MEC e se caracterizou como uma política redistributiva de caráter Social Liberal. O ProUni concede bolsas de estudos integrais e parciais de 50% em instituições privadas de educação superior, inclusive em instituições com fins lucrativos. Essas, aliás, foram as que mais se beneficiaram das renúncias fiscais em troca de bolsas de estudos, transferências orçamentárias para a permanência do estudante e do uso do crédito estudantil como meio complementar no período dos governos do PT<sup>93</sup>. De 2005 a 2016, foram concedidas mais de 2 milhões e 800 mil bolsas integrais e parciais via ProUni (AGUIAR, 2016; SISPROUNI, 2018).



Fonte: Sisprouni (2018). Elaboração própria.

Gráfico 33 – Bolsas ofertadas por ano via ProUni no Brasil (2005 – 2016)

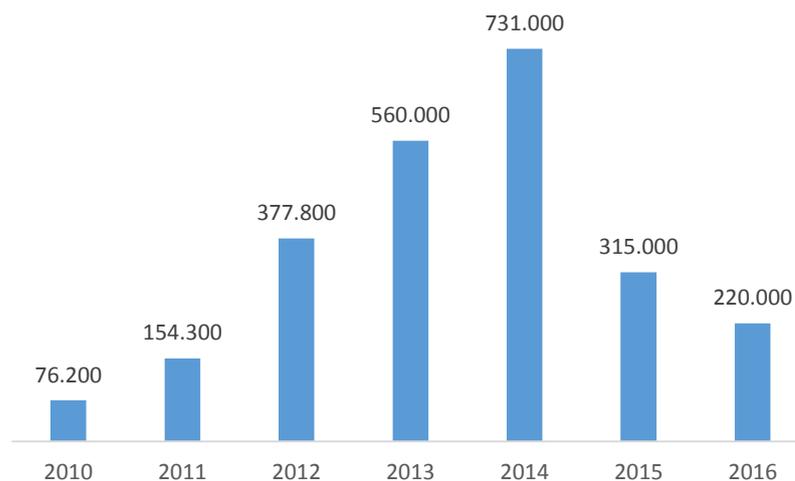
<sup>93</sup> Nessa época, no Brasil, começam a surgir e a consolidar verdadeiras gigantes no ramo educacional, muitas com capital aberto com ações na Bovespa, como: Kroton Educacional, Estácio, Unip, Laureate, Cruzeiro do Sul Educacional, etc.

Em 2005, o governo federal lançou o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) com o escopo de oferecer cursos de nível superior e de pós-graduação dos IFES por meio do uso da modalidade educação a distância (EaD). Os cursos da UAB focam em oferecer educação de qualidade aos municípios brasileiros que não têm oferta ou cujos cursos ofertados são insuficientes para atender a todos os cidadãos. A UAB oferece 700 cursos, por meio de 95 instituições públicas de ensino superior integrantes ao sistema. De 2005 a 2015, o programa UAB graduou 79.042 estudantes e em 2015 havia 154.529 alunos cursando os cursos da UAB (INEP, 2018).

Em 2007, o governo de Lula lançou o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Com previsão de durar cinco anos, isto é, de 2008 a 2012, o Reuni estabeleceu metas como ampliação do acesso ao ensino de graduação nas IFES, a melhoria dos indicadores e da relação aluno-professor. A expansão da Rede Federal de Educação Superior vinha sendo realizada desde 2004 pelo governo do PT, o Reuni somente organizou melhor essa política de investimento de capital humano do projeto do Social Desenvolvimentismo petista.

O Reuni fazia parte do PDE de 2007, que englobou um conjunto de programas governamentais com o objetivo de melhorar a educação e o capital humano no Brasil. Dentro do PDE havia a ampliação do prazo para o aluno quitar o empréstimo do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) após formação, o Programa Brasil Alfabetizado, o Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo), o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), a Lei do Estágio, a ampliação dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) e a Educação para as Relações Étnico-raciais (Uniafro).

A partir de 2010, o MEC alterou do Fies, reduzindo os juros do financiamento de 9% para 3,4% ao ano, aumentando o prazo de carência para 18 meses contados a partir da conclusão dos cursos e ampliando o prazo de quitação. Em 2010, havia 76.200 contratos firmados pelo Fies, em 2014 chegou a 731.000.



Fonte: FNDE (2018). Elaboração própria.

Gráfico 34 – Número de vagas preenchidas no FIES (2010 – 2016)

Ainda em 2010, o MEC facilitou o acesso as universidades federais ao estabelecer o Sistema de Seleção Unificada (Sisu). Esse é uma plataforma digital na qual os estudantes que realizaram o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) possam concorrer as vagas nas instituições de ensino superior que aderiram totalmente ou parcialmente o Sisu e que utilizem a nota do Enem como forma de ingresso. O sistema tornou o processo de ingresso nas universidades públicas mais democrático, uma vez que o candidato não precisa se deslocar de seu local de origem para realização de provas em diferentes instituições.

Outra medida de investimento em capital humano do governo de Lula foi a criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) em 2008. A RFEPCT estabeleceu um conjunto de instituições voltadas para educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino. Com a RFEPCT foi possível expandir os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET). Entre 2003 e 2016, o MEC concretizou a construção de mais de 500 novas unidades referentes ao plano de expansão da educação profissional, totalizando 644 *campus* em funcionamento. Atualmente, a Rede é composta por 659 unidades, com 41 reitorias, está presente em 541 municípios, conta com uma força de trabalho de 80 mil servidores e tem mais de um milhão de estudantes de nível médio e superior (MEC, 2018).

Em 2011, o governo de Dilma investiu no Pronatec. Esse objetivou em ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica por intermédio de programas, de

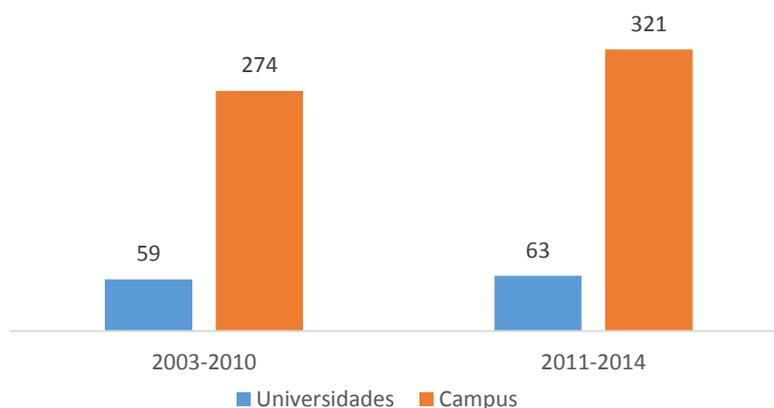
projetos e de ações de assistência técnica financeira (Bolsa-Formação). O Pronatec foi criado para atender os estudantes do ensino médio da rede pública, os trabalhadores, os beneficiários de programas federais de transferência de renda, as populações minoritárias e em situação de risco social. Os alunos do Pronatec recebem incentivos financeiros para a permanência nos cursos de curta e de longa duração. São ofertantes do Pronatec as instituições da RFEPECT, as instituições de educação profissional e tecnológica das redes estaduais, distrital e municipais, as instituições dos serviços nacionais de aprendizagem (Sistema S)<sup>94</sup> e as instituições privadas de ensino superior e de educação profissional e tecnológica. De 2011 a 2014, foram realizadas 8 milhões de matrículas por meio do Programa, entre cursos técnicos e de formação inicial e continuada (MEC, 2018).

Em 2012, o governo de Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 12.711 que garantiu a reserva de 50% das matrículas por curso e turno nas universidades e institutos federais para alunos oriundos integralmente do ensino médio público. Do total de vagas reservadas, metade é destinada a estudantes cuja renda familiar seja igual ou inferior a um salário mínimo e meio e a outra metade leva em consideração o percentual de pretos, de pardos, de indígenas e de pessoas com deficiência. A lei de cotas permitiu com que jovens anteriormente marginalizados do acesso ao capital cultural começassem a frequentar as universidades e os institutos federais de educação superior.

Até 2014, os governos de Lula e de Dilma conseguiram totalizar 63 IFES e 321 *campus* universitários, dando maior ênfase a interiorização do ensino superior com o objetivo de beneficiar os alunos de médias e de pequenas cidades do Brasil. Com isso, o número de municípios atendidos pelas universidades passou de 114 em 2003 para 237 até o final de 2011 (MEC, 2018).

---

<sup>94</sup> Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest).

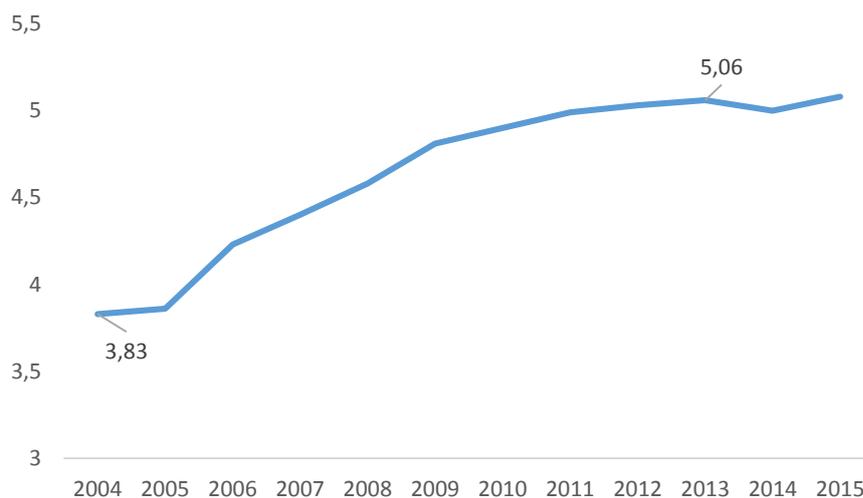


Fonte: MEC (2018). Elaboração própria.

Gráfico 35 – Número de universidades e campus universitários no Brasil (2003 – 2014)

De acordo com Campello (2017), o Brasil conseguiu colocar 3,6 vezes mais jovens pobres no ensino médio e aumentar em 23 vezes a chance de ingresso dos 20% mais pobres na universidade entre 2002 a 2015. Em 2002, somente 7% dos mais pobres concluíam o ensino fundamental, em 2015 esse número saltou para 30%. De 2002 a 2015, a presença de jovens negros (18 a 24 anos) na universidade cresceu 268% enquanto a de brancos cresceu 26%. O número de jovens brancos no ensino superior saiu de 1,8 milhões para 2,3 milhões, o de negros saltou de 441 mil para 1,6 milhão entre os anos de 2002 e 2015. O estudo de Campello (2017), ainda, demonstra que, em 2002, 12 milhões de lares tinham chefe de famílias pessoas brancas com ensino fundamental completo, esse número era de 5,7 milhões entre os negros. Em 2015, o número de lares com chefe de famílias branca e com ensino fundamental completo foi para 19 milhões, o de negros cresceu 207%, saltando para 17,5 milhões. A taxa de analfabetismo na população caiu de 11,6% em 2003 para 8,1% em 2015.

A porcentagem do investimento público direto em educação em relação ao PIB saiu de 3,8% em 2004 e chegou a 5,8% em 2015 (INEP,2018).

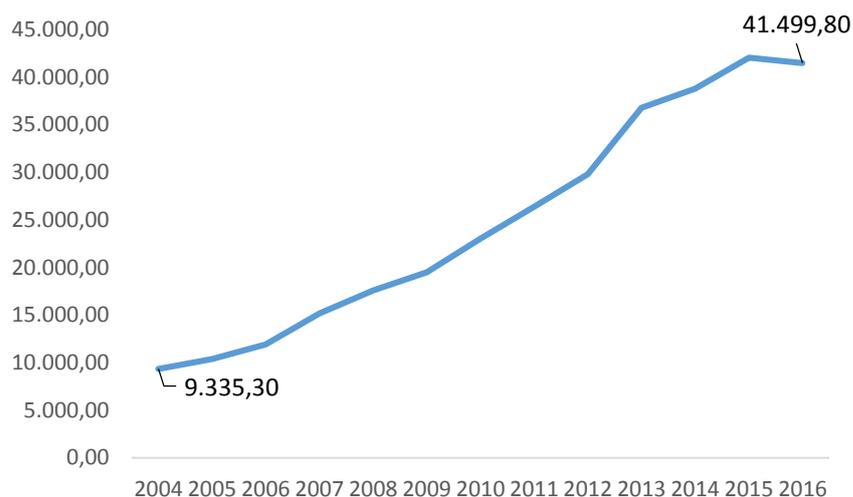


Fonte: INEP (2018). Elaboração própria.

Gráfico 36 – Investimento público direto em educação em relação ao PIB no Brasil em % (2004 – 2015)

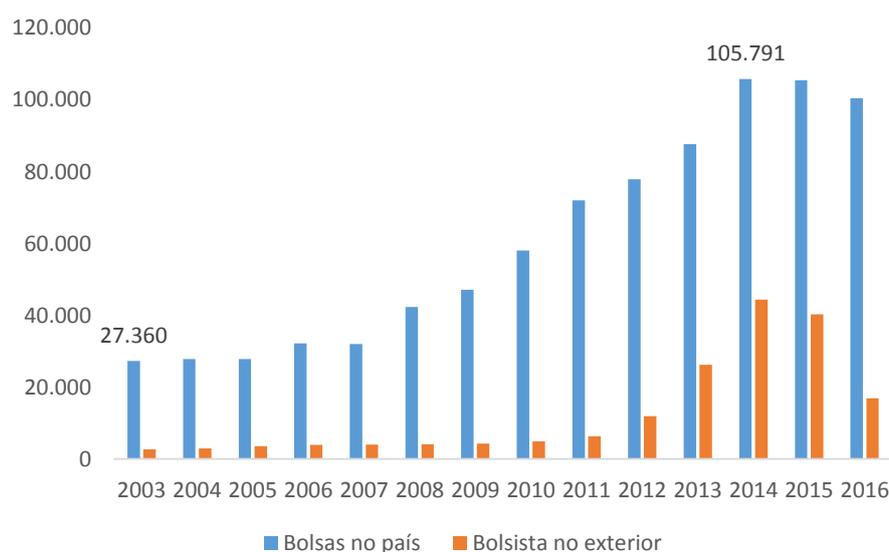
Os dispêndios públicos em P&D saíram de R\$ 9.335,30 milhões em 2004 para R\$ 41.499,80 milhões em 2016. Houve crescimento do número de alunos de pós-graduação. Em 2003 havia 112.237 estudantes de mestrado profissional, de mestrado acadêmico e de doutorado; em 2017 este número foi para 375.468 alunos. O total de bolsas de pós-graduação concedido no país e o total de bolsistas de pós-graduação saíram de 27.360, mestrado, e 2.684, doutorado, em 2003, chegando ao auge em 2014 de 105.791, mestrado, e de 44.412, doutorado (ver gráficos 37 e 38) (CAPES, 2019; MCTIC, 2019).

Houve ampliação das bolsas de pesquisa no exterior por meio do programa Ciência sem Fronteiras criando em 2011 pelo governo Dilma. O Ciência sem Fronteiras tinha como objetivos melhorar o capital humano dos estudantes, dos pesquisadores, das universidades e de indústrias tecnológicas ao incentivar a capacitação em universidades de excelência em outros países (ver gráficos 37 e 38) (CAPES, 2019; MCTIC, 2019).



Fonte: MCTIC (2019). Elaboração própria.

Gráfico 37 – Dispendios públicos em P&D no Brasil em milhões de R\$ (2004 – 2016)

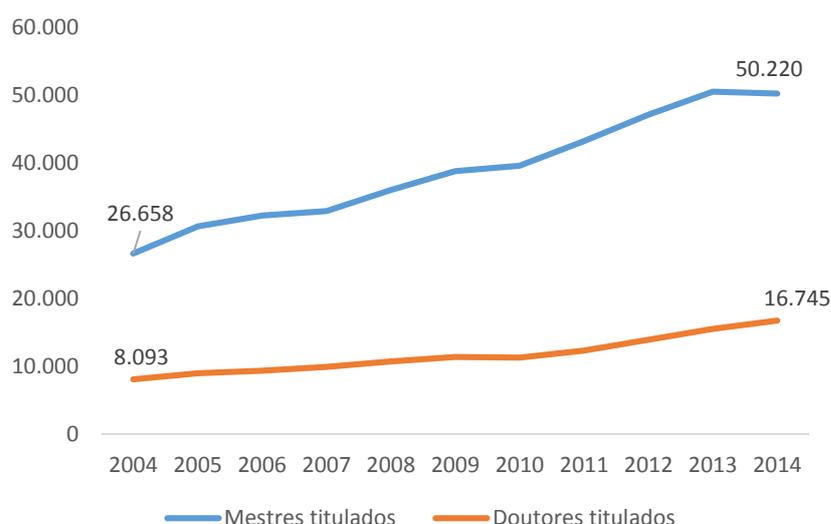


Fonte: CAPES (2018). Elaboração própria.

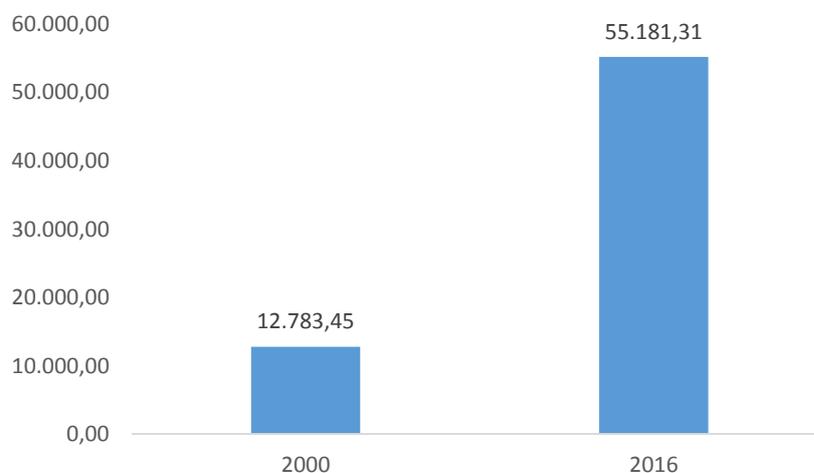
Gráfico 38 – Total de bolsas de pós-graduação concedidas no Brasil e no exterior (2003 – 2016)

Em 2003, a oferta de cursos de graduação no Brasil era de 16.505, em 2016 o Brasil ofereceu 34.366 cursos de graduação em mais de 2.407 IES. Entre 2006 e 2016, houve aumento de 62,8% das matrículas na educação superior, atingindo quase 3 milhões de alunos ingressos na educação superior no Brasil em 2016, sua maioria em instituições privadas, 82,3% (INEP, 2018; CGEE, 2016).

De 2003 a 2014, o número de professores doutores no quadro das universidades federais aumentou em 189%. Havia no início da Era PT, em 2003, 20.711 docentes efetivos da carreira do magistério superior nas universidades federais com doutorado, em 2014 esse número era de 59.658 (ver gráfico 37). No mesmo período, o número de mestres e doutores titulados ampliaram expressivamente (INEP, 2018; CGEE, 2016). O número de artigos científicos publicados por brasileiros saiu de 12.783,45 em 2000 para 55.181,31 em 2016 (BANCO MUNDIAL, 2020).



Fonte: CGEE (2016). Elaboração própria.  
Gráfico 39 – Número de mestres e doutores titulados no Brasil (2004 – 2014)



Fonte: Banco Mundial (2020). Elaboração própria.  
Gráfico 40 – Número de artigos científicos publicados por brasileiros (2000 – 2016)

Importante destacar, ainda, os esforços dos governos de Lula e de Dilma para democratizar o acesso a informação e a cultura por meio da expansão da internet para diversas regiões brasileiras, pela criação dos Pontos de Cultura e do Vale Cultura. Em 2003, o governo de Lula reformulou e ampliou programas como o Governo Eletrônico e criou o Computador para Todos e o Banda Larga nas Escolas. Em 2010, criou-se o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) no âmbito do MCTIC com o escopo de massificar o acesso à internet em banda larga no país, principalmente nas regiões mais carentes de tecnologias. A intenção dos governos petistas era de democratizar o acesso a cultural, a informação e aos serviços.

Em 2003, somente 19,9 milhões de brasileiros tinham acesso à internet, em 2016 o número era de 116 milhões. Entre 2005 e 2018 o número de assinaturas de banda larga fixa no Brasil aumentou em 276%, colocando o Brasil em sexto lugar no mundo em número de acesso à banda larga fixa, isto é, 28.889,847 milhões (ANATEL, 2019). Segundo dados do IBGE (2019), em 2017, a internet chegava em três em cada quatro domicílios do Brasil, totalizando 80,1% dos domicílios na zona urbana e 41% na zona rural.

O Projeto Pontos de Cultura foi criado durante a administração de Gilberto Gil no Ministério da Cultura (MinC) em 2004 e dentro do programa Cultura Viva. A idealização dos Pontos de Cultura foi do antropólogo Antônio Augusto Arantes na década de 1980, ao longo dos anos o projeto foi sendo reformulado até ser executado pelo governo do PT em 2004. Os Pontos de Cultura são entidades de atuação comunitária no setor cultural que recebem investimentos do governo federal. O Ponto de Cultura tem como característica a gestão compartilhada entre poder público e a comunidade (BARBOSA, CALABRE, 2011).

Os Pontos de Cultura foram criados para estimular o acesso à cultura, promover a cidadania e valorizar as manifestações culturais locais. Os investimentos governamentais podem ser via equipamentos, oficinas, capacitação, infraestrutura e outras atividades, não havendo, desse modo, um modelo fechado, mas variando de acordo com cada demanda do grupo cultural local. Em 2004, o orçamento para a criação de Pontos de Cultura era de R\$ 3 milhões, em 2009 chegou a R\$ 120 milhões. A partir de 2011, em virtude da crise econômica, houve paralisia no programa Cultura Viva, em 2014, por exemplo, o orçamento do Pontos de Cultura foi de R\$ 10 milhões.

Entre 2004 e 2009, isto é, no auge do programa e na administração de Gilberto Gil (2003 – 2008), foram assinados 800 convênios que possibilitaram a formação de 3.500

pontos de cultura instalados em mais de 1.122 cidades brasileiras. Entre 2011 e 2016, foram realizados apenas 8 convênios, viabilizando a criação de mais 300 Pontos de Cultura (TURINO, 2017).

Em 27 de dezembro de 2012 foi instituído pela Lei 12.761 o Vale Cultura. Esse é um benefício mensal no valor de R\$ 50,00 destinado aos trabalhadores com vínculo empregatício formal para ampliar o acesso deles aos eventos culturais e de entretenimento. O Vale Cultura é um benefício trabalhista, assim como o auxílio-alimentação ou o auxílio-transporte, ele é arcado pelas empresas que aderirem ao programa. As empresas como contrapartida usufruem de incentivo fiscal, podendo reduzir até 1% do imposto de renda sobre o valor lucro real.

De acordo com MinC (2016), em 2015, 67.434 trabalhadores recebiam o Vale Cultura no Brasil, consumindo desde 2014 um total de R\$ 1.059.509.977 nos 39.992 estabelecimentos culturais cadastrados. A maioria dos beneficiários do Vale Cultura utilizaram o auxílio para adquirir livros, jornais e revistas. O Vale Cultura não tem somente uma função de democratizar capital cultural, mas tem um impacto direto na dinamização do mercado de bens culturais e criativos no Brasil.

Se os dados sobre capital humano no Brasil forem comparados de forma relativa com os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômica (OCDE), os resultados parecem desanimadores. Segundo relatório *Education at a Glance* (2019), somente 21% dos brasileiros de 25 a 34 anos possuem ensino superior completo enquanto que a média dos países membros da OCDE é de 44%. No Brasil, apenas 0,8% das pessoas de 25 a 64 anos concluíram o mestrado e 0,2% finalizaram o doutorado; a média dos países membros da OCDE é 13% para mestrado e 1,1% para doutorado. A taxa brasileira é de 7,6 doutores para cada 100 mil habitantes, comparada com 41 no Reino Unido, 20 nos EUA e 13 no Japão, por exemplo (OCDE, 2019; CGEE, 2016).

Todavia, se analisados de forma absoluta, os dados brasileiros são satisfatórios e é possível afirmar que o projeto do Social Desenvolvimentismo petista conseguiu realizar um avanço expressivo no capital humano brasileiro. Em 2000, somente 4,4% dos brasileiros entre 25 e 34 anos possuíam ensino superior, em 2016 esse número era de 21%. O número de mestres e de doutores no Brasil teve um aumento de 401% comparado ao número de 1996. Em 2014, o Brasil formou 50,2 mil mestres e 16,7 mil doutores, comparado a 10,4 mil e 2,8 mil, respectivamente, em 1996. Além disso, houve uma forte desconcentração da graduação e da pós-graduação no Brasil, com expressivo crescimento do número de programas e de alunos titulados em instituições fora da região Sudeste. Em

1996, os estados do Sudeste concentravam 58% da titulação de mestres e 83% da titulação de doutores; em 2014 esses índices encolheram para 37% e 49%, respectivamente (CGEE, 2016).

Pode-se afirmar que a mais importante mudança estrutural oriunda do Social Desenvolvimentismo petista foi a democratização e a constituição de um novo capital cultural e capital social no Brasil. Os governos de Lula e de Dilma, ao proporcionar que milhões de pessoas tivessem acesso ao ensino superior – mesmo que às vezes de qualidade duvidosa via ProUni e Fies, visando somente a capacitação técnica e utilitarista – e a Pontos de Cultura permitiram com que brasileiros, anteriormente marginalizados, tivessem acesso ao capital cultural e ao capital social que antes não possuíam. Esse é o grande legado do projeto do Social Desenvolvimentismo petista e seus impactos sociais e políticos serão elucidados mais detalhadamente no próximo capítulo, juntamente com outros fatores da dimensão política e social.

## CAPÍTULO 4

### APLICAÇÃO E RENDIMENTOS DO MODELO SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO DO PT: DIMENSÃO POLÍTICO- SOCIAL

O pensamento de todas as escolas do Desenvolvimentismo enfoca que o sucesso de qualquer estratégia de desenvolvimento econômico passa, essencialmente, por mudança estrutural produtiva. Embora o enfoque do pensamento do Desenvolvimentismo seja a mudança estrutural produtiva, as transformações na política e na sociedade como um todo não são rejeitadas. Pelo contrário, para o Desenvolvimentismo, o desenvolvimento econômico somente ocorrerá caso haja uma abordagem estruturalista integral e holística.

A superação do subdesenvolvimento econômico, portanto, para o Desenvolvimentismo não se realiza meramente pelas forças do mercado e pela garantia da propriedade privada, dos contratos e por intermédio da criação de instituições fortes e sólidas, como apregoam os institucionalistas e os novos institucionalistas. O Desenvolvimentismo, como visto nos capítulos anteriores, está preocupado com o estabelecimento de um metacampo desenvolvimentista, ou seja, um modelo de Estado com *plan rational* para almejar a efetividade das capacidades produtivas por meio de um projeto de desenvolvimento nacional que passe por: i) intervencionismo econômico; ii) adoção de política industrial e sofisticação produtiva; iii) busca de nova estruturação e reformas de instituições, agentes de ligações e veículos organizacionais em nível nacional e internacional e iv) coalização das classes sociais. Nas palavras de Bresser-Pereira:

Nós, estruturalistas, vemos as instituições como uma parte da estrutura econômica e social maior, como normas e valores que estão presentes nas três instâncias da sociedade – na instância econômica, na qual estão as formas de propriedade; na instância política, na qual está o Estado e sua lei; e na instância cultural, na qual estão as ideologias – e, portanto, não vemos como separar as instituições das estruturas (BRESSER-PEREIRA, 2016b, p. 53).

Por ter essa visão integral e estrutural do processo de desenvolvimento econômico, qualquer análise histórico-estruturalista do projeto do Social Desenvolvimentismo realizado durante os governos de Lula e de Dilma tem que, necessariamente, avaliar a dimensão político-social que gerou respaldo social e político em nível nacional e

internacional para que os governos do PT edificassem um projeto planejado e intencionalmente orientado pelo Estado com escopo de fazer o Brasil se desenvolver.

O presente capítulo, diante desse exposto, tem como objetivo analisar a dimensão político-social do projeto Social Desenvolvimentismo de Lula e de Dilma. Como visto no primeiro capítulo, a construção de um Estado desenvolvimentista considera diversos aspectos econômicos, sociais e políticos, a pesquisa acredita que na dimensão político-social pode-se centralizar sua análise: i) na coalização de classes, ii) na edificação de instituições e, por fim, iii) na questão cultural. O enfoque desse capítulo, portanto, não será em uma perspectiva político-partidária ou de política comparada, mas em uma análise estruturalista dos aspectos políticos e sociais do período delimitado pela pesquisa.

#### **4.1 COALIZÃO DE CLASSES E BASE DE APOIO**

Como visto no capítulo anterior, para que o processo de desenvolvimento econômico tenha sucesso é fundamental que haja coalizão de classes em torno do modelo proposto e mediado pelo Estado desenvolvimentista. Em outros termos, é preciso que haja a formação de uma metacapital específico responsável por persuadir ou impor aos diversos campos sociais os objetivos estratégicos de desenvolvimento econômico que serão conduzidos pelo metacampo, ou seja, o Estado. A coalizão de classes e o metacampo forjariam a construção de um destino comum.

A edificação desse metacapital e suas ações por meio do *soft power* ou *hard power* sobre as variadas formas de capital (econômico, cultural e social) em distintos campos tem a capacidade de assumir o controle do Estado. Ao exteriorizar o poder mediante o Estado – coerção ou cooptação – o metacapital, que opta por um projeto de rompimento com a relação dominação-dependência entre as economias centrais e as periféricas, visando à superação do subdesenvolvimento econômico, consegue modificar a política dos agentes e dos atos que incorporam o Estado, reorientando-o para um modelo desenvolvimentista.

Percebe-se que o desenvolvimento econômico é um projeto de variados campos da sociedade que aglutinam as diversas formas de capital (econômico, cultural e social), incorporando um novo pacto político com o Estado. Em vista disso, Falcón (2016) é

enfática em afirmar que o primeiro objetivo de qualquer projeto desenvolvimentista é a consolidação de algum nível de pactuação social que legitima o Estado e o próprio governo.

Para o Estado moderno, objetivos estratégicos de desenvolvimento são decorrentes não apenas do projeto político eventualmente hegemônico, mas da sua capacidade de pactuar com diversos grupos de interesses nacionais e internacionais uma agenda que acomode, no tempo, no espaço e na renda, prioridades geralmente conflitantes ou concorrentes (FALCÓN, 2016, p. 273).

A pactuação social que alicerça o Estado desenvolvimentista pode ser obtida por meio da persuasão – *soft power* – ou por meio da intimidação – *hard power*. Em ambos os casos, as decisões que levam ao desenvolvimento precisam ser mantidas em longo prazo para a construção de comportamentos coletivos de cooperação para solução de problemas estruturais seculares – internamente e externamente – responsáveis pela dependência econômica-cultural e pela condição de subdesenvolvimento.

A tentativa de construção do Estado desenvolvimentista pelo PT, durante os governos de Lula e de Dilma, conseqüentemente, passou pela formação de um novo pacto social capaz de proporcionar a substituição do metacapital monetarista-neoliberal por um metacapital desenvolvimentista. A pesquisa histórica, sociológica e política do pacto social edificado pelo PT, tendo como principal agente de ação e de gerenciamento o próprio Presidente Lula, está, ainda, sendo elaborada aos poucos pelos centros acadêmicos. Atualmente, as interpretações da coalização de classes e da formação desse metacapital para consolidar o projeto de Estado desenvolvimentista petista que mais têm tido destaques são os ensaios e as pesquisas de Armado Boito Jr. – bloco de poder e ascensão da burguesia interna – e de André Singer – o lulismo e a ascensão do subproletariado. Nesse sentido, essa seção se concentrará na apreciação dessas duas concepções.

#### 4.1.1 Bloco de poder e ascensão da burguesia interna

A interpretação de Armando Boito Jr. (2018) é a de que o projeto Social Desenvolvimentismo – denominado pelo autor de neodesenvolvimentismo – dos governos petistas tinha como principal interessado e apoiador a burguesia interna. Nos

termos do autor: “Nossa tese é que a grande burguesia interna brasileira, que mantém uma relação ambivalente, de dependência e conflito, com o capital internacional, foi a fração burguesa hegemônica no bloco de poder durante os governos Lula e Dilma (BOITO, 2018, p.11).

Para compreender o argumento de Boito, é necessário assimilar os conceitos de bloco de poder, de fração de classes, de burguesia interna, de burguesia nacional e de burguesia compradora empregados pelo autor. Boito, alicerçado nos estudos do marxista grego Nicos Poulantzas, intenta em descortinar a ampla base social-política construída pelo PT durante o governo de Lula e mantido até a queda de Dilma em 2016. O bloco de poder que sustentava o Social Desenvolvimentismo tinha o objetivo de implementar políticas desenvolvimentistas do Estado na economia “[...] para estimular o crescimento econômico, para ampliar a margem de manobra do Estado brasileiro diante dos países imperialistas e para promover uma moderada distribuição de renda” (BOITO, 2018, p.121).

O conceito de bloco de poder foi formulado e operacionalizado por Poulantzas em sua obra *Poder político e classes sociais* (1968) e *Classes Sociais no Capitalismo de Hoje* (1974). Para o autor, o bloco de poder é uma configuração histórica entre as classes e as frações de classes dominantes, distribuídas de maneira hierárquica, e sua relação com o Estado. O poder estatal não é mero instrumento do bloco de poder, pois o Estado organiza a dominação de um conjunto de classes sociais sobre outras, realizando a reprodução da totalidade social. Segundo Saes (1985), o referencial teórico elaborado por Poulantzas possibilita compreender a organização do Estado em diferentes modelos como o escravista, o feudalista e o capitalista.

O Estado capitalista contemporâneo, para Poulantzas (1977, 1978), diferencia-se dos antigos modelos em virtude de ter estruturado um domínio político de classe mais engenhoso e requintado. A dominação não se apresenta perceptível nas instituições estatais. Poulantzas (1977, 1978) afirma que o Estado capitalista, ordenado pela democracia representativa e identificado como nacional e popular, dissimula as contradições e os conflitos de classes presentes no interior da formação social do sistema.<sup>95</sup> As instituições do Estado capitalista são estabelecidas pretensamente em torno

---

<sup>95</sup> O sistema capitalista seria sustentado em cima de uma suposta igualdade de representação enquanto que “[...] a ideologia jurídica feudal não oculta a exploração, ela apresenta como necessária” (POULANTZAS, 1977, p.119).

dos princípios de liberdade e de igualdade dos cidadãos, porém não representam o interesse geral de toda sociedade, mas de um bloco de poder específico.

[...] a relação entre, por um lado, um jogo institucional particular inscrito na estrutura do Estado capitalista, jogo que funciona no sentido de uma unidade especificamente política do poder de Estado, e, por outro lado, uma configuração particular das relações entre classes dominantes: essas relações, na sua relação com o Estado, funcionam no seio de uma unidade política específica recoberta pelo conceito do bloco no poder (POULANTZAS, 1977, p.224).

O bloco de poder, portanto, é definido pela pluralidade das classes ou das frações dominantes numa dada formação histórica e espacial. O Estado, para o autor, dessa maneira, não é necessariamente de dominação política exclusiva de uma classe social – como afirmavam Marx e Engels – mas pode ser instrumento de um bloco de poder composto por frações de intra-classe e extra-classe que possuem interesses comuns. O bloco de poder apresenta determinada autonomia em relação ao Estado, contudo depende do poder estatal para se organizar politicamente e unificar seus interesses econômicos.

No sistema capitalista, a hegemonia dentro do bloco de poder, usualmente, é mantida por alguma fração da classe burguesa. Pode haver momentos de crise de hegemonia no bloco de poder em razão de que nenhuma fração da classe burguesa logra impor seus interesses e projetos sob as demais e para o Estado, gerando uma oportunidade para uma reorientação estrutural na sociedade (POULANTZAS, 1977, 1978).

Para Poulantzas (1977, 1978), a burguesia divide-se em frações que são: comercial, industrial e financeira. Nos países periféricos, as burguesias podem apresentar-se, de acordo com suas relações com os países centrais e suas visões políticas e econômicas, como: nacional, interna ou compradora. A classe burguesa, assim, não é homogênea como convertem os marxistas ortodoxos. Há, na visão do autor, e reproduzida por Boito (2018), frações diferenciadas dentro da burguesia, sendo algumas mais propícias a edificação de um governo com coalizão de classe, vanguardista politicamente e intervencionista na economia. São frações de classe burguesa heterodoxas, reformistas, socialdemocratas ou desenvolvimentistas. Então, dependendo da fração de classe burguesa que está no controle do bloco de poder com maior acesso ao Estado, setores da classe trabalhadora conseguem ter certa influência e ter seus interesses atendidos, compondo, assim, o bloco de poder.

Diante desse arcabouço teórico-conceitual, Boito (2018) apresenta as classes, as frações de classes e as camadas populares que compuseram o bloco de poder dos governos

petistas. Para o autor, os governos petistas lideraram, apoiados na figura carismática de Lula, um bloco de poder complexo e integrado em uma frente constituída com a burguesia interna, o movimento sindical e popular. A fração de classe predominante no bloco de poder, nesse período, foi a burguesia interna. Para se compreender o conceito de burguesia interna empregado por Armando Boito faz-se necessário, anteriormente, assimilar os conceitos de burguesia compradora e nacional.

Segundo Boito (2018), a burguesia compradora – às vezes denominada de associada ou integrada pelo autor – é a fração burguesa que não possui presunção de acumulação de capital mediante um projeto nacional-desenvolvimentista autônomo e independente da burguesia dos países centrais. A acumulação de capital da burguesia compradora ocorre por meio da associação ao capital estrangeiro e a intensificação da abertura irrestrita da economia para realizar seus projetos. A burguesia compradora está perfeitamente integrada e subordinada ao capital estrangeiro, sendo, inclusive, a representante patrocinadora do Estado mínimo, do monetarismo-neoliberal e seu modelo periférico no Brasil. Exemplos: setores do agronegócio a serviço de interesses externos, setores financeiros e comerciais, capitalistas rentistas, empresas totalmente integradas – como transnacionais e multinacionais.

A grande burguesia compradora tem interesse na expansão quase sem limites do imperialismo [...] pela abertura dos mercados internos latino-americanos e pela privatização das empresas estatais bem-sucedidas da região, isto é, uma pressão pelo desmonte do modelo capitalista desenvolvimentista herdado, no caso do Brasil, do período Vargas (BOITO, 2018, p. 64).

Há, ainda, no Brasil, outra fração de classe burguesa que Boito (2018) intitula de burguesia nacional. A burguesia nacional é aquela fração que logra capacidade de acumulação de capital própria. A burguesia nacional é orientada por empresários e por intelectuais ilustrados e preocupados na reformulação da antiga divisão internacional do trabalho e em ampliar, integrar e sofisticar a produção do país mediante sua industrialização. A burguesia nacional, para a execução de seu projeto desenvolvimentista, subsidia uma coalizão de classes. A burguesia nacional busca uma autonomia política, econômica e ideológica frente ao capital externo e às frações burguesas dos países centrais. Assim, no discurso da burguesia nacional há uma expressiva retórica nacional e anti-imperialista (BOITO, 2012, 2018).

A burguesia nacional direciona sua produção para a ampliação do mercado interno, entende a importância de políticas de redistribuição de renda e a

concretização/ampliação de direitos sociais e trabalhistas, pois pretende potencializar o mercado nacional de massas. A burguesia nacional, por essas características, é capaz de preconizar um projeto de desenvolvimento nacional, envolvendo frações da classe trabalhadora. Como exemplo: empresas nacionais com capacidade própria de investimento, cooperativas produtivistas nacionais e camadas sociais produtivistas.

A incipiente burguesia nacional teve seu maior protagonismo no Brasil durante os governos de Getúlio Vargas (1930 – 1945/1951 – 1954) e de João Goulart (1961 – 1964). De acordo com Jaguaribe (1969), com a ascensão de Vargas ao poder em 1930, havia começado a forjar uma coalização política nacional-populista, unindo a burguesia industrial, os trabalhadores, a burocracia pública e segmentos da velha oligarquia com o escopo de afrontar o imperialismo e a oligarquia agroexportadora no Brasil.

Os adversários dessa frente nacional-populista, para Boito (2018), era a grande burguesia compradora, o imperialismo estadunidense e setores da classe média alta. Enquanto a burguesia nacionalista e frações dos trabalhadores se organizavam no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), na estrutura sindical corporativa de Estado e na própria figura de Vargas, de Goulart e do governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola; a burguesia compradora, os setores da classe média alta e o imperialismo atuavam na União Democrática Nacional (UDN), nos meios de comunicação em massa e no patrocínio de figuras políticas como a do governador da Guanabara, Carlos Lacerda.

Para Fonseca (1989), o desenvolvimento econômico presente no trabalhismo de Vargas não contemplava a necessidade da redistribuição de renda e de riquezas como mecanismo para superação do subdesenvolvimento econômico. A questão social, para Vargas, era a garantia dos direitos trabalhistas, por meio de um pacto entre classes, para sustentar o crescimento econômico em longo prazo, por consequência o desenvolvimento. Tudo isso sob a coordenação e a tutela do Estado. A redistribuição de renda e de riquezas como peça medular para o Brasil se desenvolver estava presente na retórica desenvolvimentista e trabalhista de João Goulart e, principalmente, na de Leonel Brizola.

Quando a retórica de um desenvolvimento econômico vanguardista e intervencionista avançou no Brasil entre 1961 e 1964 houve reação de setores da elite, da burguesia compradora, oligarcas e latifundiários. A evolução da infante burguesia nacional e a edificação de uma consolidada sociedade alicerçada na pactuação de classes e no Estado de bem-estar social foram apagadas com o Golpe Civil-Militar de 1964. Nos primeiros anos da ditadura militar, particularmente na presidência de Castelo Branco (1964 – 1967), a fração de classe hegemônica do bloco de poder voltou-se para a

burguesia compradora. O regime militar brasileiro de 1964-1985 rompeu com os trabalhadores e a frente nacional-populista. A infante burguesia nacional se manteve no bloco de poder, entretanto foi gradativamente cedendo em diversos pontos para a burguesia compradora, como a abertura de capitais e a amenização da retórica anti-imperialista.

Durante toda a ditadura militar brasileira, o Estado em vez de se comportar como mediador e como ponderador dos conflitos sociais das classes, realizando reformas estruturais para atender as demandas dos trabalhadores e para dinamizar o mercado interno, agiu em prol do desenvolvimento associado e dependente<sup>96</sup>, isto é, via capital externo. Para Furtado (1972, p.36), tal modelo “[...] trata-se menos de emergência ou consolidação de uma burguesia nacional do que de implantação da nova burguesia internacional ligada ao capitalismo dos grandes conglomerados transnacionais”.

A ascensão do desenvolvimento associado e dependente e da oligopolização capitalista internacional inviabilizou as condições subjetivas e objetivas para um projeto nacional desenvolvimentista. Nas palavras de Furtado: “A redução da classe de empresários nacionais a um papel de dependência interrompeu na América Latina o processo de desenvolvimento autônomo de tipo capitalista, que chegara apenas a esboçar-se [...]” (FURTADO, 2003, p. 53). O projeto nacional desenvolvimentista e uma incipiente burguesia nacional perderam espaço para uma burguesia internacional associada a uma parcela da elite brasileira. Todo esse processo foi intermediado pelo Estado brasileiro pós-1964.

Na visão de Sampaio Jr. (2012, p.676), o regime que se estabeleceu pós-Golpe de 1964 “[...] jogou por terra os sonhos desenvolvimentistas. O regime burguês sedimentou-se como uma sociedade mercantil, particularmente antissocial, antinacional e antidemocrática”. De acordo com Moraes (2020), a partir do golpe de 1964, a estruturação do Estado desenvolvimentista brasileiro seguiu outra dinâmica na relação Estado-empresários-trabalhadores. Encerrou-se a pactuação de classes do trabalho e se impôs

---

<sup>96</sup> A perspectiva do desenvolvimento associado e dependente tem suas bases ideológica na Interpretação da Dependência de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto no final da década de 1960 e começo de 1970. A Interpretação da Dependência de Cardoso e Faletto, embora utilize um campo semântico e conceitual marxista, não emprega uma metodologia baseada no materialismo histórico-dialético. A corrente lançou mão de instrumentos do funcionalismo de origem durkheimiano e do tipo-ideal weberiano para edificarem suas análises. Para Cardoso e Faletto (1981) é possível haver crescimento econômico e, conseqüentemente, desenvolvimento nos países periféricos mesmo mantendo ligações estreitas e dependente com as economias centrais. O desenvolvimento, nessas circunstâncias, para os autores, é estimulado por meio de poupança externa, uma vez que a burguesia da periferia é detentora de capital débil. O desenvolvimento, portanto, poderia ser viável na atual estrutura do sistema capitalista, embora de modo associado e dependente.

uma lógica de aumento de produtividade e de concentração de renda. Do ponto de vista econômico, os investimentos estatais cedem espaço para a dependência ao capital externo, as empresas nacionais cedem para as multinacionais e as transnacionais.

Os sentidos do golpe de 1964, portanto, mostram uma cristalização dessa nova correlação de forças políticas, cujo produto pode ser visto na formulação de um novo projeto hegemônico, o qual, por sua vez, ditou a dinâmica pela qual o estilo de desenvolvimento capitalista brasileiro iria seguir a partir de então. Os pilares desse novo projeto hegemônico podem ser vistos na nova política salarial, que realizou uma verdadeira concentração de renda e desvalorização do salário mínimo real, na centralização de recursos tributários nas mãos da União e no fortalecimento do papel repressor do Estado. Dessa forma, os valores do novo bloco econômico multinacional e associado passaram a liderar também o novo bloco no poder e a redefinir o papel do Estado e dos trabalhadores nesse processo (MORAES, 2020, p. 204).

Em série histórica da desigualdade no Brasil de 1926 a 2013, Souza (2016) demonstra que foi durante a ditadura militar (1964 – 1985) que houve uma alta substancial da desigualdade no país. Em 1965, a fração recebida pelo 1% mais rico da população brasileira, considerando apenas os rendimentos tributáveis brutos, era cerca de 10% da renda. Em 1968, este percentual de renda apropriado pelo 1% dos mais ricos da população sobe para 16%. Ao final da ditadura militar, ou seja, em 1985, a fração recebida pelo 1% mais rico da população estava acima de 30% (SOUZA, 2016).

Depreende-se que um dos fatores que corroboraram para esse resultado foi, além do modelo de desenvolvimento associado e dependente, a excreção da classe trabalhadora e camadas sociais populares do bloco de poder atuante no Estado pelos militares, pela burguesia compradora e, também, por parcela da burguesia nacional. Um “[...] novo projeto hegemônico se constitui com base nesse conjunto ideológico tecno-empresarial, em substituição às pretensões trabalhistas dos governos anteriores” (MORAES, 2020, p. 205). Esse projeto é o do desenvolvimento associado e dependente amparado por um Estado desenvolvimentista repressor socialmente, conservador politicamente e intervencionista economicamente, porém preso na ilusão do desenvolvimento via poupança externa com associação-dependência com as economias centrais.

No final da década de 1980, o modelo de desenvolvimento associado e dependente, que vinha sendo financiado, em partes, pelo governo ditatorial brasileiro com capital de reciclagem dos petrodólares<sup>97</sup>, entra em decadência e passa por uma severa

---

<sup>97</sup> Petrodólares são os capitais obtidos pelos países exportadores de petróleo. Essa divisa gera grande liquidez financeira no mercado internacional. O termo foi operacionalizado por Ibrahim Oweiss, professor de economia da Universidade Georgetown em 1974 (OWEISS, 1974).

crise. O modelo vinha sofrendo fortes pressões desde a flexibilização do sistema Bretton Woods em 1971 e com o choque do petróleo de 1973 (GREMAUD, VASCONCELLOS & TONETO JR., 2007).

O resultado de diferentes fatores – internos e externos – fez com que houvesse um forte período recessivo na década de 1980. Inflação galopante, desequilíbrios nas contas públicas, desemprego e falta de legitimidade política foi minando o apoio que a ditadura militar possuía. Em 1985, o Brasil começou seu processo de redemocratização e os militares cederam os principais cargos dos poderes executivos para os civis. Os governos que se seguiram – José Sarney (1985 – 1989); Fernando Collor de Mello (1990 – 1992); Itamar Franco (1992 – 1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002); tinham como principal meta conter a inflação.

A partir da década de 1980, Celso Furtado denuncia que a crença em um projeto de desenvolvimento associado e dependente, em detrimento do projeto Nacional desenvolvimentismo do Estado interventor-empendedor – preferencialmente vanguardista – acelerou o nível de dependência das nações periféricas. Isso ocorre, pois, esse modelo agrava a heterogeneidade estrutural e a concentração de renda das economias subdesenvolvidas. Ao introduzir tecnologias via multinacionais para atender a demanda da alta classe periférica e da burguesia compradora, ansiosas por replicarem os padrões de consumos dos países centrais, a estrutura produtiva brasileira viu-se com a necessidade de aumentar o coeficiente de capital para competir com o setor externo; tal fato inviabilizou a difusão das inovações técnicas dos setores da economia nacional que procuravam atender o conjunto total da população e não somente uma parcela (FURTADO, 1980).

Essa breve digressão histórica, realizada nos parágrafos anteriores, facilita o entendimento do surgimento e da vivacidade da burguesia interna brasileira como fração da classe burguesa pleiteando a hegemonia do bloco de poder e explica o quase desaparecimento da burguesia nacional após a redemocratização. Em meados dos anos 1980 e começo dos 1990, a nova conjuntura tinha a burguesia internacional atuando associada com a burguesia local e com o Estado central e periférico. Desse modelo de desenvolvimento associado e dependente surge a burguesia interna. Essa, de acordo com Boito (2018), é a fração burguesa posicionada no intermédio entre a burguesia compradora e a burguesia nacional.

A burguesia interna, diferentemente da compradora, detém certa predisposição para acumulação de capital em razão de laços produtivistas e complexos com o capital

estrangeiro. A dependência da burguesia interna em relação aos países centrais ocorre mais por conta da tecnologia, do social e da cultura e menos por questões financeiras. A burguesia interna é dependente da sofisticação tecnológica alcançada pelas economias desenvolvidas, entretanto não é totalmente dependente do capital econômico externo, não há uma associação incondicional. Isso faz com que essa fração busque manter as relações com a burguesia internacional, mas, simultaneamente, apregoa protecionismo em determinados setores. A burguesia interna vê com certa ressalva a abertura econômica e a globalização, pois podem fazer com que seus produtos e serviços percam competitividade.

A burguesia interna, ao mesmo tempo, procura reproduzir o padrão de consumo e o comportamento cultural e social da burguesia internacional, essencialmente a estadunidense. Isso, aliado com a associação com capital externo, faz com que a burguesia interna não possua mais um discurso anti-imperialista presente em determinados setores da burguesia nacional que compunha a frente nacional-populista de Vargas, de Goulart e de Brizola.

Além disso, não há um enfoque para a construção de um mercado interno de consumo de massa, porquanto a burguesia interna almeja, especialmente, as exportações, mormente para demais países do Sul, como forma de aumento de seus ganhos. Conseqüentemente, a burguesia interna não tem o mesmo anseio e disposição para o estabelecimento de uma coalizção de classes e da defesa do trabalhismo, como setores da infante burguesia nacional da década de 1940-64 possuía (BOITO, 2018).

A grande burguesia interna quer, sim, a intervenção do Estado na economia. Quer que o Estado intervenha, tanto como investidor, quanto como facilitador dos investimentos privados (melhoria da infraestrutura, ciência, tecnologia, crédito subsidiado etc.). O que a grande burguesia tem dificuldade em aceitar são as concessões que se fazem necessárias para manter a frente com os assalariados e com o campesinato [...] (BOITO, 2018, p. 96).

Por se constituir como uma das frações de classe resultantes do processo de internacionalização do capital dos países centrais, a burguesia interna, diversamente da nacional, não ostenta um projeto de reestruturação da economia internacional e tampouco procura articulações mais próximas com frações das classes trabalhadoras. A formação do mercado interno, para a burguesia interna, não tem tanta importância quanto para burguesia nacional. A burguesia interna tem como escopo o mercado externo, sobretudo o regional, deixando somente o excedente para o interno. A redistribuição de renda e a

concretização/ampliação dos direitos sociais e trabalhistas, desse modo, não podem ser intensificadas para não prejudicar a competitividade via mão-de-obra ilimitada e barata do setor que a burguesia interna representa (BOITO, 2018).

É viável deduzir que a burguesia interna possui maior afinidade com um modelo de desenvolvimento *investment and export-led growth strategy* – proposto pelo Novo Desenvolvimentismo – do que com o modelo *investment and wage-led growth strategy* – defendido pelo Social Desenvolvimentismo. Principais exemplos de burguesia interna são: algumas indústrias de bens de consumo, setores da agricultura industrial e de serviços.

Segundo Boito (2018), durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002), a fração de classe que liderava o bloco no poder foi a burguesia compradora. Ela conseguiu consolidar o paradigma Monetarista-Neoliberal como predominante. A burguesia interna, de acordo com o autor, também apoiou o governo de Cardoso, todavia com menos intensidade. Enquanto a burguesia compradora almejava uma abertura econômica unilateral e irrestrita, a burguesia interna era mais entusiasta das diretrizes econômicas ortodoxas para combater a inflação, almejando a estabilidade econômica, abertura de capitais e a disciplina fiscal, porém sem abertura comercial intensa e abrangente.

O Plano Real e o “choque de capitalismo” de Cardoso e do PSDB tiveram apoio de todas as frações da burguesia em menor e maior grau. A burguesia nacional – diminuta e deslocada no bloco de poder – defendia as medidas de ação para estabilizar a economia brasileira, entretanto, também, advogava por política industrial. A burguesia nacional, naquele período, estava acomodada nas seguintes organizações: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) e no grupo Movimento Compete Brasil, integrado por oito organizações empresariais (DINIZ, BOSCHI, 2003).

A Era Cardoso (1994 – 2002) pode ser considerada o período em que a burguesia nacional foi desmantelada. As privatizações e a abertura econômica acelerada fizeram com que ocorressem a desindustrialização, a dessubstituição de importações, a desnacionalização e o aumento da dependência tecnológica e financeira dos poucos setores que ainda não estavam associados com o capital externo. Tal fato fez com que a burguesia nacional fosse enfraquecida, ampliando o poder da fração burguesa compradora e deslocando a fração da burguesia nacional para a esfera da fração burguesa interna. A abertura econômica e a política macroeconômica de Cardoso proporcionaram com que o capitalismo rentista ganhasse força e que o capitalista produtivista deixasse de

ser puramente nacional, não havendo outra alternativa a não ser associar em menor ou maior escala ao capital internacional.

A título de ilustração, uma economia que era mais subdesenvolvida do que a do Brasil na década de 1980 e que conseguiu fugir desse modelo neoliberal periférico imposto pelas economias centrais, realizando seu *catching-up*, é a República Popular da China (RPC). Desde a ascensão de Deng Xiaoping ao poder na década de 1970, a China acelerou e aprofundou suas relações econômicas internacionais. Contrariamente aos países da América Latina, a China encarou o processo de globalização de forma pragmática e realista, inserindo-se ativamente na economia mundial. Enquanto o Brasil e as demais economias latino-americanas optaram por uma inserção passiva, associada e dependentista, a China exerceu um forte controle sobre os fluxos de investimento estrangeiro direto e indireto, dependendo muito pouco dos empréstimos externos. O capital externo ao entrar na China foi obrigado a aceitar uma regulação estatal implacável por meio de formação de empresas *joint ventures* com o Estado (GONÇALVES, 2013).

A China tinha como estratégia possibilitar com que as camadas sociais produtivistas nacionais absorvessem tecnologias e desenvolvessem capacidades gerenciais, organizacionais e mercadológicas das multinacionais e das transnacionais. O Partido Comunista Chinês (PCCh) estabeleceu critérios de desempenho para as empresas estrangeiras, intentando maximizar os benefícios para a economia nacional em termos de acesso ao mercado internacional, geração de divisas estrangeiras, absorção de tecnologia e de capacidade de gestão. A China destinou recursos para educação e PD&I, viabilizando a emulação dos produtos, dos serviços e da gestão das multinacionais e transnacionais que se estabeleceram no país. Além disso, o PCCh manteve direito de monopólios em diversos setores, investiu em infraestrutura, codificou, centralizou e estendeu as técnicas específicas de produção (GONÇALVES, 2013).

A China com um constante investimento nas capacidades produtivas, gerencial e tecnológica conseguiu modificar seu padrão de comércio, tornando-o mais competitivo internacionalmente. Conseqüentemente, a vantagem competitiva chinesa, que em um primeiro momento era oriunda do baixo custo da mão-de-obra e das economias de escala, foi gradativamente abarcando bens e serviços intensivos com maior sofisticação produtiva e absorvendo mão-de-obra qualificada e tecnologia. Os países da América Latina com a adoção das diretrizes do Consenso de Washington, o processo de liberalização e a inserção no processo de globalização foram altamente passivos, associados e ideologicamente passionais, colocando as economias da região a reboque

das transformações globais e dependentes das economias centrais, logo mantiveram subdesenvolvidas e vulneráveis a desestabilizadores e choques externos (GONÇALVES, 2013).

No Brasil, o desenvolvimento associado e dependente de Cardoso obteve sucesso econômico somente na estabilização, essencialmente ao controlar a hiperinflação, mas não propiciou o desenvolvimento econômico e teve um custo muito alto para indústria nacional. Frações da burguesia nacional e interna, dessa maneira, notando que o candidato Lula do PT provavelmente ganharia as eleições de 2002 optaram em apoiá-lo. A burguesia interna fazia parte no bloco de poder da Era Cardoso, mas não possuía sua hegemonia, que estava nas mãos da burguesia compradora, particularmente os capitalistas rentistas. O bloco no poder que suportou a eleição de Lula, segundo Boito (2018), foi liderado pela burguesia interna, cobiçosa em assumir o protagonismo de frente política orquestrada pelo Lula, tendo como demais atores a classe trabalhadora, setores da classe média urbana e os movimentos populares.

No final dos anos 1990, a fração da burguesia interna mostrou-se cada vez mais insatisfeita com a condução das reformas materializadas durante a Era Cardoso. Em 1998, o IEDI divulgou documento intitulado *Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial*. Esse afirmava:

É proposta do IEDI que o governo reconheça como essencial uma Política de Desenvolvimento Industrial e que promova ativas e continuadas ações para sua efetiva formulação e implementação. [...] que se promova a reorganização do governo brasileiro, instituindo, no nível da Presidência da República, um órgão colegiado, com a participação de Ministros de Estado e de representantes da iniciativa privada, com a função de formular e acompanhar a Política de Desenvolvimento Industrial (Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial Proposta IEDI, 1998, p.05-06).

A FIESP fez coro com o IEDI. Em pronunciamentos realizados pelo seu presidente na época, Horácio Lafer Piva, a FIESP questionou a agenda das reformas neoliberais, a velocidade e a forma da abertura econômica, o tratamento privilegiado oferecido às empresas estrangeiras em detrimento ao capital nacional e a ausência de uma política industrial. Piva afirmou que havia um afastamento do empresariado dos processos decisórios governamentais, a classe, segundo presidente da FIESP, ficava sabendo das políticas econômicas por meio da imprensa (DINIZ, 2010).

No primeiro semestre de 2002, isto é, poucos meses antes das eleições, as principais organizações empresariais soltaram documentos com propostas de um novo

modelo de desenvolvimento. A FIESP, em conjunto com o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), publicou a cartilha *O Brasil de Todos Nós (Proposta FIESP/CIESP para discussão com a Sociedade)*. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) lançou o documento *A Indústria e o Brasil: Uma Agenda para o Crescimento* e o IEDI soltou o relatório *A Política de Desenvolvimento Industrial – O que é o Que Representa para o Brasil*. Os três arquivos centravam na necessidade de reviver uma política industrial consistente, estimulando as exportações e a substituição de determinadas importações.

Para essas organizações, a única forma de reduzir o déficit da balança comercial, estimular a produtividade e a manufaturação de bens de alto valor agregado era resgatando o projeto do Estado desenvolvimentista.

[...] em foco a imprescindibilidade de políticas industrial e de comércio exterior coesas e bem articuladas, considerando os *brenchmarks* mundiais e utilizando todos os instrumentos modernos disponíveis, como apoio à P&D, revisão de barreiras tarifárias e não tarifárias, um sistema tributário calibrado e juros competitivos (O Brasil de Todos Nós, FIESP/CIESP, 2002, p.05).

[...] a criação de um ambiente que favoreça a competitividade dos produtos nacionais em relação aos nossos principais concorrentes estrangeiros nos mercados internos e externos. [...] as empresas considerem as exportações um componente permanente e essencial de sua estratégia de crescimento. Para tanto, a política de comércio exterior deve assumir papel de destaque como eixo da política industrial e as estratégias do Brasil nas mesas de negociações internacionais devem ser compatíveis com estes objetivos (A Indústria e o Brasil: Uma Agenda para o Crescimento, CNI, 2002, p.33).

[...] seguindo o exemplo de muitos países, como China, Coréia, Israel e Irlanda para citar apenas alguns exemplos, o Brasil poderia executar políticas de atração de investimentos internos e externos. Esse seria um ponto destacado em sua política industrial. [...] os acordos internacionais deveriam servir para ampliar o acesso dos produtos brasileiros de alta competitividade internacional (casos, além de produtos agrícolas, dos produtos da agroindústria e de vários outros segmentos industriais) a mercados externos e não deveriam restringir a capacidade do Brasil de executar a política de desenvolvimento industrial (A Política de Desenvolvimento Industrial- O que é o Que Representa para o Brasil, IEDI, 2002, p.15-18).

O PT, nas eleições para presidente em que disputou (1989, 1994, 1998), sempre contou com amplo apoio da classe trabalhadora, de movimentos sociais, de intelectuais de esquerda e de setores progressistas da Igreja Católica. Havia o apoio da Central Única dos Trabalhadores (CUT), Via Campesina, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), União Nacional dos Estudantes (UNE), as pastorais sociais da Conferência

Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), entre outros. Na eleição para presidente de 2002, o PT buscou conquistar frações da burguesia interna. Lula, dessa maneira, deu o primeiro aceno à burguesia interna ao divulgar a *Carta ao Povo Brasileiro* em junho de 2002 (SECCO, 2011).

A burguesia interna almejava um projeto desenvolvimentista e a conquista de mercados externos, como visto nos documentos de suas organizações. Os capitalistas produtivistas, por estarem cada vez mais associados com o capital internacional, anelavam um modelo que não ocasionasse em fuga de capital estrangeiro e nem perda dos ganhos da Era Cardoso, isto é, estabilidade econômica e controle fiscal. Com a *Carta ao Povo Brasileiro*, amplamente propaganda pela mídia, o PT afirmou o compromisso de respeitar os contratos e as obrigações do país, de ordenar as contas públicas, de preservar o superávit primário e de manter a inflação sobre controle. A *Carta ao Povo Brasileiro*, além disso, deixou claro que a política industrial e o estímulo às exportações retornariam para a agenda de Estado, atendendo a demanda da burguesia interna (BOITO, 2018; SECCO, 2011).

O caminho para superar a fragilidade das finanças públicas é aumentar e melhorar a qualidade das exportações e promover uma substituição competitiva de importações no curto prazo. [...] O PT está disposto a dialogar com todos os segmentos da sociedade e com o próprio governo, de modo a evitar que a crise se agrave e traga mais aflição ao povo brasileiro. [...] Poderemos recuperar a capacidade de investimento público tão importante para alavancar o crescimento econômico. [...] O desenvolvimento de nosso imenso mercado pode revitalizar e impulsionar o conjunto da economia, ampliando de forma decisiva o espaço da pequena e da microempresa, oferecendo ainda bases sólidas para ampliar as exportações (Carta ao Povo Brasileiro, Fundação Perseu Abramo, 2002).

Outro aceno de Lula e do PT para burguesia interna foi o de convidar um membro dessa fração de classe, o senador mineiro e empresário do ramo têxtil José Alencar, para compor a chapa como Vice-Presidente. A tendência Articulação de Esquerda (AE), campo majoritário do PT e liderado por José Dirceu e Lula, conseguiu para ser Vice-Presidente na chapa de 2002 um membro da burguesia interna. José Alencar do PL se juntou a coligação que elegeria Lula Presidente da República e que contava, até junho de 2002 com seguintes partidos: Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Comunista Brasileiro (PCB) (SECCO, 2011).

Em 2002, Dirceu e Lula perceberam uma ruptura no bloco no poder que sustentava o governo Cardoso, a burguesia compradora (capitalistas rentistas e setores do

agronegócio) estava apoiando o candidato da situação, José Serra do PSDB. A burguesia interna estava, naquele momento, fragmentada. A burguesia nacional organizada praticamente era inexistente em virtude das ações liberalizantes do período Cardoso. Os grandes capitalistas produtivistas brasileiros, em sua maioria, estavam associados com o capital internacional e faziam parte, agora, da burguesia interna. Era necessário consolidar o apoio dessa fração burguesa para o PT, visando, assim, vencer as eleições de 2002. Era a quarta eleição que Lula disputava e somente coligações à esquerda não conseguiram fazer com que o PT conquistasse a presidência até então. O PT, partido formado, sobretudo, por sindicalistas, ampliou sua base de apoio.

Em 27 de outubro de 2002, Lula ganhou o segundo turno em todos os estados federativos do Brasil contra José Serra, obtendo 61,27% dos votos. Pela primeira vez o Brasil elegeu democraticamente um candidato de origem sindical, um ex-metalúrgico. Paradoxalmente, para Boito (2018), o governo implementado por Lula e pelo PT foi voltado para atender as demandas da burguesia interna ao adotar um projeto neodesenvolvimentista.

A burguesia interna possuía a Vice-presidência e marcou presença nos ministérios do governo Lula. Um dos nomes mais importantes no primeiro mandato de Lula foi o do empresário do Grupo Sadia, ligado à FIESP, Luiz Fernando Furlan, que assumiu o MDIC. Em 2003, Furlan saiu diretamente da FIESP para assumir a pasta do MDIC. A FIESP soltou a seguinte nota quando Furlan foi nomeado:

A nomeação de Luiz Fernando Furlan pelo Presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva tem vários significados. O compromisso deste governo com a produção, a atenção com a questão externa, tanto no que tange ao comércio exterior quanto às negociações em curso, e a oportunidade de agregar à equipe uma pessoa de inegável experiência operacional e com grande trânsito entre o empresariado do Brasil e do exterior. [...] Luiz Fernando Furlan é um grande nome e sua indicação é motivo de alegria para toda a classe produtiva. No cargo, ele vai incorporar novos conceitos a uma equipe que a cada dia aponta estar mais ancorada na unidade, oferecendo a oportunidade que tanto nos é cara, da interlocução e reposicionamento da produção no centro da agenda de prioridades do Brasil. (Nota da FIESP sobre indicação de Furlan para o MDIC, 13 de dezembro de 2002).

Furlan assumiu o MDIC defendendo uma política de desoneração fiscais para setores da indústria nacional, maior financiamento público para as empresas nacionais, incentivo às exportações e desburocratização do Mercosul. Recordando que a burguesia interna tem como escopo o mercado externo, sobretudo o regional, deixando somente o excedente para o interno, Furlan agiu de acordo com esses objetivos. Em seu discurso de

posse, Furlan enfatizou que o escopo do novo governo era romper com o paradigma Monetarista-Neoliberal e de estabelecer um modelo desenvolvimentista em que o papel da política externa era primordial. Nesse sentido, integrou, durante seu ministério no MDIC, cerca de 250 missões internacionais e negociou diversos acordos comerciais.

Este Governo tem como foco principal o desenvolvimento como instrumento para a promoção do ser humano. [...] A meta do desenvolvimento brasileiro será concentrada na tarefa de promover o crescimento da economia por meio da intensificação do comércio exterior. O Brasil precisa manter crescentes superávits comerciais e conquistar fatias cada vez maiores do comércio mundial. [...] acredito firmemente que o Comércio Exterior é o atalho para o desenvolvimento neste curto prazo, quando temos um mercado onde o poder aquisitivo caiu nos últimos três anos (Trecho do discurso de posse do Ministro do MDIC Luiz Fernando Furlan, 02 de janeiro de 2003).

Furlan, como a voz da burguesia interna no seu discurso de posse, sublinhou a necessidade de apoio do proletariado na construção de um projeto desenvolvimentista e de coalização de classes.

Buscaremos a sinergia de todos: os ministérios, as secretarias, as autarquias, os governos estaduais, municipais, a iniciativa privada, os estudantes, os sindicatos, as forças vivas da Nação. Na verdade, essa é uma cruzada que envolve a todos os brasileiros. Usaremos de maneira pró-ativa todo o ferramental existente no Ministério, incluindo aí o BNDES, o Inmetro, o INPI e a Suframa, no sentido de executar as políticas definidas pela equipe de Governo, juntamente com os outros ministérios e sob a coordenação do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, para que a efetiva promoção do desenvolvimento social do País, vai muito além do econômico (Trecho do Discurso de posse do Ministro do MDIC Luiz Fernando Furlan, 02 de janeiro de 2003).

Roberto Rodrigues, outro nome que possuía prestígio perante Lula, foi designado para a pasta do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Rodrigues mantinha vínculo com a Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG) e foi o maior representante do setor da agricultura industrial entre 2003 a 2006 dentro do modelo desenvolvimentista do PT. Em diversos momentos a atuação do Ministro Roberto Rodrigues entrava em conflito com o trabalho desempenhado pela ministra Marina Silva do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Lula em variadas declarações nos principais meios de comunicação demonstrava seu apoio ao Ministro Rodrigues. Por fim, Marina Silva, quadro histórico do PT e ex-líder sindical, atuando junto com Chico Mendes no Acre, desgastada acabou solicitando seu desligamento do governo em maio de 2008.

O mesmo ocorreu com o MEC, isto é, a burguesia interna conseguiu imprimir seu modo operante na pasta. Enquanto o MEC estava nas mãos de Cristovam Buarque (2003 – 2004), as políticas educacionais inspiradas no Social Liberalismo, como ProUni, não avançavam. Essas políticas eram de interesses de grandes grupos do ramo educacional, muitas com capital aberto com ações na Bovespa, como: Kroton Educacional, Estácio, Unip, Laureate, Cruzeiro do Sul Educacional, etc. Lula e o PT haviam recebido apoio financeiro e logístico – como viagens de avião – de empresários desse setor durante a campanha eleitoral. O Ministro Cristovam Buarque era a favor de maiores investimentos públicos no ensino infantil e básico, além das universidades federais. Em janeiro de 2004, Buarque, outro quadro histórico do PT e ex-governador do Distrito Federal, foi desonerado do cargo por telefone pelo Lula e o MEC passou para as mãos de Tarso Genro e, posteriormente, Fernando Haddad. Como visto no capítulo anterior, é neste período que as políticas educacionais de viés Social Liberalismo se expandiram.

Para Boito (2018), a superação da crise do mensalão por Lula e pelo governo petista em 2005 contou com apoio determinante da burguesia interna e suas instituições, como a FIESP, que se mantiveram na base de apoio do governo. Para o autor, a burguesia interna, naquela ocasião, sustentou o governo Lula que estava sendo constantemente atacado pela mídia e pela burguesia compradora. Por consequência, o protagonismo da burguesia interna nos governos de Lula e, posteriormente de Dilma, ampliou-se.

Após a crise do mensalão, dessa forma, o projeto de desenvolvimento econômico da burguesia interna se prevalece sobre as propostas monetaristas-neoliberais da burguesia compradora. A burguesia interna teve várias de suas demandas atendidas, por exemplo maior facilidade ao crédito via BNDES. A política de industrialização pautada nos preceitos do *pick the winners* permitiu com que a burguesia interna tivesse acesso a programas especiais de crédito, políticas de subsídios e isenções e participação acionária, tencionando promover o aumento da produção para aumentar a participação desses grupos no exterior e atender o mercado de consumo de massa interno que crescia. Nas palavras de Boito:

A desativação a frio da Alca, a diplomacia e a política de comércio exterior visando à conquista de novos mercados no Hemisfério Sul, o fortalecimento das relações da economia brasileira com as economias sul-americanas, o congelamento do programa de privatização, o fortalecimento econômico e político das empresas estatais remanescentes e o novo papel do BNDES na formação de poderosas empresas brasileiras no mais diferentes segmentos da economia, essa política econômica configura um conjunto de medidas que tende a *priorizar os interesses da grande burguesia interna* em detrimento,

muitas vezes, dos interesses da grande burguesia compradora e do capital financeiro internacional (BOITO, 2018, p. 71, grifo nosso).

O grupo hegemônico do bloco no poder durante os governos do PT de Lula e de Dilma – neste caso a burguesia interna – não precisou necessariamente assumir cargos no governo, mas influenciá-lo ao pautar as políticas e, de acordo com Boito (2018), a burguesia interna brasileira teve sucesso nessa empreitada durante os governos de Lula e de Dilma, particularmente após a crise do mensalão. Os governos petistas, neste período, investiram na criação e no fortalecimento dos grandes grupos econômicos nacionais ao adotar um desenvolvimento econômico alicerçado na coalização de classes encabeçada pela burguesia interna, a grande beneficiária, para o autor, do modelo Social Desenvolvimentismo petista.

#### 4.1.2 O lulismo e a ascensão do subproletariado

Na perspectiva de Singer (2018), a burguesia brasileira possui dois programas políticos para o Brasil: o rentista e o produtivista. O primeiro engloba o capital financeiro e setores da classe média tradicional e defende o receituário Monetarista-Neoliberal e a liderança geopolítica dos EUA. O projeto produtivista, a seu turno, é composto por empresários industriais associados à fração organizada da classe trabalhadora e tem como meta acelerar o crescimento econômico e o desenvolvimento do Brasil ao adotar um projeto de Estado desenvolvimentista, rejeitando o modelo neoliberal periférico.

Os governos de Lula e Dilma, na visão de Singer (2018), realizaram um movimento pendular entre essas duas coalizões: rentista e produtivista. O projeto do Social Desenvolvimentismo petista agia “Pairando sobre ambas, com suporte do subproletariado, o governo lulista arbitraria os conflitos de acordo com a correlação de forças, ora dando ganho de causa a uma, ora à coalizão concorrente” (SINGER, 2018, p.57).

Para Singer (2012), o projeto do Social Desenvolvimentismo no lulismo, desse modo, teria algo similar as experiências históricas do bonapartismo da França e no bismarckismo da Alemanha do século XIX, isto é, um movimento de modernização econômica iniciada por uma “grade personalidade” presidindo um governo de coalizão de classes, mas tendo seu apoio no subproletariado.

À medida que passou a ser sustentado pela base subproletária, Lula obteve uma autonomia bonapartista (sem qualquer conotação militar). Com ela, criou um ponto de fuga para a luta de classes, que começou a ser arbitrada desde cima ao sabor da correlação de forças (SINGER, 2009, p.101).

A despeito desse movimento pendular entre os rentistas e os produtivistas, para Singer (2012, 2018), a base social e política do projeto do Social Desenvolvimentista estava no subproletariado. Esse seria categorizado como os trabalhadores que “[...] oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais” (SINGER, 1981, p.22). A leitura de Singer (2012, 2018) destoa fundamentalmente da interpretação de Armando Boito.

De acordo com Singer (2012), a formação das classes sociais no Brasil tem particularidade e singularidade por conta de séculos de escravidão (1530 – 1888). O subproletariado, para o autor, não consegue incorporar-se à condição de proletária em virtude das mazelas causadas pelo sistema escravocrata brasileiro. O subproletariado é formado por empregados domésticos, assalariados a serviço de pequenos produtores e trabalhadores destituídos de capacidade de organização sindical e pressão política, não tendo, então, condições para participar da luta de classes.

Segundo o autor, o subproletariado possui uma renda de no máximo dois salários-mínimos, compondo mais de 50% da força de trabalho e 47% de todo o eleitorado brasileiro. Em razão de seu tamanho, o subproletariado é de longe a camada social mais numerosa no Brasil, possuindo o poder de decidir as eleições do país. A região onde há mais subproletariado é o Nordeste e a grande maioria do subproletariado é de nordestinos nucleados em sua terra natal ou dispersos por outras regiões do Brasil (SINGER, 2012).

Um autor que é interessante se trazer para a melhor compreensão do subproletariado é Jessé de Souza. O termo “ralé estrutural” é empregado por Souza *et al.* (2009) para categorizar essa massa de trabalhadores marginalizados no Brasil, mas frequentemente explorados enquanto “corpo” por uma elite do atraso. A “ralé” é toda uma classe de indivíduos abandonada social e politicamente, condicionada a entraves estruturais que inviabiliza seu acesso ao capital não somente econômico, mas também cultural e social. A “ralé estrutural” é:

[...] uma classe inteira de indivíduos, não só sem capital cultural nem econômico em qualquer medida significativa, mas desprovida, *esse é o aspecto*

*fundamental*, das condições sociais, morais e culturais que permitem essa apropriação. [...] uma classe de indivíduos “precarizados” que se reproduz há gerações enquanto tal. Essa classe social, que é sempre esquecida enquanto uma classe com uma gênese e um destino comum, só é percebida no debate público como um conjunto de “indivíduos” carentes ou perigosos, tratados fragmentariamente por temas de discussão superficiais, dado que nunca chegam sequer a nomear o problema real, tais como “violência”, “segurança pública”, “problema da escola pública”, “carência da saúde pública”, “combate à fome” etc (SOUZA *et al.*, 2009, p. 21).

Por não ter condição de se organizar em movimentos sociais, sindicatos, coletivos e partidos políticos, uma vez que se encontra dispersa e fragmentada, a “ralé” – ou como prefere Singer (2009, 2012, 2018), o subproletariado – viu na figura do Lula e do PT seus representantes e aglutinadores. Esse movimento social-político é denominado por Singer (2009, 2012, 2018) de lulismo. O projeto do Social Desenvolvimentismo petista, de acordo com o autor, foi um projeto petista orientado e voltado para o subproletariado e que teve no lulismo sua nascença.

Segundo Singer (2011, 2018), o lulismo tem suas origens em realinhamento eleitoral, isto é, mudança de clivagens fundamentais do eleitorado com possibilidade de definir um ciclo político longo, realizado em 2005 durante a crise do mensalão. Ao adotar e ao aprofundar o projeto do Social Desenvolvimentismo, especialmente após os escândalos de corrupção em 2005, Lula perdeu o apoio da classe média, porém atraiu setores sociais marginalizados, particularmente o subproletariado. Há, desse modo, uma troca de posição social no interior da coalização de classes que compunha a base de apoio aos governos petistas – perda de protagonismo da classe média e maior protagonismo do subproletariado.

O lulismo, que emerge junto com o realinhamento, do meu ponto de vista, é o encontro de uma liderança, a de Lula, com uma fração de classe, o subproletariado, por meio do programa cujos os pontos principais foram delineados entre 2003 e 2005: combater a pobreza, sobretudo onde ela é mais excruciante tanto social quanto regionalmente, por meio da ativação do mercado interno, melhorando o padrão de consumo da metade mais pobre da sociedade, que se concentra no Norte e Nordeste do país, sem confrontar os interesses do capital (SINGER, 2012, p.15-16).

O projeto Social Desenvolvimentismo liderado pelo fenômeno do lulismo, para Singer (2012), alterou a base social do PT. O partido que tinha sua base social vinculada ao movimento sindical, a setores progressistas da Igreja Católica, ao funcionalismo público e aos profissionais liberais da classe média; cristalizou-se como representante do subproletariado. Essa camada social foi a responsável por garantir a reeleição de Lula em

2006 e a continuação do lulismo, por consequência do projeto do Social Desenvolvimentismo, ao eleger Dilma Rousseff em duas ocasiões 2010 e 2014.

O Social Desenvolvimentismo e o lulismo seriam o projeto político do subproletariado, ou seja, crescimento econômico pautado no aumento de salário, na criação e ampliação de políticas sociais de caráter redistributivo e no acesso facilitado ao crédito para estruturação de um mercado de consumo de massa e ao capital cultural. Com essas medidas, o subproletariado seria integrado à condição proletária via emprego formal – possibilitando a ampliação do consumo popular ao mesmo tempo em que o Estado realiza investimentos em infraestrutura econômica e social.

O proletariado organizado e com condições de luta de classes possui como escopo o fim das políticas neoliberais e a manutenção de seus direitos. O subproletariado, por sua vez, almeja se inserir no mercado de consumo de massa, além do desejo de obter capital cultural por meio de um reformismo sem rupturas com a ordem. “A combinação de elementos que empolga o subproletariado é a expectativa de um Estado suficientemente forte para diminuir a desigualdade sem ameaça à ordem estabelecida” (SINGER, 2012, p.52).

Por causa disso, é que o lulismo, de acordo com o autor, destinou expressivos recursos para a criação e/ou ampliação de programas sociais focados em atender a demanda do subproletariado, particularmente da região Norte e Nordeste, tais como: Fome Zero, Bolsa-Família, BPC, Brasil sem Miséria, Minha Casa, Minha Vida, Programa Luz para Todos, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, ProUni, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Primeiro Emprego e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Esses diversos programas sociais, a valorização substancial do salário mínimo, investimentos em capital humano, maior acesso ao crédito, ao capital cultural e a regularização das propriedades quilombolas fizeram com que setores anteriormente marginalizados, principalmente da região Norte e Nordeste, tivessem acesso a um inédito padrão de consumo e capacitação, dinamizando o mercado interno.

Em resumo, o tripé formado pelo Bolsa família, pelo salário mínimo e pela expansão de crédito, somado aos referidos programas específicos, e com o pano de fundo da diminuição de preços da cesta básica, resultou em diminuição da pobreza a partir de 2004, quando a economia voltou a crescer e o emprego a aumentar (SINGER, 2012, p.68)

Para Singer (2009, 2012), foram os eleitores de baixíssima renda que mantiveram o apoio ao PT pós-crise do mensalão em 2005 e depositaram seus votos mais uma vez em Lula. Setores mais ricos e alguns da classe média alta afastaram do PT e do lulismo, apoiando os candidatos do PSDB nas eleições de 2006, 2010 e 2014. O Brasil, desde o realinhamento político do subproletariado, unido ao lulismo, ficou dividido entre os estratos sociais em uma polarização entre ricos-pobres. Desde esse realinhamento, além disso, o modelo do Social Desenvolvimentismo conseguiu ser parcialmente rodado em vez de um modelo Monetarista-Neoliberal.

Na interpretação de Singer (2012), o fortalecimento da polarização PT e PSDB se assemelha a polarização dos anos 1950 entre PTB e UDN, contudo menos radicalizada. Por exemplo, nas eleições de 2006, de acordo com Singer (2009, 2012), os eleitores que recebiam de dois a cinco salários mínimos de renda familiar mensal estavam divididos entre Lula (PT) e Geraldo Alckmin (PSDB). O conflito teria, ademais, características regionais, tendo em vista que ocorreu uma ampliação do poder de compra e de capital cultural principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país. Em contrapartida, sobretudo nas regiões Sul e Sudeste aconteceu a formação do — antilulismo, que se estrutura com mais força na classe média a partir da crise do mensalão em 2005. Fenômeno este que é previsível, haja vista que o Norte e o Nordeste representariam a periferia do país e a principal região do subproletariado, enquanto o Sul e o Sudeste seriam o centro econômico — berço dos capitalistas rentistas, financeiros, produtivistas e do proletariado (SINGER, 2009, 2012).

De acordo com Singer (2009, 2012), é desta conjuntura nacional que emerge o alicerce dos governos petistas e o fenômeno político do lulismo. A conjuntura internacional, também, mostrou-se favorável ao crescimento econômico do país em razão da maior demanda por produtos primário, viabilizando a proposta de adoção de um modelo Social Desenvolvimentismo no Brasil. O lulismo, para o autor, assim, executou um projeto político que não confrontou o mercado financeiro, destinou recursos para o capitalista produtivista, manteve os direitos do proletariado, porém privilegiou o subproletariado. A “[...] emergência do lulismo expressa um fenômeno de representação de uma fração de classe que, embora majoritária, não consegue construir desde baixo as suas próprias formas de organização [...]” (SINGER, 2009, p. 84).

Como a proposta do lulismo não é resolver as contradições, todavia é administrar seus efeitos, os capitalistas produtivistas captaram recursos via expansão de

financiamento do BNDES e conquistaram desonerações de impostos e de tributos; o mercado financeiro e os capitalistas rentistas mantiveram seus ganhos com a manutenção da política de juros alto, os superávits primários, permitindo a rolagem da dívida, e o regime de câmbio flutuante (*dirty floating*); o proletariado não perdeu seus direitos trabalhistas, teve seu poder de compra aumentado pela política de valorização do salário mínimo e por facilitação de acesso ao crédito e beneficiou-se de diversos programas sociais do governo federal – sobretudo Minha Casa, Minha Vida e ProUni; o subproletariado, por sua vez, ascende à baixa classe média com o aumento do trabalho formalizado no Brasil e pelas políticas sociais compensatórias e focalizadas. Essas medidas para Singer (2012) permitem categorizar o modelo do Social Desenvolvimentismo petista de reformismo fraco.

O reformismo fraco explica a lenta transformação da realidade brasileira perante o proletariado e a classe média. Por outro lado, para o subproletariado – em razão de sua condição de marginalidade quase total – o reformismo fraco do lulismo é como se fosse uma revolução. Para a “ralé estrutural” a ascensão a condição de baixa classe média ou até mesmo para proletariado, a maior possibilidade de acesso ao ensino superior, o aumento da renda por obra dos programas sociais redistributivos, pelo aumento real do salário mínimo, programas políticos culturais e pela facilitação de obtenção de crédito possibilitaram, pela primeira vez, com que essa camada social tivesse entrada no mercado de consumo de massa e capital cultural. Isso explica, para Singer (2012), o porquê de a base de apoio dos governos petistas estar centrada no subproletariado e a insatisfação de outros setores.

O reformismo fraco seria mantido, conforme Singer (2012), em uma relação tipo bonapartista. A figura providencial do líder é responsável pela arbitragem entre as classes que compõem a coalização desenvolvimentista. O PT e o lulismo, não somente fariam essa arbitragem, mas evitariam o predomínio de qualquer uma delas no bloco de poder para garantir, por meio desse jogo de equilíbrio, os interesses do subproletariado. Essa visão de que o projeto desenvolvimentista tem de ser alicerçado na figura do líder carismático é a mesma de Rodrik (2004), elucidada no capítulo anterior, de que a presença de um líder ou força política incontestável para coordenar a coalização de classes e para realizar o projeto de industrialização é algo determinante para o sucesso do modelo. Com a saída do líder carismático – Lula – da presidência, a relação tipo bonapartista começou a ruir, levando a queda da Dilma e do projeto Social Desenvolvimentismo petista em 2016.

#### 4.1.3 Duas bases: uma político-social e outra econômica

Os estudos de Boito (2018) e Singer (2009, 2012, 2018) fazem um hercúleo esforço em tentar mapear, categorizar e compreender o neodesenvolvimentismo – como Boito denomina – ou o lulismo – como prefere Singer. As conclusões em que ambos os autores chegam são de que é preciso analisar as relações intra-classes e extra-classes para compreender o funcionamento do projeto Social Desenvolvimentismo petista. De acordo com Singer (2018, p.65, grifo no original), “[...] os dois admitimos que, para iluminar a totalidade, *o conjunto de tensões interburguesas precisa ser levado em conta*”. Entretanto, na questão de base social-político do projeto Social Desenvolvimentismo, ambos os autores chegaram às conclusões fundamentalmente opostas.

Para Boito (2018), o período de Lula e de Dilma no governo federal teve como maior validador e base a burguesia interna, em seu turno, para Singer (2009, 2012, 2018), a base dos governos petistas foi o subproletariado. A pesquisa, neste ponto, entra em um dilema, qual visão estaria correta? A resposta que o estudo propõe a essa pergunta é complexa – tal como foi o projeto Social desenvolvimentista de Lula e de Dilma – ambos os autores estão parcialmente corretos e parcialmente equivocados.

Partindo do pressuposto de o Estado ser um metacampo – como descrito no primeiro capítulo – que perpassa todos os demais campos com suas forças e com seus agentes sociais; a pesquisa afirma que os governos de Lula e de Dilma representaram tanto o campo político-social quanto o campo econômico brasileiro. Tal fato fica claro até no nome escolhido por Guido Mantega em 2007 para designar o modelo de Estado desenvolvimentista adotado pelo PT: Social Desenvolvimentismo.

A intenção era dinamizar o mercado interno por meio de um intervencionismo econômico vanguardista, mas não revolucionário ou insurgente. No Social Desenvolvimentismo há sim preocupação com o proletariado e o subproletariado, o modelo de crescimento econômico passa, essencialmente, pelo incremento no poder de compra e de acesso a infraestrutura social desses grupos sociais. Isso, entretanto, não quer exprimir que o subproletariado mantinha o capital social e o capital econômico durante a experiência do projeto do Social Desenvolvimentismo petista. O que o subproletariado percebeu foi que não necessitava mais se submeter ao capital cultural da classe média e alta brasileira. Isso permitiu com que, no campo político, o subproletariado se deslocasse

da hegemonia dirigida – *soft power* – das demais classes, provocando um realinhamento eleitoral sem precedentes no Brasil.

À vista disso, pode-se inferir que no campo político-social, o Social Desenvolvimentismo teve sua base de apoio no subproletariado sim. Singer (2009, 2012) fundamenta sua hipótese muito bem ao apresentar diversos dados quantitativos demonstrando as origens dos votos do PT desde 1989 até 2010 e seu relacionamento com a renda dos eleitores. O realinhamento eleitoral do PT em 2006, aproximando-se do subproletariado é evidente. Foi essa camada social que permitiu com que o PT ganhasse as eleições para Presidência da República, várias para governadores e prefeitos a partir de 2006.

Além dos dados das eleições, outro ponto que pode ser utilizado para validar a tese de Singer é a resistência do PT ao golpe estamental brando de 31 de agosto de 2016 e à prisão de Lula em 07 de abril de 2018. As maiores mobilizações populares organizadas pelo PT não foram junto com a burguesia interna ou nem mesmo com o proletariado organizado, mas foram nas denominadas Caravanas Lula pelo Brasil, especialmente na região Norte e Nordeste. Nessas ações as massas populares, compostas de subproletariados, de apoio ao lulismo e ao PT foram palpáveis e indiscutíveis. As eleições federais de 2018, novamente, demonstrou o apoio político do subproletariado ao PT.

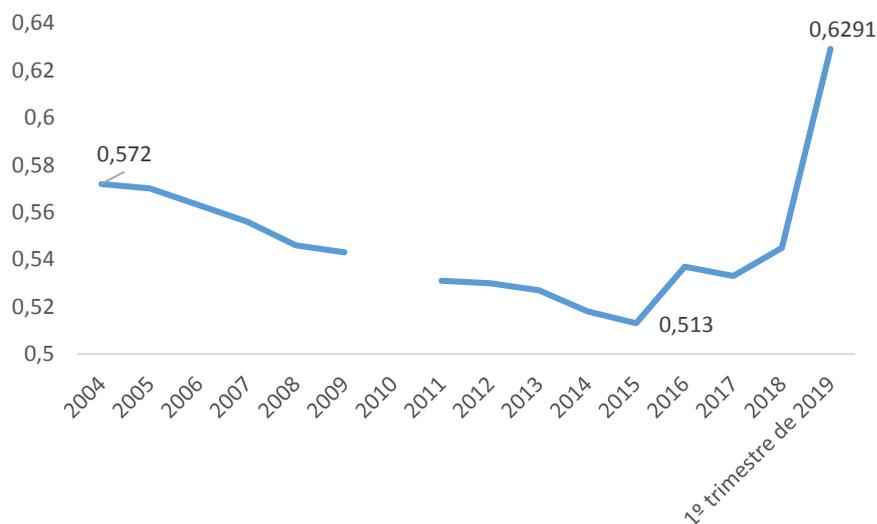
O apoio político que o PT e Lula recebeu do subproletariado pode ser entendido de diversas maneiras. Do ponto de vista político-social, o PT e Lula foram, desde o governo de Goulart, os meios cujo subproletariado se sentiu representado e reconhecido. Na perspectiva econômica, o projeto do Social Desenvolvimentismo do PT, aproveitando o ciclo de expansão das *commodities* e o fluxo de IED, conseguiu distribuir ganhos materiais e culturais para essa classe. Diferentemente de outros governos que preconizava que era preciso fazer o “bolo crescer para depois repartir”<sup>98</sup>, os governos de Dilma e de Lula aproveitaram o crescimento do “bolo”, por efeito do ciclo de expansão das *commodities*, e repartiu com todos setores da sociedade.

A repartição do “bolo” de forma mais igualitária – mesmo que as maiores fatias ficassem com os setores de sempre (burguesia compradora e burguesia interna) –

---

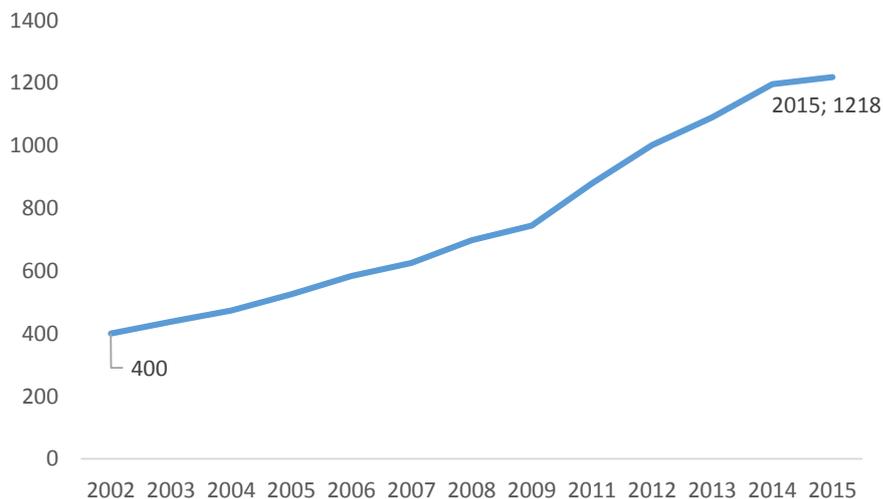
<sup>98</sup> Essa metáfora é atribuída a Delfim Netto, mentor da política econômica brasileira durante os governos militares Arthur Costa e Silva (1967 – 1969), Emílio Médici (1969 – 1974) e João Figueiredo (1979 – 1985), Delfim Netto ficou famoso por comparar o crescimento econômico a um bolo. Ele foi o principal artífice do chamado “milagre brasileiro” (1968-1973), quando o Produto Nacional Bruto (PNB) crescia, em média, 10% ao ano. Com o crescimento econômico intenso, mas com o aumento da desigualdade, Netto teria afirmado que era preciso “fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo”.

possibilitou com que uma massa de subproletariado conseguisse capital econômico e capital cultural. O primeiro foi amplamente publicitado pelo PT ao afirmar que durante o governo de Lula e de Dilma mais de 30 milhões brasileiros ascenderam para a classe C.



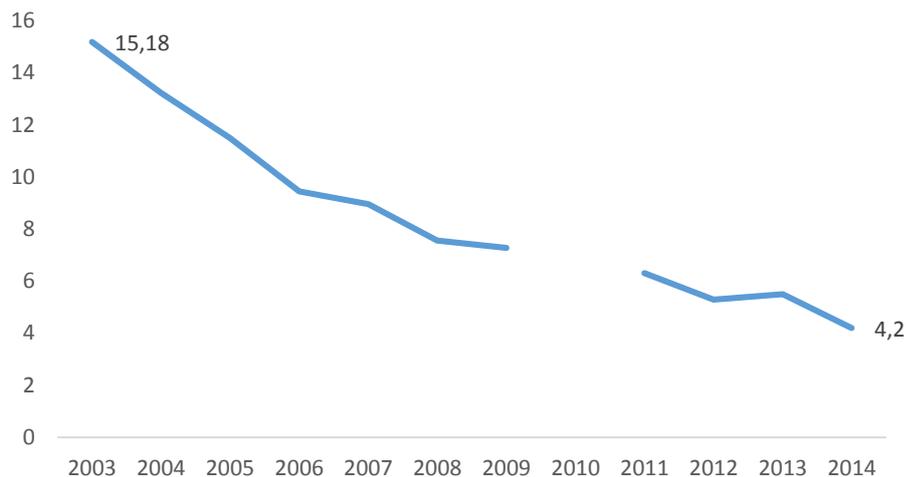
Fonte: IBGE (2018); IPEA (2019). Elaboração própria.

Gráfico 41 – Coeficiente Gini no Brasil em % (2004 – 2018)



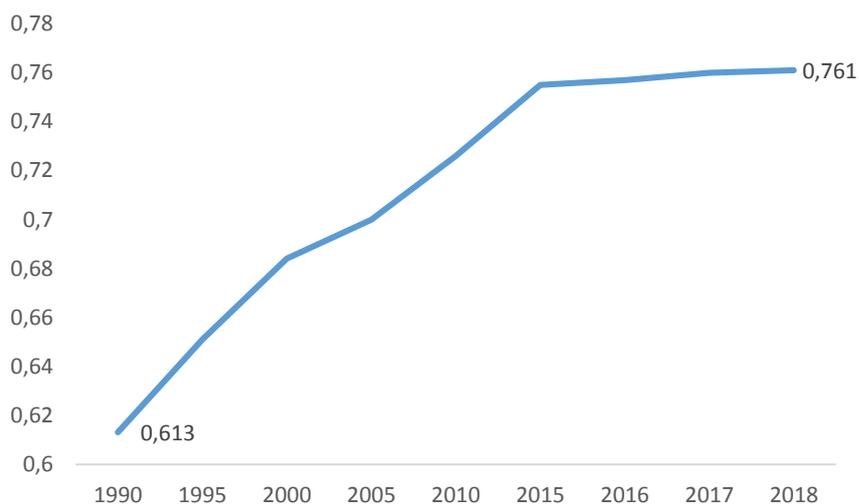
Fonte: IBGE (2019). Elaboração própria.

Gráfico 42 - Rendimento médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais no Brasil em R\$ (2003 – 2015)



Fonte: IPEA (2019). Elaboração própria.

Gráfico 43 - População total com renda domiciliar per capita inferior à linha de indigência (ou miséria, ou extrema pobreza) no Brasil em % (2003 – 2014)



Fonte: PNUD (2019). Elaboração própria.

Gráfico 44 – Índice de Desenvolvimento Humano no Brasil (IDH) (1990 – 2018)

Os avanços do Social Desenvolvimentismo de Lula e de Dilma Rousseff no combate à pobreza obtiveram reconhecimento internacional. Em setembro de 2014, o Brasil saiu do mapa da fome da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). O Brasil, em 2015, foi destaque no relatório global: *The State of Food Insecurity* produzido pela FAO, pelo *The International Fund for Agricultural Development (IFAD)* e pelo *The World Food Programme (WFP)*. O país, segundo relatório, reduziu em 82,1% o número de pessoas subalimentadas, isto é, as que viviam

com menos de 1.750 calorias por dia no período de 2002 a 2014, conseguindo retirar milhões de pessoas da extrema pobreza – com renda *per capita* inferior a US\$ 1,9 por dia – e gerando 21 milhões de empregos (FAO, 2015).

Para Singer (2018), o projeto do Social Desenvolvimentismo petista possibilitou com que 30 milhões de brasileiros entrasse na “baixa classe média”. Entre 2002 e 2015, a baixa classe média subiu quinze pontos percentuais, saindo de 29,6% para 44,4%. A média classe média avançou somente três pontos percentuais indo de 11% para 14,4%. Houve uma melhora para o subproletariado, entretanto essa não foi estrutural, uma vez que muitos ainda dependiam de programas sociais do governo como PBF e BPC.

Os empregos gerados pelo projeto do Social Desenvolvimentismo petista, ademais, foram em sua maioria no setor de serviços. Como a política industrial do período (PITCE, PDP e PBM) não obtiveram êxito em reindustrializar e tampouco em ampliar, integrar e sofisticar a estrutura produtiva brasileira (ver: gráficos 13, 14, 25, 26); a dinâmica do emprego deslocou-se para os serviços rudimentares. Esse, por sua vez, estavam aquecidos em virtude ciclo de expansão econômico das *commodities*, do fluxo expressivo de IED e do acesso facilitado ao crédito.

O emprego de carteira assinada cresceu nos setores de serviços com baixa complexidade tecnológica e com uso intensivo da força de trabalho. Tal fato faz com que Braga (2017) afirme que o período do projeto do Social Desenvolvimentismo do PT seja caracterizado pela formalização e pela precarização do trabalho. O subproletariado que emerge para a baixa classe média brasileira sofre com a precarização do trabalho por meio da terceirização e da fragmentação a despeito de ter carteira de trabalho formalizada.

O inesperado é que a face abertamente repressora do modelo de desenvolvimento então pilotado pelo lulismo revelou-se durante um ciclo histórico marcado pela formalização do trabalho que apontava para o fortalecimento da proteção do trabalhador, quando na realidade uma nova onda de mercantilização do trabalho estava se enraizando na base do modelo de desenvolvimento brasileiro. [...] Em outras palavras, a classe trabalhadora brasileira, mesmo no *boom* de criação de empregos formais, isto é, 2004 e 2008, continuou oscilando entre o improvável acesso a um emprego estável e a inevitável “viração”, isto é, o recurso a todos os meios disponíveis de criação de renda [...] Neste sentido, quando pensamos na melhor maneira de sintetizar a era Lula do ponto de vista do mundo do trabalho, é inevitável recorrermos à combinação esdrúxula entre formalização e precarização (BRAGA, 2017, p.166).

Em relação à maior democratização do capital cultural pelo projeto do Social Desenvolvimentismo petista, por ser imaterial, ainda não tem como ser mensurado,

contudo a pesquisa acredita que é o maior legado dos governos de Lula e de Dilma, uma vez que a aquisição de capital cultural por milhares de pessoas das camadas populares do Brasil não se perdeu, como ocorreu com a perda do capital econômico nos últimos anos (ver: gráfico 41). Se em relação ao capital econômico o projeto do Social Desenvolvimentismo petista optou por um reformismo fraco, como salienta Singer (2012, 2018), na questão cultural o reformismo foi no mínimo mediano, como visto no capítulo anterior.

Nesse sentido, o movimento pendular realizado pelo projeto de Estado desenvolvimentista petista – essencialmente pela figura carismática de Lula – em tentar atender os anseios da coalização rentista e produtivista, bem como o ciclo de expansão da economia brasileira em torno do *boom* de *commodities* geraram “sobras do bolo” que foram compartilhadas com o subproletariado. Esse setor da sociedade, que sempre foi marginalizado materialmente, socialmente e culturalmente, se viu pela primeira vez, desde a recente redemocratização brasileira, contemplado pelo Estado brasileiro e representado pelo Lula e pelo PT.

Para o subproletariado durante o projeto Social Desenvolvimentismo petista ocorreu uma revolução social, como afirma Singer (2012), no entanto com um olhar mais atento houve no máximo um reformismo fraco na questão de capital econômico e um reformismo mediano no âmbito do capital cultural, que ainda não pode ser devidamente mensurado em toda sua magnitude e abrangência, inclusive alterando aspectos do capital social também.

A insustentabilidade do reformismo fraco no capital econômico é mais fácil de se mensurar por efeito de dados econômicos, por exemplo o aumento da extrema pobreza no Brasil – de 2014 até 2019 cerca de 4,5 milhões de pessoas voltaram para a condição de insegurança alimentar e para a extrema pobreza – ou o aumento da informalidade – o nível de informalidade dos trabalhadores ocupados é recorde dentro na série histórica do IBGE, chegando a 42,3% da população economicamente ativa – e o retorno do aumento da desigualdade – o índice Gini está em 0,6291 no primeiro trimestre de 2019 (IBGE, 2019).

O reformismo mediano no capital cultural foi amplamente demonstrado no capítulo anterior. O impacto econômico com perspectiva para o desenvolvimento desse reformismo mediano em relação ao capital cultural ainda não é possível mensurar. No entanto, é inegável essa maior democratização do capital cultural e social proporcionada pelas políticas de investimento do capital humano do projeto de Social

Desenvolvimentismo do PT que conseguiram abalar significativamente estruturas e relações políticas e sociais arcaicas e históricas que perpetuam o subdesenvolvimento brasileiro e impedem qualquer projeto desenvolvimentista no Brasil.

Se no campo político-social a base de apoio do projeto do Social Desenvolvimentismo petista esteve no subproletariado em virtude do próprio processo e da lógica da democracia representativa, por isso o ataque às instituições democráticas após o golpe de 2016; no campo econômico não ocorreu o mesmo. Os governos de Lula e de Dilma, no campo econômico tinham suas bases na burguesia interna sim. A burguesia interna possuía o capital social na relação com o metacampo, ou seja, as relações sociais, os contatos e o maior acesso aos agentes e dirigentes do projeto de Estado desenvolvimentista petista. Esse era controlado pela fração da burguesia interna. Isso não quer dizer que a burguesia interna defendia totalmente o modelo do Social Desenvolvimentismo, mas que tinha a intenção de conduzir o processo estatal para conseguir maior capacidade competitiva com a ampliação, a integração e a sofisticação produtiva.

A burguesia interna brasileira tem um caráter desenvolvimentista, por conta disso apoiou e teve seus interesses atendidos pelos governos de Lula e de Dilma. O modelo de desenvolvimento econômico da burguesia interna brasileira, contudo, é concentrador de renda e baseado na superexploração da força de trabalho<sup>99</sup>. Não é por acaso que uma das principais bandeiras da burguesia interna no Brasil é a desregulamentação do mercado de trabalho, reforma tributária com simplificação, mas não progressividade, e reforma da previdência. A burguesia interna brasileira, assim, defende um Estado desenvolvimentista intervencionista, conservador e repressor, ou seja, o modelo empregado durante a ditadura militar (1964 – 1985). Ela não possui uma cultura socialdemocrata e vanguardista, pelo contrário a burguesia interna brasileira mantém a cultura do privilégio<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> O conceito de superexploração do trabalho foi desenvolvido por Ruy Mauro Marini na década de 1970 e ampliado, recentemente por Carlos Eduardo Martins, Marcelo Carcanholo e Jaime Osório. A pesquisa prefere o termo empregado por Carcanholo, isto é, superexploração da força de trabalho, nas palavras do autor: “Como toda e qualquer mercadoria, a força de trabalho é uma unidade dialética entre seu valor de uso e seu valor. Esse último equivale ao tempo de trabalho socialmente necessário para produzir e reproduzir a capacidade de trabalho, de acordo com determinações sociais e históricas. Assumir a troca de equivalentes significa assumir que os salários pagos correspondem a esse valor da força de trabalho. [...] A superexploração da força de trabalho [...] trata de uma categoria que não pode ser confundida com as distintas formas que existem no capitalismo para elevar a taxa de mais-valia (taxa de exploração) [...] a superexploração da força de trabalho é uma categoria específica da economia dependente – portanto em um menor nível de abstração do que as leis gerais do modo de produção capitalista [...]” (CARCANHOLO, 2013, p. 198-199).

<sup>100</sup> O conceito de cultura do privilégio será apresentado nas seções seguintes.

Há, desse modo, duas bases majoritárias de apoio e de sustentação ao projeto Social desenvolvimentista do PT durante os governos de Lula e de Dilma, no campo político-social o subproletariado e no campo econômico a burguesia interna. Afirmar que no campo político-social um dos alicerces do projeto do Social Desenvolvimentismo está no subproletariado não é rejeitar que havia outros agentes importantes e históricos aliados do PT dentro desse campo ou até mesmo setores orgânicos da lógica político-partidária do Brasil, mas é asseverar que a base de apoio político-social dos governos de Lula e de Dilma passaram sim por realinhamento eleitoral, isto é, mudança de clivagens fundamentais do eleitorado que sustentaram o projeto Social Desenvolvimentismo petista.

A despeito do subproletariado ser o alicerce político-social do projeto do Social Desenvolvimentismo petista, tal fato não assegurou que essa camada social detivesse totalmente o controle do capital político e tampouco o capital econômico. O capital político se manteve, majoritariamente, nas mãos das velhas oligarquias políticas brasileiras – representada pelo que Faoro (2000) definiu de estamento-burocrático<sup>101</sup> – e nas mãos de representantes do proletariado organizados em sindicatos e partidos. O capital econômico, por sua vez, ficou dividido entre a burguesia interna e a compradora, ora o movimento pendular tendia para uma – por exemplo na liberação de créditos via BNDES ou nas isenções fiscais – ora para outra – como a manutenção da taxa SELIC em nível elevado ou a indicação de Levy para o MF no governo Dilma<sup>102</sup>. Para o subproletariado ficava somente as “migalhas do bolo”.

O fato é que os governos de Lula e de Dilma foram orientados para um projeto de Estado desenvolvimentista com coalizão de classe. Essa coalizão teve base político-social, essencialmente, no subproletariado e em aliados históricos do PT. A base de apoio econômico foi a burguesia interna até determinando momento, que para a pesquisa não é a crise do mensalão de 2005, mas a queda na taxa de retorno sobre o capital próprio e baixa satisfação com a lucratividade. Isso se iniciou no final de 2014 e se acentuou no final de 2015 e começo de 2016 (ver gráficos 15,16, 17 e 19).

A queda na taxa de retorno sobre o capital próprio e a baixa satisfação com a lucratividade por parte da burguesia interna – ou como prefere Singer (2018), capitalistas

---

<sup>101</sup> O conceito de estamento-burocrático será apresentado nas seções seguintes.

<sup>102</sup> Importante lembrar que diferentemente de Lula, o governo de Dilma Rousseff tentou romper com essa lógica pendular entre capitalistas produtivas e capitalistas rentistas. Como visto no capítulo anterior, Dilma Rousseff almejou regulamentar e disciplinar o rentismo brasileiro, no entanto ela não teve força política para realizar tal medida, fazendo com que cedesse as pressões do mercado financeiro.

produtivistas – coincidem, ainda, com o fim do ciclo de expansão de *commodities* da economia brasileira e o ato de “dobrar a aposta” da equipe econômica do governo Dilma Rousseff na estratégia de ativar os motores do desenvolvimento econômico por meio da valorização do salário mínimo.

Com o fim do fluxo de capitais oriundos da venda de produtos primários, com a queda no IED e com a baixa produtividade da indústria nacional, com o desaquecimento do mercado interno, com o aumento do custo unitário do trabalho e com a elevação da dívida pública, entre outros fatores sociais, políticos e culturais (ver gráficos 17, 18, 19 e 20); a burguesia interna foi progressivamente se afastando do governo Dilma e de seu projeto Social Desenvolvimentismo e alinhando-se lenta e continuamente com o bloco rentista. Aos poucos a coalização de classe do lulismo, ou seja, do projeto do Social Desenvolvimentismo petista foi desfeita.

Em resposta à ofensiva patronal, as centrais sindicais tentaram colocar na praça as pautas especificamente trabalhistas. [...] Mas não adianta: a oposição empresarial se torna contundente. Com a adesão dos industriais, do agronegócio, do comércio e dos serviços às propostas do setor financeiro, completou-se a unidade capitalista em torno do corte de gastos públicos, da queda no valor trabalho e da diminuição da proteção aos trabalhadores (SINGER, 2018, p.60-61).

O Estado desenvolvimentista, como visto no primeiro capítulo, precisa limitar e disciplinar a classe liberal-conservadora composta por camadas sociais arcaicas e rústicas da economia, como: elites latifundiárias, capitalistas rentistas e financistas – em suma os entreguistas<sup>103</sup>. Ambos os autores concordam que isso não ocorreu nos governos petistas (embora a Dilma Rousseff tivesse tentado), logo os interesses da burguesia compradora continuaram a serem atendidos, mesmo que essa categoria nunca tenha apoiado categoricamente o projeto de Social Desenvolvimentismo do PT. Esse foi um dos grandes erros do projeto de Estado desenvolvimentista edificado pelo lulismo, não foi para a ruptura com os entreguistas e rentistas, optando por um reformismo fraco.

---

<sup>103</sup> O conceito de entreguista será apresentado nas próximas seções.

## 4.2 A EDIFICAÇÃO DE INSTITUIÇÕES DESENVOLVIMENTISTAS: SEGUNDO LEGADO

Como visto no primeiro capítulo, o Estado desenvolvimentista necessita de edificar uma rede de arranjos institucionais capaz de arquitetar um metacapital responsável pelo planejamento e pela intervenção econômica com o intuito de romper com a condição de subdesenvolvimento e com a relação dominação-dependência entre centro-periferia. Ao estabelecer novas instituições, os agentes políticos acabam estruturando um novo metacampo, ou seja, surge um novo modelo de Estado, com poder de comando – coação física – e poder cooptivo – condicionamento e persuasão ideológica-cultural – preocupado com a efetividade das capacidades produtivas, a elaboração de um *plan rational* (planificação racional) para transmutar as vantagens comparativas de uma nação e desenvolvê-la.

Ao adotar o projeto do Social Desenvolvimentismo, os governos de Lula e de Dilma se atentaram para a construção de novas instituições com novos arranjos e representatividades. O escopo era criar contato com setores e atores estratégicos – tanto no âmbito doméstico quanto internacional – para o desenvolvimento econômico, permitindo, assim, a formação de redes de conexão densas capazes de resolver problemas e conflitos de interesses e buscar convergências e destino comum.

Em sua teoria, elucidada no capítulo dois, o Social Desenvolvimentismo apresenta diretrizes e arranjos para edificação do Estado desenvolvimentista no âmbito doméstico e internacional. Diante disso, a seção procurou elencar as principais ações realizadas pelo governo do PT, durante o período estudado, para instituir um Estado desenvolvimentista no Brasil. A intenção não é analisar pormenorizadamente cada instituição, secretaria ou agente com seus atos, ações e limitações – não há espaço e nem tempo para tal façanha, além de não ser o escopo da pesquisa – mas apresentar um quadro geral que permita situar e contextualizar os principais esforços para edificação do Estado desenvolvimentista pelos governos de Lula e de Dilma.

#### 4.2.1 Instituições, agentes e ações: dimensão interna

##### *4.2.1.1 Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)*

Conforme Doner e Schneider (2000) e Schneider (2015) enfatizam, o Estado desenvolvimentista tem de possuir conselhos de deliberação composto por representantes do governo, de associações empresariais e de especialistas. Em 2003, isto é, no primeiro ano do mandato presidencial do PT, o presidente Lula criou o CDES. O CDES é um órgão consultivo da Presidência da República. O CDES é composto por membros da sociedade civil, servindo como um canal de consulta da presidência e de institucionalização de negociação de pactos entre diferentes atores sociais e o governo em relação à agenda das reformas econômicas, políticas e sociais.

O CDES é composto pelo Presidente da República, que o preside, por 12 Ministros e por 90 representantes da sociedade civil. No CDES, os representantes da sociedade civil são compostos por 45 indicados do meio empresarial, 20 do meio sindical de diferentes matizes ideológicas e 27 de diversas áreas de representação da sociedade civil, por exemplo personalidades notórias do meio acadêmico ou artístico. Durante o governo Lula, a divisão dos representantes da sociedade civil obedeceu a seguinte disposição: 45 empresários, 18 movimentos sociais, 13 movimentos dos trabalhadores, 14 personalidades. O mandato de permanência no conselho é de dois anos (FLEURY, 2006).

O modelo do CDES é adotado por diversos países, como França, Holanda, Áustria, Portugal, Espanha, entre outros. O CDES tem o propósito de gerar um compromisso de classes, auxiliando na conciliação de interesses e na construção de um destino comum em busca de um modelo socialdemocrata e desenvolvimentista. Durante os governos petistas, entretanto, o CDES foi caracterizado pela forte influência do empresariado ligado à burguesia interna e por representantes concentrados pelo Estado de São Paulo. Durante o período de Lula, por exemplo, dos 90 participantes da sociedade civil, 46 eram paulistas (KUNRATH, 2005).

No ano de 2003, o CDES criou sete grupos temáticos: reforma da previdência, reforma tributária, reforma sindical e trabalhista, plano plurianual, fundamentos estratégicos para o desenvolvimento, micro e pequena empresa, informalidade e

autogestão, programa primeiro emprego (KUNRATH, 2005). A Professora Sonia Fleury, membra do CDES por dois anos e meio, relata sobre a criação e funcionamento do conselho:

Explicitava-se, assim, sua intenção de forjar um novo um novo bloco dirigente, rompendo o pacto anterior, que reunia setores modernizantes da indústria com as oligarquias tradicionais e o capital especulativo. Alternativamente a esse arranjo conservador, propunha um novo bloco dirigente com a inclusão de vastos setores médios (burguesia industrial, sindicalistas, movimentos e organizações sociais, intelectuais). Havia em sua concepção de dirigente, um claro projeto de poder que passava por isolar o capital financeiro especulativo com a aliança descrita, de forma a reconduzi-lo à sua função creditícia original, desvirtuada pelos altos níveis de endividamento do Estado (FLEURY, 2006, p. 93).

Evidencia-se que se no mandato de Fernando Henrique Cardoso a burguesia interna queixava-se de que era informada das reformas e das políticas econômicas do governo via mídia, no governo de Lula e de Dilma ela tinha papel consultivo, contato privilegiado com o Presidente, Ministros e com membros de representantes da classe trabalhadora.

#### *4.2.1.2 Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)*

A ABDI foi criada em 2004, mas instituída em 2005. A ABDI é Serviço Social Autônomo com a finalidade de promover a execução de políticas de desenvolvimento industrial. A ABDI, por ser Serviço Social Autônomo, tem personalidade jurídica de entidade privada sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública. A ABDI entra no mesmo regime jurídico das entidades do Sistema S.

A ABDI estava vinculada, inicialmente, ao MDIC, atualmente está, ao Ministério da Economia e atua em áreas estratégicas para a ampliação, a integração e a sofisticação da estrutura produtiva brasileira. A estrutura organizacional da ABDI é composta por 1 presidente, 2 diretores, 15 membros do conselho deliberativo e 3 membros do conselho fiscal. O presidente e os diretores são escolhidos pelo Presidente da República para um mandato de 4 anos. Os membros do conselho deliberativo são compostos por 8 representantes do governo e 7 de entidades privadas. A ABDI pode ser categorizada como

uma área de poder própria (centro de poder) da burguesia interna no âmago do aparelho estatal.

Entre os projetos de destaque desenvolvidos pela ABDI estão: *Building Information Modelling (BIM)* – busca implantar e disseminar soluções tecnológicas na construção civil; o Laboratório de Inovação do Varejo (ProVA) – apoiar o setor varejista a desenvolver inovação; *Digital Challenges* – estimular a conexão entre *startups* e empresas como instrumento de transformação digital; *Living Lab* de Tecnologias – soluções inovadoras para o desenvolvimento urbano inteligente, almejando gerar cidades criativas; e disseminação da indústria 4.0 (ABDI, 2019).

A criação da ABDI pelo projeto de Estado desenvolvimentista petista foi o que se chegou mais próximo de ser uma agência piloto ou *binding agent* (agente de ligação) – conforme descrito por Woo-Cumings (1999) e Hirschman (1958) – para executar o plano de desenvolvimento econômico e de acompanhar seus rendimentos. A atuação da ABDI nas políticas industriais (PITCE, PDP e PBM), no período estudado, foi primordial, desenvolvendo estudos, pesquisas, gerenciando projetos, realizando relatórios, estabelecendo indicadores, entre outras funções. Para apoiar a ABDI e as políticas industriais do governo, o PT, ainda, criou o CNDI (ABDI, 2019).

#### 4.2.1.3 Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)

O CNDI foi instituído em 2005 e é vinculado ao MDIC. O CNDI tem por finalidade subsidiar por meio de proposições a formulação e a execução de políticas públicas voltadas para ampliação, integração e sofisticação da estrutura produtiva. O CNDI empenhou importante papel nas políticas industriais durante a gestão petista (PITCE, PDP e PBM). O CNDI era responsável de aperfeiçoar o programa das políticas industriais e seu desenvolvimento, indicando possíveis modificações.

O CNDI é composto por 19 conselheiros representantes da sociedade civil e pelos Ministros e presidente das seguintes entidades: MDIC (presidente do CNDI), chefe da Casa Civil, MCTI, MF, MRE, MPOG, MMA, MAPA, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Transporte, Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério de Minas e Energia (MME), Secretaria-Geral da Presidente da República, Chefe Secretaria

de Portos, da Saúde, da Defesa, da Aviação Civil, da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República e Presidente do BNDES (MDIC, 2015).

Com a mesma lógica de funcionamento do CDES, mas focado na elaboração e no acompanhamento de política industrial, o CNDI conta com representantes do setor industrial – CNI, Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras (Abiec), Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), Associação Brasileira de Indústria Têxtil e de Confecção (Abit), Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib), Federação das Indústrias do Distrito Federal (Fibra), Presidente da Gradiente, Presidente do Grupo Gerdau, Presidente da Ripasa papel e celulose, Presidente da Embraer e Presidente do Grupo J. Macêdo – e representantes dos trabalhadores – CUT, Força Sindical e Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB) (MDIC, 2015).

Nota-se que o CNDI privilegiou determinados grupos empresariais e entidades patronais em detrimento de outros sem uma justificativa técnica, mas por questões políticas. Esses grupos não somente possuíam acesso facilitado aos agentes do Estado, como ao corpo e aos recursos da ABDI. Isso vai ao oposto do que Evans (1995) defende para elaboração e execução de um Estado desenvolvimentista, pois não preza pelo *embedded autonomy*. Pelo contrário, escolher sem obedecer uma lógica técnica-racional quais grupos e entidades patronais terão acesso e participação privilegiados com o Estado facilita os assédios para corrompimentos e dificulta os mecanismos de controle e reciprocidade dos usos dos recursos públicos. A política industrial adotada pelo Estado desenvolvimentista acaba caindo para o *crony capitalism* (capitalismo de compadrio) e a cultura clientelista, patrimonialista e do privilégio são reforçadas.

Outro ponto importante ao analisar a composição e a representatividade do CNDI, é a ausência de representantes dos trabalhadores rurais, povos nativos e movimentos ambientalistas. Como visto no capítulo dois, a PITCE, PDP e PBM estimularam o adensamento da cadeia produtiva em torno das *commodities*, gerando conflitos relação trabalho-capital no campo, ameaça ao meio-ambiente e as populações tradicionais. Mesmo diante disso, o CNDI não abriu espaço para a participação dos trabalhadores rurais, dos quilombolas, dos indígenas e dos ambientalistas de modo geral.

#### 4.2.1.4 Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil)

Outra instituição que o Presidente Lula estruturou em 2003 e que atendia a uma demanda da FIESP e da burguesia interna foi a Apex-Brasil. Entidade de direito privado, caracterizada, também, como de Serviço Social Autônomo, tal como a ABDI, vinculada ao MDIC. Para presidência da Apex-Brasil, Lula acatou a indicação de Luiz Furlan e nomeou Juan Quirós, empresário do setor de construção civil e com passagens em expressivos cargos pela FIESP.

A estrutura de direção da Apex-Brasil é dividida pelo conselho deliberativo, conselho fiscal e diretoria-executiva. O conselho deliberativo é composto por um representante do MDIC, MAPA, MRE, BNDES, CNI, Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), Secretaria de Micro e Pequena Empresa da Presidência da República.

Tal como a ABDI, a Apex-Brasil pode ser categorizada como uma área de poder própria (centro de poder) da burguesia interna no âmago do projeto de Estado desenvolvimentista petista. A agência tem a missão de promover as exportações dos produtos e de serviços brasileiros e em atrair investimentos estrangeiros para o país. O papel da Apex-Brasil é de fornecer suporte para a internacionalização das empresas brasileiras. A entidade oferece treinamentos, serviços e promoção para projetar os produtos nacionais no exterior. A Apex-Brasil participa de feiras internacionais captando possíveis compradores e realizando ações de *marketing* para promover as empresas brasileiras.

Desde 2005, a Apex-Brasil estabeleceu Centros de Distribuição (CDs) para auxiliar na logística das exportações brasileiras. As cidades escolhidas foram: Miami (EUA), Frankfurt (Alemanha), Lisboa (Portugal), Varsóvia (Polônia) e Dubai (Emirados Árabes Unidos). Em 2008, os CDs transformam-se em Centros de Negócios (CNs), o apoio não era mais somente logístico, tornou-se um suporte mais integral, contribuindo para a divulgação, abertura de filiais, estoque de produtos, *showrooms* e promoção das empresas. Outras cidades receberam os novos CNs, que passaram a ser gerenciados em parceria com a CNI, tais como: Havana (Cuba), Pequim (China), Luanda (Angola), Moscou (Rússia), Bogotá (Colômbia), Varsóvia (Polônia) e Bruxelas (Bélgica). A APEX-Brasil tem quatro áreas principais de atuação, são elas:

A primeira tem por fim disseminar a cultura exportadora entre empresas brasileiras dos mais diversos setores e presença geográfica variada, mediante a adoção de Programas Setoriais Integrados (PSIs), de abrangência nacional, desenvolvidos em parcerias com entidades do setor produtivo. O segundo ponto da estratégia coloca à disposição do exportador em potencial uma série de diagnósticos e estratégias de conquista de mercados a cargo da Unidade de Inteligência Comercial (IC), criada pela Agência. O terceiro ponto visa apoiar e inserir as empresas brasileiras, sobretudo as de pequeno e médio portes, nas centenas de eventos de promoção comercial realizadas e apoiadas pela APEX-Brasil no exterior a cada ano. A estratégia é colocar o consumidor final junto aos produtos, despertando o desejo do consumo. Por fim, a decisão da Agência de criar Centros de Distribuição (CDs) – destinados a armazenar mercadorias para pronta entrega – em importantes cidades espalhadas pelo mundo oferece às empresas brasileiras uma ferramenta logística fundamental para facilitar seu acesso, a tempo e a hora, aos mercados compradores no exterior. (CAIXETA, NETZ, GALUPPO, 2006, p.18).

#### 4.2.1.5 *Secretaria de Planejamento de Longo Prazo – Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)*

De acordo com Mazzucato (2014) e Bresser-Pereira (2016b), o Estado desenvolvimentista tem de atuar de forma articulada e proativa com as forças produtivas do mercado para obter o máximo de desempenho econômico em médio e em longo prazo. Para o Social Desenvolvimentismo, conforme visto no capítulo dois, o Brasil somente superará o subdesenvolvimento se conseguir manter os três motores com seus turbinadores (ver figura 3) do desenvolvimento econômico em uma dinâmica de funcionamento pleno e integral em longo prazo. Diante disso, mais do que natural que os agentes políticos do PT criassem a Secretaria de Planejamento de Longo Prazo em 2007, por meio de medida provisória.

A Secretaria de Planejamento de Longo Prazo teve como secretário Roberto Mangabeira Unger, filósofo e teórico social brasileiro, professor da Universidade de *Harvard* e afincado defensor do Estado desenvolvimentista. As atribuições da Secretaria de Planejamento de Longo Prazo foram planejamento nacional de longo prazo, articulação com o governo e a sociedade para formular a estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo, elaboração de subsídios para a preparação de ações de governo e a discussão de opções de estratégias de desenvolvimento para o Brasil.

Em 2008, a Secretaria de Planejamento de Longo Prazo se transformou em Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) com *status* de ministério, funcionando até

2015. Entre seus Ministros passaram, além de Mangabeira Unger, importantes defensores do Estado desenvolvimentista e do modelo do Social Desenvolvimentismo, tais como: Samuel Pinheiro Guimarães e Marcelo Neri (HEYE, 2010).

As atribuições da SAE se mantiveram praticamente as mesmas da Secretaria de Planejamento de Longo Prazo, com a inovação de criar duas subsecretarias: desenvolvimento sustentável e ações estratégicas. Outra novidade é que, a partir de 2008, o CDES ficou vinculado a SAE, além do IPEA. Em 2008, o SAE coordenou o Plano Amazônia Sustentável (HEYE, 2010).

A SAE estabeleceu alguns temas centrais que teriam prioridades em suas ações, estudos, pesquisas, fomentos e monitoramentos, a saber: i) nova classe média; ii) erradicação da pobreza; iii) integração social, espacial e simbólica das favelas; iv) juventude; v) primeira infância; vi) defesa e segurança nacional; vii) plano nacional de resíduos sólidos, viii) modelagem institucional para florestas plantadas; ix) sistema de informação para o planejamento e gestão dos usos agropecuários do território brasileiro; x) energias renováveis, desafios em pesquisa e desenvolvimento e inovação.

#### *4.2.1.6 Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES)*

Houve, ainda, a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) em 2003. A SENAES estava vinculada ao MTE e teve como primeiro secretário o economista e professor da USP, Paul Singer, que era o principal nome que atuava em defesa do Desenvolvimentismo cooperativista-solidário no Brasil. O nascimento da SENAES foi parte da história de mobilização e de articulação dos movimentos sociais atuantes em prol da Economia Solidária (MORAIS, 2013).

O objetivo da SENAES era o de estimular a ampliação, a integração e a sofisticação da estrutura produtiva ao fomentar as organizações e as associações de economia solidária. Até sua extinção em 2019, o SENAES teve o objetivo de viabilizar e de coordenar atividades de apoio à economia solidária no campo e na cidade, buscando promover geração de renda, inclusão social e promoção do desenvolvimento justo e solidário. A SENAES incitou que os trabalhadores se organizassem coletivamente por meio de associações, de grupos de produtores, de cooperativas de agricultura familiar, de cooperativas de coleta e reciclagem, de redes de produção, comercialização e consumo,

de bancos comunitários, de cooperativas de crédito, de clube de trocas, entre outras (MORAIS, 2013).

A SENAES mantinha parceria com o BNDES e priorizou políticas públicas nos seguintes setores: i) fomento e assistência técnica a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação de economia solidária; ii) promoção do desenvolvimento local e da economia solidária, por meio da atuação de agentes de desenvolvimento solidário; iii) fomento a finanças solidárias com base em bancos comunitários e fundos solidários; iv) formação de formadores, educadores e gestores públicos para atuação em economia solidária; v) organização nacional da comercialização dos produtos e serviços de empreendimento econômicos solidários, de feiras em rede de economia solidária e agricultura familiar, do sistema nacional de comércio justo e solidário, de centros públicos de economia solidária, do cadastro de empreendimento e entidades de apoio para manutenção e ampliação do sistema de informação de economia solidária; vi) recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão; vii) desenvolvimento e disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais apropriadas à economia solidária; viii) fomento a Incubadoras de empreendimento econômicos solidários (MORAIS, 2013).

#### 4.2.3 Instituições, agentes e ações: dimensão internacional

Em relação as ações, os agentes e as instituições incentivadas e fomentadas no âmbito internacional durante os governos de Lula e de Dilma, elas seguiram a PEAA pregada pelo Social Desenvolvimentismo. A PEAA defende a intervenção do Estado para uma inserção internacional por diversificação e de forma mais simétrica anelando romper a ordem da economia internacional que reproduz uma interdependência assimétrica entre os países centrais e os periféricos.

Conforme visto no capítulo dois, a PEAA adotada durante o período do PT no poder privilegiou as relações eixo Sul-Sul, a promoção de uma ordem multipolar, o reconhecimento de novos centros de gravidade econômico-político – como China – e o forte regionalismo com intuito de reformular a governança econômica internacional, arquitetando uma interdependência real. Para tanto, se no âmbito doméstico os governos de Lula e de Dilma se esforçaram em edificarem um Estado desenvolvimentista, na

dimensão internacional, empenharam-se em originar e impulsionar novos arranjos institucionais, alianças, blocos e plataformas mediante a ação de um Estado logístico, como apresentado por Cervo (2008).

A intenção dessa subseção é a mesma que a da anterior, isto é, apresentar um quadro geral das principais ações executadas por Lula e Dilma no âmbito internacional que estão em consonância com os preceitos do Social Desenvolvimentismo e que tiveram como escopo a intenção de superar o subdesenvolvimento brasileiro. Não será realizada uma análise minuciosa de cada fórum, plataforma, bloco ou arranjos, esse não é o objetivo.

#### *4.2.3.1 Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS)*

Em 6 de junho de 2003, Índia, Brasil e África do Sul criaram oficialmente o Fórum de Diálogo IBAS. Os três países já vinham estabelecendo reuniões constante para negociarem em bloco (Grupo dos 3) a questão de patente na OMC, especialmente temas relacionados aos medicamento de combate à Síndrome de Imunodeficiência Adquirida (AIDS). Em 2000, o Brasil foi contestado pelos EUA na OMC por utilização de licença compulsória em situações de emergências de saúde pública. O Brasil fabricava remédios genéricos ainda sob regime de patentes dos laboratórios estadunidenses a preços reduzidos para fornecer o coquetel de medicamentos para o tratamento da AIDS pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Os EUA abriram um painel no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC contra o Brasil (MATTOS, 2017).

O tema era de interesse da Índia – maior produtora e exportadora de medicamentos genéricos – e da África do Sul – país com maior número absoluto de soropositivos. Os diplomatas brasileiros estabeleceram, assim, uma coalização e viram uma oportunidade de ação conjunta na aproximação desses países. A coalização saiu vitoriosa perante a opinião pública e em junho de 2001, os EUA retiraram a reclamação junto à OMC. A ação conjunta do Brasil, da Índia e da África do Sul comoveu importantes movimentos sociais, ONGs e sociedade civil europeia e dos EUA. Em 2003, o Conselho Geral da OMC decidiu que países em desenvolvimento poderiam produzir, exportar e fornecer genéricos para países enfrentando crises de saúde pública (MATTOS, 2017).

Após essa ação conjunta do Brasil, da Índia e da África do Sul no âmbito da OMC, os três países decidiram formalizar um fórum de diálogo permanente. O objetivo do Fórum IBAS é o de examinar e de cooperar em temas de agenda internacional e de interesse mútuo. O fórum possui grupos de trabalho temáticos que abordam questões como defesa, turismo, comércio e investimentos, economia azul, energia, educação, democracia, direitos humanos e desenvolvimento sustentável.

Desde 2004, o Fórum IBAS estabeleceu o Fundo internacional IBAS para o Alívio da Pobreza e da Fome. O Fundo IBAS financia projetos de infraestrutura social em países de menor desenvolvimento relativo. Os recursos do Fundo IBAS são administrados pelo Escritório das Nações Unidas para Cooperação Sul-Sul (ECSS) e repassados aos projetos selecionados. Desde a criação do Fundo IBAS mais de 31 projetos em 19 países de diferentes regiões e continentes foram contemplados (MRE, 2018).

O Fórum IBAS se estrutura na seguinte forma: i) articulação entre os chefes de Estado, por meio das Cúpulas Presidenciais – houve até o momento seis encontros, o primeiro em 2006 e o último em 2018; ii) Comissões Mistas Trilaterais, composta pelos Ministros das relações exteriores de cada país-membros que se reúnem anualmente; iii) Pontos Focais, que são oficinas institucionais para coordenação dos grupos de trabalho e o gerenciamento do Fundo IBAS (MATTOS, 2017).

De acordo com Stuenkel (2004), o Fórum IBAS possui três potencialidades centrais: i) maior autonomia de poder do Estados periféricos; ii) incremento na institucionalização das relações entre os emergentes; iii) atuação coletiva perante as economias centrais, aumentando o poder de negociação dos países membros. Além disso, pode-se inferir que o IBAS, não somente estimula o comércio, a cooperação técnica, econômica e cultural entre os três países membros, como serve de plataforma de projeção de *soft power* dessas nações para outros Estados do eixo Sul.

#### 4.2.3.2 Fórum Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul (BRICS)

Em 2001, o chefe de pesquisas econômicas globais do banco de investimento *Goldman Sachs*, Jim O'Neil, cunhou o acrônimo BRIC para se referir aos países emergentes que estavam tendo crescimento econômico expressivo. De acordo com O'Neil, Brasil, Rússia, Índia e China, paulatinamente, passariam a dividir o poder

econômico global com as nações mais industrializadas do mundo, o denominado Grupo dos Sete (G7) – Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália Japão e Reino Unido (MRE, 2019).

O termo BRIC começou a ser utilizado em grande escala pela mídia e os chanceleres e chefes de Estado dos países referidos pelo acrônimo começaram a se reunir e a debaterem agenda econômica e política em comum. Em 2006, os chanceleres de Brasil, de Rússia, de Índia e de China se encontram paralelamente à 61ª Assembleia Geral da ONU em Nova Iorque e acordaram em estreitar as relações entres os países. Em 2008, foi a vez dos quatro chefes de Estado dos BRIC se reunirem paralelamente ao encontro do Grupo dos Oitos (G8) – que corresponde ao G7 mais a Rússia (MRE, 2019).

Após esses dois encontros, em 2009, é formalizado o grupo dos BRIC em reunião específica para a temática na Rússia. As reuniões se tornaram anualmente e em 2010, a África do Sul solicitou formalmente sua entrada do grupo. No encontro de 2011, na China, o grupo incorporou a África do Sul e passou a se denominar grupo BRICS. Neste encontro da China, ademais, foi criado o Fórum do BRICS. As principais áreas de cooperação do BRICS são: econômico-financeira, saúde, ciência, tecnologia e inovação, segurança e empresarial (MRE, 2019).

Desde sua primeira reunião, o BRICS teve um caráter econômico com o escopo de desenvolverem mecanismos de cooperação entre os países membros para ampliarem a participação dessas economias em instituições financeiras internacionais, como o FMI e o Banco Mundial. O objetivo era fazer com que os arranjos institucionais da economia internacional fossem mais inclusivos e democráticos, representando a nova geoeconomia mundial. O BRICS pleiteou uma reforma no sistema econômico internacional – engessado ainda na conjuntura do sistema Bretton Woods – para que as economias emergentes tivessem mais recursos disponíveis e maior poder de voto nos processos de decisão (MRE, 2019; ACIOLY, 2019).

Os países membros do BRICS estão expandindo significativamente suas atividades, havendo cooperação em mais de trinta áreas. Contudo, foi no campo econômico-financeiro que a atuação do BRICS ganhou mais visibilidade e ações concretas. Os países membros do BRICS atuam de forma coordenada no âmbito do Grupo dos 20 (G20) – grupo formado pelos Ministros de economia-finanças e chefes do banco centrais das dezenove maiores economias do mundo mais UE – no FMI e no Banco Mundial (MRE, 2019).

Em 2010, em virtude das pressões realizadas pelo BRICS, o FMI e o Banco Mundial passaram por reformas que ampliaram a cota das economias emergentes na instituição. Os países do BRICS representavam, naquela época, 26,5% da renda real e 42,2% da população mundial, entretanto possuíam somente 14,2% das cotas do FMI e 11,3% dos direitos de voto no Banco Mundial. Em 2010, o FMI ampliou a participação dos países emergentes nas cotas do fundo para 45% e o Banco Mundial para 47%. Em 2016, a China se tornou o terceiro maior cotista do FMI e o Brasil o décimo. Além disso, em 2015, o poder de voto dos países das economias emergentes passou de 39,4% para 44,7% (MRE, 2019; ACIOLY, 2019).

A cooperação econômico-financeira do BRICS, desde então, somente se ampliou e se intensificou. Em 2014, na cidade de Fortaleza no Brasil, o BRICS criou o Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS (NDB) e o fundo estabilizador de Arranjo Contingente de Reservas (ACR). O Banco do BRICS, como ficou conhecido o NDB, e o ACR foram configurados para servirem de arranjos institucionais complementares ao sistema financeiro internacional vigente (MRE, 2019; ACIOLY, 2019).

O NDB busca fomentar e incrementar os investimentos em infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos países do BRICS, mas também em economias periféricas fora do grupo. O capital subscrito inicial do banco é de US\$ 50 bilhões, sendo que US\$ 10 bilhões serão integralizados em partes iguais pelos cinco países até 2022. Cada país membro do BRICS ficou com participação e direito de voto de 20%, a sede do NDB é Xangai. Entre 2016 e 2018, o NDB financiou mais de trinta projetos nos países dos BRICS, maioria em infraestrutura e transportes (MRE, 2019; ACIOLY, 2019).

No caso do NDB, o banco foi apresentado como sendo o aperfeiçoamento da arquitetura de financiamento global, especificamente voltado para o estreitamento do *deficit* de infraestrutura dos países em desenvolvimento e apoio a projetos ambientalmente sustentáveis, compensando, dessa forma, a insuficiência de crédito nas principais instituições financeiras internacionais. Além disso, o banco viria a cumprir uma função *sui generis* na história ao dar voz aos países em desenvolvimento e aumentar sua presença na governança financeira internacional (ACIOLY, 2019, p.17).

O ACR é um fundo conjunto com parte das reservas internacionais de cada país membro do BRICS. A intenção do ACR é estabelecer um mecanismo de apoio macroeconômico para os membros do BRICS em eventuais crises em seus balanços de pagamentos. O total de recursos que o ACR conta é de US\$ 100 bilhões, sendo US\$ 41 bilhões da China, US\$ 18 bilhões do Brasil, da Índia e da Rússia, cada um, e US\$ 5

bilhões da África do Sul. O ACR, portanto, é um arranjo para fortalecer a rede de segurança financeira global dos países emergentes, deixando-os menos dependentes dos arranjos monetários e financeiros do FMI, por exemplo (MRE, 2019; ACIOLY, 2019).

A motivação para estabelecer o CRA foi atribuída à necessidade de novos fundos para a prevenção de pressões de curto prazo sobre o balanço de pagamentos, fornecimento de apoio mútuo entre os países em situações de crise e reforço da rede global de proteção financeira para manutenção da estabilidade, em complemento aos arranjos monetários e financeiros internacionais existentes. Tanto o NDB quanto o CRA foram anunciados também como sendo resultados de reformas insuficientes e da sub-representação dos países emergentes e em desenvolvimento na governança global, incompatível com seus pesos na economia mundial, em termos de produto, população e território (ACIOLY, 2019, p.18).

Evidencia-se que o BRICS com seus arranjos e instituições econômico-financeira é com certeza a mais ousada empreitada do Estado logístico do projeto do Social Desenvolvimentismo durante os governos de Lula e de Dilma. O BRICS conseguiu realizar ações e infraestrutura concretas com o escopo de reformular a governança econômica internacional, almejando diminuir o poder relativo dos EUA. Com o BRICS, a PEAA e o Estado logístico, o PT materializou um modelo ativo e pragmático, buscando inserir a economia brasileira como protagonista na nova geoeconomia mundial de forma crítica e realista.

#### *4.2.3.3 União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)*

Como visto no capítulo dois, o Social Desenvolvimentismo, no âmbito internacional, possui uma preocupação maior com a integração produtiva da América do Sul, estimulando o comércio intraregional, o comércio intra-industrial, a infraestrutura, a defesa comercial, a cooperação monetária e cambial para a criação de uma América do Sul autônoma. Nesse sentido, os esforços para a integração regional da América do Sul foram expressivos durante os governos de Lula e de Dilma. O Mercosul foi ampliado com a entrada da Venezuela como país membro pleno em julho de 2012, um importante passo para a exportação de produtos manufaturados brasileiros. Contudo, o projeto mais ambicioso do modelo do Social Desenvolvimentismo petista no período estudado foi a criação da Unasul.

A Unasul é uma organização intergovernamental que era composta pelos doze Estados da América do Sul e tem a intenção de criar um espaço multissetorial de articulação política dos países da região para almejar autonomia, afrouxando a relação de dominação-dependência com as economias centrais. Suas origens estão no terceiro encontro de cúpula sul-americano em 2004, onde os chefes de Estados dos doze países sul-americanos assinaram a Declaração de Cuzco. Essa era uma carta de intenções dando origem a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que tinha como modelo a UE, como a adoção de parlamento, do passaporte e da moeda única (NERY, 2016).

A Declaração de Cuzco invoca os líderes da independência sul-americana – Bolívar, Sucre e San Martín – e faz referência à história e aos desafios comuns dos países da região. Há ainda menção a uma identidade sul-americana compartilhada, sustentada por valores comuns (NERY, 2016, p. 68).

A CASA tinha três eixos de atuação: i) convergência de interesses entre Mercosul, Comunidade Andina (CAN), Chile, Guiana e Suriname; ii) integração física do continente por meio da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA<sup>104</sup>); iii) concertação e coordenação de políticas exteriores para agir em bloco. Em maio de 2008, a CASA tem seu nome alterado para Unasul. Em Brasília, em reunião extraordinária entre os chefes de Estado da América do Sul foi assinado o Tratado Constitutivo da Unasul, que entrou em vigor em março de 2011 (NERY, 2016).

O Tratado Constitutivo da Unasul apresenta diversos pontos de convergência com o pensamento do Social Desenvolvimentismo para as relações internacionais. Em suma, o documento prega a integração regional como mecanismo para combater a exclusão e as desigualdades entre os países centrais e os periféricos, almejando o fortalecimento do multilateralismo para edificação de um mundo com diversos polos de poder. O Tratado tem um viés muito mais político do que comercial, destacando a importância de políticas sociais, meio-ambiente, energia e investimento em infraestrutura. Não há nenhuma cláusula detalhando questões comerciais, como o intento de estabelecer zona de livre comércio ou união aduaneira (NERY, 2016).

A Unasul é formada por Conselho de Chefes de Estado e de Governo, Conselho de Ministros das Relações Exteriores, Conselho de Delegados e Secretaria Geral. A Unasul possui uma presidência pró-tempore anual, exercida em rotatividade pelos chefes

---

<sup>104</sup> A IIRSA surgiu em 2000, durante Reunião de Presidentes da América do Sul, com o objetivo de promover a integração física e a modernização da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicação dos doze países da região, que se comprometeriam em agir de forma conjunta.

de Estado dos países membros em ordem alfabética. Dentro de sua estrutura institucional, ainda, há conselhos temáticos, composto por Ministros nas áreas específicas e com assessoramento de especialistas. Os conselhos são: Conselho de Desenvolvimento Social (CSDS); Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS); Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS); Conselho Problema mundial das drogas (CSPMD); Conselho de Ciência, Tecnologia e Inovação (COSUCTI); Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), que incorporou a IIRSA em 2010; Conselho de Educação (CSE); Conselho de Cultura (CSC); Conselho de Economia e Finanças; Conselho Segurança Cidadã contra a delinquência organizada transnacional (CDOT); Conselho Eleitoral Unasul (CEU) (NERY, 2016).

A Unasul tem o escopo de ser mais uma plataforma do Brasil e de outros Estados sul-americanos para atuarem de forma mais logística no âmbito internacional, conforme defendem os teóricos do Social Desenvolvimentismo, com propósito de arquitetar uma nova estrutura econômico-financeira e política regional. A Unasul, segundo Carcanholo (2011), seria responsável por estimular três pilares para diminuir a relação e a dependência da região: i) criação de fundo de contingência para combater problemas de liquidez de curso prazo – algo similar ao ACR do BRICS; ii) construção de um sistema de pagamentos regional, diminuindo a dependência da região ao dólar; iii) criação de um Banco de Desenvolvimento Regional, Banco do Sul.

Em 2009, os presidentes da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Equador, do Paraguai, do Uruguai e da Venezuela assinaram o Convênio Constitutivo do Banco do Sul em Porlamar, Venezuela. O Banco do Sul seria responsável por:

[...] financiar projetos de desenvolvimento em setores-chave da economia, destinados a melhorar a competitividade, desenvolvimento científico e tecnológico, a geração de infraestrutura e prestação de serviços, a complementaridade da produção intrarregional e maximizar o valor acrescentado às matérias-primas produzidas nos países da região (CONVÊNIO CONSTITUTIVO DO BANCO DO SUL, 2009).

O Brasil e o Paraguai ainda não ratificaram a ata que fundou o Banco do Sul em 2007. O Banco do Sul deve reunir um capital de US\$ 7 bilhões para fomentar projetos de desenvolvimento na América do Sul, além de programas em saúde, educação, segurança social, desenvolvimento comunitário, economia social, democracia participativa, cultura, esportes, combate à pobreza, à exclusão social e proteção ao meio-ambiente. Brasil,

Argentina e Venezuela deveriam depositar, cada um, US\$ 2 bilhões, Equador e Uruguai US\$ 400 milhões, cada um, e Bolívia e Paraguai US\$ 100 milhões cada.

Com a vitória de Jair Bolsonaro nas eleições de 2018, houve um redirecionamento abrupto na política externa brasileira. O paradigma desenvolvimentista e a PEAA cederam espaço para um paradigma culturalista-ideológico e, novamente, para uma relação de cócoras, termo de Fiori (2001), com os EUA. Assim, o Brasil, em abril de 2019, formalizou sua saída da Unasul para integrar o Fórum para o Progresso da América do Sul (Prosul)<sup>105</sup>.

### **4.3 CULTURA DO PRIVILÉGIO: O GRANDE ENTRAVE PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Constantemente, ouve-se que o problema de o Brasil não conseguir executar um projeto de desenvolvimento econômico consistente de longo prazo capaz de proporcionar a emulação dos produtos, o *catching-up* e a ampliação, a integração e a sofisticação da estrutura produtiva, deve-se ao patrimonialismo, ao clientelismo, a corrupção e a política. Tal discurso se tornou em lugar comum nos meios de comunicação e nas conversas da sociedade, especialmente após os indícios de corrupção – lavagem de dinheiro, propinas e caixa dois – presentes durante os governos de Lula e de Dilma e investigados pela Operação Lava Jato.

Quando surgem esses escândalos de corrupção, as vozes de economistas e de cientistas políticas liberais ganham ressonância no meio acadêmico e na mídia. Seus argumentos sempre são os mesmos, isto é, o Estado desenvolvimentista seria o culpado por criar um ambiente favorável ao *crony capitalism* (capitalismo de compadrio) que, conseqüentemente, incentivaria a cultura patrimonialista, o clientelismo e o corrompimento de agentes e de atos do Estado e a baixa eficiência do mercado. Na visão dos liberais, o Estado desenvolvimentista seria o responsável pela baixa dinâmica do mercado e pelo insucesso do Brasil em romper com o subdesenvolvimento. Dessa maneira, qualquer política pública ou projeto de desenvolvimento econômico no Brasil,

---

<sup>105</sup> Prosul é um projeto idealizado pelo presidente do Chile, Sebastián Piñera, e da Colômbia, Iván Duque e que foca a liberalização do comércio e a flexibilização da integração regional.

para os liberais, teria que, necessariamente, passar pela reforma bruta do Estado, diminuindo suas funções e máquina.

Os estudos de história econômica – destacados no primeiro capítulo – deixaram mais do que claro que o desenvolvimento econômico das economias centrais somente ocorreu por causa da adoção de um Estado desenvolvimentista em determinado período histórico. Após a ampliação, a integração e a sofisticação da estrutura produtiva, algumas economias centrais revisitaram o papel do Estado no desenvolvimento econômico, caminhando para um *Developmental Network State*, mas jamais adotaram um Estado exclusivamente liberal.

Contudo, a denúncia dos liberais ao *crony capitalism* – capitalismo de laços, como prefere Lazzarini (2011) – não é totalmente inválida. Se ao adotar o Estado desenvolvimentista os agentes públicos não se atentarem para os arranjos e os mecanismos institucionais de reciprocidade, de gerenciamento e sempre possuir *embedded autonomy*, o risco de haver desvios do propósito técnico-econômico é grande. A lógica econômica cede, assim, espaço para uma lógica de contatos sociais e critérios políticos, colocando todo o projeto do Estado desenvolvimentista em risco. Nas palavras de Lazzarini:

Esse emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio gravitando em torno de interesses políticos e econômicos é o que eu denomino *capitalismo de laços*. Trata-se de um modelo assentado no uso de relações para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar determinadas decisões de interesse. [...] À primeira vista, o termo “laços” pode denotar relações próximas, íntimas, duradouras. Aqui, entretanto, o significado é mais no sentido de relações sociais valiosas: um contato pessoal que é estabelecido para obter algum benefício particular ou, ainda, um gesto de apoio visando algo em troca no futuro. [...] Para alguns economistas, o capitalismo de laços é uma espécie de distorção no mercado, fazendo com que projetos ou decisões de investimento sejam influenciados por contatos sociais e critérios políticos em vez de considerações mais isentas sobre o seu mérito econômico. Sob a influência de contatos — incluindo contatos com políticos e governantes —, os recursos poderiam ser mal alocados na sociedade, favorecendo os interesses das partes envolvidas (LAZZARINI, 2010, p. 03-04, grifo no original).

O capitalismo de laços é um fato e um risco em qualquer projeto de qualquer modelo do Desenvolvimentismo. Todavia, isso não quer dizer que o responsável por ele existir seja o tamanho do Estado. Além de concentrar toda a responsabilidade do subdesenvolvimento econômico para uma “crise política” ou “horror político”, alguns liberais chegam ao absurdo de defender o fim da política e do político e o nascimento do “gestor” e a exaltação extrema ao “mercado”. Os novos institucionalistas, por sua vez,

preferem focar suas críticas as instituições fracas e a falta de consolidação democrática no Brasil. Afirmar que o desenvolvimento econômico somente ocorreria se houvesse instituições fortes, acompanhadas de uma sociedade civil organizada e democrática é, no mínimo, constatar algo óbvio (BRESSER-PEREIRA, 2013).

Fazer essas inferências é olhar de forma superficial para um tema complexo. Essas afirmações e proposições se mantêm no campo das definições e das especulações e não no campo da procura de causas e de soluções concretas para problemas estruturais e fenômenos políticos. Enquanto os liberais e o novos institucionalistas simplificam suas leituras acusando o Estado, a política, os políticos e as instituições; o método histórico-estruturalista da CEPAL vem se aprofundando e servindo de alicerce para análises – sociologia concreta e sociologia analítica – capazes de discriminar, de forma integral e holística, as diferentes causas responsáveis em truncar qualquer projeto de desenvolvimento econômico na América Latina.

Para a CEPAL (2018), do ponto de vista econômico, os países da América Latina somente alcançarão o desenvolvimento econômico e a Mudança Estrutural Produtiva para Igualdade (MEPI) se concretizarem dois tipos de eficiência capazes de combinar trajetórias de crescimento da produtividade, da produção e do emprego ao longo do tempo. São elas: “eficiência schumpeteriana”<sup>106</sup> e “eficiência keynesiana”<sup>107</sup> (CEPAL, 2012, p.18). A MEPI apresenta uma visão integrada de desenvolvimento. Os aspectos sociais, ambientais, políticos e identitários se juntam aos econômicos. A MEPI é uma visão de longo prazo para profundas transformações sociais.

No entanto, de acordo com a CEPAL (2018), o desenvolvimento econômico e a MEPI jamais ocorrerão na América Latina caso os países da região não enfrentem seus problemas na dimensão político-social, sendo o principal, a cultura do privilégio. Segundo o documento de 2018 da CEPAL, *A ineficiência da Desigualdade*, a América Latina e o Caribe possuem uma cultura do privilégio que tem origens desde a invasão, a conquista e a colonização da região pelos países centrais.

No processo de invasão de *Abya Yala* (Terra madura, Terra Viva ou Terra em florescimento – autodesignação do povo *Kuna* para o território que eles habitam e que

---

<sup>106</sup> Na “eficiência schumpeteriana” setores com as taxas mais altas de crescimento da produtividade, com maior difusão de conhecimentos e capacidades para o conjunto da economia e da sociedade, lideram o processo de inovação, impulsionando os aumentos de produtividade, tanto no seu próprio quanto para outros setores (*spillover effect*).

<sup>107</sup> Na “eficiência keynesiana” ou “de crescimento” a economia tem um padrão de especialização em setores beneficiados por taxas mais altas de crescimento da demanda externa e interna, com efeitos positivos sobre a produção e o emprego.

hoje é considerada América) – no de colonização por exploração de seus povos originários, os europeus trouxeram a noção de que havia duas classes de seres humanos na região, ou seja, os “privilegiados” – detentores do modernismo, da iluminação, da cultura – e os “subgente” – presos aos corpos, bárbaros, incivilizados, próximos de animais.

Por mais de 500 anos, o conquistador, o colonizador, o crioulo, o fazendeiro, o aristocrata e o político adotaram uma cultura de negação do outro no continente latino-americano e caribenho. Ao controlar o Estado, essa elite, essencialmente branca, menosprezou os povos originais, os afrodescendentes, os mestiços, os zambos, as mulheres e, quando as repúblicas foram estabelecidas, estendeu-se a negação aos imigrantes não europeus, aos camponeses, aos analfabetos, aos habitantes de favelas e aos trabalhadores (CEPAL, 2018).

Para CEPAL (2018), a cultura do privilégio pode ser entendida a partir de três traços: i) naturalização da diferença como desigualdade; ii) a diferença é justificada pela posição, adscrição racial ou de gênero, origem, cultura e poderes políticos e econômicos; iii) para perpetuar os privilégios e a hierarquia, os atores aparelham instituições que determinam regras e práticas, estabelecendo uma dialética entre a naturalização da diferença como desigualdade e a reprodução das desigualdades por meio de estruturas e de instituições sociais.

Nesta dialética, a cultura do privilégio garante assimetrias em múltiplos âmbitos da vida coletiva, como o acesso a posições privilegiadas nos negócios e nas finanças; o poder decisório ou deliberativo; a maior ou menor presença em meios que impõem ideias, ideologias e agendas políticas; a captura de recursos públicos para benefícios privados; condições especiais de justiça e sistema fiscal; contatos para ter acesso a melhores empregos e serviços; e facilidade para obter os melhores lugares para viver, circular, educar-se, abastecer-se e cuidar-se (CEPAL, 2018, p.49-50).

Essa lógica dos colonizadores permanece presente em grande parcela da elite local latino-americana contemporânea, que foi criada na base do privilégio por causa do período colonial e suas consequências. A cultura do privilégio não permitiu que na América Latina houvesse um “[...] consenso acerca da necessidade de homogeneização social e generalização do tipo de personalidade e de economia emocional burguesa a todos os estratos sociais, como aconteceu em todas as sociedades mais importantes da Europa e da América do Norte (SOUZA, 2018, p.149).

A maioria dos membros da elite latino-americana, desse modo, carrega introjetada um desprezo pelo seu próprio povo – visto como “subgente” – e um fascínio e subalternidade perante o colonizador – economias centrais – visto como modelos de humanos e de civilização. Para manter sua cultura do privilégio, parcela da elite local dos países da América Latina usufrui das injustiças sociais e usa a “subgente” e a “ralé”, nos termos de Souza (2017, 2018), como tração animal, diversão, objeto e coisa. A cultura do privilégio faz com que a maioria dos membros da elite latino-americana seja indiferente aos sonhos, aos anseios, às demandas e aos sofrimentos da “subgente”. Para essa parcela da elite local, a “ralé” não passa de um “corpo” para ser usado, queimado, gastado e descartado.

Do ponto de vista econômico, o fascínio de grande parte da elite latino-americana pelo colonizador – visto como detentor da civilidade e modelo a ser seguido – faz com que ela seja economicamente entreguista. O termo entreguista foi cunhado por intelectuais e políticos vinculados ao projeto nacional desenvolvimentista no final da década de 1940 no Brasil para designar os defensores da participação do capital estrangeiro como mecanismo de industrialização e de exploração das riquezas naturais da América Latina. Os entreguistas, de acordo com Bresser-Pereira (2003), podem ser intitulados de globalistas – no sentido de defensores da economia cosmopolita de Adam Smith e David Ricardo – ou colonialistas.

O globalista ou entreguista afirma a própria incapacidade do país, e espera a orientação e o apoio dos países ricos. Os velhos nacionalistas, no pólo oposto, também reconhecem a superioridade dos países ricos, mas entendem que os interesses desses países seriam sistematicamente contrários aos nossos. Os jogos entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos teria soma zero: quando um ganha o outro perde. Logo, seria preciso ser contra o estrangeiro, contra as empresas multinacionais, contra as agências multilaterais (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 418).

Evidência que a cultura do privilégio cepalina está para o que Souza (2017, 2018) denominou de pensamento racista originária da elite do atraso. De acordo com Souza (2017, 2018), o racismo no Brasil não é somente no sentido mais restrito do preconceito fenotípico ou racial. O racismo é um sistema hierárquico capaz de categorizar indivíduos, separando ontologicamente os seres humanos de primeira e de segunda classe e até mesmo países para reproduzir privilégios e legitimar “[...] a suposta superioridade inata de uns e a suposta inferioridade inata de outros” (SOUZA, 2017, p.18).

Para Souza (2017, 2018), o racismo – o que a CEPAL (2018) chama de cultura do privilégio – é um mecanismo de naturalizar as desigualdades e a separação de indivíduos, de gêneros, de povos e de países muito mais eficaz que todos os códigos jurídicos e instituições. De acordo com Souza (2018, p.11), há, no Brasil, uma cultura perversa que separa as classes sociais em “classes dos espíritos”, as supostas classes “superiores” e “classes do trabalho manual e corporal”, as classes “inferiores”. As primeiras possuem acesso privilegiado ao capital econômico, capital cultural e capital social enquanto as “inferiores” são excluídas de todo acesso a esses capitais.

A cultura do privilégio gera uma ausência de reconhecimento da “subgente” por parte da elite do atraso. A naturalização da desigualdade de seres humanos na América Latina “[...] inflige feridas profundas, atingindo suas vítimas com um autodesprezo mutilador. Uma dessas formas de feridas profundas parece-me a aceitação de precariedade como legítima e até merecida e justa [...]” (SOUZA, 2018, p.257).

Os marginalizados pela elite do atraso e visto como “subgente”, por estarem em um contexto social de carência de acesso a capital econômico, a capital cultural e a capital social, não contanto, ainda, com rede de apoio estatal, ficam impedidos de insurgirem contra essa cultura do privilégio. A não incorporação desses capitais implica em uma realidade social, política, econômica, psicológica, espiritual e existencial precária, sem dignidade e humanidade.

O racismo ou a cultura do privilégio, como prefere a CEPAL (2018), não é algo institucionalizado formalmente, como o *Apartheid*, regime de segregação racial implementado na África do Sul de 1948 a 1994, ou como o sistema de divisão social em castas do hinduísmo e presente na Índia antiga. A cultura do privilégio se encontra implícita na dimensão da vida cotidiana, no Estado, no mercado, nas instituições e demais relações sociais e culturais. A cultura do privilégio é um *habitus*, conceito formulado por Pierre Bourdieu.

O *habitus* é um sistema de estruturas cognitivas e motivadoras incorporado desde a primeira infância, estabelecendo um esquema de conduta e de comportamento que passa a gerar práticas individuais e coletivas em um determinado território. O *habitus* faz algo do passado se manter até o presente, permite a corporificação da história de uma comunidade, naturalizando-a e esquecendo sua gênese (BOURDIEU, 2017; SOUZA, 2018).

A cultura do privilégio, portanto, é herdada de geração para geração por meio de acúmulo de noções e de ideias que são transmitidas para os mais novos em espaços

familiares, escolas, igrejas, partidos políticos etc., criando o *habitus*. Para Souza (2018, p. 94), “O critério hierarquizador básico aqui é o capital cultural definido como a soma do capital educacional e a origem familiar”. Muitas vezes isso é tão naturalizado e banalizado que ocorre de forma espontânea e sem questionamentos.

Como somos formados, como seres humanos, pela imitação e incorporação pré-reflexiva e inconsciente daqueles que amamos e que cuidam de nós, ou seja, os nossos pais ou quem exerça as mesmas funções, a classe e seus privilégios ou carências são reproduzidas a cada geração (SOUZA, 2017, p. 89).

A formação do *habitus* da cultura do privilégio na América Latina ocorreu, portanto, por conta de ações religiosas, políticas, educacionais, midiática e da indústria dos bens de consumo cultural de massa – cinema, televisão, livros, etc. que reproduziram a lógica do invasor, do conquistador, do colonizador na crença da divisão entre seres “superiores”, “super-homem” e seres “inferiores”, “subgente”. Por conta desses setores e meio “[...] que essa hierarquia moral que separa os homens e as mulheres em seres de primeira e segunda classe ganhou nossos corações e nossas mentes” (SOUZA, 2017, p.21).

[...] o *habitus* precário – que implica a existência de redes invisíveis e objetivas que desqualificam os indivíduos e grupos sociais precarizados como subprodutores e subcidadãos, e isso, sob forma de uma evidência social inofismável, tanto para os privilegiados como para as próprias vítimas da precariedade – é um fenômeno de massa e justifica minha tese [...] de uma ralé estrutural nas sociedades periféricas (SOUZA, 2018, p. 252-253).

Nota-se que na América Latina, nunca houve uma “democracia social”, “democracia étnica” ou “democracia racial”, como sustentaram diversos intelectuais e políticos durante vários anos. Na América Latina há um “racismo estrutural” ou a cultura do privilégio permeando todas as relações sociais, políticas e econômicas dos indivíduos. O que sempre houve na América Latina foi uma “[...] intimidade do corpo e distância do espírito [...]” (SOUZA, 2018, p. 173).

Em outras palavras, há aproximação física entre brancos e negros, imigrantes europeus e povos originários, homens e mulheres, fazendeiros e camponeses, cisgêneros e transgêneros, etc., entretanto há distanciamento afetivo-empático. O corpo fica próximo para ser violentado psicologicamente, mentalmente, espiritualmente e fisicamente. A elite do atraso mantém o corpo dos supostos “subgente” perto para ser ridicularizado,

satirizado, usado, espetacularizado, diminuído e violentado de toda forma. A elite do atraso conserva uma relação sádica e preconceituosa com quem ela não considera como “privilegiado”. A alma fica longe, pois, para a elite do atraso, a “subgente” não é digna de ter sua dor, sonhos e alteridade reconhecidos.

Segundo Souza (2018, p.31), esse “racismo inarticulado” está introjetado nas relações sociais da sociedade brasileira e é subjacente a todos os aspectos da vida privada e pública. A grande maioria dos membros da elite latino-americana não somente vê a “ralé estrutural” como “subgente”, “subcidadão”, mas percebe as sociedades europeias e estadunidenses como sendo modelos, “super-cidadãos”, “super-homens”. O “racismo inarticulado” sequer é percebido pela grande maioria da população, inclusive por setores da intelectualidade.

Nós não refletimos nunca acerca dessas hierarquias, assim como não refletimos sobre o ato de respirar. É isto que as fazem tão poderosas: elas se tornam naturalizadas. Esquecemos que tudo que foi criado por seres humanos também pode ser refeito por nós. Como não percebemos essas hierarquias, elas mandam em nós todos de modo absoluto e silencioso. O fato de não percebermos facilita enormemente seu efeito perverso. [...] Se essa hierarquia moral é invisível para nós, seus efeitos, ao contrário, são muitíssimo visíveis (SOUZA, 2017, p.22).

O racismo – ou a cultura do privilégio – estende-se, até mesmo, para os produtos – materiais, culturais – e para as instituições – políticas e sociais – produzidos por essas sociedades. Por exemplo, a elite do atraso enaltece a produção internacional de manufaturados, preferindo os importados – vistos como mais “evoluídos” que os produtos nacionais<sup>108</sup>. A elite do atraso tem predileção de consumir a cultura estrangeira – filmes, músicas, esportes, danças, etc. percebidos, também, como mais “pura” e “elevada” do que a cultura local e popular. As experiências de organizações institucionais dos países centrais – escolas, partidos políticos, sistema político, etc. – também são veneradas como “ideais” e “modelos” para a elite do atraso, inviabilizando, assim, novos arranjos e inovadoras experiência locais, além de facilitar a monocultura institucional e a subalternação. Até mesmo os padrões do belo, do comportamento ideal, das roupas são discriminados e “naturalmente” divididos. “Essa ideia possibilita a união do desprezo das elites internacionais em relação à periferia do capitalismo, com o desprezo das elites nacionais pelo seu próprio povo” (SOUZA, 2018, p.15).

---

<sup>108</sup> Um exemplo notório foi o boicote da elite do atraso para a indústria automotiva brasileira que não conseguiu se prosperar, vide o caso da Gurgel Motores S/A na década de 1980.

Para Souza (2018), é possível entender que exista sim sociedades melhores do que outras, algo apresentado na Teoria da Modernização. Isso, contudo, não permite associar de forma abstrata o conceito de “melhor” ou “civilizado” para um modelo de sociedade único, sobretudo a estadunidense. Souza (2018), no entanto, não demonstra como categorizar uma sociedade “melhor” ou “pior”. Uma forma sugerida pela pesquisa, por acreditar ser mais correta de categorizar um país de melhor ou de pior, talvez seja pelo nível de empatia que o Estado tem pelo seu próprio povo, particularmente os marginalizados, e a sociedade tem pelos outros povos, sobretudo os Estados periféricos. Um nível de empatia capaz de gerar solidariedade, proteção social, justiça social, dignidade humana e cooperativismo no âmbito doméstico e externo. Não uma caridade opressora, humilhadora e anestesiadora de consciência. Porém, uma empatia na qual o capital econômico, o capital cultural e o capital social possam ser democratizados e socializados de fato. Esse seria um meio de mensurar a empatia, categorizando os Estados entre “melhores” e “piores”.

A falta de percepção da cultura do privilégio por expressiva parcela da população latino-americana ocorre, em grande medida, por conta da rejeição e da corporificação da história da região por sua sociedade. Na América Latina há uma recusa, capitaneada pela elite do atraso, de compreender sua história como de fato foi, ou seja, marcada por violência (estrutural, cultural e direta)<sup>109</sup>, sadismo e abuso contra grande parte de sua população. Por se perceberem “privilegiados”, a elite do atraso se sente moralmente perfeita, rejeitando, desse modo, em encarar suas patologias, suas crueldades, suas limitações e seus sadismos construídos ao logo da história latino-americana.

A corporificação do processo da formação social, política e econômica da América Latina – com longos períodos sob violência e sadismo colonial – criou um consenso, como que corporal, pré-reflexivo, naturalizado, implícito e não verbalizado de que há duas categorias de seres humanos, de classes de cidadãos na região. “A dimensão aqui é objetiva, subliminar, implícita e intransparente. [...] ela não precisa ser linguisticamente mediada ou simbolicamente articulada. Ela implica, como a ideia de *habitus* em Bourdieu” (SOUZA, 2018, p. 250).

---

<sup>109</sup> Para conhecer melhor o debate sobre violência estrutural, violência cultural e violência direta na sociedade ver os diversos trabalhos de Johan Galtung. Uma introdução a sua vasta obra pode ser lida em Amaral (2015).

Em razão de ser algo corporificado, com seus acordos e consensos sociais naturalizados, mudos, informais, mas estruturalmente aprofundados; a cultura do privilégio na América Latina – com sua lógica de duas categorias de seres humanos – é um mecanismo altamente eficaz de estratificação social para manter as hierarquias e as desigualdades sociais no continente. A cultura do privilégio é algo do tipo do *Apartheid* e do sistema de castas do hinduísmo, contudo não formalizado e nem institucionalizado. Para combater a cultura do privilégio Souza apregoa:

[...] nosso atraso real foi nunca ter realizado os aprendizados sociais e políticos que conduziram em outros lugares a sociedades mais justas e igualitárias, sem “subgente” e vidas abandonadas e esquecidas jogadas no lixo do desprezo e da humilhação cotidiana. É isso que faz com que nossa modernidade seja seletiva, excludente e doente. Para que possamos realizar esses aprendizados sociais concretos, no entanto, precisamos mudar a percepção que temos de nós mesmos e de nossa sociedade. [...] Uma sociedade se transforma quando a percebemos de modo mais verdadeiro e crítico (SOUZA, 2018, p. 272).

Conforme a CEPAL (2018), a cultura do privilégio seria a grande responsável pelo fato de que todos os modelos de Desenvolvimentismo adotados na região serem sempre truncados, incompletos, falhos, permitindo com que o discurso monetarista-liberal e a retórica entreguista avancem e ataquem o Estado, o político e a política. Grande parte da elite da América Latina não possui uma cultura democrática e desenvolvimentista vanguardista de fato. Na realidade, essa parcela da elite nem se compreende como latino-americana. O que há é uma cultura do privilégio que é defendida pela elite do atraso – nos termos de Souza (2017) – ou pelos entreguistas – para Bresser-Pereira (2003) e uma veneração e vontade de pertencimento perante as economias centrais.

A elite do atraso ou os entreguistas, conscientemente ou inconscientemente, fazem de tudo para não perderem seus supostos privilégios e manterem suas hierarquias. O acesso ao capital econômico, capital cultural e capital social, dessa maneira, nos países da América Latina são monopolizados, pois “É o monopólio dos capitais que irá fazer com que uma classe social possa reproduzir seus privilégios de modo permanente” (SOUZA, 2017, p.91). A cultura do privilégio, assim, permite com que se construa alianças e preconceitos – por parte da elite do atraso – para impedir a democratização dos capitais para as demais camadas sociais. O acesso ao capital econômico, capital cultural e capital social passa a ser entendido como uma distinção natural, inata e transmitidos “pelo sangue”. A cultura do privilégio, por consequência, dificulta a construção de coesão nacional e o surgimento de um destino comum.

A naturalização da diferença como desigualdade e a reprodução das desigualdades por meio de estruturas e de instituições sociais – a cultura do privilégio – inviabilizam com que o Estado corte recursos ou realize reformas em setores econômicos, sociais e políticos que mantêm essa estrutura e lógica em funcionamento. Os supostos privilegiados se apoderam do Estado e suas instituições colocando-os a seu serviço. O “assalto” ao Estado ocorre pelo que Faoro (2000) intitulou de estamento-burocrático.

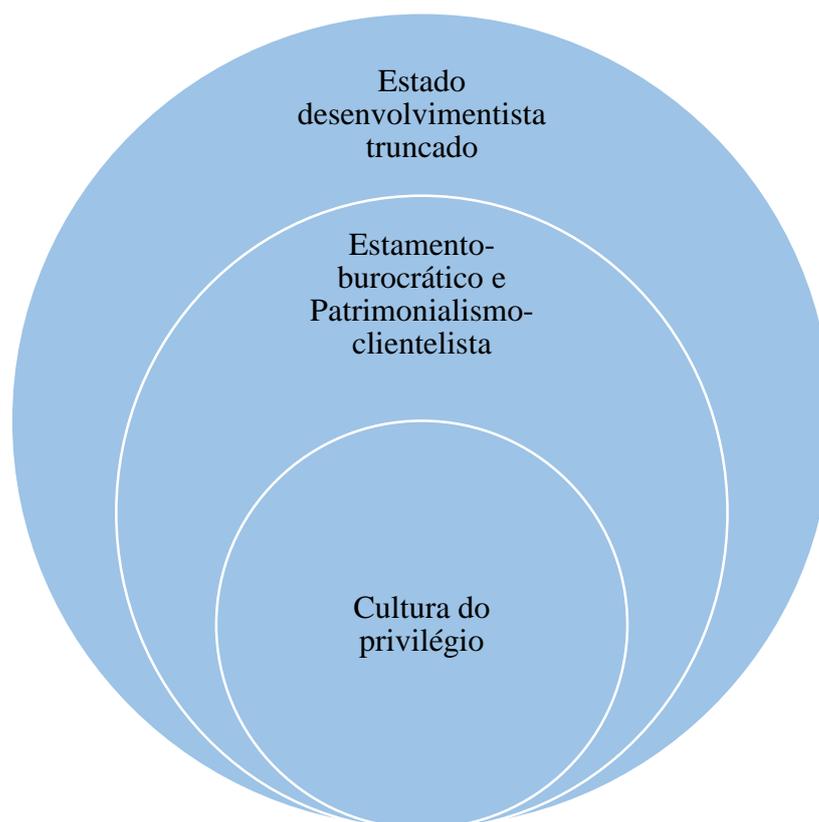
O conceito de estamento-burocrático, resumidamente, é o patrimonialismo-clientelista e os privilégios extra-econômicos que um grupo da sociedade constrói em sua relação com o Estado. Um grupo se apodera do Estado, utilizando-o como artefato e colocando a máquina pública a seu serviço. O estamento-burocrático quer um mercado restrito ao seu grupo e quer um Estado a serviço dos seus. O estamento-burocrático gera um Estado patrimonialista e representa um freio reacionário, voltado para si mesmo e preocupado em assegurar as bases do poder e a suposta “ordem” (FAORO, 2000).

O patrimonialismo-clientelista, desse modo, seria um sintoma da cultura do privilégio. Ele tem a função, no Brasil, de assegurar com que o Estado não invista em desconcentrar os privilégios – capital econômico, capital social e capital cultural – para as demais camadas sociais historicamente marginalizadas na formação político-social da América Latina (os povos originais, os afrodescendentes, os mestiços, os zambos, as mulheres, os imigrantes não-europeus, os camponeses, os analfabetos, os habitantes de favelas e os trabalhadores braçais).

Os reprodutores da cultura do privilégio utilizam do estamento-burocrático para apregoarem um Estado mínimo em determinados setores, mas em outros não. A cultura do privilégio se utiliza de um sistema patrimonial-clientelista do capitalismo politicamente orientado, que o Desenvolvimentismo não conseguiu quebrar na região e nem mesmo a pressão da ideologia liberal e democrática foi capaz de romper. A herança maldita do processo de invasão, de conquista e de colonização da América Latina, portanto, é a cultura do privilégio e não o patrimonialismo-clientelista. Aliás, colocar o patrimonialismo-clientelista como a causa basilar do nosso subdesenvolvimento é convergir com o pensamento monetarista-liberal de que a política, o político e o Estado brasileiro precisam ser reduzidos e limitados<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> Essa tese é extremamente bem trabalhada e apresentada por Souza (2015, 2017, 2018).



Elaboração própria.

Figura 6 – Cultura do privilégio e Estado desenvolvimentista

A cultura do privilégio, como base, o estamento-burocrático com o patrimonialismo-clientelista, como meio para mantê-la, faz com que qualquer reforma estrutural forte com o escopo de aprofundar o Estado desenvolvimentista do Brasil seja truncada. O impedimento de reformas estruturais capazes de democratizar os capitais faz com que, para melhorar a situação da população marginalizada bem como para impulsionar o desenvolvimento econômico, os governos defensores do Estado desenvolvimentista – como o de Lula e de Dilma – optem, mais cedo ou mais tarde, em adotar o populismo econômico e não em concretizar as reformas estruturais. Por isso que na América Latina e no Caribe o populismo tanto político quanto econômico é tão recorrente. É em virtude da cultura do privilégio e da carência de uma cultura democrática, desenvolvimentista e vanguardista presentes na elite do atraso latino-americana. (CEPAL, 2018).

Para Dornbusch e Edwards (1991), o populismo econômico latino-americano nasce da necessidade do governante de atender às contradições existentes dentro do seu arranjo de forças sociais que dão alicerce ao seu governo. O mandatário – comprometido

com pautas vanguardistas e desenvolvimentistas na América Latina – ao receber apoio tanto de setores das elites, de grupos do funcionalismo público, pertencentes ao círculo de privilegiados, quanto de populares, teria, inevitavelmente, dificuldades para efetivação de políticas públicas que atendessem a demanda da nação ao mesmo tempo em que se mantêm os privilégios, o aparelhamento, a naturalização da diferença como desigualdade e a reprodução das desigualdades por meio de estruturas e de instituições sociais. Tal estrutura social-política-econômica leva o governo vanguardista e desenvolvimentista a adotar medidas econômicas pouco sustentáveis em longo prazo, gerando um crescimento no estilo *stop and go* – ou no jargão jornalístico voo de galinha.

Tal fenômeno ficou evidente nos governos de Lula e de Dilma, pois não houve reformas estruturais profundas. Por não se empenhar em um governo que teria como cerne a luta de classes, pelo contrário o lulismo é uma pactuação de classes, o projeto do Social Desenvolvimentismo defendido pelo PT, para Singer (2012, p.28) “[...] pode ser entendido como um reformismo fraco, que, simultaneamente, reproduz e avança as contradições brasileiras”. O reformismo fraco é composto, essencialmente, por políticas compensatórias – de natureza Social Liberalismo – e formalização do emprego, porém com sua precarização. O objetivo do reformismo fraco é o de conter os danos causados pela expansão da relação capital-trabalho presente nas políticas monetarista-neoliberais.

O reformismo fraco, desse modo, não consegue concretizar mudanças estruturais sustentáveis de longo prazo. O reformismo fraco não mexe na cultura do privilégio. O PT que possuía na sua origem um projeto reformista forte foi paulatinamente cedendo aos interesses econômicos, partidários e sociais dos entreguistas, da elite do atraso e se deslocando para um reformismo fraco preocupado em não causar a radicalização, mantendo a ordem – cultura do privilégio – e o fluxo do mercado. O PT, especialmente Lula, não atacou o cerne da questão que entrava qualquer projeto desenvolvimentista no Brasil: a cultura do privilégio da elite do atraso.

Para que o Estado desenvolvimentista brasileiro seja edificado com intervencionismo econômico, política industrial, mecanismos de gerenciamento, de controle, de reciprocidade e outros aspectos técnicos-econômicos, é preciso que, primeiramente, haja um reformismo forte na política e na sociedade. A política, o político e o Estado, desse modo, não são os problemas da questão – como afirmam diversos liberais e “gestores” – mas são as principais soluções para a construção de uma cultura democrática, desenvolvimentista e vanguardista na América Latina. A mesma visão possui Bresser-Pereira:

O problema [...] não é apenas saber como reformar as instituições, mas também é desenvolver a sociedade civil, ampliar o debate público, fortalecer a opinião pública e aumentar a representatividade do sistema político como um todo. Para isso, construir uma coalização política orientada para o desenvolvimento é ainda essencial no Brasil (BREßSER-PEREIRA, 2003, p.395).

Uma das ações de reformismo forte que auxiliaria em quebrar a cultura do privilégio na América Latina, conseqüentemente, no Brasil, para a CEPAL, é a adoção de políticas sociais, educacionais e redistributivas ao mesmo tempo em que o Estado realiza reformas estruturais, por exemplo a tributária. Segundo CEPAL (2018), o sistema tributário da América Latina e Caribe preserva a cultura do privilégio. As isenções, elisões e baixo imposto sobre a renda nos países da região geraram uma carga tributária indireta e regressiva, recaindo sobre o consumo e atingindo mais fortemente a classe média e pobre. A carga tributária média dos países latino-americanos é a metade da média de um conjunto de 15 países da UE. Na região, a taxa efetiva de carga tributária sobre a renda do decil X alcançou 4,8% em 2014, em contraste com uma média de 21,3% nos 15 membros da UE avaliados (OCDE, 2016).

A carga tributária no Brasil, por exemplo, está, atualmente, em 33,63% do PIB. A carga tributária brasileira é alta. O nível de impostos cobrados no país é similar ao de nações desenvolvidas: Alemanha 37%, Espanha 33,6%, Reino Unido 32,5% e Suíça 27,9%. Conquanto, a classe média e a pobre sofrem mais com a cobrança via consumo do que a elite. O país tem baixa tributação sobre renda e patrimônio, visto aqui como um privilégio nato pela elite do atraso. No Brasil, a arrecadação com impostos sobre patrimônio está na faixa de 3%. A média mundial é de 10%. A participação dos impostos sobre renda na arrecadação no país está em 20,9%. A média dos 35 países que fazem parte da OCDE é de 34,3% (OCDE, 2016).

A concentração de renda nos países latino-americanos estabelece “castas de privilegiados”, facultando o aparelhamento do Estado e suas instituições por essas “castas” e seus representantes e naturalizando a desigualdade. A banalização da desigualdade e do aprovisionar do Estado faz com que a edificação do Estado desenvolvimentista seja atravancada, truncada, emperrando o *catching-up* e o desenvolvimento econômico de fato da região. Para CEPAL (2018), os países da região somente romperão a condição atual que se encontram se implementarem um novo desenvolvimento mais inclusivo e sustentável, porém antes precisam realizar reformas políticas e sociais estruturais.

O que a CEPAL (2018) denomina de reformas estruturais, Singer (2012) intitula de reformismo forte. Segundo o autor, o reformismo forte passa necessariamente por mudanças estruturais como: i) conflito do capital – tributação de fortunas e regulação do mercado financeiro – ii) revisão das privatizações; iii) redução da jornada de trabalho; iv) desapropriação de latifúndios; v) negociação de preços por meio dos fóruns das cadeias produtivas; vi) diminuição da jornada de trabalho; vii) criação de comitês gestores populares e viii) aumento real do salário mínimo. Somente este último item foi atendido<sup>111</sup> – mesmo assim parcialmente – pelo projeto do Social Desenvolvimentismo dos governos petistas de acordo com o autor, mormente no governo de Dilma Rousseff.

O Social Desenvolvimentismo do lulismo, ou seja, governos do Lula e de Dilma, assim, segundo Singer (2012), foi um reformismo fraco, marcado por um Estado que olhava para algumas demandas do subproletariado, porém evitando conflitar com o mercado e a elite. Os programas de combate à pobreza dos governos petistas tinham o escopo meramente de neutralização dos danos da relação capital-trabalho por meio de concessões, não do conflito. A manutenção do tripé macroeconômico, por exemplo, durante quase todo o período do PT no poder nacional tinha o papel de acalmar o mercado. Ao mesmo tempo que a proteção das leis trabalhistas, previdenciárias e a adoção de políticas sociais compensatórias focadas atraíam a adesão do proletariado e do subproletariado para o projeto, garantindo a harmonia das classes sociais e evitando a radicalização.

O reformismo fraco explica a lenta transformação da realidade brasileira perante o proletariado e a baixa classe média. Por outro lado, para o subproletariado – em razão de sua condição de marginalidade quase total – o reformismo fraco do lulismo é como se fosse uma revolução. Para a “ralé estrutural”, nos termos de Souza (2018), a ascensão a condição de proletariado, a maior possibilidade de acesso ao ensino superior, o aumento da renda por obra dos programas sociais redistributivos – pelo aumento real do salário mínimo e pela facilitação de obtenção de crédito – possibilitaram, pela primeira vez, com que essa camada social tivesse entrada no mercado de consumo de massa. Isso explica,

---

<sup>111</sup> A valorização real do salário-mínimo já foi analisada no capítulo anterior. Em relação a criação de comitês gestores populares, Dilma Rousseff encaminhou o decreto nº 8.243, que criava a Política Nacional de Participação Social (PNPS) em 2014. O decreto tinha como escopo estimular que todos os órgãos da administração federal abrigassem conselhos de representantes da sociedade civil. A burguesia compradora e os grandes meios de comunicação taxaram o decreto de “bolivariano” e autoritário”. O decreto que visava maior transparência e participação democrática da população nas decisões do Estado foi derrubado na Câmara Federal.

para Singer (2012), o porquê de a base de apoio dos governos petistas estarem centrada no subproletariado.

O fato de a transformação ser lenta não exclui, na percepção do subproletariado, o caráter quase revolucionário do lulismo. Nas palavras de Singer:

Em suma, o reformismo fraco fomenta ciclo de acumulação no interior de um capitalismo já relativamente desregulamentado, sem reverter a precarização, mas aumentando o número de trabalhadores coberto pelos direitos trabalhistas ainda existentes e permitindo que estes se auto-organizem para ampliá-los. Se o reformismo fraco é lento quando observado desde o ângulo da totalidade, talvez pareça rápido quando visto do ângulo do subproletariado, sobretudo do nordestino (SINGER, 2012, p.199).

Se no capital econômico, o projeto do Social Desenvolvimentismo petista foi um reformismo fraco, como salienta Singer (2012, 2018); no capital cultural as transformações foram medianas. A ascensão de milhares de jovens periféricos, negros e marginalizados no sistema educacional brasileiro, como visto no terceiro capítulo, permitiu com que houvesse contestação de valores arcaicos e nefastos da sociedade, da política e da economia do Brasil. O número de pessoas que começaram a compreender o cerne do subdesenvolvimentismo brasileiro, isto é, a cultura do privilégio, foi demasiadamente ampliado.

Não é por acaso que durante as manifestações verde-amarelas de 2013 até a atualidade, os conflitos sociais e políticos estão ocorrendo no campo do capital cultural e não do capital econômico no Brasil. O recém-eleito Presidente da República, Jair Bolsonaro, fez toda sua campanha política vitoriosa de 2018 sustentada em aspectos culturais-morais e não econômicos. Não é por acaso que setores e representantes da elite do atraso falam constantemente de “guerra cultural” contra a esquerda ou da ameaça do “marxismo cultural”. Não é por acaso que as universidades públicas, as escolas, os professores e os discentes – essencialmente dos cursos de humanas – transformaram-se em verdadeiros inimigos a serem destruídos ou disciplinados. Não é por acaso que o meio cultural mais vanguardista, com seus profissionais, está sob ameaças e sofrendo com censuras e violência. Não é por acaso que Paulo Freire – patrono da educação brasileira e defensor do pensamento crítico – está tendo sua história e seu legado com tentativas de apagamento ou de revisionismo. A elite do atraso se viu ameaçada com a democratização – embora ainda mediana – do capital cultural realizado pelos governos petistas.

A diminuição do *gap* cultural entre subproletariados, proletariados e elite do atraso, proporcionado pelo projeto do Social Desenvolvimentismo do período petista,

desencadeou muito mais o reacionarismo político-social em que o Brasil está vivenciando do que a democratização do capital econômico – até mesmo porque se mostrou insustentável – ou o populismo econômico praticado após o ciclo de expansão das *commodities*. A elite do atraso brasileira se sentiu ameaçada em sua cultura do privilégio.

A elite do atraso acredita piamente que é parte de uma “casta superior” perante os demais membros da sociedade. Eles querem ser “VIPs”, “especiais”, “*gourmetizados*”. Eles foram educados assim, receberam essa herança maldita e cresceram crendo que eram especiais, privilegiados, etc. Um caipira, um nordestino, um negro, um nativo, um periférico-suburbano ou qualquer outro indivíduo historicamente marginalizado jamais conquistariam os seus lugares ou de filhos na sociedade. Os marginalizados eram vistos como, “naturalmente” “ignorantes”, “burros”, “incapazes”, “sub-raça” e “casta inferior”.

O investimento em capital humano e em políticas culturais realizado pelo projeto do Social Desenvolvimentismo petista, no entanto, permitiu com que uma parcela maior da população brasileira tivesse uma gretinha muito pequena de oportunidade, muitos marginalizados aproveitaram a chance. De repente, os membros da elite do atraso se viram obrigados a competirem com mais igualdade por vagas nas universidades, nas escolas e no mercado de trabalho. Não somente isso, viram-se sendo questionados e confrontados em sua cultura do privilégio.

O capital cultural, e em menor escala o capital social, que eram monopolizados pela elite do atraso, por causa dessa cultura do privilégio e do “assalto” ao Estado, foi medianamente sendo democratizado e socializado. Tendo a capacidade de acessar educação, cultura e poder econômico (mesmo que esse último por pouco período); o nordestino, a periferia, o caipira, o negro, a mulher, o transexual, o favelado e outros marginalizados ganharam autoestima e começaram a questionar essa “cultura do privilégio” e toda a naturalização da diferença como desigualdade e a reprodução das desigualdades por meio de estruturas e de instituições sociais arcaicas do Estado e da sociedade brasileira. O conflito cultural e a guerra pelo capital cultural se instalaram no Brasil.

Diante disso, em 2016, as manifestações contra o governo de Dilma e contra o modelo do Social Desenvolvimentismo petista começaram a ficar cada vez mais intensas e carregadas de simbolismo oriundos dessa cultura do privilégio. Os manifestantes representantes da elite do atraso utilizavam camisas da seleção brasileira, havendo atuações performáticas de homens fantasiados de super-herói estadunidenses, bonecos pitorescos inflados e adesivos misóginos e machistas contra membros de partido de

esquerda, danças e brindes com taças de champanhe. Várias frases de ordem presentes, nessas manifestações verde-amarelas, são claramente fascistas, sexistas, machistas e racistas.

Instituições, agentes, atores, intelectuais e personalidades antes valorizadas ou toleradas por parte da elite do atraso começaram a ser atacadas. A guerra do discurso e cultural foi ampliando. Ter os filhos estudando em universidades públicas, de repente, tornou-se ruim para a elite do atraso, pois lá transformou-se em um ambiente frequentado pela “subgente”, supostamente “má pessoas”, “drogados” e “esquerdistas” (mesmo todos os rankings internacionais colocarem as universidades públicas como as melhores do Brasil). Comer naquele restaurante descolado já não era tão “VIP” assim, pois a “subgente” também começou a frequentar.

As conquistas dos excluídos não recebiam ouvidos caridosos e nem perguntas curiosas por parte da elite do atraso durante as relações sociais, pois não eram mais “importantes” e “especiais”. Não podiam ser pauta. A “subgente”, para elite do atraso, só se aproxima via corpo, não por meio da mente-espírito. Na cabeça da elite do atraso, alguma coisa estava “fora da ordem”, pois “subgente” estava conquistando espaços antes reservados somente para a elite privilegiada – “gente de fato” – o culpado por essa “bagunça” era o PT e os intelectuais de esquerda.

O governo de Dilma Rousseff, dessa maneira, foi alvo de ataques dos capitalistas rentistas – insatisfeitos com o confronto econômico – dos capitalistas produtivistas – descontentes com a perda da lucratividade em razão do aumento do custo de trabalho – da classe média – que foi espremida entre os ganhos da classe alta e baixa por conta da carência de uma reforma tributária progressiva no Brasil – mas o determinante para sua queda foi a ameaça que o PT, ainda mais uma mulher no comando do país, representou para a “ordem” da cultura do privilégio.

A mesma lógica e pensamento racista – conforme Souza (2017) entende o termo – foi visto no processo e na seção que culminou com a queda de Dilma Rousseff em agosto de 2016. A pesquisa concorda com a avaliação feita por Noam Chomsky em 17 de maio de 2016. Em entrevista<sup>112</sup>, Chomsky afirmou que o suposto impeachment da Presidenta Dilma Rousseff foi, de fato, um golpe brando. No entanto, Chomsky não operacionalizou o conceito.

---

<sup>112</sup> A entrevista do Chomsky pode ser vista aqui: *Foi um Golpe Brando que derrubou Dilma Rousseff* Noam Chomsky. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=LRZu6F1jfvw>>. Acesso em 01 de mai. 2017.

Brevemente, o estudo ousa em operacionalizar o conceito de golpe-brando como um processo que emprega da violência estrutural (no caso do brasileiro realizado pelo estamento-burocrático que utiliza e reestrutura as leis para seu benefício e contra seus opositores e a “subgente”) aliado com a violência cultural (capitaneado pelos meios de comunicação e por outros arranjos institucionais defensores da cultura do privilégio, por exemplo parcela do judiciário). O golpe é brando, pois a única violência que não ocorreu contra a Dilma Rousseff foi a direta, ou seja, a violência coercitiva-militar.

O golpe contra a Dilma, portanto, foi um golpe-estamental brando para garantir a cultura do privilégio com sua naturalização da diferença como desigualdade e sua reprodução das desigualdades por meio de estruturas e de instituições político-sociais. Quem efetivou o golpe foi o estamento-burocrático, todavia quem orquestrou e estruturou o cenário para o golpe foi toda a elite do atraso.

O golpe-estamental brando de 2016 deu fim ao projeto de Estado desenvolvimentista petista com seu modelo Social Desenvolvimentismo pautado no regime de crescimento baseado no *investment and wage-led growth strategy*. O projeto de Estado desenvolvimentista brasileiro, na gestão petista, mais uma vez foi truncado por conta da cultura do privilégio, mas como todas as outras tentativas de desenvolvimento econômico no país deixou algum legado, neste caso, a democratização do capital cultural e a edificação de importantes fóruns, conselhos, agências, bancos e instituições desenvolvimentistas brasileiras.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão e a categorização de projetos e de modelos de desenvolvimento econômico são tarefas complexas, vide os debates que até hoje o projeto do Nacional Desenvolvimentismo de 1930 – 1964 do Brasil produzem. A primeira dificuldade é de ordem teórica, ou seja, qual teoria desenvolvimentista é empregada. A segunda dificuldade é de ordem empírica, isto é, o recorte historiográfico e o estudo de caso que serão analisados. Por fim, há a dificuldade inerente das Ciências Sociais – mesmo as Aplicadas – que é trabalhar com a pureza de conceitos, de modelos e de teorias. A pesquisa, ciente dessas dificuldades tentou abarcar tanto as dimensões teórico-conceituais acerca do Estado desenvolvimentista, do desenvolvimento econômico e do Desenvolvimentismo, especialmente, nos dois primeiros capítulos, quanto aspectos concretos de políticas, de indicadores e de padrões sociais, nos capítulos terceiro e quarto.

A pesquisa tentou em analisar o projeto de Estado desenvolvimentista edificado pelo governo de Lula e de Dilma (2003 – 2016) em seu modelo de Social Desenvolvimentismo no Brasil. Para compreender um período tão complexo e recente da história brasileira, foi necessário a realização de hercúleo trabalho de leitura e de pesquisa. O cerne para a realização dessa empreitada – do ponto de vista metodológico – foi o estruturalismo-histórico. A metodologia fez com que, além de a pesquisa ter esse caráter transdisciplinar e integral, tentando cobrir as variadas dimensões do processo de desenvolvimento econômico de uma nação, servisse como enquadramento seletivo de leituras e de interpretações, impedindo a dispersão temática e argumentativa.

Essa estratégia metodológica, interpretativa e analítica possibilitou com que a tese respondesse a sua pergunta no decorrer do texto e testasse sua hipótese. Relembrando a pergunta que a pesquisa levantou foi: qual foi o principal legado e qual foi o grande entrave do projeto de Estado desenvolvimentista edificado durante os governos de Lula e de Dilma (2003 – 2016) em seu modelo de Social Desenvolvimentismo?

O principal legado do projeto de Estado desenvolvimentista, em seu modelo de Social Desenvolvimentismo da Era do PT, não foi a ampliação, a integração e a sofisticação da estrutura produtiva do país – como teoricamente teria de ser. Na realidade houve desindustrialização, dessubstituição de importações, reprimarização das

exportações, maior dependência tecnológica e desnacionalização. Houve dois legados importantes frutos do projeto Social desenvolvimentista petista: i) a ampliação e a democratização do capital cultural por consequência dos investimentos em capital humano e em políticas culturais e ii) a edificação de importantes fóruns, conselhos, agências, bancos e instituições desenvolvimentistas brasileiras. O principal entrave foi a cultura do privilégio.

A pesquisa durante todo o texto, até mesmo nos capítulos mais teóricos, preocupou-se em trazer contribuições para o aperfeiçoamento do conhecimento já consolidado e novas operacionalizações conceituais e categóricas-didáticas. No primeiro capítulo, por exemplo, além do texto demonstrar como que a bibliografia especializada sobre desenvolvimento econômico comprova que as economias centrais chegaram ao patamar de riqueza, de sofisticação produtiva e de bem-estar social por conta da adoção de intervencionismo econômico mediante um Estado desenvolvimentista, a pesquisa buscou sintetizar o conceito de Estado desenvolvimentista e em diferenciar os conceitos de Desenvolvimentismo – compreendido como uma ideologia e escola de pensamento econômico – do de desenvolvimento econômico – transformações estruturais da economia e da sociedade como um todo.

Na compreensão da tese, o Desenvolvimentismo possui quatro vertentes – Nacional Desenvolvimentismo; Social Desenvolvimentismo; Novo Desenvolvimentismo e Desenvolvimentismo cooperativista-solidário. Todas as vertentes apregoam a necessidade de intervenção econômica por meio de um metacapital – com poder de comando e poder cooptivo, ou seja, *hard power* e *soft power* – preocupado com a efetividade das capacidades produtivas para transmutar as vantagens comparativas de uma sociedade, desenvolvendo os ramos com rendimentos crescentes. Em outras palavras, todas as correntes do Desenvolvimentismo advogam pela adoção de um Estado desenvolvimentista responsável em executar um projeto para ampliar, integrar e sofisticar a estrutura produtiva de uma sociedade, aumentando o bem-estar econômico e social.

O Estado desenvolvimentista é um modelo *plan rational* que mantém sua centralidade no mecanismo econômico de uma sociedade. Isso não é a planificação econômica, mas o uso racional do mercado. Na sua dimensão econômica, o Estado desenvolvimentista tem um projeto delineado de modelo de crescimento e de política industrial. No caso do período estudado, viu-se que o regime de crescimento defendido pelo projeto do Social Desenvolvimentismo petista foi o *investment and wage-led growth strategy* (estratégia de crescimento liderada pelo aumento salarial e de investimentos

públicos) e a política industrial foi *pick the winners* (seleção dos vencedores ou campeões nacionais)

O estado da arte do Social Desenvolvimentismo, com sua teoria e retórica, foi elucidado no capítulo dois. O modelo do Social Desenvolvimentismo avançou expressivamente nos últimos anos, principalmente após uma autocrítica das falhas do modelo durante a Era do PT. O objetivo do trabalho não foi entrar em um debate técnico sobre política e regime macroeconômico ou de modelo de crescimento econômico, mas demonstrar como ocorreria o círculo virtuoso do Social Desenvolvimentismo e quais ações internas e internacionais o Estado deveria tomar para fazer o modelo rodar com seus turbinadores.

A pesquisa acredita que os aspectos técnico-econômicos, por exemplo, preço da taxa de câmbio ou qual melhor forma de política industrial, são debates que podem ser reformulados e repensados durante o processo de desenvolvimento econômico desde que haja um Estado desenvolvimentista bem consolidado. Não adianta nada dominar as melhores técnicas, regimes e políticas de intervencionismo econômico, se o Estado na hora de interferir decisivamente na economia não consegue agir satisfatoriamente por diversos fatores, como falta de respaldo social.

Embora o Estado desenvolvimentista e o modelo Social Desenvolvimentismo apregoam o intervencionismo econômico e a política industrial como metas para uma mudança estrutural produtiva rumo a indústria de transformação, não foi isso que ocorreu durante o governo de Lula e de Dilma. Pelo contrário, como visto no capítulo três, houve a reprimarização da estrutura produtiva, forçando a especialização regressiva da economia no Brasil. O ciclo de expansão de *commodities* da economia brasileira – acompanhado de falhas no equilíbrio dos cinco preços macroeconômicos – assim como outros ciclos de expansão que o país vivenciou durante sua história, fez com que o Brasil se tornasse mais vulnerável às variações da economia internacional e, pior, neste caso, se desindustrializasse.

Se o ciclo de expansão de *commodities* da economia brasileira não foi aproveitado pelo projeto de Estado desenvolvimentista petista para ampliar, integrar e sofisticar a estrutura produtiva do Brasil, ele permitiu com que o governo do PT ampliasse e democratizasse o acesso ao capital cultural, em média escala, e ao capital social, em menor escala, de forma nunca antes vista no país. Os governos de Lula e de Dilma fez com que o ciclo de expansão da economia brasileira em torno das *commodities* fosse mais socializado do que outros ciclos históricos de expansão da economia brasileira. Houve

uma preocupação maior em socializar os ganhos das exportações dos produtos primários, realizando, desse modo, um leve reformismo na estrutura social brasileira. Não foi um reformismo forte, mas houve sim mudanças importantes, especialmente no aspecto de capital cultural.

A falha nos investimentos dos governos de Lula e de Dilma neste quesito foi que eles priorizaram os investimentos em capital humano, não em capacidade humana. Enquanto o primeiro centra demasiadamente em um mero ajuste meritocrático baseado no “valor” dos indivíduos no mercado, reduzindo as potencialidades humanas a uma relação de oferta e de demanda de trabalho; o segundo, capacidade humana, é caracterizado pela valorização do indivíduo como cidadão e não somente como trabalhador e consumidor. Políticas do tipo ProUni, Pronatec, etc. seguem a lógica de investimentos em capital humano, enquanto políticas como Pontos de Cultura e ampliação do ensino superior público, universal e de qualidade são voltadas para a potencialização da capacidade humana.

Mesmo diante desse fato, o investimento em capital humano petista possibilitou uma maior democratização e socialização do capital cultural no Brasil, estremecendo estruturas sociais arcaicas herdadas desde a época da invasão, da conquista e da colonização. A classe social mais beneficiada, neste aspecto, foi o subproletariado. Os dados apresentados no capítulo três corroboram com essa tese ao demonstrar um aumento expressivo de acesso a jovens, mormente das classes e de regiões menos favorecidas, no ensino superior e a políticas culturais durante o período delimitado. O projeto de Estado desenvolvimentista do PT, na questão de democratizar o acesso ao capital cultural, foi algo inédito no país, algo nunca antes visto no Brasil.

Para o Estado desenvolvimentista utilizar de forma racional o mercado e alcançar a maior efetividade das capacidades produtivas, é essencial que além de intervencionismo econômico, política industrial e investimento em capital humano, ele construa redes de conexão densas capazes de resolver problemas e conflitos de interesses. Analisar essas redes, com suas instituições com intuito de gerar legitimidade e participação ativa de setores sociais e, particularmente, das camadas produtivistas durante o governo de Lula e de Dilma, foi um dos escopos do capítulo quatro.

O projeto de Estado desenvolvimentista edificado pelos governos de Lula e de Dilma forçou-se para criar um novo arranjo institucional – com criação de algumas agências e comissões. A estruturação de fóruns, associações, agências, bancos, instituições e conselhos com o objetivo de suportar um Estado desenvolvimentista no

âmbito interno e um Estado logístico em dimensão internacional foi uma empreitada bem-sucedida dos governos petistas no período, sendo um legado importante para futuros projetos desenvolvimentistas. A ABDI, por exemplo, chegou próximo de ser uma agência piloto e o *binding agent*.

Contudo, o projeto de Estado desenvolvimentista petista foi falho na execução do *plan rational*, uma vez que em diversas ocasiões cedia a pressão do mercado ou a grupos de interesses e, em outros momentos, adotava medidas por orientação política-personalista e não técnica-economicista. O projeto de Estado desenvolvimentista do período não se atentou para os mecanismos de reciprocidade. Os mesmos problemas ocorriam em relação a carência de *embedded autonomy*. Nessa relação entre Estado e sociedade para almejar o desenvolvimento econômico é fundamental que haja *embedded autonomy*, e no projeto do Social Desenvolvimentismo petista, não raramente, isso era falho.

O projeto de Estado desenvolvimentista do Social Desenvolvimentismo petista, reconhecia que tinha a função de intervencionismo econômico, de *plan rational* e *embedded autonomy*, todavia ele não tinha a capacidade para agir nessa direção. O entrave para a edificação de uma Estado desenvolvimentista pleno e não truncado no Brasil ocorre por conta da cultura do privilégio. Essa, como visto no capítulo quatro, inviabiliza com que um Estado desenvolvimentista *plan rational* e com *embedded autonomy* surja no Brasil. Setores sociais detentores de supostos privilégios naturalizados no país – elite do atraso – “assaltam” o Estado – por meio do estamento-burocrático – colocando-o a serviço de seus interesses e forçando a naturalização das desigualdades e das diferenças sociais, políticas e econômicas.

A naturalização da diferença como desigualdade e a reprodução das desigualdades por meio de estruturas e de instituições sociais arcaicas do Estado e da sociedade brasileira, perpetuadas pela cultura do privilégio, fazem com que o Brasil não consiga estabelecer um projeto de nação com destino comum, com autonomia nacional, com ordem pública interna e com desenvolvimento econômico. O que há são indivíduos aparelhando o Estado, utilizando-o como artefato para atender interesses de grupos em monopolizar o acesso ao capital econômico, capital cultural e capital social. Os grupos que apoderam do Estado podem ser denominados de elite do atraso ou de entreguistas, mas que sempre possuem em seu cerne a cultura do privilégio.

O projeto de Estado desenvolvimentista do PT, com seu modelo de Social Desenvolvimentismo, portanto, foi truncado, como sempre foram os projetos de Estados

desenvolvimentistas do Brasil. O projeto do Social Desenvolvimentismo petista pode ter tido problemas na política, no regime macroeconômico, sobretudo em relação ao desequilíbrio dos cinco preços macroeconômicos, e ao espremer a classe média (*squeezed middle*) – muito pela estrutura tributária regressiva brasileira – todavia a política e o regime macroeconômico passam por interferências e ataques de grupos de interesses. Sem quebrar a cultura do privilégio, presente nesses grupos, nenhuma política ou regime macroeconômico com viés desenvolvimentista no Brasil alcançará êxito.

A estratégia para o desenvolvimento econômico de uma nação não deve conter apenas política e regime macroeconômicos, mas também uma política de gestão do balanço de pagamentos, uma política de desenvolvimento do setor financeiro, uma política industrial, uma política para o mercado de trabalho, reforma tributária, reforma agrária, reforma penal e uma política de democratização do capital cultural, social e material. É necessário que o Estado desenvolvimentista adote um reformismo forte.

O grande entrave para o desenvolvimento econômico brasileiro, desse modo, é a cultura do privilégio. Essa, por efeito da globalização, vem cada dia mais se atrelado aos interesses do capital externo. Isso faz com que a política econômica deixe de ter como centro de decisão o Estado-nacional brasileiro e passa a ser subordinada aos interesses de grupos, de credores, de empresas e de bancos internacionais oriundos dos países centrais ou por nacionais associados-dependentes a eles.

Assim, as decisões que levam ao desenvolvimento econômico e que precisam ser mantidas em longo prazo para a construção de comportamentos coletivos de cooperação para solução de problemas estruturais seculares – internamente e externamente – responsáveis pela dependência econômica-cultural e pela condição de subdesenvolvimento – não são executadas pelo Estado desenvolvimentista. Ele fica travado. Para romper com o subdesenvolvimento econômico, o Brasil precisa primeiro quebrar a lógica da cultura do privilégio em sua sociedade. Para tanto, isso passa, essencialmente, pelo refortalecimento da política, do político, do Estado e suas instituições. É necessário a reestruturação e reorientação do metacampo – Estado – como mecanismo medular para um projeto de reformismo forte. O projeto de Estado desenvolvimentista brasileiro tem de ser vanguardista-insurgente – quase revolucionário – mas mantendo o padrão *plan rational* para romper com a cultura do privilégio.

Os governos de Lula e de Dilma, ao investirem em capital humano, conseguiram avançar um pouco mais nessa direção. Ao ampliar e ao democratizar o acesso ao capital cultural – em média escala – e ao capital social – em menor escala – o projeto do Social

Desenvolvimentismo petista mexeu em estruturas, preconceitos e privilégios enraizados e naturalizados há séculos na sociedade brasileira. O investimento em capital humano e políticas culturais não foi o suficiente para criar um corpo de trabalhadores altamente capacitados para atuarem em indústrias de transformação, mas permitiu com que estruturas arcaicas fossem fragilizadas. Elas poderiam ter sido mais desconstruídas e, talvez até mesmo superadas, se os governos de Lula e Dilma tivessem priorizados os investimentos em capacidade humana em vez de capital humano.

Que os legados da Era PT, com essa movimentação do capital cultural, do capital social e do arcabouço institucional do Estado desenvolvimentista arquitetado, possam originar um novo metacapital no Brasil capaz de edificar um Estado desenvolvimentista vanguardista em um futuro próximo. O reformismo forte, que nasceria desse Estado desenvolvimentista vanguardista, poderia levar com que a sociedade brasileira tomasse uma racionalidade pautada nos interesses coletivos e com elevado grau de homogeneidade social como mecanismo de conciliar uma taxa de crescimento econômico com absorção do desemprego e com distribuição de renda, quebrando com a lógica da cultura do privilégio, alçando o desenvolvimento econômico e aumentando o bem-estar social.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVITZ, Moses. Catching up, forging ahead, and falling behind. **The Journal of Economic History**, Cambridge, vol. 46, issue 02, p.385-406, 1986. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/article/cupjehis/v3a463ay3a19863ai3a023ap3a385-4065f04.htm>. Acesso em jan. 2017.

ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

ACIOLY, Luciana. **Arquitetura Financeira conjunta do BRICS: o Novo Banco de Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9154/1/TD\\_2463.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9154/1/TD_2463.pdf). Acesso em 03 de jan. 2020.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). **Balanco executivo: Plano Brasil Maior**. Brasília, 2014.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). **Dez anos de política industrial: balanço & perspectivas**, Brasília, 2015.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). **Política industrial, tecnológica e de comércio exterior 3 anos**. Brasília, 2010.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL). **Dados**. Disponível em: <https://www.anatel.gov.br/dados/>. Acesso em 19 de set. 2019.

AGUIAR, Vilma. Um Balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v.24, n.57, p.113-126, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782016000100113](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100113). Acesso em 05 de nov. 2018.

ALBEROLA-ILA, Enrique. et al. Output gaps and policy stabilisation in Latin America: the effect of commodity and capital flow cycles. **Ensayos sobre Política Económica**, Bogota, v. 35, issue 82, p.40-52, 2007. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0120448317300040>. Acesso em 10 de jun. 2018.

ALMEIDA, Mansueto de. Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica B. de. (Org.). **O Futuro da Indústria no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

ALMEIDA, Mansueto. Desafios da Real Política Industrial Brasileira do Século XXI. **Texto para Discussão**, nº 1452. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: [http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1452.pdf](http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1452.pdf). Acesso em 10 de mai. 2016.

AMARAL FILHO, Jair. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 261-286, jun. 2001.

AMARAL, Rodrigo Augusto Duarte. Considerações sobre a violência pela ótica de Johan Galtung: alguns aspectos do terrorismo e o advento da intolerância. Araraquara: **Revista Cadernos de Campo**, n. 19, p. 101-116. 2015. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/7661>>.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. Política externa é uma política pública como as demais. Está sujeita à expressão das urnas [08 de abril de 2010]. Brasília. **IPEA na Mídia**. Entrevista concedida a Douglas Portari e João Cláudio Garcia. 2010. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6458](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6458). Acesso em 15 de mai. 2017.

AMORIM, Celso. Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula. **Diplomacia, Estratégia e Política**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 41-48, 2004. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/relatorios-historicos-mre/49-links-uteis/37-revista-dep>. Acesso em 10 de mai. 2017.

AMORIM, Celso. **Teerã, Ramalá e Doha: Memórias da Política Externa Ativa e Altiava**. São Paulo: Saraiva, 2015.

AMSDEN, Alice H. **The Rise of “The Rest”**: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies. New York: Oxford University Press, 2001.

AMSDEN, Alice H., **Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization**. Oxford University Press: New York and Oxford, 1989.

ARAÚJO, Ricardo A.; TEXEIRA, Joanílio R.; SOARES, Cristiane. Export-led growth vs growth-led export: what matters for the Brazilian growth experience after trade liberalization? **Review of Keynesian Economics**. Londres, v.3, nº1, p. 108-128, 2015. Disponível em: <https://www.elgaronline.com/view/journals/roke/3-1/roke.2015.01.08.xml>. Acesso em 30 de ago. 2017.

ARCIA, Ana. E. S. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula**: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil

contemporâneo. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

AYKUT, Dilek; GOLDSTEIN, Andrea. Multinacionais de países em desenvolvimento: o investimento sul-sul chega à maioria. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 95, p. 66-89, 2008.

BACHILLER, Juan. V. Das Privatizações à Nova Estratégia de Desenvolvimento - A Trajetória do BNDES entre 1990 e 2010. **Desenvolvimento em Questão**, v. 14, n. 36, p. 5-30, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/5056>. Acesso em 20 de mai. 2019.

BAIROCH, Paul. **Economics and World History: myths and paradoxes**. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Estatísticas**, 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas>. Acesso em abri. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Brasil - Diagnóstico sistemático de país**, mai. 2016. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/686871468197371171/pdf/101431-REVISED-PORTUGUESE-v2-SCD-Sumario-Executivo.pdf>. Acesso em 13 de fev. 2017.

BANCO MUNDIAL. **Brasil - Diagnóstico sistemático de país, mai. 2016**. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/686871468197371171/pdf/101431-REVISED-PORTUGUESE-v2-SCD-Sumario-Executivo.pdf>. Acesso em 13 de fev. 2017.

BANCO MUNDIAL. **Open Data**, 2020. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. Acesso em 01 de mai. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Livro verde: nossa história tal como ela é: BNDES**. Rio de Janeiro: BNDES, 2017.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório Anual de 2005**. Disponível em: [https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/relatorio-anual/relatorio\\_anual\\_2005](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/relatorio-anual/relatorio_anual_2005)>. Acesso em 14 de mar. 2018.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). **Effective exchange rate indices**. Hong Kong, 2020. Disponível em: <https://www.calcbank.com.br/blog/taxa-de-cambio-real-2/>. Acesso em 01 de mai. 2020.

BARBA, Aldo. Rethinking expansionary fiscal retrenchments. **Contributions to Political Economy**, London, v. 20, p. 57-86, 2001. Disponível em: <https://academic.oup.com/cpe/article-abstract/20/1/57/450023>. Acesso em jun. 2019.

BARBOSA, Alexandre de F. “Developmentalist Brazil” (1945 – 1964) as a concept historicizing and (re) periodizing development in Brazil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.40, n.2, p. 332-354, 2020. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572020000200332&lng=en&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572020000200332&lng=en&nrm=iso&tlng=en). Acesso em 21 de abri. 2020.

BARBOSA, Frederico; CALABRE, Lia. **Pontos de Cultura: olhares sobre o programa cultura viva**. Brasília: IPEA, 2011.

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

BARBOSA, Nelson; *et al.* (Org.) **Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier – FGV, 2015.

BARBOZA, Ricardo M.; FURTADO, Maurício; GABRIELLI, Humberto. A atuação histórica do BNDES: o que os dados têm a nos dizer? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.39, n.3, p.544-560, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572019000300544](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572019000300544). Acesso em 20 de nov.2019.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 01-63, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rec/v21n2/1415-9848-rec-21-02-e172129.pdf>. Acesso em jan. 2019.

BASTOS, Pedro. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Revista Economia & Sociedade**, v. 21, n. especial, p. 779-810, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010406182012000400004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010406182012000400004&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em 10 de ago. 2017.

BASTOS, Pedro. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia & Sociedade, Campinas**, v. 21, n. especial, p. 779-810, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0104-06182012000400004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em 15 de jun. 2017.

BASTOS, Pedro. P.Z.; HIRATUKA, Celio. **A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência.** Texto para Discussão 306. Instituto de Economia – Unicamp, 2017. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3535&tp=a>. Acesso em 10 out. 2019.

BAUER, Otto. A nação. In: BALAKRISHNAN, Gopal. (org.). **Um mapa da questão nacional.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BECKER, Gary.S. Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. **The Journal of Political Economy**, n.70, n.5, p. 9-49, 1962. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1829103>. Acesso em 14 de mai. 2017.

BELLUZZO, Luiz G. Os emergentes e a globalização. In: LASTRES, Helena, et al. (Orgs.) **O Futuro do Desenvolvimento: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho.** Campinas: IE-Unicamp, 2016.

BIANCARELLI, André. A velha senhora, em roupas novas: vulnerabilidade externa no Brasil atual. In: LEITE, Marcos Chiliato. (Org.). **Alternativas para o desenvolvimento brasileiro.** Santiago: CEPAL, 2019.

BIANCARELLI, André. M.; ROSSI, Pedro. L. A política macroeconômica em uma estratégia social-desenvolvimentista. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, n. 1, p. 21-38, 2014. Disponível em: [http://assecor.org.br/~assecor/files/5814/1295/5678/rbpovol4\\_num1-artigo2politica\\_macroeconomica.pdf](http://assecor.org.br/~assecor/files/5814/1295/5678/rbpovol4_num1-artigo2politica_macroeconomica.pdf). Acesso em 10 de ago. 2017.

BIANCARELLI, André. M.; ROSSI, Pedro. L. A política macroeconômica em uma estratégia social-desenvolvimentista. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, n. 1, p. 21-38, 2014. Disponível em: [http://assecor.org.br/~assecor/files/5814/1295/5678/rbpo\\_vol4\\_num1-artigo2politicamacroeconomica.pdf](http://assecor.org.br/~assecor/files/5814/1295/5678/rbpo_vol4_num1-artigo2politicamacroeconomica.pdf). Acesso em 23 de jul. 2017.

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

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos do Pensamento na CEPAL – Uma resenha. In: Bielschowsky, Ricardo. **Cinquenta anos do Pensamento na CEPAL.** Vol. 1, Rio de Janeiro: Record, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia. & Sociedade**, Campinas v. 21,

n. especial, p. 729-747. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3231&tp=a>. Acesso em 20 de jun. 2017.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Ipea; Inpes, 1988.

BLIN, Arnaud. **La Paix de Westphalie ou la naissance de l'Europe politique moderne**. Bruxelles: Éditions Complexe, 2006.

BLOCK, Fred. Swimming against the current: the rise of a hidden Developmental State in the United States. **Politics and Society**, vol. 36, n. 2, p. 169-206, jun. 2008.

BLOCK, Fred; KELLER, Matthew R. Where do innovations come from?. In: BLOCK, Fred; KELLER, Matthew R. (Orgs.). **State of Innovation: The US Government's Role in Technology Development**. Colorado: Paradigm Publishers, 2011.

BOITO Jr., Armando. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO Jr., Armando; GALVÃO, Andréia. **Política e classes sociais no Brasil nos anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012.

BOITO Jr., Armando. **Reforma e Crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. Campinas: Ed. Unicamp/ São Paulo: Ed. Unesp, 2018.

BOLSA DE MERCADO E FUTURO (BM&F) - BOLSA DE VALORES DE SÃO PAULO (BOVESPA). **Cotações Históricas**, 2019. Disponível em: [http://www.bmfbovespa.com.br/pt\\_br/servicos/market-data/historico/mercado-a-vista/cotacoes-historicas/](http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/servicos/market-data/historico/mercado-a-vista/cotacoes-historicas/). Acesso em 15 de mar. 2019.

BONAVIDES, Paulo. Reflexões sobre nação, Estado social e soberania. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 22, n. 62, pp. 195-217, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142008000100013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000100013). Acesso em 15 de out. 2018.

BOSCHI, Renato R (org.). **Corporativismo e Desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1991.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas: Sobre a teoria da ação**. Campinas: Papyrus, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **Outline of a theory of practice**. Cambridge, Cambridge University Press, 1977.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRAGA, Ruy. **A Rebelia do Precariado**: trabalho e neoliberalismo no Sul global. Rio de Janeiro: Boitempo, 2017.

BRANCALEONE, Cassio. Comunidade, Sociedade e Sociabilidade: Revisitando Ferdinand Tönnies. **Revista de Ciências Sociais**, Florianópolis, v.39, n.01, p. 98-104, 2008. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/511>. Acesso em 10 de ago. 2019.

BRANDÃO, Carlos.: **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o global e o local. Campinas, S. P., Ed. UNICAMP, 2007.

BRANDÃO, Leidiane. A.; DRUMOND, Carlos. E. I. Políticas pró-inovação: uma análise da política industrial nos oito anos do governo Lula. **Revista Economia & Tecnologia** v. 8 (2), abr/jun, 2012. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/ret/article/view/28183>. Acesso em 10 de set. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. O empresário industrial e a revolução brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.3, n.8, jul/set., p.11-27, 1963. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v3n8/v3n8a01.pdf>. Acesso em 21 de jun. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Desenvolvimento e Crise no Brasil**: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo: editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, nº3, p.5-24, 2006. Disponível em: [https://pesquisaeasp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser\\_novodesenvolvimento\\_e\\_a\\_ortodoxia.pdf](https://pesquisaeasp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_novodesenvolvimento_e_a_ortodoxia.pdf). Acesso em 29 de out. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; OREIRO, José L. ;MARCONI, Nelson. **Macroeconomia Desenvolvimentista**: Teoria e política do novo desenvolvimento. São Paulo: Elsevier, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **A construção política do Brasil**: Sociedade, economia e Estado desde a Independência. São Paulo: editora 34, 2016a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Modelos de estado desenvolvimentista**. Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio (FGV-EESP), São Paulo, n.42, p.1-23, 2016b. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15572>. Acesso em 10 de ago. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Estado, Estado-Nação e formas de intermediação política. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 155-185, 2017a. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/ln/n100/1807-0175-ln-100-00155.pdf>. Acesso em 10 de out. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. The two forms of capitalism: developmentalism and economic liberalism. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, vol.37 nº.4, p.680-703, 2017b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0101-31572017000400680>. Acesso em 10 de out. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Em busca do Desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. São Paulo: FGV, 2018a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Capitalismo financeiro-rentista. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 32, nº 92, p. 17-29, 2018b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v32n92/0103-4014-ea-32-92-0017.pdf>. Acesso em 02 de nov. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz. C. **Neutralizing the Dutch Disease**. São Paulo: Discussion Paper EESP/FGV 476, 2018c. Disponível em: [https://cnd.fgv.br/sites/cnd.fgv.br/files/296-Neutralizing-the-Dutch-disease-TD476\\_0.pdf](https://cnd.fgv.br/sites/cnd.fgv.br/files/296-Neutralizing-the-Dutch-disease-TD476_0.pdf). Acesso em jan. 2019.

BRUM, Argemiro J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 1999.

BUGIATO, Caio. A Importância do BNDES na política externa do governo Lula. **Cadernos de Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.12, n.21, p.43-69, 2017. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs2.4.8/index.php/cdes/article/view/56>. Acesso em 01 nov. 2018.

CAIXETA, Nely; NETZ, Clayton; GALUPPO, Ricardo. **Passaporte para o Mundo**: Apex-Brasil. São Paulo: Nobel, 2006.

CALIXTRE, André. B.; BIANCARELLI, André. M.; CINTRA, Marcos A. C. Introdução. In: CALIXTRE, André. B.; BIANCARELLI, André. M.; CINTRA, Marcos A. C. (Org.). **Presente e futuro do desenvolvimento Brasileiro**. Brasília, DF: Ipea, 2014.

CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR (CAMEX). **Boletim informativo sobre investimento**. Brasília, v. 1, nº1, 2018. Disponível em: [http://www.camex.gov.br/images/PDF/Investimentos/Boletim-Informativo-sobre-Investimento\\_Edio-Novembro-de-2018-1.pdf](http://www.camex.gov.br/images/PDF/Investimentos/Boletim-Informativo-sobre-Investimento_Edio-Novembro-de-2018-1.pdf). Acesso em 01 de mai. 2020.

CAMPOREZ, Patrik. BNDES gasta R\$ 48 milhões para abrir caixa-preta, mas não acha irregularidades. São Paulo: **Jornal Estadão**, 21 de jan. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/01/21/bndes-gasta-r-48-milhoes-para-abrir-caixa-preta-mas-nao-acha-irregularidades.htm>. Acesso em 01 de mai. 2020.

CANÊDO-PINHEIRO, Mauricio; *et al.* Por que o Brasil não Precisa de Política Industrial. **Ensaio Econômico**, Rio de Janeiro: EPGE-FGV, n. 664, 2007.

CANO, Wilson.; SILVA. Ana. L. G. Política industrial do governo Lula. **Texto para Discussão, n. 181**, Campinas, SP: Instituto de Economia, Unicamp, jul., 2010.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. O atual resgate crítico da Teoria Marxista da Dependência. **Trabalho, Educação, Saúde**, Rio de Janeiro, v. 11 n. 1, p. 191-205, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S198177462013000100011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S198177462013000100011). Acesso em 02. Jun. 2019.

CARCANHOLO, Marcelo. O Banco do Sul - arquitetura institucional e processo de negociação dentro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento na América do Sul In: VIANA, André; BARROS, Pedro; CALIXTRE, André (Org.). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: IPEA, v. 1, 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12317](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12317). Acesso em 10 de jun. 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**: Ensaio de Interpretação Sociológica. Rio de Janeiro:Zahar, 1981.

CARNEIRO, Mariana. Brasileiros abrem 7 de cada 10 indústrias do Paraguai. **Folha de São Paulo**, 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/12/1947163-brasileiros-abrem-7-de-cada-10-industrias-do-paraguai.shtml>. Acesso em 05 de out. 2018.

CARNEIRO, Ricardo, *et. al.* **O Desenvolvimento Brasileiro**: temas estratégicos. Campinas: Rede Desenvolvimentista, 2012.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social**, São Paulo, nº 112, p. 613-636, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010166282012000400002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010166282012000400002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em 10 de jul. 2018.

CASTILHOS, Clarisse .C. Contradições e limites da política industrial do Governo Lula. **Indicadores Econômicos**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 54-74, 2005. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1080/1409>. Acesso em jun. 2017.

CASTRO, Antônio. B. O Brasil a caminho do mercado de consumo de massa. In: REIS VELLOSO, João. P. (coord.). **As perspectivas do Brasil e o Novo Governo**. São Paulo: Nobel, 1990.

CASTRO, Antônio. B. O Brasil a caminho do mercado de consumo de massa. In: REIS VELLOSO, João. P. (coord.). **As perspectivas do Brasil e o Novo Governo**. São Paulo: Nobel, 1990.

CASTRO, Jorge A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia & Sociedade**, Campinas, v.21, número especial, p. 1011-1042, 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea12.pdf>. Acesso em 16 de ago. 2017.

CASTRO, Jorge A. Política social, distribuição de renda e crescimento econômico. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.) **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. Economia, distribuição da renda e mercado de trabalho vol.1. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CASTRO, Marcus Faro de. Caderno nº 20: De Westphalia a Seattle: a Teoria das Relações Internacionais em transição. **Cadernos do REL**. Brasília: UnB, 2001.

CAWSON, Alan. **Corporatism and Political Theory**. Oxford: B. Blackwell, 1986.

CENTRO DE ESTUDOS DE MERCADO DE CAPITALIS (CEMEC). **Fatores da queda do investimento 2010-2014**. São Paulo: Nota CEMEC, 2015. Disponível em: <http://cemecfipe.org.br/wp-content/uploads/2018/02/NOTA-CEMEC-03-2015.pdf>.

Acesso em jan. 2017.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Mestres e Doutores 2015**: Estudos da demografia da base técnico-científica brasileira. Brasília: CGEE, 2016. Disponível em: [https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/Mestres\\_Doutores\\_2015\\_Vs3.pdf/4686474-7a32-4bc9-91aeeb5421e0a981?version=1.24](https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/Mestres_Doutores_2015_Vs3.pdf/4686474-7a32-4bc9-91aeeb5421e0a981?version=1.24). Acesso em 12 de nov. 2019.

CENTRO DE ESTUDOS DO NOVO DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO (CND-EASP). **Metodologia de Cálculo do Valor da Taxa de Câmbio de Equilíbrio Industrial**. Disponível em: <https://cnd.fgv.br/Artigos%20imprensa>. Acesso em 05 nov. 2019.

CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e o novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico, **Estudos Avançados**, São Paulo, 26 (75), p. 77-90, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142012000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000200006). Acesso em 10 de jan. 2017.

CHAHAD, José Paulo Z.; KARPAVICIUS, Luiza Martins. Evolução dos Salários de Base e da Produtividade no Brasil: 2008/2016. **Temas de Economia Aplicada – FIPE**, São Paulo, p. 12- 21, 2016. Disponível em: <http://downloads.fipe.org.br/content/downloads/publicacoes/bif/bif432-12-21.pdf>. Acesso ago. 2019.

CHANG, Ha-Joon. **The Political Economy of Industrial Policy**. London: Palgrave Macmillan, 1994.

CHANG, Ha-Joon. **Economia: modo de usar**. São Paulo: Schwarcz, 2015.

CHANG, Ha-Joon. **Bad samaritans: The guilty secrets of rich nations & the threat to global prosperity**. London: Random House, 2008.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp, 2004.

CHANG, Ha-Joon. **Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today's 'development' discourse**. 2009. Disponível em: <http://hajoonChange.net/wpcontent/uploads/2012/01/HamletwithoutthePrinceofDenmark-revised.pdf>. Acesso em 03 de jan. 2019.

CHANG, Ha-Joon. The Economic Theory of the Developmental State. In: WOO-CUMMINGS, Meredith (org.). **The Developmental State**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

CHANG, Ha-Joon. O Brasil está experimentando uma das maiores desindustrializações da história da economia. São Paulo: **El País**, 2018. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/01/05/economia/1515177346\\_780498.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/01/05/economia/1515177346_780498.html). Acesso em 01 de mai. 2020.

CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. The role of institutions in economic change. **Paper prepared for the meeting of the "Other Canon" group**. Venice, Italy, January 13 - 14, 2000. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/2488/7a9ce7513da36f9a80b513a14056bcc92ccc.pdf>. Acesso em 12 de jun. 2019.

CHOMSKY, Noam. **Foi um Golpe Brando que derrubou Dilma Rousseff** Noam Chomsky. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=LRZu6F1jfvw>. Acesso em 01 de mai. 2017.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **Report of the ad hoc Committee on the proposal for an economic commission for Latin America**. UN. Economic and Social Council: Santiago do Chile, 1988.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **A ineficiência da Desigualdade** (LC/SES.37/4). Santiago do Chile: Cepal, 2018.

COMMODITY RESEARCH BUREAU (CRB). **CRB Datacenter**, 2019. Disponível em: <http://www.crbrtrader.com/datacenter.asp>. Acesso em: 13 abr. 2019.

CONCEIÇÃO, Octávio. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, vol. 6, n. 2, p. 2002. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/23117/000369565.pdf?sequence=1>. Acesso em 20 de ago. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Estatísticas**, 2019. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/estatisticas/>. Acesso em 20 de out. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **A Indústria e o Brasil: Uma Agenda para o Crescimento**. São Paulo: CNI, 2002. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2012/9/a-industria-e-o-brasil-uma-agenda-para-o-crescimento/>. Acesso em 14 de mar. 2018.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **Commodities and Development Report 2017: Commodity Markets, Economic Growth and Development**. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2017. Disponível em: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2017d1\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2017d1_en.pdf). Acesso em 20 jun. 2018.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **State of Commodity Dependence 2014**. Acesso em 20 setembro 2017. Disponível em: [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2014d7\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2014d7_en.pdf)

CONVÊNIO CONSTITUTIVO DO BANCO DO SUL. Ministério das Relações Exteriores, Sistema de Atos Internacionais SGEB/CGPC/DAI. 2009. Disponível em: [http://dai-mre.serpro.gov.br/atos\\_internacionais/multilaterais/convenio-constitutivo-do-banco-do-sul/](http://dai-mre.serpro.gov.br/atos_internacionais/multilaterais/convenio-constitutivo-do-banco-do-sul/). Acesso em 10 de mar. 2017.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Geocapes**, 2019. Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em 15 de mai. 2019.

CORONEL, Daniel A.; AZEVEDO, André F.Z.; CAMPOS, Antônio C. O impacto da política de desenvolvimento produtivo no consumo aparente e nos níveis de bem-estar: uma análise de equilíbrio geral computável. **Economia & Tecnologia**, Curitiba, v. 7, n.2, p. 1-10, 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/ret/article/view/26818/17783>. Acesso em 30 de mai. 2017.

CORONEL, Daniel A.; AZEVEDO, André F.Z.; CAMPOS, Antônio C. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 34, n.1, p. 103-119, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v34n1/v34n1a07.pdf>. Acesso em 13 de jan. 2016.

COSTA, Fernando N. **Desenvolvimento dos Desenvolvimentismos: do Socialismo Utópico ao Social-Desenvolvimentismo**. Texto para discussão. IE/Campinas, Campinas, n.205, 2012. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3185&tp=a>. Acesso em 12 de ago. 2017.

COUTINHO, Luciano. **Discurso de posse do presidente do BNDES Luciano Coutinho** [27 de abril de 2007]. Brasília, 2007. Disponível em: [https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20081010\\_entrevista1](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20081010_entrevista1)>. Acesso em 14 de mar. 2018.

CUNHA, André. M.; PERFEITO, Pedro.; PERGHER, Natasha. Estado e política de desenvolvimento industrial no Brasil: 2003-2014. In: HENKIN, Hélio (Org.) **Política industrial e internacionalização**, Rio Grande do Sul, UFRGS/CEGOV, 2014.

CURADO, Marcelo. Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.37, n.1, p.130-146, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572017000100130&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572017000100130&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em 23 de out. 2018.

DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. **Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil**. v. 2, n.9. 2015. Disponível em: <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-2-n.-9.pdf>. Acesso em 09 de nov. 2017.

DAGNINO, Renato. **Tecnologia Social: contribuições conceituais e metodológicas**. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

DÁVALOS, Pablo. **Reflexiones sobre el *Sumak Kawsay* (el Buen Vivir) y las teorías del desarrollo**. Quito: ALAI, 2008.

DIEGUES, Antônio C. **Os limites da contribuição da indústria ao desenvolvimento nos períodos Lula e Dilma: a consolidação de uma nova versão do industrialismo periférico?** Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2020. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD372.pdf>. Acesso em 01 de mai. 2020.

DINIZ, Clélio C., LEMOS, Mauro.B. **Economia e Território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

DINIZ, Eli. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. **Política e Sociedade**, Florianópolis, vol. 9, nº27, p. 101-139, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/15675>>. Acesso em: 14 de mar. 2018.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato R. Empresariado e Estratégias de Desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Brasília, vol. 18 nº. 52, p. 16-33, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18064>. Acesso 14 de mar. 2018.

DONER, Richard; SCHNEIDER, Ben Ross Business associations and development: why some associations contribute more than others. **Business and Politics**, 2(3) nov. p. 261-88, 2000. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/article/cupbuspol/v3a23ay3a20003ai3a033ap3a261-2885f00.htm>. Acesso em 10 de jun. 2017.

DORNBUSCH, Rudiger; EDWARDS, Sebastián. **The Macroeconomics of Populism in Latin America**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

DOWBOR, Ladislau. **A comunidade inteligente: visitando experiências de gestão local**. São Paulo: FGV, 2001.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local?** São Paulo: Brasiliense, 2008.

DRUMMOND, Carlos. Bresser-Pereira: “Não vejo nada sendo feito para o país superar a crise”. **Rede Brasil Atual**, 4 de jan. 2017. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2017/01/bresser-pereira-nao-vejo-nada-sendo-feito-para-o-pais-superar-a-crise-6494/>. Acesso em 10 jan. 2017.

DURKHEIM, Émile. **De la division du travail social**. Paris: Presses Universitaires de France, 1960.

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro. Políticas sociais, distribuição, crescimento e mudança estrutural. In: LEITE, Marcos Chiliato. (Org.). **Alternativas para o desenvolvimento brasileiro**. Santiago: CEPAL, 2019.

EVANS, Peter. Além da “Monocultura Institucional”: Instituições, capacidades, e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p. 20-63, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S151745222003000100003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S151745222003000100003&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em 15 de set. 2019.

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

FALCÓN, Maria L. Estado e desenvolvimento no Brasil: objetivos estratégicos e requisitos de modernização. In: LASTRES, Helena, et al. (Orgs.) **O Futuro do Desenvolvimento**: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho. Campinas: IE-Unicamp, 2016.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro, vol. I e II. Ed. Globo, Publifolha, Coleção Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro, ed. 10, 2000.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). Nota da FIESP sobre indicação de Furlan para o MDIC. **Fiesp elogia indicação de Luiz Fernando Furlan para ministério** [13 de dezembro de 2002]. São Paulo, 2002. Disponível em <<http://www.tribunapr.com.br/noticias/fiesp-elogia-indicacao-de-luiz-fernando-furlan-para-ministerio/>>. Acesso em 14 de mar. 2018.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP); CENTRO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (CIESP). **O Brasil de todos nós (proposta para discussão com a sociedade)**. São Paulo, Fiesp/Ciesp, 2002.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Custo do Trabalho no Brasil**. Nota Técnica Diretoria de Desenvolvimento Econômico, Rio de Janeiro, Firjan, 2014. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8F4EB14A4C014EB732DCF73001&inline=1>. Acesso em 105 de out. 2019.

FERNANDEZ, A. *et al.* **Sharing a Ride on the Commodities Roller Coaster**: Common Factors in Business Cycles of Emerging Economies. IMF Working Paper No. 15/280, Washington, DC: International Monetary Fund, 2015. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15280.pdf>. Acesso em 15 de jun. 2018.

FERNANDEZ, Rodrigo N. *et al.* Análise dos efeitos *crowding-in* e *crowding-out* para a economia brasileira. **Sinergia**, Rio Grande, v. 21, n°2, p. 71-80, 2017. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/sinergia/article/view/7349/5207>. Acesso em 14 de out. 2019.

FERRAZ, João C.; ALÉM, Ana C.; MADEIRA, Rodrigo F. A contribuição dos bancos de desenvolvimento para financiamento de longo prazo. **Revista do BNDES**, Brasília, n.40, p.05-42, 2013. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2284/1/RB%2040%20A%20contribui%c3%a7%c3%a3o%20dos%20bancos%20de%20desenvolvimento.P.pdf>. Acesso em 14 de jun. 2017.

FERRAZ, João C.; DE PAULA, Germano M.; KUPFER, David. Política industrial. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FERRAZ, João C.; MARQUES, Felipe S.; ALVES, Antônio J. A contribuição do BNDES para a política industrial brasileira (2003 – 2014). In: DE TONI (Org.) Jackson. **Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas**. Brasília: ABDI, 2015.

FERRAZ, Max B. Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.32, p.227-263, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/17/21>. Acesso em 12 de ago. 2017.

FERREIRA, Pedro C.; HAMDAN, Guilherme. Política Industrial no Brasil: Ineficaz e Regressiva. **Econômica**, Rio de Janeiro, Economia, v.5, p.305-316, 2003.

FIORI, José L. **Brasil no espaço**. Petrópolis: vozes, 2001.

FIORI, José L. **História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

FIORI, José L. **O Poder Global**. São Paulo: Boitempo, 2007.

FLEURY, Sonia. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Lula. In: MARTINS, Paulo Emílio; PIERANTI, Octavio. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FONSECA, Pedro Cezar D. **Vargas: o capitalismo em construção: 1906 – 1954**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FONSECA, Pedro Cezar D. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. Texto para discussão – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília-Rio de

Janeiro: IPEA, 2015. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td\\_2103.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td_2103.pdf). Acesso em 10 de jun. 2018.

FONSECA, Pedro Cezar D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, 2004, v. 15, n. 2 (26), p. 225-256. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11934>. Acesso em 10 de jan. 2019.

FONSECA, Pedro Cezar D. O projeto desenvolvimentista no Brasil: histórico e desafios da atualidade. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.11, n.19, p.117-128, 2016. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/7>. Acesso em 20 de ago. 2019.

FONSECA, Pedro Cezar D.; CUNHA, André M.; BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimento? **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v.23, nº 2, p. 403-428, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512013000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512013000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 14 de mar. 2018.

FONSECA, Pedro. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate**. vol. 15, nº 2 (26), 2004.

FREEMAN, C. New Technology and Catching-up. **European Journal of Development Research**, v.1, n.1, p. 85-99, 1989. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09578818908426503?journalCode=fedr20>. Acesso em 20 de set. 2019.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **IMF DATA**: Primary Commodity Price System. Disponível em: <https://data.imf.org/?sk=471DDDF8-D8A7-499A-81BA-5B332C01F8B9>. Acesso em: 15 ago. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Dados estatísticos**, 2018. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos/item/4753-dados-do-fies>. Acesso em 05. Nov. 2019.

FURLAN, Luiz Fernando. **Discurso de posse do Ministro do MDIC Luiz Fernando Furlan** [02 de janeiro de 2003]. Brasília, 2003. Disponível em: <[http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/030106/discurso\\_de\\_posse\\_des\\_ind\\_e\\_com\\_exterior.doc](http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/030106/discurso_de_posse_des_ind_e_com_exterior.doc)>. Acesso em 14 de mar. 2018.

FURTADO, Celso. **A Economia Brasileira**: contribuição à análise do seu desenvolvimento. Rio de Janeiro: A Noite, 1954.

FURTADO, Celso. **Análise do “Modelo” Brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

FURTADO, Celso. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FURTADO, Celso. **Cultura e Desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

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

FURTADO, Celso. **Em busca de Novo Modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 2005.

FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

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

FURTADO, Celso. O Subdesenvolvimento Revisitado. **Economia & Sociedade**, n. 1. Campinas, ago 1992.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, v.24, n. 4 outubro-dezembro, p. 483-486, 2004. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/celsofurtado/pdfs/osdesafiosdanovageracao.pdf>. Acesso em> 21 de set. 2019.

FURTADO, Celso. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1980.

FURTADO, Celso. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

FURTADO, João. Sistematização do debate sobre política industrial. In: CASTRO, Ana. C. (Org.). **Desenvolvimento em debate**. Rio de Janeiro: Mauad, 2002. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11636>. Acesso em 21 de jun. 2016.

GADELHA, Carlos A. G. Política industrial, desenvolvimento e os grandes desafios nacionais. In: LASTRES, Helena, et al. (Orgs.) **O Futuro do Desenvolvimento**: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho. Campinas: IE-Unicamp, 2016.

GALLEGOS, R. Los Nuevos Retos de America Latina. Socialismo del Sumak Kawsay o biosocialismo republicano. **Senplades**, 55-74, 2010.

GARCIA, Marco. A. O lugar do Brasil no mundo: *a* política externa em um momento de transição. In: SADER, Emir. & GARCIA, Marco A. (Org.) **Brasil, entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010.

GARCIA, Marco. Dez anos de política externa. In: SADER, Emir (Org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. Rio de Janeiro: Boitempo/FLACSO, 2013.

GERSCHENKRON, Alexander. **Economic Backwardness in Historical Perspective**. Nova York: Praege, 1962.

GETHIN, Amory; MORGAN, Marc. **Brazil Divided: Hindsights on the Growing Politicisation of Inequality**. Paris: World, Wealth & Income Database, 2018. Disponível em: <https://wid.world/document/divided-brazil-hindsights-on-the-growing-politicization-of-inequality-wid-world-issue-brief-2018-3/>. Acesso em 20 de out. 2019.

GOBETTI, Sérgio W.; ORAIR, Rodrigo O. **Resultado primário e contabilidade criativa: reconstruindo as estatísticas fiscais “acima da linha” do governo geral**. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7717/1/td\\_2288.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7717/1/td_2288.pdf). Acesso em 10 de nov. 2019.

GOLDSTEIN, Andrea; PUSTERLA, Fazia. Emerging Economies' Multinationals: General Features and Specificities of the Brazilian and Chinese Cases. Milano, **CESPRI**, Working Paper 223, p. 1-23, 2008. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/cri/cespri/wp223.html>. Acesso em 10 de out. 2018.

GONÇALVES, Reinaldo. **Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n.112, p. 637-671, out/dez. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/03.pdf>. Acesso em 20 de jun. 2017.

GRAMSCI, Antonio. **Cartas do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

GREMAUD, Amaury P. **Das Controvérsias teóricas à política econômica: pensamento econômico e economia brasileira no Segundo Império e na Primeira República (1840-1930)**. 1997. Tese de Doutorado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.

GREMAUD, Amaury P.; VASCONCELLOS, Marco A.S. de; TONETO JR., Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

GUIMARÃES, Samuel. P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

GUIMARÃES, Samuel. P. Uma política externa para enfrentar as vulnerabilidades e disparidades. In: JAKOBSEN, Kjeld (org.) **A nova política externa**. São Paulo: Perseu Abramo, 2010.

GUIMARÃES, Samuel P. Entrevista - Para Pinheiro Guimarães, AL precisa de um Plano Marshall [14 de julho de 2008]. São Paulo: **Jornal Valor Econômico**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/secretario-geral-das-relacoes-exteriores-entrevistas/5924-para-pinheiro-guimaraes-al-precisa-de-um-plano-marshall-entrevista-secretario-geral-embaxador-samuel-pinheiro-guimaraes-ao-jornal-valor-economico-14-07-2008>. Acesso em 14 de mar. 2018

HAFFNER, Jacqueline Angélica. **A CEPAL e a industrialização brasileira: (1950-1961)**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

HAMILTON, Alexander. **Relatório sobre as Manufaturas**. Rio de Janeiro: MSIA, 2000.

HEYE, Thomas. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

HIDALGO-CAPITÁN, Antonio, L. **El Pensamiento Económico sobre Desarrollo**. Tese (Doutorado).Universidad de Huelva, Espanha, 1998.

HIDALGO-CAPITÁN, Antonio, L. **El Buen Vivir: la (re) creación del pensamiento del PYDLOS**”. Universidad de Cuenca, 2012.

HIRSCHMAN, Albert O. **The strategy of economic development**. Yale University Press, 1958.

HOBBS, Thomas. **Leviatã. Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: AbrilCultural, 1983. (Coleção Os Pensadores).

HOBBS, Eric. **Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

HUNT, E.K; SHERMAN, Howard J. **História do pensamento econômico**. Petrópolis: Vozes, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**, 2019. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html>. Acesso em 15 de out. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Séries históricas e estatísticas**, 2019. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/default.aspx>. Acesso em 15 de out. 2019.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **A Política de Desenvolvimento Industrial- O que é o Que Representa para o Brasil**. São Paulo: IEDI, 2002. Disponível em: [http://www.iedi.org.br/anexos\\_legado/4cfe53d\\_30f0442c9.pdf](http://www.iedi.org.br/anexos_legado/4cfe53d_30f0442c9.pdf). Acesso em 14 de mar. 2018.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (IEDI). **Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial**. São Paulo: IEDI, 1998. Disponível em: [http://www.iedi.org.br/artigos/top/estudos\\_industria/agenda\\_para\\_um\\_projeto\\_de\\_desenvolvimento\\_industrial\\_ntegra.html](http://www.iedi.org.br/artigos/top/estudos_industria/agenda_para_um_projeto_de_desenvolvimento_industrial_ntegra.html)>. Acesso em 14 de mar. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Plano de Dados Abertos**. 2018. Disponível em: <http://inep.gov.br/dados>. Acesso em 05 de nov. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Indicadores Macroeconômicos**. IPEA, 2019. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em 20 de mar. 2019.

JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

JARDIM, Maria A. Chaves. **Entre a Solidariedade e o Risco: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula**. São Paulo: Anna Blume/Fapesp, 2009.

JOHNSON, Chalmers. **MITI and the Japanese Miracle**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

JOHNSON, Chalmers. The developmental state: odyssey of a concept. In: WOO-CUMMINGS, Meredith (org.). **The Developmental State**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

JOHNSTON, Louis; WILLIAMSON, Samuel H. **What Was the U.S. GDP Then?** MeasuringWorth, 2019. Disponível em: <https://www.measuringworth.com/datasets/usgdp/>. Acesso em 29 de out. 2019.

KATZ, Claudio. **Neoliberalismo, Neodesenvolvimentismo, Socialismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2016.

KENEN. Peter B. **Economia Internacional: Teoria e Política**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Abril Cultural, 1988, (Coleção Os Economistas).

KRUGMAN, Paul.; WELLS, Robin. **Introdução à Economia**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2007.

KUNRATH, Romerio Jair. **CDES: O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil**. Dissertação (Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5806/000520842.pdf?sequence=1>. Acesso em 14 de mar. 2018.

KUPFER, David. Política industrial. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 281-298, 2003.

KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (Org.) **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

LAZZARINI, Sérgio. **Capitalismo de Laços : Os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro : Elsevier, 2011.

LÉLIS, Marcos Tadeu C.; CUNHA, André M; LINCK, Priscila. O choque nos preços das *commodities* e a economia brasileira nos anos 2000. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 427-448, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572019000300427](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572019000300427). Acesso em 10 de nov. 2019.

LEWIS, Arthur W. Economic development with unlimited supply of labor. **The Manchester School** 22 (2): 139-191, 1954.

LIST, Friedrich. **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas).

LOBO, Vinícius G.; GREER, Viviani Renata A. O primeiro governo Dilma e a retração do lulismo. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n.20, p.61-97, 2017. <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs2.4.8/index.php/cdes/article/view/30>

LOCKE, John. **Dois Tratados Sobre o Governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MACIEL, Ricardo Elias A. **A Maquila no Paraguai**: modelo produtivo e integração no início do século XXI., 2017. Dissertação de Mestrado. Instituto Latino-americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/123456789/1701> Acesso em 05 de out. 2019.

MANCE, Euclides. **Como organizar redes solidárias**. Rio de Janeiro: DPA, 2003.

MANTEGA, Guido. Bancos privados têm margem para reduzir juros diz Mantega. **Portal G1**, 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2012/04/bancos-tem-margem-para-reduzir-juros-diz-mantega.html>. Acesso em 10 de jan. 2018.

MANTEGA, Guido. Brasil entrou no novo ciclo econômico do social-desenvolvimentismo, avalia Mantega. Rio de Janeiro: **O Globo**, 2007. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/brasil-entrou-no-novo-ciclo-economico-do-social-desenvolvimentismo-avalia-mantega-4156829>. Acesso em 20 de ago. 2019.

MANZUR, Tânia Maria P. G. A política externa independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio. **Lua Nova**, n.93, p.169-199, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n93/07.pdf>. Acesso em 03 de jan. 2020.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.

MARCONI, Nelson. O papel dos preços macroeconômicos na crise e na recuperação. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 97-109, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142017000100097](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100097). Acesso em 10 de jan. 2019.

MARCONI, Nelson. The industrial equilibrium exchange rate in Brazil: an estimation. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 32, n. 4 (129), pp. 656-669, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572012000400007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572012000400007). Acesso em 15 de mai. 2018.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico- Filosóficos**. São Paulo: Boitempo, 2004.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: L&PM, 2001.

MATTOS, Beatriz R. B. **A cooperação Sul-Sul e o Fórum de Diálogo IBAS**. Rio de Janeiro: Gramma, 2017.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor**: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MEDEIROS, Carlos. A. **Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia Brasileira**. Brasília, DF: IPEA, 2015.

MELLO, Guilherme; CONTI, Bruno de; ROSSI, Pedro. Estabilizando a taxa de câmbio em patamares competitivos: propostas para conter a volatilidade cambial de uma moeda periférica. In: LEITE, Marcos Chiliato. (Org.). **Alternativas para o desenvolvimento brasileiro**. Santiago: CEPAL, 2019.

MERCADANTE, Aloiso. **Brasil: A Reconstrução Retomadada**. São Paulo: Terceiro Nome, 2010

MINCER, Jacob. Investment in human capital and personal income distribution. **Journal of Political Economy**, v. 66, n.4, p. 281-302, 1958. Disponível em: [https://econpapers.repec.org/article/ucpjpolec/v\\_3a66\\_3ay\\_3a1958\\_3ap\\_3a281.htm](https://econpapers.repec.org/article/ucpjpolec/v_3a66_3ay_3a1958_3ap_3a281.htm). Acesso em 14 de mai.2017.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES (MCTI). **Dados Abertos**. Disponível em: <http://aquarius.mcti.gov.br/app/dados-abertos/>. Acesso em 20 setembro 2017.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Indicadores do Vale Cultura**. Brasília: MinC, 2016. Disponível em: <http://sniic.cultura.gov.br/indicadores/indicadores-do-vale-cultura/>. Acesso em 01 de mai. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Colegiados**, 2019. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/institucional/colégiados>. Acesso em 10 de nov. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Sistema Informatizado do ProUni** (Sisprouni), 2019. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/33419-sisprouni>. Acesso em 14 de nov. 2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **BRICS – Brasil, Rússia, China e África do Sul**, 2019. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>. Acesso em 10 de jan.2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul**, 2019. Disponível em :

<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas>. Acesso em 20 de dez. 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Balança do Comércio Exterior**. Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/balanca-comercial>>. Acesso em 05 de mar. 2017.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES (MCTIC). **Recursos Aplicados – Indicadores consolidados**. Disponível em: [https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos\\_aplicados/indicadores\\_consolidados/2\\_1\\_3.html](https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos_aplicados/indicadores_consolidados/2_1_3.html). Acesso em 10 de out. 2019.

MORGAN, Marc. **Falling Inequality beneath Extreme and Persistent Concentration: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001 – 2015**. Paris: World, Wealth & Income Database, 2017. Disponível em: <https://wid.world/document/extreme-persistent-inequality-new-evidence-brazil-combining-national-accounts-surveys-fiscal-data-2001-2015-wid-world-working-paper-201712/>. Acesso em 20 de nov. 2019.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Coleção Os Pensadores).

MORAES, Gloria. LESSA, Carlos. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

MORAES, Isaías A. Economia criativa e desenvolvimento sustentável na América Latina: potencialidades e desafios. **Diálogo com a Economia Criativa**, Rio de Janeiro, v.3, n.9, p. 22-43, 2018. Disponível em: <http://dialogo.espm.br/index.php/revistadcec-rj/article/view/159/pdf>. Acesso em 13 de jun. 2019.

MORAES, Isaías A. Política externa e desenvolvimento econômico no Brasil: história e paradigmas (1930 – 2016). **Conjuntura Global**, v.8, n.2, Curitiba, p. 117-140, 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/69870/39897>. Acesso em 02 jan.2020.

MORAES, Isaías A.; AGUIAR, Mônica H.P.; TAUILL, Carlos E. Relações Brasil-China: uma parceria para desenvolvimento ou uma relação de codependência? **Revista de Desenvolvimento Econômico**, ano XX, v.2, nº40, Salvador, p.402-432, 2018.

Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/5657>. Acesso em 10 de out. 2019.

MORAES, Isaías A.; IBRAHIM, Hermano C.; TAUILL, Carlos E. O pensamento de Celso Furtado sobre Desenvolvimento Econômico e Capital Externo no Brasil: do Estado interventor-empresendedor ao Estado insurgente-vanguardista. **Revista Pesquisa & Debate**, v.31, nº2, São Paulo, p.143-164, 2019. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view/45901/31561>. Acesso em 01 de mai. 2020.

MORAES, Isaías A.; IBRAHIM, Hermano C. MORAIS, Leandro P. O pensamento da CEPAL de 2010 a 2018: o enfoque na Mudança Estrutural Produtiva para Igualdade (MEPI). Rio de Janeiro, **Revista de Economia Contemporânea**, v. 24, nº 1, p. 1-26, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rec/v24n1/1980-5527-rec-24-01-e202413.pdf>. Acesso em 01 de mai. 2020.

MORAES, Leonardo S. O golpe de 1964 e as implicações sobre o sentido do desenvolvimento capitalista brasileiro. Porto Alegre, **Revista Análise Econômica**, v. 38, nº 75, p. 189 -207, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/74376/56891>. Acesso em 02 de mai. 2020.

MORAIS, Leandro Pereira. **As políticas públicas de economia solidária (ESOL): avanços e limites para a inserção sociolaboral dos grupos-problema**. 2013. 263 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2013.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n4/01.pdf>. Acesso em 15 de mai. 2016.

MORCEIRO, Paulo C. Evolution and Sectoral Competitiveness of the Brazilian Manufacturing Industry. In: AMANN, Edmund; AZZONI, Carlos; BAER, Werner. (Org.). **The Oxford Handbook of the Brazilian Economy**. 1ed. New York: Oxford University Press, 2018, v. 1, p. 243-265.

MORCEIRO, Paulo C.; GUILHOTO, José M. **Desindustrialização setorial no Brasil**. IEDI, 2019.

NERI, Marcelo C.; VAZ, Fabio M.; SOUZA, Pedro Herculano G. F. Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Bolsa família**

**uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=20408](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=20408). Acesso em 10 de jan. 2018.

NERY, Tiago. **UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano.** Cadernos CRH, vol.29, Salvador, p.59-75, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792016000600059](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792016000600059). Acesso em 15 de jun. 2017.

NISBET, Robert. **History of the idea of progress.** New Brunswick: Transaction, 2004.

NYE Jr, Joseph S. Jr. **O futuro do poder.** São Paulo: Benvirá, 2012.

NYE Jr, Joseph S. Jr. **Softpower: the means to success in World Politics.** New York: PublicAffairs, 2004.

OFFICE OF THE HISTORIAN. Department of State United States of America. **Marshall Plan – 1949.** Disponível em: <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/marshall-plan>. Acesso em 29 de out. 2019.

OLIVEIRA, Américo B. O desenvolvimento planejado da economia Brasileira. **Revista do clube de Engenharia,** Rio de Janeiro, 1948, n. 143, vol. XIX.

OLIVEIRA, Francisco de. **A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista.** Petrópolis: Vozes, 1981.

OREIRO, José L. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. **Estudos Avançados,** São Paulo, v. 21, n. 89, p. 75-88, 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142017000100075](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100075). Acesso em 10 de out. 2019.

OREIRO, José. Estratégias de desenvolvimento e a escola novo-desenvolvimentista brasileira. **Rev. Cadernos de Campo,** Araraquara, n. 24, p. 13-41, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/12086/7920>. Acesso em 10 de ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO). **The State of Food Insecurity in the World 2015.** Disponível em: <http://www.fao.org/hunger/en/>. Acesso em 18 de fev. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a Glance,** 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>. Acesso em 15 de nov. 2019.

OWEISS, Ibrahim M. Petrodollars: Problems and Prospects. **Conference on The World Monetary Crisis**. Nova Iorque: Columbia University, 1974. Disponível em: <http://faculty.georgetown.edu/imo3/petrod/index.htm>. Acesso em 18 de jan. 2018.

PACK, Howard; SAGGI, Kamal. The case for industrial policy: a critical survey. **The World Bank Research Observer**, v.21, p. 267-297, 2006.

PADULA, Raphael; FIORI, José L. Geopolítica e Desenvolvimento em Petty, Hamilton e List. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 39, nº 2 (155), p. 236-252, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0101-31572019000200002>. Acesso em 20 de jun. 2019.

PALOCCCI, Antonio. **Sobre Formigas e Cigarras**. São Paulo: Objetiva, 2007.

PAULA, Nice de. **As faces do Governo Lula**: um estudo sociolinguístico do fogo amigo. Dissertação (Letras) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

PEREIRA, Adriano José; DATHEIN, Ricardo. Política industrial como instituição desenvolvimentista: uma crítica ao “novo desenvolvimentismo” baseada nas experiências de Brasil e Coreia do Sul. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v.20, n.1, p.28-57, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-98482016000100028](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482016000100028). Acesso em: 14 de mar. 2017.

PETTY, William. **Tratado dos Impostos e Contribuições**. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Coleção Os Economistas).

PETTY, William. **Aritmética política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas).

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento, Trabalho e Renda no Brasil**. Avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

POLANYI, Karl. **The Great Transformation**: the political and Economic origins of our time. Boston: Beacon Press, 2001.

POSSAS, Mario L. Demanda Efetiva, Investimento e Dinâmica: a atualidade de Kalecki para a teoria macroeconômica. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 3, nº2, p. 17-46, 1990. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/download/19600/11364>. Acesso em 01 de mai. 2020.

POULANTZAS, Nicos. **Classes Sociais no Capitalismo de Hoje**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martin, 1977.

PRADO, Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1974.

PRATES, Daniela M.; FRITZ, Barbara. Beyond capital controls: regulation of foreign currency derivatives markets in the Republic of Korea and Brazil after the global financial crisis. Santiago, **Cepal Review**, nº 118, p. 183 – 201, 2016. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40433>. Acesso em 21 de jun. 2018.

PRATES, Daniela M.; FRITZ, Barbara; PAULA, Luiz Fernando de. Uma avaliação das políticas desenvolvimentistas nos governos do PT. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.12, n.21, p.187-215, 2017. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/61>. Acesso em 06 de out. 2019.

PREBISCH, Raul. **El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas**. Santiago de Chile: CEPAL, 1949. Reproduzido em A. Gurrieri. La obra de Prebisch em la CEPAL, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1949.

PREBISCH, Raul. **O falso dilema entre desenvolvimento econômico e estabilidade monetária**. São Paulo: Ordem dos Economistas, 1961.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Índice do Desenvolvimento Humano (IDH)**, 2019. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh.html>. Acesso em 14 de out. 2019.

PROUDHON, Pierre.J. **La capacidade política de la clase obrera**. Madrid, Jucar, 1987.

RASELLA, Davide et al. Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Bolsa família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=20408](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=20408). Acesso em 10 de jan. 2018.

RECEITA FEDERAL. **Dados**, 2019. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>. Acesso em 30 de out. 2019.

REINERT, Erik S. **Como os países ricos ficaram ricos...e por que os países pobres continuam pobres**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

RENAN, Ernest. O que é uma nação? In: ROUANET, Maria H. (org.) **Nacionalidade em questão**. Rio de Janeiro: UERJ, 1997.

REZENDE, Leonardo. Política industrial para inovação: uma análise das escolhas setoriais recentes. In: BACHA, Edmar & BOLLE, Monica B. de. (Org.). **O Futuro da Indústria no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. São Paulo: Atlas, 1997.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).

RODRIGUEZ, Octávio. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

RODRIK, Dani. Growth strategies. In: AGHION, Philippe; DURLAUF, Steven. **Handbook of economic growth**. Amsterdam: North-Holland, 2005.

RODRIK, Dani. Industrial Policy for the Twenty-First Century. **Harvard Journal of Economics**: Cambridge, 2004.

RODRIK, Dani. Industrial Policy, do not Ask Why, Ask How, In: **Middle East Development Journal**, 01, p. 1-29, 2009. Disponível em: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-dont-ask-why-ask-how.pdf>. Acesso em 15 de mar. 2017.

RODRIK, Dani. **One Economics, Many Recipes**: Globalization, Institutions, and Economic Growth. Princeton: Princeton University Press, 2007.

RODRIK, Dani. Política de diversificação econômica. **Revista CEPAL**, Santiago, número especial, p. 27-43, 2010. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/37817-revista-cepal-numero-especial-portugues>. Acesso em 15 de jun. 2017.

ROSSI, Pedro. Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista. In: CALIXTRE, André. B. *et al.* (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014.

ROSSI, Pedro. Regime macroeconômico e o projeto Social-desenvolvimentista. In: CALIXTRE, André. B.; BIANCARELLI, André. M.; CINTRA, Marcos A. C. (Org.). **Presente e futuro do desenvolvimento Brasileiro**. Brasília, DF: Ipea, 2014.

ROSSI, Pedro. **Taxa de câmbio e política cambial no Brasil**: teoria, institucionalidade, papel da arbitragem e da especulação. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.

ROSTOW, Walt W. **Etapas do desenvolvimento econômico**: um manifesto não comunista. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 6ª edição, 1978.

SABEL, Charles.; et. al. **Selfdiscovery as a coordination problem**: lessons from a study of new exports Latin America. Washington, DC. IDB, 2010.

SAES, Décio Azevedo M. **A formação do Estado burguês no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SALERNO, Mario; DAHER, Talita. **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE)**: Balanço e Perspectivas, Brasília: ABDI, 2006.

SALOMÃO, Ivan C. As origens do desenvolvimentismo brasileiro e suas controvérsias: notas sobre o debate historiográfico. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v.27, n.3, p.421-442, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciabstract&pid=S010363512017000300421&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em 15 de set. 2019.

SALOMÃO, Ivan C. **O desenvolvimento em construção**: um estudo sobre a pré-história do pensamento desenvolvimentista brasileiro. 2013. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 112, p. 673-688, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000400004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000400004). Acesso em 14 de ago. 2017.

SANTOS, Fábio P. A economia política da “Escola de Campinas”: contexto e modo de pensamento. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.8, nº 12, p. 17-42, 2013. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/155/154>. Acesso em 10 de out. 2017.

SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio. Assimetrias no processo de internacionalização da economia brasileira no século XXI. In: LASTRES, Helena, et al. (Orgs.) **O Futuro do Desenvolvimento**: ensaios em homenagem a Luciano Coutinho. Campinas: IE-Unicamp, 2016.

SCHMITTER, Philippe C. Still the century of corporatism? In: PIKE, F. ; STRITCH, T. (orgs.). **The new corporatism**. London, University of Notre Dame Press, 1974.

SCHNEIDER, Ben Ross. The developmental state in Brazil: comparative and historical perspectives. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 114-132, jan/mar, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0101-31572015000100114>. Acesso em 20 de set. 2017.

SCHULTZ, Theodore. **O Valor Econômico da Educação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1964.

SECCO, Lincoln. **História do PT: 1978-2010**. Cotia: Ateliê, 2011.

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO. MINISTÉRIO DA CIDADANIA (SAGI-MCidadania). **Dados**, 2019. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=183>. Acesso em 10 de nov. 2019.

SEITENFUS, Ricardo. **Relações Internacionais**. São Paulo: Manole, 2004.

SERASA. **Inadimplência do consumidor bate recorde e atinge 61,8 milhões, revela Serasa**. São Paulo: Serasa Experian, 2018. Disponível em: <https://www.serasaexperian.com.br/sala-de-imprensa/inadimplencia-do-consumidor-bate-recorde-e-atinge-618-milhoes-revela-serasa>. Acesso em 20 de nov. 2019.

SERRA, Antonio. **Breve tratado das causas que podem fazer os reinos desprovidos de minas ter abundância de ouro e prata (1613)**. Curitiba: Segesta Editora, 2002.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **DataSebrae**. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/Busca?q=%20Dados>. Acesso em 19 de out. 2019.

SICSÚ, João. **Dez anos que abalaram o Brasil e o futuro?** Os resultados, as dificuldades e os desafios dos governos de Lula e Dilma. São Paulo: Geração, 2013.

SILVA, Luís Inácio Lula da. **Discurso do Presidente Lula no Clube Nacional de Imprensa** [10 de dezembro de 2002]. Washington, EUA, 2002. Disponível em: [http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2002/021211\\_palocciaf.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2002/021211_palocciaf.shtml). Acesso em 14 de mar. 2018.

SILVA, Luís Inácio Lula. **Programa de Governo: Coligação Lula Presidente. Um Brasil para todos: crescimento, emprego e inclusão social**. 2002. Disponível em:

<https://fpabramo.org.br/2010/02/16/programas-de-governo-pt/>. Acesso em 20 de out. 2019.

SIMÕES, Rodrigo. **Métodos de análise regional e urbana**: diagnóstico aplicado ao planejamento. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2005. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/paper/cdptexdis/td259.htm>. Acesso em 01 de mai. 2020.

SIMONSEN, Roberto. **Evolução Industrial do Brasil e Outros Estudos**. São Paulo: CEN/USP, 1973.

SIMONSEN, Roberto. **Histórica econômica do Brasil (1500 – 1820)**. São Paulo: Nacional, 1977.

SIMONSEN, Roberto. O planejamento da economia brasileira – Réplica ao Sr. Eugênio Gudin. IN: SIMONSEN, Roberto, GUDIN, Eugênio e VON DOELLINGER, Carlos. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**, Brasília: IPEA, 2010.

SINGER, André. **O Lulismo em Crise**: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

SINGER, André. Raízes Sociais e Ideológicas do lulismo. **Novos Estudos**, São Paulo, p. 83-102, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n85/n85a04.pdf>. Acesso em 02 out. 2018.

SINGER, Paul. Desenvolvimento capitalista e desenvolvimentismo solidário. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v.18, n.51, mai/ago. p. 7-22, 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010340142004000200001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142004000200001) Acesso em 15 de jun. 2019.

SINGER, Paul. **Dominação e desigualdade**. Estrutura de classe e repartição da renda no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981

SINGER, Paul. **Uma utopia militante**: repensando o socialismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

SINNOTT, Emily.; NASH, John.; TORRE, Augusto de la. **Recursos naturais na América Latina**: indo além das altas e baixas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas).

SOUZA, Jessé et al. **Ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SOUZA, Jessé. **A Elite do Atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, Jessé. **Subcidadania brasileira: para entender o país além do jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: Leya, 2018.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira ou como o país se deixa manipular pela elite**. Rio de Janeiro: Leya, 2015.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento Econômico**. São Paulo, Atlas, 1999.

SOUZA, Nilson A. de. **Economia brasileira contemporânea: de Getúlio a Lula**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUZA, Pedro Herculano G. **A desigualdade vista do topo: concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: [http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNB\\_e516bbb37f57914e4d900643ee0a9498](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNB_e516bbb37f57914e4d900643ee0a9498). Acesso em 02 nov. 2019.

SOUZA, Pedro Herculano G. F.; OSORIO, Rafael Guerreiro. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Bolsa família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=20408](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=20408). Acesso em 10 de jan. 2018.

SOUZA, Pedro Herculano G.F. et al. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34948](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34948). Acesso em out. 2019.

STRACHMAN, Eduardo. **Política industrial e instituições**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, 2000. Disponível em: [http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CAMP\\_afd8f5aafce11fe1aab24107b2412f07](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CAMP_afd8f5aafce11fe1aab24107b2412f07). Acesso em 14 de jan. 2017.

STUMM, Michelli G. **Ideias e Política Industrial: uma análise dos governos petistas**. Tese (doutorado) Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

STUENKEL, Oliver. **Is IBSA dead?** Post-western world: How are emerging powers changing the world? São Paulo: Post-western world, 2014. Disponível em: <https://www.postwesternworld.com/page/94/?archives-list=1>. Acesso em 10 de mai. 2015.

SUZIGAN, Wilson. **Indústria Brasileira: Origem e Desenvolvimento**. SP, Brasiliense, 1986.

SUZIGAN, Wilson.; FURTADO, João. Instituições e Políticas Industriais e Tecnológicas: Reflexões a Partir da Experiência Brasileira. **Est. econ.**, São Paulo, 40(1), p.7-41, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612010000100001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612010000100001). Acesso em 13 de mai. 2016.

TAUILE, José. R. **Trabalho, autogestão e desenvolvimento**. In: Escritos escolhidos 1981-2005. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

TAVARES, Maria da Conceição. **O Papel do BNDE no Industrialização do Brasil: Os anos dourados do desenvolvimento, 1952 – 1980**. Memórias do Desenvolvimento Vol.4. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010. Disponível em: [http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID\\_M=139](http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=139) >. Acesso em 14 de mar. 2018.

THE COLOMBO PLAN SECRETARIAT. **Colombo Plan History**, 2019. Disponível em: <http://colombo-plan.org/>. Acesso em 29 de out. 2019.

TILLY, Charles. Western State-making and theories of political transformation. In: TILLY, Charles. (org.). **The formation of national States in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

TÖNNIES, Ferdinand. **Comunidad y Sociedad**. Buenos Aires: Losada, 1947.

TORREGGIANI, Valerio. Rediscovering The Guild System: The New Age Circle as a British Laboratory of Corporatist Ideas (1906-1916). **Oficina do Historiador**, Porto Alegre, EDIPUCRS, v. 9, n. 2, jul./dez. p. 25-42, 2016. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/oficinadohistoriador/article/view/24578>. Acesso em 27 de ago. 2019.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Congresso brasileiro é o que mais pesa no bolso da população na comparação com os parlamentos de onze países**. Transparência Brasil. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/docs/parlamentos.pdf>. Acesso em 10 de nov. 2017.

TURINO, Célio. Por onde andam os Pontos de Cultura? Rio de Janeiro: **Le Monde Diplomatique Brasil**, 2017. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/por-onde-andam-os-pontos-de-cultura/>. Acesso em 01 de mai. 2020.

VALDEZ, Robson C. C. **A internacionalização do BNDES no governo Lula**. Dissertação (mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

VASCONCELOS, Maria D. Pierre Bourdieu: A herança sociológica. **Educação & Sociedade**, vol. 23, nº 78, Campinas, 2002, p. 77-87. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302002000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002000200006).

Acesso em 29 de out. 2019.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: FEE, 2001.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003).

Acesso em 10 de jun. 2017.

WADE, Robert. **Governing the market**: economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Fundamentos da sociologia compreensiva. Vol.1 e 2. São Paulo: UnB, 2004.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

WOO-CUMINGS, Meredith. **The Developmental State**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.