

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**RAFAEL ANTUNES**

**ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO NO  
GOVERNO LULA (2003-2010): A CONTROVÉRSIA DESENVOLVIMENTISTA**

**Porto Alegre**

**2019**

**RAFAEL ANTUNES**

**ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO NO  
GOVERNO LULA (2003-2010): A CONTROVÉRSIA DESENVOLVIMENTISTA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia

Orientador: Prof. Dr. Glaison Augusto Guerrero

**Porto Alegre**

**2019**

### CIP - Catalogação na Publicação

Antunes, Rafael  
ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO  
NO GOVERNO LULA (2003-2010): A CONTROVÉRSIA  
DESENVOLVIMENTISTA / Rafael Antunes. -- 2019.  
62 f.  
Orientador: Glaison Augusto Guerrero.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,  
Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Desenvolvimento Econômico. 2.  
Desenvolvimentismo. 3. Social Desenvolvimentismo. 4.  
Novo-desenvolvimentismo. 5. Inovação. I. Guerrero,  
Glaison Augusto, orient. II. Título.

**RAFAEL ANTUNES**

**ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO NO  
GOVERNO LULA (2003-2010): A CONTROVÉRSIA DESENVOLVIMENTISTA**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia

Orientador: Dr. Glaison Augusto Guerrero

Aprovado em: Porto Alegre, 9 de julho de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Glaison Augusto Guerrero - Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Hermógenes Saviani Filho  
UFRGS

---

Prof. Dr. Maurício Andrade Weiss  
UFRGS

**Porto Alegre**

**2019**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha família e amigos, por todo o suporte e companheirismo durante essa trajetória. Em especial, a minha mãe, irmão e irmã que estiveram comigo sendo pontos de referência para superar os momentos difíceis.

Registro também meus agradecimentos a Bárbara Guerra e sua família, pelo apoio que me foi dado ao longo desses anos. Tenho ciência de que sem o seu suporte e companheirismo essa fase teria sido mais difícil.

Especial agradecimento ao meu orientador Glaison Guerrero, pela sua paciência, direcionamento e parceria.

Por fim, mas não menos importante, aos meus filhotes caninos, que estiverem presentes comigo em todas as madrugadas não dormidas.

## RESUMO

O presente trabalho analisa a relação entre inovação, mudança estrutural e intervencionismo estatal, a fim de delimitar o debate acerca das estratégias de desenvolvimento nacional discutidas para o Brasil a partir dos anos 2000. Para tal, foi realizada uma revisão bibliográfica que percorreu as correntes estruturalistas, neo-schumpeterianas, desenvolvimentistas, novo-desenvolvimentistas e social desenvolvimentistas. Ademais, o estudo conta também com indicadores macroeconômicos embasados em dados fornecidos por entidades oficiais como Banco Central, para dar robustez a análise que busca avaliar o posicionamento teórico dos governos do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva. Por fim, conclui-se que apesar da política industrial ter voltado a pauta governamental entre 2003 – 2010 e de terem sido executados importantes projetos, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a ausência de um plano nacional de desenvolvimento coordenado impede que os governos de Lula possam ser categorizados como desenvolvimentistas. Entretanto, ressalta-se que o aprofundamento de políticas de transferência de renda e estímulos ao crescimento da demanda interna, como a criação do crédito consignado e os grandes investimentos estatais em infraestrutura e programas habitacionais, aproxima o petista do social desenvolvimentismo.

**Palavras-chave:** Política Industrial. Desenvolvimentismo. Novo-desenvolvimentismo. Social Desenvolvimentismo. Brasil. Inovação.

## **ABSTRACT**

The present work analyzes the relationship between innovation, structural change and state interventionism, in order to delimit the debate about the national development strategies discussed for Brazil from the 2000s. For this, a bibliographical review was carried out that covered the structuralist currents, neo-Schumpeterian, developmental, new-developmental and social developmentalist. In addition, the study also has macroeconomic indicators based on data provided by official entities such as the Central Bank, to give robustness to the analysis that seeks to evaluate the theoretical positioning of the governments of former President Luis Inacio Lula da Silva. Finally, despite the fact that industrial policy has returned to the government agenda between 2003-2010 and important projects such as the CAP have been implemented, the absence of a coordinated national development plan prevents Lula's governments from being categorized as developmentalists. However, it should be noted that the deepening of income transfer policies and stimuli to the growth of domestic demand, such as the creation of payroll loans and large state investments in housing infrastructure and programs, bring the PT closer to social development.

**Keywords:** Industrial Policy. Developmentalism. New-developmentalism. Social Developmentalism. Brazil. Innovation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Novo Desenvolvimentismo <i>versus</i> Social Desenvolvimentismo.....	35
---	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxa de crescimento anual do PIB.....	46
Tabela 2 - Evolução das reservas internacionais.....	47
Tabela 3 - Evolução da taxa de inflação.....	47
Tabela 4 - Evolução do índice de preços das commodities.....	47
Tabela 5 - Índice de preço e quantum de exportação.....	48
Tabela 6 - Taxa de crescimento do PIB sob a ótica da oferta (em % a.a.).....	48

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
BNDE	Banco Nacional do Desenvolvimento
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CACEX	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
C&T	Ciência e Tecnologia
CPMF	Contribuição Provisória Sobre a Movimentação Financeira
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSLL	Contribuição sobre o Lucro Líquido
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Financiamento Estudantil
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PDP	Plano de Desenvolvimento Produtivo
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PROUNI	Programa universidade para todos
PT	Partido dos Trabalhadores
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito

## LISTA DE SÍMBOLOS

$y$	Taxa de crescimento de um certo país
$y^*$	Taxa de crescimento de um país no longo prazo
$z$	Taxa de crescimento do resto do mundo
$\varepsilon$	Elasticidades de demanda das exportações
$\pi$	Elasticidade de demanda das importações
$\psi$	Hiato tecnológico
$E$	Estruturas produtivas
$\Omega$	Conjunto de variáveis incidentes sobre a competitividade e demanda
%	Por cento

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO-ANALÍTICO SOBRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SEUS CONDICIONANTES: DEBATE NO SÉCULO XXI.....</b>	<b>13</b>
2.1	A RELAÇÃO CENTRO-PERIFERIA E A TEORIA ESTRUTURALISTA.....	13
2.2	TEORIA NEO-SCHUMPETERIANA.....	16
2.3	ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SUAS CONDICIONANTES: DEBATE NO SÉCULO XXI.....	21
<b>3</b>	<b>ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 2000.....</b>	<b>25</b>
3.1	A TEORIA DESENVOLVIMENTISTA.....	25
3.2	O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO.....	28
3.3	O SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO.....	32
<b>4</b>	<b>DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO BRASIL ENTRE 2003 – 2010.....</b>	<b>36</b>
4.1	PRIMEIRO GOVERNO LULA: PLANO DE CONTINUIDADE.....	37
4.2	SEGUNDO GOVERNO LULA: UM NOVO POSICIONAMENTO.....	41
4.3	DESCONCENTRAÇÃO DE RENDA E ÍNDICE DE GINI.....	44
4.4	INDICADORES ECONÔMICOS.....	46
4.5	DISCUSSÃO EM PAUTA: ANÁLISE DESENVOLVIMENTISTA NO GOVERNO LULA.....	49
4.5.1	Análises que negam a prática desenvolvimentista.....	49
4.5.2	Análises que apontam a prática desenvolvimentista.....	54
4.5.3	A teoria do Hibridismo.....	55
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>56</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>59</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho debate a relação entre intervencionismo, mudança estrutural e inovações, que pode ajudar a subsidiar o debate para formulação de uma estratégia nacional de desenvolvimento que permita aos países periféricos superar sua posição de subdesenvolvimento. Para isso, o primeiro capítulo percorre a teoria estruturalista cepalina, apontando que as diferentes inserções no comércio internacional se devem a fatores estruturais como o nível de produtividade e tecnologia ao longo das cadeias produtivas, o que irá caracterizar os países como centrais ou periféricos. Nesse contexto, para que um país deixe sua posição de subdesenvolvido, é necessário um Estado planejador e indutor do desenvolvimento econômico, capaz de criar um ambiente institucional que estimule atividades inovativas. Os pontos necessários para o desenvolvimento das inovações são apresentados pelos teóricos da corrente neo-schumpeteriana, que frisam o papel que o ambiente institucional assume para esses estímulos inovativos visando o desenvolvimento econômico e social de uma nação. Dito isso, no final do primeiro capítulo são apresentados os fatores que poderiam subsidiar as estratégias nacionais de desenvolvimento de países periféricos no século XXI.

No segundo capítulo são apresentadas teorias de desenvolvimento econômico brasileiro e as controvérsias e discussões na atualidade. A saber, o novo-desenvolvimentismo e o social desenvolvimentismo são estratégias que tomam o Estado como indutor do crescimento e desenvolvimento econômico, contudo possuem diferentes concepções quanto política econômica e outros meios a serem utilizadas. A primeira, tomando como base um crescimento do tipo *export led* tem como fator dinamizar a inserção brasileira no mercado internacional, e conseqüentemente como variável chave a taxa de câmbio. Por outro lado, a segunda preconiza um crescimento baseado na expansão do mercado interno, a partir de encadeamos e do efeito multiplicador de renda. Isso implica que a variável chave para dinamizar a economia é o salário real, assim o Estado deve promover ações a fim de gerar distribuição de renda.

Os adeptos do social desenvolvimentismo apostam em políticas de transferência de renda e disponibilização de crédito, práticas vistas e aprofundadas durante o governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. Assim, o capítulo quatro tem como objetivo apresentar a racionalidade da política econômica empregada pelo

petista entre 2003 – 2010, apontando se sua estratégia de desenvolvimento econômico se enquadra nos preceitos desenvolvimentistas. Para isso, foram contrapostos autores como Pedro Fonseca e Rogério Faé, a fim de tomar suas perspectivas e argumentos.

Por fim, a conclusão aponta que a estratégia nacional de desenvolvimento brasileira empreta a partir do primeiro governo de Lula não pode ser considerada desenvolvimentista, aproxima-se mais do social desenvolvimentismo, devido à falta de coordenação sistêmica entre os programas desenvolvidos. Entretanto, é reconhecido que o período marca a volta da política industrial para o desenvolvimento econômico.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO-ANALÍTICO SOBRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SEUS CONDICIONANTES: DEBATE NO SÉCULO XXI**

As teorias ortodoxas que apontam as forças de mercado como capazes de prover a perfeita alocação de recursos e fatores são criticadas por correntes heterodoxas a partir da análise sobre a divisão internacional do trabalho que condiciona os países subdesenvolvidos a produção de bens intensivos em mão de obra e com baixa elasticidade-renda da demanda. Para a heterodoxia, o subdesenvolvimento tende a se perpetuar se o Estado não atuar como planejador e indutor do desenvolvimento econômico, alterando as estruturas produtivas a partir da utilização do potencial dos processos inovativos. Nesse contexto, o presente capítulo apresenta as teorias estruturalistas e neo-schumpeteriana a fim de avaliar a relação entre intervencionismo, mudança estrutural e progresso técnico. Por fim, na seção três, discute-se brevemente como o ambiente institucional de um país periférico condiciona sua estratégia de desenvolvimento econômico.

### **2.1 A RELAÇÃO CENTRO-PERIFERIA E A TEORIA ESTRUTURALISTA**

A crítica cepalina à teoria neoclássica do comércio internacional é ponto de partida para a construção do modelo estruturalista que lançou em discussão o papel intervencionista do Estado para criação de novos padrões de crescimento. Os argumentos dessa corrente do pensamento econômico residem no fato de que o livre comércio não gera eficiência alocativa de recursos a nível externo e interno em países subdesenvolvidos. Essa abordagem heterodoxa apontava a necessidade de protecionismo, planejamento, apoio creditício governamental e investimentos estatais diretos como meios para promover um processo industrializante e maximizar a renda a partir de poupanças escassas. (BIELSCHOWSKI, 2004)

Os argumentos que respaldam a política heterodoxo pregada pela corrente estruturalista podem ser enumerados da seguinte forma: i) deterioração nos termos de troca; ii) desemprego/deterioração nos termos de troca (escassez de demanda internacional por bens primários); iii) desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos; iv) vulnerabilidade a ciclos econômicos e; v) inadequação de técnicas modernas à disponibilidade de recursos. (BIELSCHOWSKI, 2004)

Para entender os argumentos, é necessário percorrer a teoria do desenvolvimento periférico de Pebrisch e da Cepal, a qual parte do conceito de “centro-periferia” para descrever o processo de difusão e progresso técnico mundial. A ideia central da tese cepalina é que o progresso técnico se desenvolveu de forma veloz na indústria dos países centrais, abrangendo também os outros setores da economia, elevando os níveis de produtividade de forma homogênea em toda extensão do sistema produtivo. Por outro lado, como os países periféricos tinham o papel no comércio internacional de munir o centro com matérias-primas e insumos baratos, o progresso técnico foi difundido apenas nos setores ligados a atividade agrária exportadora. Aqui cabe uma ressalva, o setor agrícola não era como um todo dinâmico empregador de uma tecnologia de ponta, existia uma parcela de produtores não vinculados a atividade exportadora que apresentavam baixos níveis de produtividade assim como o resto da economia. Ou seja, a divisão internacional do trabalho não apenas produzia, mas também acentuava as disparidades entre países centrais e periféricos. Com base nessa análise, a Cepal criou a tese de deterioração dos termos de troca, contrapondo-se ao princípio ricardiano de que a distribuição física desigual das técnicas modernas é compensada através da transferência dos ganhos de maior produtividade por meio de preços menores, através dos mecanismos de mercado, desde que prevaleça a concorrência perfeita. (BIELSCHOWSKI, 2004)

A fragilidade que a divisão internacional do comércio expunha os países periféricos ia além de desequilíbrios no balanço de pagamentos, mostrava-se também quando eram geradas perturbações no cenário internacional, como Primeira Guerra Mundial e Grande Depressão, no qual dificulta-se o fluxo de importações. Essas perturbações tornaram-se estímulos para que o processo de industrialização na periferia fosse iniciado.

Examinando de forma adequada, o desenvolvimento econômico dos países periféricos corresponde a outro estágio da difusão mundial das novas formas de progresso técnico, ou, melhor dizendo, do desenvolvimento orgânico da economia mundial. Alguns sinais desse novo estágio já haviam aparecido nos países de produção primária antes da I Guerra Mundial. Mas foi a guerra, com suas dificuldades de manter as importações, que revelou as possibilidades industriais daqueles países, ao passo que a grande depressão dos anos 30 reforçou a convicção de que aquelas possibilidades tinham que ser usadas de modo a compensar, por meio do desenvolvimento interno, o manifesto fracasso do estímulo interno que até então tinha ativado a economia americana. Esta convicção se confirmou durante a II Guerra Mundial, quando a indústria latino-americana, com todas as suas improvisações e dificuldades, tornou-se uma fonte de emprego e consumo para grande e crescente parte da população. (PEBRISCH, 1949, p. 34)

A grande dificuldade que marcou essa nova fase dos países subdesenvolvidos residia no fato de que sua estrutura produtiva era especializada em poucas atividades de exportação, com baixo grau de diversificação e encadeamento produtivo. Ademais, além da especialização, a baixa produtividade preponderava em todos os setores, exceto o ligado as exportações. Nesse contexto, o processo de industrialização gerava quatro tendências dinâmicas. A saber, a tendência ao desemprego, à deterioração dos termos de intercâmbio, ao desequilíbrio externo e a inflação. (BIELSCHOWSKI, 2004) O desemprego é explicado através de uma análise da tecnologia importada, demandante de pouca mão de obra e intenso capital, tendia a elevar os níveis de produtividade, sendo necessários menos operários para manutenção do *quantum* produzido. O desequilíbrio externo é explicado pela necessidade de importar bens de capital para promover o processo de industrialização nos estágios iniciais, fato que tende a se perpetuar, pois a produção industrial, mesmo que em estágios mais avançados, necessita de bens e insumos que não estão disponíveis internamente. Assim, altera-se a composição das importações, mas não necessariamente seu volume. A deterioração dos termos de troca, segundo a Cepal, é outro fator adverso ao processo de industrialização, pois existe uma dependência do desempenho do setor agrário para que seja reunido capital. Como a expansão da demanda internacional por bens primários é lenta, o processo de acumulação tende a ser demasiadamente longo, o que conseqüentemente mantém a tendência à deterioração dos termos de troca. Por fim, mas não menos importante, a tendência a inflação é uma marca do processo de industrialização em economias com uma estrutura semelhante as dos países subdesenvolvidos.

A tese estruturalista da inflação foi uma importante contribuição dessa corrente do pensamento econômico. Para os autores dessa vertente, a moeda se expande, quase sempre passivamente, como uma resposta das autoridades monetárias a elevações de preços de origem estrutural. Sendo assim, a única maneira de evitar a inflação seria promovendo as mudanças estruturais que a provocam, a partir de um esforço de crescimento contínuo e planejado. (BIELSCHOWSKI, 2004)

Além disso, os desequilíbrios do balanço de pagamentos são também apontados por autores estruturalistas como uma das causas básicas da inflação, a partir da ideia de que a redução da capacidade *per capita* de importar pressiona a desvalorização da taxa de câmbio, o que elevará custos e preços internos. O argumento reside no fato de que as exportações de bens primários não se expandem

rápido o suficiente para compensar a demanda por importações da estrutura produtiva que está se formando.

Em meio a esse debate e amadurecimento econômico, nasce a tese de substituição de importações, a partir da ideia de que “[...] o processo é o resultado de uma interação dinâmica entre o desequilíbrio externo e as novas demandas por importação, resultantes da expansão industrial, que, em seu turno, advém do próprio desequilíbrio.” (BIELSCHOWSKI, 2004, p. 25)

Em outras palavras, a instauração de uma cadeia industrial, mesmo que de bens que demandam pouco capital e tecnologia, requer a importação de bens intermediários e de capital. O que acentua a insuficiência da capacidade de importar, gerando mais estímulos para que o PSI seja reforçado em diferentes setores econômicos. Nesse quadro, a corrente estruturalista aponta a necessidade da formulação de um planejamento bem estruturado e coordenado, para instauração de programas de desenvolvimento que evitem desequilíbrio externos e selecionem as atividades a serem estimuladas, de forma a produzir alterações na estrutura produtiva com a criação de novos setores e cadeias produtivas industriais.

Dito isso, a próxima seção tem como objetivo avaliar a lógica e os impactos do processo de inovação sobre a atividade econômica, partindo da ideia de que a inovação é fundamental para a criação de um processo dinâmico endógeno na economia, e conseqüentemente para o desenvolvimento capitalista.

## 2.2 TEORIA NEO-SCHUMPETERIANA

A teoria neo-schumpeteriana, tida como um desenvolvimento da teoria de Schumpeter, contrapõem-se a teoria neoclássica ao assumir que as inovações não devem ser consideradas exógenas, mas sim uma variável que determina a dinâmica do sistema econômico, pois seus impactos geram perturbações no arcabouço institucional e nos hábitos socio culturais. O principal argumento utilizado para a contraposição aos neoclássicos é que os últimos tomam como base uma análise estática comparativa atemporal sujeita a situações hipotéticas de equilíbrio, sem incorporar as interações entre fatores do mercado e não mercado do processo inovativo. Assim, a corrente neo-schumpeteriana, ao incorporar o aprendizado das firmas, assume que os desequilíbrios e assimetrias fazem parte do processo de mudança estrutural, o que fornece um fator de incerteza que acentua a

imprevisibilidade do futuro. Nesse contexto, as diferentes capacidades tecnológicas, rapidez imitativa e estratégia produtiva ganham importância, pois elas determinarão o potencial dinâmico de cada setor, e conseqüentemente as possíveis alterações das estruturas de mercado.

O reconhecimento de uma hierarquia entre setores produtivos quanto aos seus distintos potenciais inovativos e de investimento, de geração de renda e crescimento através de processos de concorrência schumpeteriana, implica uma dinâmica inovativa particular para cada setor. (GUERRERO, 2013, p. 63)

Nesse sentido, a dominância da eficiência schumpeteriana sobre a eficiência keynesiana e sobre a eficiência alocativa ganha relevância.

A eficiência schumpeteriana é definida a partir da vinculação que se estabelece entre o regime tecnológico e o regime da formação da demanda macroeconômica. Isto porque as atividades industriais voltadas para a produção e exportação de produtos de alta tecnologia, além de associarem-se com elasticidade-renda da demanda mais alta (com taxa de crescimento da demanda mundial acima da média – eficiência keynesiana), geram externalidades dinâmicas e retornos crescentes que impulsionam os aprendizados tecnológicos (eficiência schumpeteriana). As inovações atuam para a ampliação das próprias fronteiras de expansão do sistema através da criação de novos espaços de mercado, ou seja, na expansão autônoma da demanda efetiva via investimentos autônomos. (BAPTISTA, 1997, p. 17)

A expansão dos mercados e, principalmente, seu nível de competitividade são dados por fatores internos as empresas, sistêmicos e estruturais, formando um conjunto de fatores críticos que direciona o sucesso competitivo. Esse arcabouço traz como consequência uma relevância do papel do Estado como agente promotor de uma estratégia nacional de desenvolvimento que não apenas crie um ambiente propício à atividade inovativa, mas também administre o seu processo seletivo, de forma a induzir uma trajetória tecnológica que permita seu constante rejuvenescimento e criação de novas tecnologias e produtos.

A partir dessa concepção os autores neo-schumpeterianos apontam que as políticas industriais modernas devem ser munidas de mecanismos que permitam ao governo intervir de forma a aumentar a capacitação do capital humano e a estimular o setor privado a ampliar seus gastos com Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Além disso, afirma-se que o Estado deve criar um ambiente institucional que incentive o

processo inovativo e a concorrência, principalmente em setores com alto potencial inovador (NASSIF, 2005).

Para Gadelha (2002) uma estratégia nacional de desenvolvimento não deve restringir-se a atuação governamental em falhas de mercado, mas sim em condicionar as estratégias de agentes privados e a própria configuração do mercado, articulando uma trajetória de desenvolvimento com uma direção definida. Para o autor, novos paradigmas tecnológicos devem ser incentivados com o estímulo a P&D, desenvolvimento da infraestrutura de Ciência e Tecnologia (C&T) e a criação de instituições que atuarão como pontos de referência em linhas de pesquisa específica. Quanto as inovações que incrementam as trajetórias tecnológicas já existente, o Estado deve estimular os ganhos cumulativos a nível das firmas.

[...] a empresa privada possui liberdade estratégica e, por meio desta, transforma o mercado; porém, é um agente do sistema capitalista submetido à norma de busca do lucro. Sua ação é condicionada pelas formas em que a concorrência se dá em cada mercado, impondo limites a sua atuação. Somente inovará (ou absorverá novas tecnologias) se está se constituir na forma superior de ampliar (ou manter) seus lucros, uma vez que a inovação é a principal forma de obtenção de vantagem competitiva. Se a institucionalidade do mercado, no entanto, favorecer o “lucro parasitário”, a busca do “lucro inovador” será dissipada em favor do primeiro. (GADELHA, 2002, p. 90)

A abordagem de Dosi, Pavi E Soete (1990) sugere que o padrão de especialização tem efeitos cumulativos no longo prazo, o que delimitará as futuras trajetórias de desenvolvimento tecnológico. Além disso, os autores apontam que a tecnologia não é um bem livremente transacionado no mercado e que as diferenças tecnológicas, atreladas as suas distintas capacidades inovativas, são importantes fatores que ajudam a explicar o fluxo do comércio internacional e o grau de inserção de novos produtos no mercado.

Segundo a visão neo-schumpeteriana, a inserção de novos produtos aceitos pela sociedade tende a criar um ciclo expansionista, no qual se espera que empresários aumentem seus investimentos para suprir a demanda criada. É justamente a busca por esse “lucro inovador” que dá dinamismo ao sistema capitalista a partir de novos espaços econômicos. Ou seja, o ambiente institucional que se reflete no mercado define tanto o processo de difusão, quanto de seleção do processo inovativo das empresas. Nesse contexto, as capacitações adquiridas ao longo do tempo ganham importância, pois além de servir como embasamento para a criação

de novos ciclos inovativos, reforçam a importância do ambiente institucional, a partir da afirmação de que o contexto econômico de uma nação, tanto no cenário nacional, quanto internacional, infringe restrições ou estímulos a formulação de novas estratégias produtivas de agentes privados e não-privados, o que influenciará o processo de acumulação de capital e do desenvolvimento industrial tecnológico.

Isso significa que o papel das inovações é maior do que aumentar o nível de produtividade, pois elas também são responsáveis pela criação e expansão do mercado consumidor, contribuindo para o seu crescimento e desenvolvimento. Nesse contexto fica clara a hipótese de que a trajetória de desenvolvimento se dá através da co-evolução da estrutura industrial, tecnológica e das instituições. “Ou seja, a inovação não é resultado de um processo aleatório, mas sim do aprendizado individual e, sobretudo, organizacional, com forte peso da interação.” (DATHEIN, 2003, p. 201).

A afirmação de que a estrutura produtiva, nível de aprendizado tecnológico e quadro de instituições de cada país condiciona sua trajetória tecnológica não invalida análises teóricas abrangentes, entretanto ressalta a necessidade do cuidado ao realizar generalizações. Isso significa também que não necessariamente ações com mesmo peso e medidas surtirão semelhantes efeitos se forem aplicadas em ambientes distintos. Ou seja, uma política empregada na Coreia do Sul pode não surtir os mesmos efeitos se aplicada em Moçambique ou na Argentina.

Em suma, a abordagem neo-schumpeteriana aponta que o ambiente institucional assume um importante papel para o entendimento e planejamento da trajetória tecnológica de uma nação, pois as mudanças institucionais aliadas ao marco regulatório agem diretamente sobre as expectativas de longo prazo dos agentes industriais e, por conseguinte, afetam a dinâmica inovativa de cada setor de forma individual. Assim, segundo Gadelha (2002) as empresas privadas, protagonistas no processo de inovação, formulam sua estratégia a partir de um confronto entre suas competências e o ambiente competitivo que caracteriza o mercado em que estão inseridas. No qual a criação de novos métodos produtivos resulta de uma trajetória de aprendizado tecnológico e organizacional que é desenvolvida a partir de interações entre indivíduos, empresas e Estado. Cabendo ao último criar uma estratégia de desenvolvimento nacional que estimule um ambiente institucional que torne propício o desenvolvimento de uma trajetória tecnológica alinhada ao desenvolvimento econômico sustentável.

Como meio para analisar a relação entre tecnologia, estrutura produtiva e convergência em uma economia internacional, Cimoli et al (2007) sugere que seja utilizada a Lei de Thirwall, no qual a taxa de crescimento de um certo país ( $y$ ) e a taxa de crescimento do resto do mundo ( $z$ ) tendem a ser iguais a relação entre as elasticidades de demanda das exportações ( $\varepsilon$ ) e a elasticidade de demanda das importações ( $\pi$ ), sendo essa a taxa que garante equilíbrio em conta corrente.

O texto sugere ainda que as elasticidades de demanda das exportações e importações são variáveis que expressam em forma condensada a influência dos fatores que atuam do lado da oferta e demanda. Assim, apresenta-se a seguinte representação analítica:

$$y^*/z = \varepsilon/\pi (\psi, E, \Omega)$$

A partir desse modelo pode-se constatar que a taxa de crescimento de um país no longo prazo ( $y^*$ ) em relação a taxa de crescimento média mundial depende ( $z$ ) da relação entre as elasticidades de demanda de exportações ( $\varepsilon$ ) e importações ( $\pi$ ). A relação ( $\varepsilon/\pi$ ) dependerá do hiato tecnológico ( $\psi$ ) entre países, das suas estruturas produtivas ( $E$ ) e de um conjunto de variáveis incidentes sobre a competitividade e demanda externa ( $\Omega$ ), mas que não estão necessariamente vinculadas a tecnologia, como por exemplo subsídios e acordos comerciais. (CIMOLI et al, 2007)

Como pode ser observado, o modelo reforça a tese estruturalista quanto a importância do planejamento e coordenação com vista a criar uma estrutura produtiva embasada na industrialização, a partir da mudança do paradigma tecno-econômico que prevalece na periferia, aproximando-a do centro e reduzindo a o hiato tecnológico. A junção de novos fatores de produção necessárias a esse processo converge a teoria de destruição criadora elencada por Schumpeter, para quem o capitalismo é um processo que está constantemente evoluindo e se reinventando.

Em outras palavras, os ajustes estruturais pretendidos pelos estruturalistas estão intimamente ligados a criação de novos paradigmas tecno-econômico que ocorrem a partir da criação e difusão de inovações, rompendo o estado estacionário em que os ciclos produtivos e de consumo tendem a se repetir de forma contínua. Assim, é possível concluir que a introdução de novos bens, processos, organização industrial e aberturas de novos mercados são os fatores chave para o

desenvolvimento econômico. Pois criam novos ciclos produtivos que levam o capitalismo a caminhos não percorridos.

### 2.3 ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SUAS CONDICIONANTES: DEBATE NO SÉCULO XXI

Como afirmado na seção anterior, o crescimento industrial e o desenvolvimento tecnológico e industrial são processos cumulativos construídos historicamente. Essa concepção implica em um teor evolucionário do progresso técnico, que deve ser entendido a partir de uma abordagem sistêmica em que as especificidades econômicas, institucionais, capacidades sociais e marco regulatório formam o ambiente que determinará não apenas a velocidade de sua difusão, mas também a sua trajetória. (GUERRERO, 2013) Portanto, fatores como a capacidade tecnológica acumulada pela indústria, a dinâmica social (representada pelos hábitos sócio culturais de uma população) e o conjunto de leis vigentes determinarão a composição da estrutura industrial, sua competitividade e o seu padrão de inserção no comércio internacional, representando assim o paradigma tecno-econômico vigente em uma determinada sociedade.

Disto isso, Zysman (1994) aponta a existência de quatro macro-instituições para explicação da trajetória de desenvolvimento das economias. A saber, o caráter do Estado, as características dos sistemas de relações de trabalho, a organização do sistema financeiro e o sistema legal/regulatório. O Estado deve orientar o desenvolvimento industrial a partir da criação de regras e alocação de recursos que estejam alinhadas com suas metas de crescimento, e que possam incluir o apoio à acumulação de capacidades tecnológicas e inovação. O segundo ponto abordado, as relações de trabalho, definem os direitos e disputas entre capital e trabalho. A organização do sistema financeiro condiciona as condutas empresariais e a influência do Estado sobre a indústria. Por fim, o sistema legal/regulatório definirá as “regras do jogo”, delineando os controles de mercado e a organização das firmas. Essa conjuntura aponta que uma análise de longo prazo deve permitir identificar diferentes padrões de oferta associados aos padrões e composições do investimento, aumento da divisão social e técnica do trabalho e acumulação de capacidades tecnológicas construídas e assimiladas no processo de desenvolvimento. (GUERRERO, 2013)

Para Rodriguez (2002), partindo da estrutura centro-periferia, o Estado deve atuar com foco em alterar a estrutura produtiva heterogênea presente nos países subdesenvolvidos, a fim de alterar seu papel no mercado internacional. O que resultará em mudanças nas relações sociopolíticas e nas relações geopolíticas, pois ao alterar a estrutura básica das relações vigentes, interrompe-se os fundamentos da política preexistente, o que gera efeitos sobre as relações geopolíticas de uma nação. No caso dos países centrais, essas alterações tendem a promover mudanças na dinâmica da economia mundial, mediante apoio de instituições internacionais mais relevantes. (RODRIGUEZ, 2002) Por outro lado, o mesmo não ocorre quando a mudança de orientação parte de países periféricos, sendo esse um reflexo de sua posição na divisão internacional do trabalho. Essa mudança de paradigma exigiria também que seja alterada a estrutura ocupacional, o que implica na transferência de trabalhadores para atividades com maior produtividade do trabalho.

Desde esta perspectiva, la cuestión del Estado adquiere especial relevancia. Atañe en forma directa al papel que éste ha de desempeñar en la conducción económica y, más en general, en el diseño y consecución de objetivos a la vez económicos y sociales. (RODRIGUEZ, 2002, p. 40)

Dessa forma, as estratégias de desenvolvimento devem, paralelamente, criar acordos internos amplos e inclusivos, e aliado a isso, estabelecer articulações com países para diminuir suas fragilidades e reforçar suas posições no comércio internacional.

En los días que corren, la reformulación de las estrategias de desarrollo ha de comenzar por el planteo explícito de ecuaciones políticas y geopolíticas. Es decir, por la búsqueda de acuerdos internos amplos e inclusivos, y en conexión con ello, por la articulación de consensos entre países que atenúen su debilidad y favorezcan la defensa de sus posiciones en la negociación internacional. (RODRIGUEZ, 2002, p. 42)

A segunda macro-instituição apontada por Zysman refere-se as relações de trabalho que definem a estrutura ocupacional de um setor produtivo. O complemento ao ajuste na estrutura ocupacional apresentado em parágrafo acima é dado pela concepção de que, segundo Rodriguez (2002), a marca dos países periféricos é o elevado volume de subempregos, que tende a se propagar ao longo do tempo devido a heterogeneidade estrutural.

El concepto de subempleo se apoya en el de heterogeneidad estructural. Esta puede definirse atendiendo a la estructura productiva, o bien a la estructura de la ocupación. Desde el primer ángulo, una estructura productiva se dice heterogénea cuando coexisten en ella actividades, ramas o sectores donde la productividad del trabajo es elevada o “normal”, con otras en las cuales esa productividad resulta muy reducida. A ese tipo de estructura productiva corresponde cierta estructura ocupacional. Una es espejo de la otra. En una economía periférica existe mano de obra ocupada en condiciones de productividad alta o “normal”, que constituye el empleo. Pero se verifica también la presencia de mano de obra ocupada a niveles de productividad muy bajos, que conforma el subempleo. (RODRIGUEZ, 2002, p. 20)

O autor afirma ainda que a revolução tecnológica vigente tem acentuado o problema ocupacional na periferia, pois as novas técnicas tendem a reduzir a mão de obra na estrutura produtiva. Assim, quando um país periférico importa um padrão tecnológico, aumentará a massa de desocupados. Por outro lado, como aponta Cimoli et al (2007) esse ajuste estrutural é necessário para “emparelhar” os níveis de produtividade do trabalho nacional e internacional. Esse emparelhamento, no longo prazo, tende a reduzir tanto a brecha tecnológica entre o centro e a periferia, quanto os níveis de desigualdades dentro da própria periferia. Isso tende a ocorrer porque trabalhadores migrarão das atividades agrícolas para os setores modernos (industriais), e porque o próprio setor industrial se expandirá.

Al inicio, cuando todos los trabajadores están alojados en el sector tradicional, los ingresos son iguales, aunque bajos. A medida que la composición estructural del trabajo se modifica a favor del sector moderno, aumenta el ingreso medio de la población en un contexto de creciente diferenciación salarial. Sube, por lo tanto, el coeficiente de Gini. (CIMOLI et al, 2007, p. 27)

A terceira macro-instituição refere-se à organização do sistema financeiro, cujo ponto de atenção é a grande assimetria existente entre os estágios de desenvolvimento financeiro do centro e da periferia, tangibilizado principalmente pela diferença de tamanho dos mercados, escopo limitado dos mercados secundários em países periféricos e, por fim, aceitação de moedas de países centrais como oficiais. Nesse contexto, a globalização tem exposto os países periféricos a uma situação de vulnerabilidade, devido aos processos especulativos e fuga de capitais correntes quando os mercados financeiros internacionais apresenta instabilidades.

A quarta macro-instituição faz referência ao sistema legal/regulatório que, como apontado anteriormente, define as regras que moldam o ambiente competitivo, determinando seu grau de abertura e incentivos, agindo diretamente sobre as

decisões de empresários, e conseqüentemente sobre a trajetória tecnológica. (GUERRERO, 2013) Nesse contexto, Rodriguez (2002) e Cimoliet al (2007) apontam a importância da existência de um ambiente institucional que promova a integração entre setores produtivos e entre setores produtivos e unidades de pesquisa, como universidades, a fim de estabelecer complementaridades que favoreçam o progresso técnico. Segundo os autores, a periferia é marcada pela ausência de um embasamento institucional que promova essas integrações, e conseqüentemente suas complementaridades.

Estas carencias en las complementariedades y articulaciones guardan una estrecha relación con las imperfecciones y vacíos de la institucionalidad en que se inscriben. Por un lado, son relativamente escasas las entidades no empresariales destinadas al desarrollo científico y tecnológico, en circunstancias que, además, el accionar de las mismas resulta incipiente. Por otro, son también incipientes e incompletos los conjuntos de normas y regulaciones capaces de facilitar o inducir conexiones entre dichas entidades y el ámbito empresarial, así como entre las propias empresas, de modo de enriquecer la cooperación para el desenvolvimiento tecnológico. Desde otra óptica, puede decirse que la conformación y/o la actualización de los SNI periféricos se ven perjudicadas por la falta de un basamento institucional adecuado. (RODRIGUEZ, 2002, p. 13-14)

Em suma, a análise da Cimoli et al (2007), Guerrero (2013) e Rodriguez (2002) criam um arcabouço teórico que aponta a importância, e impactos, do progresso técnico para consolidação de um desenvolvimento econômico sustentável, a fim de que países periféricos superem sua condição de subdesenvolvimento, a partir de alterações em suas estruturas produtivas, sociais, culturais e institucionais. A luz do que foi dito, as quatro macro-instituições e suas relações servem como guia para o debate acerca do desenvolvimento econômico, fornecendo insumos para discussões de diferentes correntes do pensamento econômico, como novo-desenvolvimentismo e o social desenvolvimentismo. O próximo capítulo tem por objetivo apresentar essas escolas e suas respectivas teorias.

### **3 ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO BRASIL A PARTIR DOS ANOS 2000**

A estagnação dos anos de 1990 atrelada a vulnerabilidade externa da economia brasileira influenciaram a criação de novas estratégias de desenvolvimento, nas quais foi deixado de lado o ideário neoliberal, a partir da retomada da importância do Estado como planejador e indutor do desenvolvimento econômico. Para isso, voltaram-se a discutir políticas implementadas durante os governos de Vargas e JK, personificadas na teoria desenvolvimentista. O presente capítulo tem como objetivo apresentar a base teórica do desenvolvimentismo e apresentar duas teorias de desenvolvimento econômico discutidas na atualidade, a saber, o novo-desenvolvimentismo e o social desenvolvimentismo.

#### **3.1 A TEORIA DESENVOLVIMENTISTA**

O desenvolvimentismo nasce com o intuito de apontar um caminho para que países periféricos superem seu estágio de subdesenvolvimento. Para isso, toma a necessidade de um Estado consciente que planeja e atua com o objetivo de alcançar o desenvolvimento econômico através da atividade industrial.

Em Fonseca (2016) o autor afirma que apesar do desenvolvimentismo tomar como necessárias ações intervencionistas, assim como o keynesianismo e socialismo, é de fundamental importância entender sua razão e objetivos. Assim, o autor afirma que o desenvolvimentismo tem em seu cerne a ideia de progresso comtiano. Esse, por sua vez, remete a ideia de que o estágio de desenvolvimento econômico de uma nação não é vinculada às razões biológicas ou raciais, mas sim ao contexto histórico que propiciou diferentes oportunidades e estímulos. Dessa forma, tem-se a concepção de que o “atraso” econômico pode ser revertido, contudo não há motivos para crer que isso ocorrerá através de livres forças do mercado (caso ocorra, é certo que a mudança nas variáveis sociais e econômicas será demasiadamente demorada). Isso implica na concepção de que o desenvolvimento precisa ser guiado e acelerado pelo governo.

O seu objetivo está intimamente ligado à sua razão, pois reflete o desejo de romper as diferenças econômicas entre as nações, através da execução de um projeto de desenvolvimento nacional guiado de forma consciente pelo estado, tendo como base o processo de industrialização dentro da dinâmica capitalista. Ou seja, o

desenvolvimentismo não nega o capitalismo e sua estrutura, mas sim propõem uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico capaz de superar o subdesenvolvimento dentro da dinâmica capitalista.

Após avaliar historicamente mais de dez governos considerados desenvolvimentistas foi possível estabelecer três características comuns, definidas como o núcleo duro do desenvolvimentismo. (FONSECA, 2004) A saber, industrialização, intervencionismo pró-crescimento e nacionalismo. Contudo, o autor afirma também que para um governo ser considerado desenvolvimentista é necessário que essas características estejam organizadas em um plano coeso e sem contradições, formulando uma política econômica abrangente que tem como força motriz o desenvolvimento da indústria.

O desenvolvimento não é apenas uma palavra de ordem a mais, mas o elo que justifica e dá sentido a toda ação do governo, ao legitimar a ampliação de sua esfera nos mais diferentes campos, além da economia propriamente dita: educação, saúde, legislação social, cultura, políticas públicas, etc. Torna-se um *fin em si mesmo*, porquanto advoga para si a *prerrogativa de ser condição para desidratos maiores*, como bem-estar social, ou valores simbólicos de vulto, como soberania nacional. (FONSECA, 2004, p. 227 – 228).

Em outras palavras, para que um governo seja considerado desenvolvimentista, além de apresentar as características do núcleo duro apresentadas por Fonseca (2004) é estritamente necessário que as ações governamentais sejam organizadas e realizadas seguindo uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico clara e consciente. Isso implica que medidas reativas destinadas a apaziguar os efeitos de ciclos econômicos recessivos não são consideradas desenvolvimentistas.

A exemplo de governos desenvolvimentistas Fonseca (2003) cita o primeiro governo de Getúlio Vargas, no qual a intencionalidade industrializante do governo brasileiro pode ser apontada a partir da avaliação das instituições criadas e alteradas ao longo da década de 1930. Segundo o autor, as movimentações realizadas demonstram que Estado buscava exercer sua influência para alterar os mecanismos que definem as relações de produção.

Chama-se atenção, neste aspecto, para as instituições criadas e alteradas na década de 1930 pelo governo, em que atitudes que de forma alguma podem ser entendidas como decorrência linear da política de valorização do café, ou

cuja implementação tenha se verificado sem intenção deliberada de defender e promover o crescimento industrial. (FONSECA, 2003, p. 140)

A síntese desenvolvimentista do primeiro governo de Vargas é apresentada pelo autor da seguinte forma:

Desenvolvimento, então, paulatinamente transformara-se em sinônimo de industrialização. Passava a ser, por excelência, a condição necessária para o país se desenvolver, ou seja, melhorar seus indicadores econômicos e sociais; precisava-se romper com o passado agrário, do marasmo rural e das oligarquias retrógradas. O *desenvolvimentismo*, assim, foi-se formando e consolidando como ideologia, ao nortear e justificar o reordenamento de leis e práticas de política econômica, bem como mudanças e criação de instituições. (FONSECA, 2003, p. 143)

Esse posicionamento é reforçado por Bastos (2006) ao afirmar que a estratégia de desenvolvimento nacional promovida por Vargas estava alinhada aos interesses brasileiros, mesmo que isso representasse um choque aos interesses externos.

Assim, a prática da intervenção era nacionalista não em só em seus objetivos desenvolvimentistas, mas também no sentido em que resultaria em choques de interesse definidos como nacionais pela política de Estado e os interesses constituídos de filiais estrangeiras, seja as que já operassem (concessionárias de energia, bancos e mineradoras, por exemplo), seja as que tivessem apenas concessões para operar, ainda não implementadas (como companhias de petróleo). Ao longo do tempo, outros conflitos ocorreriam com interesses particulares, estrangeiros e locais, que resistissem às políticas nacional-desenvolvimentistas. Como em um jogo dialético, estas contradições reforçava a aura nacionalista de Vargas: contraposta a interesses particulares e egoístas, a ação estatal era legitimada precisamente por almejar o interesse público-nacional, identificado ao desenvolvimentismo e, a partir do final do Estado Novo, também crescentemente ao distributivismo trabalhista. (BASTOS, 2006, p. 243)

A origem do conceito de desenvolvimentismo no Brasil, segundo Fonseca (2004) se dá a partir da coalização das ideias de quatro correntes do pensamento econômico. A saber, os positivistas, papelistas, nacionalistas e defensores da industrialização. O primeiro grupo contribui a partir da aceitação de ações intervencionistas sempre que necessário. Além disso, sendo fruto do iluminismo, apontava que cada homem deveria construir sua própria história, o que fez expandir o ideário de que o Estado tem o dever de ajudar a sociedade a rumar para o progresso.

O segundo grupo, os papelistas, representam o afrontamento ao maior princípio clássico, as finanças sadias materializadas pelo equilíbrio orçamentário. Ao admitir o

crédito, o déficit público e os empréstimos como necessários ao desenvolvimento econômico, essa corrente do pensamento econômico estabeleceu as bases que caracterizam a manobra financeira dos estados desenvolvimentistas.

O terceiro grupo, os nacionalistas, ressaltam os interesses nacionais em detrimento dos interesses estrangeiros, fornecendo ao desenvolvimentismo seu caráter intrínseco. Por fim, os defensores da industrialização aparecem apontando que o liberalismo condenava o Brasil à produção primária e a estagnação econômica.

Em suma, pode-se afirmar que o desenvolvimentismo prega uma estratégia de desenvolvimento nacional marcada por um tipo específico de intervencionismo, pautado em um plano de desenvolvimento claro que tem a indústria como fator chave. Cabe ressaltar que a atividade industrial é ponto central devido ao seu elevado grau de encadeamento e por apresentar maiores oportunidades de ganhos de produtividade.

### 3.2 O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

Em Bresser-pereira (2006) argumenta-se que o desenvolvimento econômico é um processo histórico de crescimento da renda por habitante que tem como objetivo melhorar o padrão de vida da população, sendo resultado da sistemática acumulação de capital e da incorporação de progresso técnico à produção. Ou seja, segundo o autor, o desenvolvimento econômico tem um objetivo claro: a melhoria do padrão de vida da população.

Os muito pobres e destituídos poderão, por longo tempo, em nada se beneficiar do desenvolvimento; mesmo os trabalhadores semiqualiificados poderão ser excluídos dos frutos do desenvolvimento enquanto houver oferta abundante de mão de obra rebaixando os salários. O desenvolvimento econômico poderá, portanto, ser extraordinariamente injusto. Por isso, do ponto de vista ético, o desenvolvimento não pode ser entendido como um único objetivo político. Além da manutenção da segurança pública, que é uma pré-condição, os objetivos independentes da liberdade e da justiça social, está última implicando uma distribuição de renda mais equitativa, são tão ou mais importantes que o desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 210)

A velocidade com que o desenvolvimento econômico é alcançado depende da estratégia nacional, ou ausência dela, guiada por governos que buscam conciliar os interesses das diferentes classes que compõem a nação, a fim de promover a acumulação de capital e a incorporação de conhecimento à produção. Ademais, a

afirmação de que a luta de classes impede o desenvolvimento econômico não é verdadeira, ela inclusive pode acelerar o processo, desde que mantida em limites razoáveis. Isso faz com que as estratégias de desenvolvimento busquem um ponto de equilíbrio na tensão social. A partir disso, Bresser-Pereira (2006) aponta que uma estratégia nacional de desenvolvimento é uma instituição que orienta a ação dos agentes econômicos nacionais e reduz suas incertezas, sendo também um acordo informal entre classes (o que não impede conflitos internos) que tem como objetivo combater a competição externa.

Em outras palavras, uma estratégia nacional de desenvolvimento é uma instituição fundamental de um estado-nação porque estabelece pautas para a ação de empresários, de trabalhadores, das classes médias profissionais, e, dentro desta, da própria burocracia do estado. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 216)

A luz dessa discussão, cabe refletir sobre como superar os desafios presentes no atual estágio de desenvolvimento da economia brasileiro. A saber, o desafio não é mais iniciar um processo de industrialização ou uma revolução industrial, mas enfrentar a desindustrialização provocada por políticas neoliberais, distinguir política macroeconômica de política industrial, mostrar à sociedade uma política macroeconômica que combine com estabilidade de preços e uma financeira com crescimento e fazer frente não mais a uma oligarquia do setor primário-exportador, mas aos capitalistas rentistas e aos interesses estrangeiros no mercado interno. (MOREIRA, AREND, 2016)

Nesse contexto, Bresser-Pereira (2010) afirma que a política econômica deve fortalecer a indústria ao tratar dos gargalos da demanda. Assim, o autor sugere o termo novo-desenvolvimentismo, defendendo que o ponto de estrangulamento brasileiro não se dá pelo lado da oferta, mas sim pelo lado da demanda. O argumento reside no fato de que o desenvolvimento requer altas taxas de investimentos, o que implica uma demanda correspondente, tanto interna, quanto externamente. Contudo, segundo Bresser-Pereira, as demandas tendem a ser insuficientes em países subdesenvolvidos, devido a sua estrutura, no qual a demanda interna é reduzida pela tendência de o salário crescer menos do que a produtividade, enquanto a demanda externa não é alcançada devido a tendência de sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio.

O novo desenvolvimentismo defende que, embora o desenvolvimento também dependa de fatores do lado da oferta, como boas instituições, educação, infraestrutura etc., o ponto de estrangulamento estaria no lado da demanda. Se o desenvolvimento necessita de uma alta taxa de investimento, então é necessário que seja correspondido por boa demanda, interna e externa. Porém Bresser-Pereira afirma que essas demandas tendem a ser insuficientes nos países em desenvolvimento devido a tendências estruturais: a) a demanda interna é deprimida pela tendência do salário crescer menos do que a produtividade, já que há oferta ilimitada de mão de obra barata, criando um problema de insuficiência do mercado interno; b) já a demanda externa não é alcançada devido à tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio, pois não existiria nem uma taxa de câmbio de equilíbrio intertemporal para a conta-corrente do país (teoria neoclássica), nem uma flutuação volátil em torno dela (keynesiana), já que nos países em desenvolvimento a taxa de câmbio não seria controlada pelo mercado, mas por crises no balanço de pagamentos. (MOREIRA; AREND, 2016, p. 215)

Para enfrentar a sobreapreciação cíclica da taxa de câmbio, o novo desenvolvimentismo sugere a criação de um imposto sobre as exportações dos bens primários, que corresponde a diferença entre a taxa de câmbio corrente e a taxa de câmbio de equilíbrio industrial (taxa de câmbio ideal para o desenvolvimento industrial), no qual a receita seria investida em um fundo soberano. Assim, pode-se afirmar que o Estado passa a ter o papel de indutor de oportunidades de investimentos, ao mesmo tempo que cuida para zerar o déficit público (importante num cenário de doença holandesa) e aumentar a eficiência em gastos sociais e em cultura. (MOREIRA, AREND, 2016)

Apontamento semelhante é realizado em Bresser-Pereira (2016), a partir do desenvolvimento das concepções macro e microeconômicas do novo-desenvolvimentismo. A microeconomia parte da premissa de que o mercado é capaz de coordenar os sistemas econômicos, desde que exista competitividade. O aspecto macroeconômico é dado pela hipótese de que os mercados não são capazes de impedir crises financeiras e nem de garantir a existência de demanda. Dessa forma, o autor aponta que o Estado deve prover políticas para que os preços macroeconômicos formem um ambiente em que é possível a alocação eficiente de recursos. Dito de outra maneira, o papel do Estado é muito mais normativo, de incentivar o investimento privado do que de propriamente ser protagonista na produção.

Isso implica que o papel central na mudança estrutural preconizada pelo novo-desenvolvimentismo está reservado ao capital privado, sendo esse o responsável pela elevação do investimento. A função do Estado seria realizar a manutenção de políticas que combatam as tendências estruturais dos salários crescerem menos do que a

produtividade e do câmbio se sobreapreciar ciclicamente. O que incide em intervenções nos principais preços macroeconômicos (câmbio, juros e salários), e não em aspectos mais estruturais, como infraestrutura, política industrial e política social. (MOREIRA, AREND, 2016) Análise semelhante é realizada por Bastos (2012), ao frisar que o governo deve garantir uma taxa de câmbio competitiva não apenas para garantir o equilíbrio em transações correntes, mas também promover um ambiente que estimule a capacidade de diversificação da indústria, tornando possível o atingimento de níveis superiores de tecnologia.

A estratégia proposta pela corrente exportadora envolveu basicamente um elogio a indústria nacional e à sua capacidade de exportar e uma crítica ao que a impediria de exportar mais: a apreciação cambial trazida pela combinação entre abertura financeira e elevado diferencial da taxa de juros (diferencial esse explicado pelo déficit público). A diferença de uma mera defesa particularista dos interesses dos exportadores industriais, não pretende apenas aumentar as exportações industriais, mas fazer delas o motor do crescimento do sistema ou, ao menos, o bálsamo capaz de o sistema dos males do velho desenvolvimentos e neoliberalismo. (BASTOS, 2012, p. 787)

Tendo em vista esse contexto, Bresser-Pereira (2016) afirma que o novo-desenvolvimentismo deve fortalecer o estado fiscal, administrativa e politicamente, para que seja possível dar as empresas nacionais condições de competir no mercado internacional, formulando assim uma teoria de crescimento do tipo *export led*. Em outras palavras, o gargalo da demanda, entrave para o desenvolvimento econômico, deve ser superado a partir do fortalecimento da posição brasileira no comércio internacional, embasado em maiores níveis de produtividade industrial. Dessa forma, nessa nova concepção, opção pelo crescimento puxado pelas exportações, à taxa de câmbio torna-se a "variável chave" da política de desenvolvimento, pois a mesma atua diretamente sobre a competitividade da produção brasileira no cenário internacional.

[...] Mollo e Fonseca (2013) alertam para o fato de que a ênfase da estratégia novo desenvolvimentista se faz na taxa de câmbio, pois o tipo de industrialização sugerida e que faz a economia crescer é aquela voltada para as exportações (*export-led*) e que contrasta com o modelo de crescimento via mercado interno com substituição de importações (*wage-led*). A prioridade, então, parece se dar mais no crescimento econômico do que na elevação dos salários e do PIB per capita. (MOREIRA; AREND, 2016, p. 230)

A crítica realizada por Mollo e Fonseca (2013) aponta que a dinâmica proposta pelo novo-desenvolvimentista, assim como qualquer outra teoria do pensamento

econômico, parte de premissas que não necessariamente são socialmente difundidas. Para boa parte dos críticos dessa vertente, associar o crescimento econômico a política cambial, não priorizando a política industrial, representa uma continuidade do paradigma tecnológico e estrutura produtiva existente, o que tende a perpetuar o problema estrutural da estagnação da produtividade brasileira. (MOREIRA, AREND, 2016)

### 3.3 O SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO

O social desenvolvimentismo, também chamada de desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado, foi fundamentado por economistas ligados ao Instituto de Economia da Unicamp (IE – Unicamp), para quem o mercado interno, quando estimulado por políticas distributivas, é o fator dinamizador da demanda agregada do país. Dito de outra forma, essa corrente do pensamento econômico enfatiza a capacidade de a economia brasileira crescer sob o dinamismo de seu mercado interno, com atuação forte do Estado na distribuição de renda e orientação dos investimentos. (BASTOS, 2012) Ou seja, “Reivindicam uma estratégia nacional não voltada para fora, mas ancorada no dinamismo do mercado nacional, com valorização de salários e distribuição de renda.” (MOREIRA, AREND, 2016, p. 207).

Neste contexto, seus defensores recomendam a continuidade das políticas instauradas a partir dos anos 2000, e ressaltadas pelos governos petistas, como a elevação de salários, ampliação de gastos sociais, fortalecimento de empresas e de bancos de investimento estatais, políticas industriais setoriais, expansão do crédito, habitação popular e erradicação da pobreza. (MOREIRA, AREND, 2016)

Segundo os autores, o social desenvolvimentismo prevê a expansão da renda a partir de três motores: o amplo mercado interno de consumo de massa, a demanda interna pelos recursos naturais brasileiros e, por fim, a demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura. O primeiro motor tem como base um ciclo que tem início na expansão do mercado de consumo, que irá provocar a expansão de investimentos. Dessa forma, através do aumento da relação capital-trabalho, do conhecimento e aprendizado, da inovação e de economias de escala, elevam-se a competitividade e a produtividade, que serão transmitidas aos lucros e salários, transformando-se em consumo. O segundo motor tem origem no potencial gerador de renda e empregos que os setores exportadores de recursos naturais possuem,

podendo se tornar pilares para o progresso técnico e bem-estar social, isto se, tais atividades conseguirem se consolidar como mais do que apenas exportação de produtos de baixo valor agregado. O último motor é o investimento em infraestrutura, devido a sua característica de fazer girar muitos recursos, empregos e externalidades para toda a economia. Desataca-se que além de melhorar setores como transporte e energia, o alto grau de encadeamento desse tipo de investimento acaba por influenciar positivamente diversos setores. (MOREIRA, AREND, 2016)

Essa dinâmica reserva especial papel ao Estado, que tem o dever de intervir de forma a induzir os investimentos, inclusive influenciando a demanda através de repasses às populosas camadas com rendas mais baixas com grande potencial de consumo. Em outras palavras, o papel do Estado como influenciador tanto da alocação de investimentos privados, quanto da distribuição de renda, embasa a estratégia nacional de desenvolvimento promovida pelos sociais desenvolvimentistas. Para isso, o Estado deve direcionar os gastos governamentais produtivos e, até mesmo, os fundos de pensão patrocinados pelo setor público. Nesse contexto, diferente da corrente desenvolvimentista original, o social desenvolvimentismo afirma que o Brasil deve buscar o desenvolvimento não apenas no setor industrial, mas deve valer-se da sua ampla diversidade setorial, promovendo políticas que desenvolvam também o setor agrícola e de serviços. Essa concepção alinha-se com a hipótese de que o mercado é a principal variável dinâmica da economia, a partir da premissa de que, apesar de diferentes graus, todos os setores econômicos geram encadeamentos e contribuem para o efeito multiplicador da renda. Como exemplo, Costa (2012) aponta investimentos a serem praticados.

Devido a seus *efeitos de encadeamento para frente e para trás*, os seguintes investimentos são emblemáticos dessa diversidade do projeto de desenvolvimento, para benefício da sociedade e da economia brasileira:

- i. *Servindústria*: educação e saúde; PNL (Plano Nacional de Banda Larga); trem-bala; ferrovia transnordestina; transposição do Rio São Francisco;
- ii. *Construção*: mobilidade urbana: urbanização de favelas; saneamento básico; financiamento para moradia popular;
- iii. *Extrativa*: mineração; petrosal;
- iv. *Agroindústria*: complexo da soja, inclusive biodiesel; complexo sucroalcooleiro (etanol); complexo de carnes;
- v. *Indústria de Transformação*: encadeada aos setores destacados, seja pelo fornecimento de insumos, seja pelo atendimento da demanda por seus produtos finais. (COSTA, 2012, p. 33 – 34)

A dinâmica da política social desenvolvimentista é explicada por Costa (2012) a partir da afirmação de que essa corrente do pensamento econômico tem origem nos governos petistas, que ao respaldarem a luta sindical pelo ajuste do salário real, corroído pelo processo inflacionário, e reforçarem as reivindicações de direitos trabalhistas, criaram um ambiente de crescimento da renda e do emprego. Aliado a isso, a implementação de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, promoveu o fomento do mercado interno. A análise de Bastos (2012) segue por linha semelhante, ao afirmar que o social desenvolvimentismo é uma iniciativa para interpretar o crescimento advindo das pressões pela elevação do salário mínimo, expansão de crédito ao consumidor e das políticas sociais implementadas pelo partido dos trabalhadores a partir de 2005. Segundo o autor, esse arcabouço expressa a preocupação com a distribuição de renda na base social e política do governo de Lula.

Assim como com o novo-desenvolvimentismo, também são lançadas críticas a teoria social desenvolvimentista. A primeira delas parte de como seria a inserção das empresas nacionais do mercado internacional se o modelo *growth-led export* fosse deixado de lado na busca pelo crescimento através da demanda interna. A segunda crítica reside no fato de que uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico pautada na distribuição de renda dificilmente se propagará no longo prazo, devido as necessidades que tendem a surgir em decorrência da maturação econômica. Isso porque a expansão do mercado interno de massas tende a pressionar os pontos de estrangulamento da estrutura produtiva e logística, dado que a oferta não necessariamente aumente na mesma escala que o processo distributivo, implicando na necessidade de investimentos. Assim, surge uma pressão sobre o orçamento fiscal, no qual a verba federal passará a ser disputada pelas solicitações redistributivas e pela necessidade de investimentos. Agora, tendo em vista que o social desenvolvimentismo está atrelado a geração petista, a pergunta a se fazer é: como esse quadro se desenrolou durante o governo do Partido dos Trabalhadores (PT)? Os dados apresentados no capítulo posterior apontarão que as políticas redistributivas foram exercidas em conjunto com outros programas governamentais, como a política industrial, tecnológica e de comércio exterior (PITCE), além de terem sido reforçadas em um momento em que o cenário internacional era favorável, formando um ambiente em que a distribuição de renda não representava um entrave ao plano político governamental.

Por fim, ao quadro abaixo apresenta de forma resumida um comparativo entre as correntes novo-desenvolvimentista e social desenvolvimentista.

Quadro 1 - Comparação entre o Novo Desenvolvimentismo e o Social Desenvolvimentismo

<b>CONCEPÇÃO</b>	<b>NOVO DESENVOLVIMENTISMO</b>	<b>SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO</b>
Orientação	Alguma confiança nas virtudes do mercado	Pouca confiança nas virtudes do mercado
Elementos dinâmicos da demanda agregada	Mercado externo e investimentos privados	Mercado doméstico (reforçado por políticas de distribuição de renda) e investimentos públicos
Papel do Estado	Gestão dos preços macroeconômicos fundamentais	Elaboração de políticas distributivas
Variáveis dinâmicas chave	Taxa de câmbio	Salário real
Política Fiscal	Rígido controle dos gastos públicos	Política responsável, mas com menor rigidez nos gastos públicos quando necessário

Fonte: Adaptado de Paulani (2017, p. 142)

#### **4 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO BRASIL NO GOVERNO LULA ENTRE 2003 – 2010**

O Brasil seguiu uma trajetória de crescimento econômico que se estendeu da década de 1930, a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas, até o início de 1980, quando a crise da dívida pública externa criou um cenário insustentável. Como resposta o Estado lançou uma série de planos de estabilização heterodoxos, como o congelamento de preços e salários. As políticas de cunho neoliberal do receituário do Consenso de Washington foram adotadas com maior ênfase a partir do governo de Collor, alterando a estratégia de desenvolvimento econômico brasileira. Nesse contexto, a expansão da capacidade produtiva através do processo de substituição de importações perda espaço para políticas que visavam estimular à competitividade através da modernização e reestruturação da indústria. (CANO; SILVA, 2010)

As reformas estruturais executadas por Collor consistiam na abertura comercial e financeira, desregulação dos mercados, aumento do investimento externo direto e privatizações da economia brasileira. O objetivo era expor a indústria nacional a competição internacional através da redução no nível de proteções tarifárias, não tarifárias e subsídios. Essa opção tinha a premissa de que as empresas que conseguissem se adequar ao novo quadro concorrencial sobreviveriam e passariam a integrar um mercado global. Dessa forma, a política industrial do período era orientada para a liberalização comercial, atração do capital estrangeiro e privatizações de estatais. Como resultado, foram realizadas reduções tarifárias e privatização de setores antes considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional. Em um contexto de alta inflacionária, a abertura comercial era vista como uma ferramenta para frear a elevação de preços, devido ao aumento da oferta.

Apesar dos esforços governamentais, a espiral inflacionária brasileira seguiu ganhando força no início da década de 1990, resultando no aprofundamento da instabilidade econômica. Esse quadro passou a ser alterado a partir da criação do Plano Real. Segundo Fonseca, Cunha e Bichara (2013) o plano de estabilização empreendido em 1994 foi capaz de romper com a trajetória de crescimento inflacionário, entretanto aumentaram a fragilidade nacional ao adotar uma âncora cambial e a política de juros elevados. A redução da liquidez financeira internacional ocorrida na segunda metade da década de 1990, a desvalorização cambial de 1999 e a tutela do FMI marcarão o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. Por fim,

o quadro otimista proveniente da estabilização cedia espaço à estagnação econômica deterioração do mercado de trabalho e aprofundamento do passivo fiscal.

#### 4.1 PRIMEIRO GOVERNO LULA: PLANO DE CONTINUIDADE

Para Fonseca, Cunha e Bichara (2013), opinião compartilhada por Moraes e Saad-filho (2011), o quadro econômico e institucional instaurado em 2002 representaria um grande desafio ao governo eleito, devido aos desajustes nos estoques de dívida pública e a desvalorização cambial. Nesse cenário, Fonseca, Cunha e Bichara (2013) apontam que a dívida líquida do setor público era superior a 50% do produto interno bruto (PIB) e possuía um prazo de maturação curto. Aliado a isso, a taxa de câmbio apresentava uma desvalorização nominal de 60% devido as incertezas associadas a possível eleição de um partido historicamente alinhado as premissas esquerdistas.

Todavia, às vésperas das eleições de 2002, o Brasil havia acumulado significativos desajustes nos seus estoques de dívida pública e externa. A dívida líquida do setor público já estava acima de 50% do PIB, tinha seu prazo de maturação encurtado cada vez mais (com um giro médio inferior a três anos), apresentava um custo de carregamento de cerca de 8% do PIB (juros nominais sobre a dívida) e terminou o ano de 2002 com um perfil de indexação em que os títulos atrelados à variação cambial respondiam por 1/3 da dívida total. Ademais, as incertezas associadas ao processo eleitoral fizeram com que a taxa de câmbio disparasse, com uma desvalorização nominal de 60% entre janeiro e outubro de 2002. (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013, p. 416)

Em meio a esse cenário, os candidatos assumiram o compromisso de respeitar os contratos estipulados e de empreender políticas para manutenção da estabilidade econômica. Essa promessa foi exteriorizada por Lula através da Carta ao Povo Brasileiro, ainda no período eleitoral, sendo considerada pelos agentes financeiros como uma sinalização de que até mesmo o maior representante da esquerda brasileira da época respeitaria as instituições construídas nos governos anteriores.

As primeiras medidas anunciadas por Lula apontavam que seria dada continuidade à política econômica empreendida por Fernando Henrique Cardoso, tendo como pilares uma combinação do regime de metas de inflação, câmbio flutuante e política de geração de superávit primário. (CANO; SILVA, 2010).

Em Barbosa e Souza (2010) os autores apontam que o ajuste macroeconômico do governo Lula se deu no campo monetário e fiscal. No primeiro, além de ajustar para cima a meta de inflação fixada pelo governo anterior, em paralelo o Banco Central aumentou a Selic em 1,5%, passando a vigorar a taxa de 26,5% a partir de fevereiro de 2003. A partir de 2004 a economia passou a crescer de forma acelerada, devido ao impacto expansionista da apreciação cambial que instigou a redução da inflação e taxa básica de juros. Naquele mesmo ano a Selic chegou ao patamar de 16%, enquanto a inflação acumulada dos últimos doze meses medida em abril registrava a marca de 5,6%. Como consequência, temendo a retomada do processo inflacionário, o Banco Central elevou a taxa de juros em setembro. O resultado foi uma redução de 2,5% no crescimento do país, chegando à marca de apenas 3,2% em 2005.

O ajuste fiscal se deu na meta de resultado primário, alterada de 3,75% para 4,25% do PIB, o que enfatizava o compromisso governamental com o equilíbrio fiscal. Para isso, foi realizada uma pequena reforma tributária que elevou a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) das instituições financeiras para 4%, ampliou a base de Cálculo da Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) sobre empresas prestadoras de serviço para 32% se optassem pelo regime de lucro presumido, e estendeu o programa de integração social (PIS) e Cofins para importações e a extinção da Contribuição Provisória Sobre a Movimentação Financeira (CPMF). Além disso, foi realizada uma reforma previdenciária que aumentou o teto de contribuição ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), introdução da idade mínima para aposentadoria de servidores públicos (fixada em 55 anos para mulheres e 60 para os homens) e estabeleceu a contribuição previdenciária de 11% sobre os servidores inativos, alíquota incidente sobre os rendimentos que ultrapassassem o teto de contribuição previdenciária. A minirreforma gerou um aumento da receita governamental que foi destinada ao aumento do superávit primário (reduzindo a dívida pública em relação ao PIB) e as transferências de renda as classes mais pobres.

A política de acolhimento das classes mais pobres foi realizada em conjunto com um quadro de medidas microeconômicas para estimular o consumo interno para aquecer os mercados nacionais. A saber, o plano de valorização do salário mínimo aumentava o poder de compra da população, propiciando que as classes com menor poder aquisitivo aumentassem sua parcela na demanda, que geralmente é focada em produtos produzidos internamente. Paralelo a isso, o governo estimulou a expansão

do crédito não somente para pessoas jurídicas, mas também para pessoas físicas a partir da criação do crédito consignado e da promoção do crédito habitacional submetido a alienação fiduciária. Como último ponto de ajuste, cabe citar a lei de falências que trouxe maior confiança e segurança ao empresariado.

A análise do quadro externo revela que entre 2004 e 2005 há um forte crescimento do saldo comercial e em conta corrente, guiados pela aumento expressivo das exportações que alcançaram a marca de US\$ 118,3 bilhões em 2005, o que corresponde a um aumento de quase 100% se comparado com o ano de 2002 (US\$ 60,4 bilhões). Esse quadro é explicado pelo crescimento da economia mundial que aumentou o volume e valor das exportações brasileiras, taxa de câmbio competitiva e a extensão do PIS-Cofins às importações (atenuando o impacto do crescimento das importações). Além disso, (Barbosa; Souza, 2010) afirmam também que esse período marca o retorno gradual de financiamento externo a economia brasileira.

Avaliação semelhante é realizada por Fligespan (2009) no qual afirma-se que entre 1999 e 2005 o Brasil deixou uma posição deficitária, passando a lograr um expressivo superávit puxado por um cenário internacional favorável, no qual tanto as quantidades, quanto os preços das exportações mundiais cresceram. Para o caso brasileiro, o autor afirma que a posição superavitária foi alavancada principalmente pelo aumento da quantidade exportada, que contou com ganhos de competitividade não apenas em produtos tradicionais, mas também em bens não-tradicionais, como automóveis, aviões e tratores.

A avaliação do desempenho dos produtos reafirmou a importância do aumento das exportações e das variações do *quantum* para explicar a variação do saldo comercial brasileiro. Além disso, identificou ganhos de produtividade em produtos considerados tradicionais, ligados à base produtiva primária, a recursos naturais abundantes e/ou à exploração de mão-de-obra barata, mas também apontou avanços em produtos não-tradicionais, como automóveis, autopeças, aviões, tratores e máquinas. No entanto, os ganhos de competitividade destes produtos não-tradicionais não foram suficientes para marcar uma mudança estrutural na pauta exportadora brasileira, que continua dominada por setores intensivos em recursos naturais, segundo a classificação da OCDE. (FLIGESPAN, 2009, p. 45-46)

Na avaliação de Fonseca, Cunha e Bichara (2013), os resultados em conta corrente passam a ser superavitários a partir de 2003 em grande parte pelo favorável cenário externo, contribuindo para a redução da dívida pública se comparada ao PIB, o que estimulou uma queda do risco-país e melhora dos indicadores de solvência

externa. O recuo da inflação, em torno de 4% ao ano também foi ressaltada pelos autores.

A recuperação de um maior dinamismo em termos de crescimento se deu a partir da exportação, beneficiada pelo crescimento da economia mundial e pela taxa de câmbio mais competitiva depois da mudança no regime cambial, em 1999. Entre 2001 e 2003, a demanda externa apresentou uma contribuição positiva e superior à demanda doméstica, ao passo que, depois de 2004, a expansão do gasto doméstico passou a liderar o crescimento. No ciclo virtuoso que então se inaugura, verificou-se uma sensível recuperação do emprego, da massa real de rendimentos do trabalho e do crédito. (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013, p. 419)

Quanto a política industrial empreendida, segundo Cano e Silva (2010), o primeiro governo Lula realizou uma atualização através da criação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITEC), elaborada por especialistas de diferentes setores, representando um marco na história brasileira, pois após vinte anos de esquecimento, a política industrial volta a ser considerada uma importante instrumento para alcançar o desenvolvimento econômico. Para isso, foram criados três pilares: (i) linhas de ação horizontal (inovação e desenvolvimento tecnológico, modernização industrial e construção de um ambiente institucional propício ao aumento da capacidade produtiva), (ii) opções estratégicas (semicondutores e softwares) e (iii) atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia e combustíveis renováveis).

Esse novo posicionamento estratégico resultou predominantemente em ações horizontais, como o Programa Modermaq, isenção de alíquotas de IPI para bens de capital e a promoção da isonomia de carga tributária entre produtos importados e exportados. Entretanto, o conjunto de medidas não foi capaz de reafirmar com solidez, do ponto de vista industrial, a posição econômica brasileira no mercado internacional, devido à falta de articulação da política macroeconômica com as ações empreendidas. (CANO; SILVA, 2010).

Análise semelhante é realizada por Guerrero (2013), no qual se afirma que a PITCE representa uma retomada da política industrial brasileira, tendo como objetivo aumentar a competitividade internacional, a partir do estímulo da difusão tecnológica em setores com maior propensão a induzir a atividade econômica. Ou seja, a ênfase da política não era a construção de novos setores, mas sim o fortalecimento da estrutura já existente, construída a partir de uma série de ações pertencentes a uma

estratégia de desenvolvimento que compatibilizasse a nova política industrial com as condições macroeconômicas vigentes.

As ações na implantação da PITCE estariam articuladas às linhas de inovação e desenvolvimento tecnológico; inserção externa; modernização industrial; capacidade e escala produtiva; opções estratégicas de estímulos aos setores de semicondutores, softwares, fármacos e medicamentos; bens de capital; e estímulos em áreas como a biotecnologia, nanotecnologia, biomassa, energias renováveis. Ao colocar a inovação, a difusão e o desenvolvimento tecnológico com o devido fortalecimento do Sistema Nacional de Inovações no centro de sua formulação, e selecionar que são caracterizados justamente pela transversalidade no tecido econômico (não apenas industrial) como o de semicondutores, software e bens de capital, a PITCE avançou como ênfase da política industrial como estratégia de desenvolvimento. (GUERRERO, 2013, p. 181)

Contudo, apesar do autor frisar as alterações no marco regulatório que incentivariam a política industrial, como a Lei da inovação, criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial e a Lei de Biossegurança, as dificuldades de implantação em suas fases iniciais são alvos de críticas. Essas respaldam-se na incompatibilidade dos objetivos entre a política industrial e econômica e no insuficiente aparato institucional.

Essas incompatibilidades atreladas as pressões políticas causadas por escândalos de corrupção e por taxas de crescimento menores do que outros países em desenvolvimento levaram o ministro da fazenda Antônio Palocci a renunciar em março de 2006, marcando o fim da política de continuidade baseada no tripé criado por Fernando Henrique Cardoso. O novo ministro, Guido Mantega, assume com a missão de promover o desenvolvimento econômico a partir de um conjunto de práticas heterodoxas que viriam a caracterizar o segundo governo de Lula.

#### 4.2 SEGUNDO GOVERNO LULA: UM NOVO POSICIONAMENTO

O segundo governo de Lula é marcado pela inflexão da política econômica adotada pelo governo, no qual a diretriz de cunho neoliberal é abandonada a partir de um conjunto de práticas que visavam estimular o crescimento econômico.

Segundo Barbosa e Souza (2010) três iniciativas ligadas a política fiscal marcam o período: i) elevação do salário mínimo; ii) aumento do investimento público; e iii) reestruturação salarial dos funcionários públicos. A primeira ação tinha como objetivo repor o poder de compra perdido nos anos de inflação para aumentar a

capacidade de consumo da população, de forma que fosse criado um ambiente em que o mercado interno agisse como estimulante da produção. Com essa perspectiva, registrou-se uma elevação do salário mínimo de 24,7% entre 2006 e 2008.

A segunda iniciativa, ainda em 2006, foi desenvolvida para revitalizar as estradas brasileiras. Entretanto, o programa de maior peso e importância foi lançado em 2007, o PAC (programa de aceleração do crescimento), um instrumento utilizado pelo governo para induzir o desenvolvimento da infraestrutura de setores estratégicos para a modernização do país. Esperava-se com isso atuar sobre os gargalos que travavam o desenvolvimento econômico. Inicialmente o escopo de atuação estava ligado ao setor de transporte e logística, energia e, por fim, infraestrutura social. Contudo, ao longo de sua vida, o PAC foi ampliado aumentando sua área de abrangência. Cabe dizer que, além dos investimentos diretos, o programa previa uma série de desonerações tributárias, que foram ampliadas em 2008 com a implantação da política de desenvolvimento produtivo (PDP). Segundo Barbosa e Souza (2010) o conjunto de iniciativas tinha como objetivo incentivar o investimento privado e o consumo.

A reestruturação do quadro público foi a terceira iniciativa tomada pelo governo. Ela foi realizada a partir de três etapas. Na primeira os salários das carreiras públicas foram reajustados para cima, tendo como intuito atrair profissionais qualificados. Na segunda o governo ampliou o número de cargos públicos para suprir a carência de áreas ligadas a fiscalização, saúde e educação e, por fim, a última ação governamental foi dirigida a substituição de funcionários terceirizados por servidores públicos.

Aliás, o aumento do número de empregos não se restringiu apenas ao setor público, mas sim a econômica como um todo, sendo gerados entre 2006 e 2008 em torno de 4,3 milhões de empregos formais, levando a taxa de desemprego a 6,8% em dezembro de 2008. Acompanhando esse movimento o mercado de crédito foi expandido, dobrando entre dezembro de 2005 e 2008 as emissões primárias, totalizando R\$ 400 bilhões. (BARBOSA; SOUZA, 2010)

Uma avaliação da política industrial realizada por Cano e Silva (2010) aponta a continuidade da PITCE, e ressalta a importância da PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo) como estímulo a atividade industrial.

Batizada de Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP e apoiando-se em diversos tipos de medidas (tributária/fiscal. Financiamento, poder de compra por parte do governo, aprimoramento jurídico, regulação e apoio técnico), a nova política tem como objetivo a sustentação de um longo ciclo de desenvolvimento produtivo, apoiado no investimento, na inovação, na competitividade das empresas e na ampliação das exportações. (CANO; SILVA, 2010, p. 11)

Sendo dividido em três grandes blocos, o primeiro incluía programas para consolidar e expandir a liderança brasileira em setores como aeronáutica, mineração, siderurgia e pecuária. O segundo tinha como objetivo consolidar a competitividade em áreas ligadas ao complexo automotivo, bens de capital, perfumaria e entre outros. Por fim, a terceira área de atuação era destinada a áreas estratégicas, como nanotecnologia, complexo industrial de defesa e energia nuclear. (CANO; SILVA, 2010)

Nesse ambiente, a inflação manteve-se estável no período, deteriorando-se em 2008 devido à alta de preços das commodities, beirando o teto estimado pelo governo para o ano, cerca de 6,5%. Para evitar que a meta fosse atingida, além de reduzir impostos indiretos ligados ao trigo e combustíveis, a Selic foi elevada para 11,75% em abril.

Esse quadro foi agravado pela crise financeira que eclodiu em setembro de 2008, que induziu os bancos e agentes financeiros a optarem pela liquidez, representando uma forte contração na oferta de crédito doméstico. Nesse cenário, além da alta de preços das commodities que reduziu o volume do comércio internacional, prejudicando o desempenho de exportadores brasileiros, houve uma redução da confiança de investidores e consumidores, gerando uma queda na demanda doméstica. Isso resultou em uma reversão do cenário econômico interno, fazendo com que os objetivos a que a PDP se propunha alcançar se tornassem distantes.

Como resposta à crise instaurada, foram intensificadas medidas tidas como anticíclicas que já estavam sendo praticadas. Dentre as quais vale citar o aumento da transferência de renda as famílias brasileiras, políticas de valorização do salário mínimo, manutenção do programa de investimentos do PAC e do cronograma de reajustes salariais (e contratações públicas) e, por fim, intensificação das desonerações tributárias. Ademais, além dessas medidas, o governo passou a atuar de forma a expandir a liquidez tanto em moeda nacional, quanto internacional. Para isso, utilizou as reservas internacionais para oferecer linhas de crédito de curto prazo

para financiar exportações, enquanto o Banco Central reduziu o depósito compulsório bancário. Contudo, como a Selic permanecia alta, o que prorrogava o clima de incerteza, a União incentivou o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal a aumentar a concessão de crédito e reduzir seus spreads. Aliado a isso, o governo promoveu uma política fiscal baseada em desonerações tributárias temporárias, como redução de IPI.

Dentre as ações estruturais adotadas no período, vale destacar a revisão da alíquota do imposto de renda, lançamento do programa “Minha Casa, Minha Vida” e ajustes na taxa real de juros. A primeira ação resultou na criação de duas novas alíquotas de imposto de renda, passando a existir cinco faixas ao invés de três. O segundo ponto tinha como objetivo promover a recuperação econômica através do estímulo à construção civil, um setor intensivo em mão de obra e que possui um alto grau de encadeamento produtivo. Por fim, o governo promoveu uma redução da taxa de real de juros, chegando a 5% ao ano após a crise.

#### 4.3 DESCONCENTRAÇÃO DE RENDA E ÍNDICE DE GINI

Uma das principais marcas do governo de Lula era a premissa de que uma redução das desigualdades se fazia necessária. Isso levou o governo a criar uma série de mecanismos que além de gerar o desenvolvimento econômico, tinham como objetivo acolher as classes mais pobres. Nesse sentido foi realizada, como já citado neste trabalho, uma política de valorização do salário mínimo que tinha como objetivo recuperar o poder de compra perdido pela população devido aos anos de inflação, criando um ambiente propenso ao consumo. Ademais, o governo não apenas expandiu programas assistencialistas já existentes, mas também formulou novos programas.

Conforme apontado por Fonseca, Cunha e Bichara (2013) o programa Bolsa Família foi expandido a aproximadamente onze milhões de famílias, o que significa uma abrangência quase três vezes maior se comparada ao escopo anterior. Os autores apontam também o aumento do salário mínimo, registrando um crescimento próximo aos 57% em termos reais entre 2002 e 2010. Aliado a isso, o aumento do número de empregos formais, incentivado pelo aumento do consumo interno, fez o coeficiente de Gini cair de 0,596 para 0,543 entre 2001 e 2009. Ou seja, a política

econômica empreendida no período corroborou para o ciclo de crescimento brasileiro que geralmente é marcado pelo aumento da concentração de renda e exclusão social.

Análise semelhante é realizada por Fonseca, Arend e Guerrero (2018, no prelo) na qual afirma-se que o governo Lula assumiu o poder com o compromisso de reduzir as desigualdades tanto de renda, quanto de raça e gênero. Para isso, conforme apontado na análise anterior, além de realizar uma política de valorização do salário mínimo, foi posto em prática um plano com objetivo de reduzir a taxa de desemprego. Segundo os autores, percebe-se que no período há uma redução do coeficiente de Gini.

A opinião de Erber (2011) segue por linha semelhante, na qual o autor frisa que as políticas governamentais deveriam ser direcionadas de forma a atingir um público que realmente carecia delas.

Reconhecida a prioridade a ser dada a uma distribuição de renda mais equitativa, inclusive para os objetivos de maior crescimento, recomendava-se não só o investimento em capital humano através da educação, como políticas “focalizadas” nos “pobres”. A “focalização” que seguia o cânone estabelecido por instituições internacionais como o Banco Mundial, encontrava apoio no diagnóstico de que os gastos sociais feitos pelo Estado brasileiro eram significativos – o problema estava na sua eficácia, posto que parte substancial destes gastos estaria dirigida aos “não pobres”. A solução, pois, era a “focalização” nos “pobres” através de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, mesmo que tal orientação estivesse em oposição ao “universalismo” defendido pelo PT. O Bolsa Família viria a concretizar a focalização. (ERBER, 2011, p. 38-39)

Além dos pontos já citados, Paulani (2017) ressalta a importância do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e do Financiamento Estudantil (FIES) como programas de inclusão social que, através de incentivos a educação, tinham como objetivo reduzir as desigualdades sociais. Apontamento semelhante é realizado ao programa *Luz Para Todos*, iniciado em 2003, levou luz elétrica a mais de três milhões de famílias no meio rural, e o *Minha Casa Minha Vida*, constituindo um programa que subsidiava a produção e a aquisição de moradias.

Dessa forma, conforme apontado pelos autores, é inegável a construção de um plano para redução das desigualdades no período, sendo esse criado como um mecanismo ativo na política de desenvolvimento econômico.

#### 4.4 INDICADORES ECONÔMICOS

Os indicadores econômicos do período Lula apontam que a política empreendida não resultou apenas em uma melhor distribuição de renda, ponto discutido na seção anterior, mas também um aumento do PIB, redução da taxa de desemprego e inflação. Por outro lado, os dados mostram também que os setores tradicionais, conforme apontado pela CEPAL como característico dos países periféricos, apresentaram taxas de crescimento médio maior que os vistos na economia como um todo.

A tabela 1 apresenta o crescimento percentual do PIB no período, demonstrando que durante o governo Lula (2003 – 2010) o PIB cresceu a uma taxa média de 4,1% ao ano, enquanto no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), a taxa média de crescimento foi próxima de 2,3%.

**Tabela 1 - Taxa de crescimento anual do PIB**

Ano	Taxa de Crescimento (%)
1995	4,4
1996	2,2
1997	3,4
1998	0,0
1999	0,3
2000	4,3
2001	1,3
2002	2,7
2003	1,1
2004	5,7
2005	3,2
2006	4,0
2007	6,1
2008	5,2
2009	-0,3
2010	7,5

Fonte: Adaptado de IPEA (2017).

É sabido que o contexto econômico e político era distinto nos períodos, o que torna a comparação pouco robusta. Contudo, a mensagem que deve ficar clara é que a equipe econômica do PT não apenas procurou preservar a estabilidade conseguida no governo anterior, mas também se valeu dela para criar uma série de instrumentos econômicos que permitissem o crescimento do país e aumento das reservas cambiais. Essas, conforme aponta a tabela 2, mais do que quintuplicaram, apontando que o Brasil deixou a posição de tomador de empréstimos tornando-se um credor mundial.

**Tabela 2 - Evolução das reservas internacionais**

<b>Ano</b>	<b>Reservas Internacionais (U\$ milhões)</b>
2003	49.296
2004	52.935
2005	53.799
2006	85.839
2007	180.334
2008	206.806
2009	239.054
2010	288.575

Fonte: Adaptado de IPEA (2017).

Dentre os fatores que contribuíram para a reversão desse cenário estão a taxa de inflação que, conforme aponta a tabela 3, não apresentou grandes descolamentos no período.

**Tabela 3 - Evolução da taxa de inflação**

<b>Ano</b>	<b>INPC</b>	<b>IPCA</b>	<b>IPA-EP-DI</b>	<b>IGP-DI</b>
2003	10,38	9,30	6,26	7,67
2004	6,13	7,60	14,67	12,14
2005	5,05	5,69	-0,97	1,22
2006	2,81	3,14	4,29	3,79
2007	5,16	4,46	9,44	7,89
2008	6,48	5,90	9,80	9,10
2009	4,11	4,31	-4,08	-1,43
2010	6,47	5,91	13,85	11,30

Fonte: Adaptado de IPEA (2017).

Comparação entre os índices de preços médios de anos consecutivos.

Isso se deve ao fato de que o Banco Central e o governo utilizaram uma série de mecanismos monetários e fiscais para manter o indicador dentro de padrões tidos como aceitáveis. Cabe citar também a elevação no preço das commodities (tabela 4), devido principalmente a expansão da demanda mundial. Outro fator relevante refere-se tanto a quantidade, quanto ao valor das exportações que apresentaram um significativo aumento.

**Tabela 4 - Evolução do índice de preços das commodities (continua)**

<b>Ano</b>	<b>Índice de Preço</b>
2002	100
2003	119,94
2004	135,5
2005	150,68

<b>(conclusão)</b>	
<b>Ano</b>	<b>Índice de Preço</b>
2007	182,69
2008	264,78
2009	181,76
2010	244,47

Fonte: Adaptado de IPEA (2017).  
Índice (jan. 2002 = 100)

A tabela 5 ilustra esse ponto, apontando também para a maior importância dos produtos básicos frente aos manufaturados, o que corrobora com a hipótese de uma reprimarização da economia brasileira.

<b>Tabela 5 - Índice de preço e quantum de exportação</b>				
<b>Ano</b>	<b>Básicos</b>		<b>Manufaturados</b>	
	<b>Preço</b>	<b>Quantum</b>	<b>Preço</b>	<b>Quantum</b>
2003	67,7	77,7	75,7	70,1
2004	80,4	88,1	80,2	88,3
2005	91,4	94,3	89,0	97,9
2006	100,0	100,0	100,0	100,0
2007	114,5	111,8	108,4	103,2
2008	161,8	112,1	126,0	98,1
2009	133,4	115,3	118,6	75,7
2010	174,0	128,4	128,7	82,4

Fonte: Adaptado de IPEA (2017).  
Base: média de 2006 = 100

Essa teoria é reforçada pela tabela 6, a partir da análise da taxa de crescimento do PIB sob a ótica da oferta, no qual a agropecuária apresentou uma média superior a indústria de transformação.

<b>Tabela 6 - Taxa de crescimento do PIB sob a ótica da oferta (em % a.a.)</b>		
<b>Período</b>	<b>Agropecuária</b>	<b>Indústria de Transformação</b>
2003	8,31	2,66
2004	2,00	9,08
2005	1,12	2,24
2006	4,64	1,23
2007	3,25	6,14
2008	5,77	4,15
2009	-3,73	-9,26
2010	6,70	9,19

Fonte: Adaptado de IPEA (2017).

## 4.5 DISCUSSÃO EM PAUTA: ANÁLISE DESENVOLVIMENTISTA NO GOVERNO LULA

O debate acerca da política empreendida no segundo governo de Lula divide o meio acadêmico. Há autores como Gonçalves (2012), Faé (2017) e Fonseca, Arend e Guerrero (2018, no prelo) apontando que o período não deve ser enquadrado como desenvolvimentista devido à ausência, ainda que parcial, de importantes características desse arcabouço teórico. Por outro lado, autores como Barbosa e Souza (2010), Motta (2012) e Ferraz (2009) enfatizam o caráter desenvolvimentista do período, debruçados sobre a ideia de que o segundo governo marca o retorno da política industrial direcionada por ações do Estado. Há ainda Morais e Saad-Filho (2011) afirmando que o período possuía um caráter híbrido, no qual aparecem traços neoliberais e desenvolvimentistas.

### 4.5.1 Análises que negam a prática desenvolvimentista

A análise do período realizada por Gonçalves (2012) indica que o governo de Lula não pode ser considerado desenvolvimentista. Para isso, o autor toma como base dados que atestam a desindustrialização, reprimarização das exportações, perda de competitividade internacional, aumento da vulnerabilidade externa e o crescimento da subordinação financeira.

A desindustrialização, caracterizada pelo autor como a queda da relação entre o valor adicionado na indústria de transformação e o PIB, é uma das principais marcas do período, apresentando uma redução de 18% em 2002 para 16% em 2010. Além disso, Gonçalves (2012) aponta que o crescimento médio do valor adicionado da mineração no período 2002-2010 foi de 5,5%, enquanto a agropecuária registrou a marca 3,2% e a indústria apenas 2,7%. Como explicação para esse cenário cita-se a ascensão de preços das commodities, que direcionou o investimento em capacidade produtiva intensiva em recursos naturais.

Semelhante análise é realizada por Fonseca, Arend e Guerrero (2018, no prelo) na qual não se aponta apenas a redução de participação da indústria no PIB, mas também o baixo dinamismo industrial brasileiro no período 2003-2010 se comparado com países exportadores de petróleo, BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), países islâmicos, países árabes, África e África subsaariana, G20, Mercosul,

países caribenhos e economias industrializadas. A negação de um governo de caráter desenvolvimentista é respaldada pela ausência de um projeto capaz de reverter a desindustrialização do período.

Nossa hipótese é que a ausência de um projeto para reverter a desindustrialização do país é o principal obstáculo para se caracterizar os governos do PT como desenvolvimentistas. (FONSECA, AREND, GUERRERO, 2018, p.6, no prelo)

Essa concepção é reforçada por Morceiro (2012), para quem a desindustrialização é definida pelo encolhimento do valor adicionado manufatureiro no PIB e pela perda de posição da indústria de transformação doméstica no comércio internacional. Segundo o autor, a partir de 2005 a indústria de transformação registrou uma expansão inferior aos demais setores da economia brasileira, ficando abaixo inclusive do setor de serviços. Apesar disso, é apontada uma melhora em termos de emprego e valor adicionado, puxados pela ampliação dos setores de maior intensidade tecnológica. Contudo, tais setores não foram capazes de gerar estímulos suficientes para que a produção industrial como um todo se diversificasse, devido ao seu reduzido tamanho na cadeia produtiva brasileira.

De forma geral, Programas como o PAC e os Planos Plurianuais não são vistos como parte integrante de uma estratégia nacional de desenvolvimento, mas sim como um meio de reduzir desigualdades sociais. Outro fator relevante foi o compromisso de dar continuidade à política econômica realizada por Fernando Henrique Cardoso (FHC), inclusive mantendo a autonomia do Banco Central, o que tirou duas importantes fontes de manobra econômica: câmbio e taxa de juros. Dessa forma, as taxas de crescimento não estão vinculadas a existência de um projeto organizado, mas sim a expansão cíclica após anos de baixo crescimento. Sendo que essa tendência foi facilitada pela ampliação da demanda internacional “puxada” pela China, expansão do crédito destinado a população e pelo crescimento real do salário mínimo. (FONSECA, AREND, GUERRERO, 2018, no prelo) Para os autores a análise do bloco de poder que estabelecido no governo Lula, no qual o capital produtivo estava subordinado ao capital financeiro estrangeiro, corrobora com a hipótese de que não foram tomadas medidas suficientes para alterar a posição brasileira no quadro internacional.

Assim, a tese central de nossa interpretação sobre a política econômica do governo Lula pode ser expressa como, *resguardada a hegemonia do capital financeiro, nacional e internacional, ao outorga-lhes o epicentro das políticas instrumentais de condução da macroeconomia (como monetárias e cambiais), aos demais segmentos reservaram-se políticas compensatórias* – o que não significa que estas, em determinadas conjunturas, possam ser desprezadas ou consideradas menos importantes. (FONSECA, AREND, GUERRERO, 2018, p. 24, no prelo)

Seguindo por essa linha Gonçalves (2012) aponta também a reprimarização das exportações, explicada pelo aumento de preço das *commodities*, marcada pela perda de competitividade de produtos manufaturados no mercado internacional, o que resulta em redução de sua importância na pauta exportadora. Por outro lado, o aumento da participação dos produtos básicos reflete justamente o movimento contrário.

É interessante observar que a maior queda relativa de competitividade ao longo do período analisado ocorre nos produtos manufaturados intensivos em mão de obra e recursos naturais. Ou seja, a reprimarização das exportações envolve, por um lado, maior competitividade internacional em *commodities* (produtos agrícolas, matérias-primas e minerais) e, por outro, menor competitividade em produtos manufaturados intensivos em recursos naturais. (GONÇALVES, 2012, p. 17).

Avaliando a pauta exportadora brasileira, Morceiro (2012) afirma que a partir dos anos 2000 pode-se verificar uma acentuada e contínua reprimarização da pauta de exportações, por outro lado, as importações continuam concentradas em produtos manufaturados de maior intensidade tecnológica. Essa concepção leva a discussões referentes a vulnerabilidade que a volatilidade dos preços das *commodities*, determinados pelo mercado internacional, gera a economia brasileira. Sendo ligado um ponto de alerta quanto aos possíveis impactos no balanço de pagamentos. Entretanto, uma discussão mais aprofundada sobre esse tema foge ao escopo deste trabalho.

A análise de Faé (2017) aponta o fortalecimento da dependência internacional marcado pela adoção de uma política intervencionista alinhada com os interesses das classes dominantes, tanto no quadro nacional, quanto internacional. O resultado foi a formulação de um projeto de desenvolvimento que garantisse o crescimento econômico associado ao mercado global, gerando a renúncia de novos caminhos autônomos de crescimento que estivessem mais alinhados com as necessidades do país.

Como consequência, há uma reprimarização das exportações, na qual é visto um aumento da participação de commodities na pauta exportadora, passando de 28,1% em 2002 para 44,6% em 2010. Ou seja, o período é marcado pela especialização brasileira em atividades que colocam o país em uma posição de risco no cenário internacional, devido à volatilidade de preço dos produtos primários.

Como consequência desta estratégia novo desenvolvimentista, o Brasil tem reforçado seu papel como um dos principais fornecedores de produtos primários ao longo dos últimos vinte anos, resultando em perda de autonomia e, conseqüentemente, maior dependência. Os problemas político-econômicos associados a esse papel recentemente vieram à tona, com a queda do preço das *commodities* no mercado global. (FAÉ, 2017, p. 182-183)

Avaliando a estratégia promovida pelo governo Ferraz (2009) analisa a política industrial empreendida no período, afirmando que a mesma, após vinte anos de esquecimento, voltou a ser pauta das discussões governamentais, marcando uma postura ativa do Estado para atender as necessidades do país. Nesse sentido, o autor aponta a promoção de ações horizontais (estímulo governamental de forma indireta, atuando predominantemente sobre o meio institucional) e vertical (alguns setores considerados fundamentais são escolhidos pelo governo e recebem estímulos para que possam atingir as metas traçadas).

Analisando o período Ferraz (2009) afirma que a política não alcançou resultados efetivos devido à falta de coordenação entre as estruturas criadas.

É possível identificar algumas zonas de desconforto na política industrial do Governo Lula. Talvez a principal delas resida na dificuldade de coordenação e implementação da nova política. Conforme Vermulm e Laplane, o problema reside na falta de estrutura do Estado brasileiro para implementá-la. Ainda que a coordenação tenha sido feito no curto prazo, há indícios de que a mesma possua dificuldades no médio e longo prazo, existindo um grande desafio concernente à recuperação das práticas de formulação e gerenciamento da política industrial e tecnológica, de maneira a integrar e coordenar instrumentos e órgãos do Estado. (FERRAZ, 2009, Pág 257)

Dessa forma, apesar do autor apontar que o Estado se alinhou com a perspectiva desenvolvimentista, no sentido de atuar de forma ativa em prol da promoção do desenvolvimento, a falta de um plano de desenvolvimento nacional coordenado impede que o período possa ser enquadrado nessa escola do pensamento econômico. Além disso, afirma-se que a práticas empreendidas tinham como objetivo reforçar a estrutura existente para alcançar novos níveis de

produtividade. Ou seja, não se buscava romper com o padrão de dependência existente.

A análise de Miguez (2012) aponta que entre 2002 e 2010 os investimentos cresceram a taxas superiores ao PIB, contribuindo para a retomada do desenvolvimento econômico. Segundo o autor esse quadro foi motivado pela retomada e intensificação dos gastos governamentais, redução dos índices de desemprego, políticas de valorização do salário mínimo, criação e extensão de programas de renda mínima e, por fim, alívio nas restrições externas (aumento das exportações). Contudo, é citado o fato de que a formação bruta de capital fixo foi capitaneada por setores pouco dinâmicos com baixo poder de encadeamento.

Os setores tradicionais aparecem como maiores demandantes de bens de capital, a saber, construção civil, agricultura, silvicultura, exploração florestal, pecuária e pesca e indústria extrativista. Por outro lado, a indústria de transformação, representa cerca de dois terços da produção industrial do país, apresenta uma taxa de aumento de investimentos abaixo da média nacional. Ou seja, a abordagem de Miguez (2012) também aponta para um movimento contrário a intensificação da industrialização.

A abordagem de Paulani (2017) é respaldada na estrutura do capitalismo brasileiro, que segundo o autor foi criada de forma a atender os interesses da riqueza financeira, em especial os credores e investidores externos. Para isso foram criadas instituições que garantissem a reprodução de um plano econômico que atendesse essa demanda. A expectativa era que a ascensão de um governo de cunho esquerdista rompesse com esse quadro, contudo, isso não aconteceu quando Lula assumiu o poder.

O primeiro sinal de que a nova etapa da história brasileira que se iniciava com a eleição de Lula não corresponderia a uma virada na forma de atuação do Estado relativamente à sua influência nos rumos do processo de acumulação, menos ainda a uma superação “Desenvolvimentista” de sua condição ainda inferior frente ao grau de desenvolvimento alcançado alhures, ficou evidente ainda antes de o líder sindical vencer as eleições presidenciais de 2002. A *Carta aos Brasileiros* divulgada por Lula, então candidato a presidência, em meados desse ano, é uma espécie de negação do projeto nacional próprio que se esperaria de um partido popular e democrático. (PAULANI, 2017, p. 148)

O subproduto desse quadro, segundo o autor, foi uma abertura financeira caracterizada pela ausência de controles sobre os fluxos de capital e uma taxa de

câmbio apreciada. O resultado da apreciação teria sido a aceleração do processo de desindustrialização. Contudo o autor enfatiza que, o governo tomou medidas que o aproximam da escola desenvolvimentista, a partir da implementação do PAC e de medidas anticíclicas que tinham como objetivo amenizar os efeitos da crise financeira de 2008.

#### **4.5.2 Análises que apontam a prática desenvolvimentista**

A obra de Cano e Silva (2010) tem como objetivo avaliar a política industrial implementada entre 2003 e 2010. Assim, os autores afirmam que o período é um marco na história brasileira, pois após vinte anos de esquecimento, a política industrial volta a ser considerada uma importante ferramenta para alcançar o desenvolvimento econômico. Para isso, o governo desenvolveu, ainda no primeiro mandato de Lula, a PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior) que composta por dois grandes programas, *Indústria Forte e Inova Brasil*, que tinham como objetivo aumentar a capacidade de inovação das empresas brasileiras, a eficiência da estrutura produtiva e expandir as exportações.

O segundo governo foi marcado pela criação da PDP (Plano de Desenvolvimento Produtivo) visto por muitos como uma continuação da PITCE, o programa tinha as mesmas bases teóricas, entretanto era mais abrangente, cobrindo diferentes setores e, principalmente, buscando atuar nos pontos em que a sua antecessora havia pecado. Cabe destaque a falta de coordenação entre as políticas desenvolvidas e o plano macroeconômico desenhado pelo governo.

O maior mérito da PITCE foi, sem dúvida, reintroduzir na agenda de políticas públicas o tema da política de desenvolvimento industrial como um instrumento fundamental ao desenvolvimento econômico. Bem formulada, a PDP avançou ao ampliar o conjunto de instrumentos e de setores contemplados e ao tentar aprofundar a capacidade de planejamento, coordenação e gestão da política. Apoiou-se em medidas horizontais, porém sem abrir mão, corretamente, de políticas setoriais, de modo a considerar diferenças e objetivos entre os setores e exercer a necessária definição de prioridades. (CANO; SILVA, 2010, p. 19)

Análise semelhante é realizada por Barbosa e Souza (2010) no qual aponta-se que o governo de Lula tem como característica principal a retomada do papel do Estado como estimulador do desenvolvimento e planejamento no longo prazo. Para isso, os autores realizaram uma retrospectiva histórica passando pelos entraves que

a incerteza econômica e déficit nas contas públicas representaram para o governo eleito em 2003. Após Lula realizar os devidos ajustes macroeconômicos, como uma pequena reforma tributária e estimular setores-chaves com isenções fiscais, a confiança dos agentes econômicos foi reforçada, o que contribuiu para que a economia se estabilizasse.

Dentre os pontos ressaltados pelos autores, destaca-se a distribuição de renda realizada através de programas sociais e valorização do salário mínimo, que segundo os mesmos, aliada à expansão do crédito, foram fundamentais para que o país estruturasse um mercado de consumo capaz de sustentar o ciclo de expansão econômica. Vale frisar que as condições favoráveis do mercado internacional são apontadas como um fator que contribuiu para o aumento das reservas entre 2003 e 2008, o que corrobora para uma redução da dependência externa.

Fundamental para qualquer análise do período é a recuperação da postura mais ativa do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. O desequilíbrio e a incerteza, inerentes ao crescimento econômico, demandaram um papel indutor e regulador mais consciente do Estado, especialmente na formatação das expectativas de investimento para o longo prazo. O reconhecimento da necessidade de um papel mais ativo do Estado, com a recuperação progressiva da capacidade de investir em áreas estratégicas foi, e continua a ser, imprescindível. (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 31)

Em Motta (2012) afirma-se que o segundo governo de Lula é marcado por um caráter nacional-desenvolvimentista concretizado através do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), investimentos em infraestrutura e empréstimos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDS).

#### **4.5.3 A teoria do Hibridismo**

A obra *Da Economia Política à Política Econômica: O Novo-desenvolvimentismo e o Governo Lula* foi escrita para avaliar as políticas implementadas pelos governos de Lula na busca de elucidar seu posicionamento teórico. Para isso, Morais e Saad-Filho (2011) avaliaram o posicionamento de seu primeiro governo, afirmando que este deu seguimento às políticas de cunho neoliberal adotada por FHC, o que estava em linha com o prometido na “Carta ao Povo Brasileiro”, no qual o candidato à presidência da república firma o compromisso em respeitar os contratos vigentes no período. Como consequência, o governo continuou

tomando como base o tripé formado pelas metas de inflação, câmbio flutuante e política fiscal voltada ao superávit primário.

Por outro lado, o segundo mandato é marcado por uma inflexão tangibilizada pela adoção de políticas de cunho novo-desenvolvimentista. Essas foram elaboradas de forma a complementar o arcabouço institucional já existente. Ou seja, não foram desenvolvidas políticas que alterassem o tripé firmado ainda no primeiro governo. Como resultado, a ruptura com as políticas econômicas vigentes em prol de um projeto nacional de desenvolvimento não foi realizada. De forma geral, as ações satélites estão atreladas ao fomento da produtividade através de investimentos públicos, expansão do consumo atrelados a liberalização do crédito e política de aumento do salário mínimo real e ao apoio a formação de grandes empresas brasileiras para que se tornassem competitivas no mercado internacional.

## 5 CONCLUSÃO

Com base nas contribuições estruturalistas e neo-schumpeterianas apresentadas no primeiro capítulo é possível concluir que para um país periférico superar seu estágio de subdesenvolvimento é de extrema importância que o Estado, a fim de alterar a estrutura produtiva marcada pela heterogeneidade e especialização, atue como agente transformador e orientador do desenvolvimento econômico. Para isso deve criar um ambiente institucional que crie uma trajetória tecnológica que tem a atividade inovativa em seu cerne. Visto que as inovações e as mudanças institucionais são as responsáveis pela criação de novos paradigmas tecno-econômicos e pela expansão dos mercados, é dever do governo criar instituições que promovam o aumento de gastos, tanto privados, quanto não-privado, em P&D, sendo esse um pré-requisito para a criação de um sistema nacional de inovações capaz de gerar externalidades positivas para todo o ambiente econômico.

As trajetórias de desenvolvimento tecnológico, como representantes do grau de desenvolvimento econômico de um país, devem ser consideradas em conjunto com o ambiente interno e externo para a formulação de uma estratégia de desenvolvimento nacional. Neste contexto, o capítulo três apresentou as estratégias de desenvolvimento brasileiras discutidas na atualidade, a saber, o novo-desenvolvimentismo e o social desenvolvimentismo, frisando suas variáveis-chaves e os pontos de fragilidade de cada teoria. Com isso, foi possível concluir que a estratégia empregada no Brasil está em construção, sendo moldada de acordo com as condicionantes internas, como a luta de classes, e externas, como variações nos preços das *commodities*.

Em meio a essa discussão, foi apresentada a política econômica empregada pelo governo do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva, sendo ressaltada a importância da criação da PITCE, marcando a volta da política industrial na pauta de discussões governamentais, e o sucesso das políticas que tinham como objetivo estimular a demanda interna. Nesse contexto, as políticas de transferência de renda e de valorização do salário mínimo desempenharam um papel central para o desenvolvimento econômico “puxado” não apenas pela exportação de *commodities*,

mas também pela expansão do mercado interno. Essa característica reforça a concepção de que a política governamental empreendida pelo governo tinha como objetivo promover o desenvolvimento não apenas nos setores industriais, mas também ao longo das diferentes seções da cadeia produtiva brasileira. Assim, é possível concluir que a estratégia de desenvolvimento empreendida entre 2003 – 2010 é melhor aproximada corrente social desenvolvimentista.

## REFERÊNCIAS

- BAPTISTA, M. A. C. **A Abordagem Neo-schumpeteriana: Desdobramentos Normativos e Implicações Para a Política Industrial.** 1997. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.
- BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Orgs.). **Brasil: entre o Passado e o Futuro.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010. p. 1-42.
- BASTOS, P. P. Z. A Construção do Nacional Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos Setores de Base. **Revista Economia**, Brasília, v. 7, n. 4, p.239-275, dez. 2006.
- BASTOS, P. P. Z. A Economia Política do Novo-desenvolvimentismo e do Social Desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 3, p.779-810, dez. 2012.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo.** 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. 496 p.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia Nacional e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2, p.203-230, abr./jun. 2006.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n.3, p. 5-24, jul./set. 2006.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões Sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 36, n. 2, abr./jun. 2016. Não paginado.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 4, p. 663-686, out./dez. 2010.
- CANO, W.; SILVA, A. L. G. da. Política Industrial no Governo Lula. **IE/UNICAMP**, Campinas, jul./2010. (Texto para Discussão n. 181).
- CIMOLI, M. et al. **Progreso Técnico y Cambio Estructural en América Latina.** Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2007. 140 p.
- COSTA, F. N. Desenvolvimento do Desenvolvimentismo: Do Socialismo Utópico ao Social-desenvolvimentismo. **IE/UNICAMP**, Campinas, mai./2012. (Texto para Discussão n. 205)

DATHEIN, R. Teoria Neoschumpeteriana e Desenvolvimento Econômico. In: DATHEIN, R. (org). **Desenvolvimentismo: O Conceito, as Bases Teóricas e as Políticas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. p. 193-222.

DOSI, G.; PAVITT, K.; SOETE, L. **The Economics of Technical Change and International Trade**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1990.

ERBER, F. S. As Convenções de Desenvolvimento no Governo Lula: Um Ensaio de Economia Política. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 1, p.31-55, jan./mar. 2011.

FAÉ, R. O Papel do Estado no Brasil e o Novo Desenvolvimentismo. **Revista da UNIFEBE**, Brusque, v.1, n.20, p.181-203, jan./abr. 2017.

FERRAZ, M. B. Retomando o Debate: A Nova Política Industrial do Governo Lula. **Planejamento e Políticas Públicas**, São Paulo, v. 1, n. 32, p. 228-264, jan./jun. 2009.

FLIGENSPAN, F. B. **O Comércio Externo da Indústria Brasileira no Período 1999-2005**. 2009. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

FONSECA, P. C. D. Gênese e Precusores do Desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa e Debate**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 225-256, nov. 2004.

FONSECA, P. C. D. O Projeto Desenvolvimentista no Brasil: Histórico e Desafios da Atualidade. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 117-128, jul./dez. 2016.

FONSECA, P. C. D. Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 1, p.133-148, jan./mar. 2003.

FONSECA, P. C. D.; AREND, M. GUERRERIO, G. A. **Política Econômica, Instituições e Classes Sociais: Os Governos dos Partidos dos Trabalhadores no Brasil**. Porto Alegre, 37 p. Trabalho não publicado.

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. S. O Brasil na Era Lula: Retorno ao Desenvolvimentismo?. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p.403-428, maio/ago. 2013.

GADELHA, C. A. G. Estado e Inovação: Uma Perspectiva Evolucionista. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p.85-117, jun./dez. 2002.

GONÇALVES, R. Governo Lula e o Nacional-desenvolvimentismo às Avessas. **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, v. 1, n. 31, p. 5-30, fev./2012.

GUERRERO, G. A. **Trajetória e Aprendizado Tecnológico do Setor de Máquinas-Ferramenta no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Carta de Conjuntura. In:\_\_\_\_\_. **IPEADATA**. Brasília, DF, 1995-2010. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/series-estatisticas-conjunturais-2/>>. Acesso em 2 jun. 2019.

MIGUEZ, T. H. L. **Formação Bruta de Capital Fixo na Economia Brasileira 2000-2007: Uma Análise com Base nas Matrizes de Absorção de Investimento (MAI)**. 2012. 232 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Econômicas, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

MOLLO, M. L.; FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e Novo-desenvolvimentismo: Raízes Teóricas e Precisões Conceituais. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 2, p. 222-239, 2013

MOREIRA, A. G.; AREND, M. Que Estratégia de Desenvolvimento Seguir?: O Debate Desenvolvimentista Brasileiro no Século XXI. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 34, n. 65, p.205-239, mar. 2016.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da Economia Política à Política Econômica: O Novo-desenvolvimentismo e o Governo Lula. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 4, não paginado, out./dez. 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572011000400001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000400001)>. Acesso em 23 set. 2018.

MORCEIRO, P. C. **Desindustrialização na Economia Brasileira no Período 2000-2011: Abordagens e Indicadores**. 2012. Dissertação (Mestrado em Economia) - Curso de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2012.

MOTTA, V. C. da. Mudanças no Pensamento Sobre Desenvolvimentismo: O Novo-desenvolvimentismo Brasileiro. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, v. 16, n. 2, p. 389-399, jul./dez. 2012.

NASSIF, A. Estratégias de Desenvolvimento em Países de Industrialização Retardatária: Modelos Teóricos, a Experiência do Leste Asiático e Lições para o Brasil. **Revista do Bndes**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p.135-176, jun. 2005.

PAULANI, L. M. A Experiência Brasileira Entre 2003 e 2014: Neodesenvolvimentismo?. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, p.135-155, jan./jun. 2017.

PREBISCH, R. **The Economic Development of Latin America and Some of Its Principal Problems**. Cepal, 1949.

RODRÍGUEZ, O. La Agenda Del Desarrollo (Elementos Para Su Discusión). **Economia-Ensaio**, [S.l.], v.17, n.1, p.1-46, jul./dez. 2002.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. 1. Ed. São Paulo: Unesp, 2017. 582 p.

ZYSMAN, J. How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth. **Industrial and Corporate Change**, Oxford, v.3, n. 1, p. 243-283, jan./1994.