

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO**

LEILA MARIA BEDESCHI COSTA

**GOVERNO LULA:
RETORNO AO DESENVOLVIMENTISMO?**

**Porto Alegre
2015**

LEILA MARIA BEDESCHI COSTA

**GOVERNO LULA:
RETORNO AO DESENVOLVIMENTISMO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Doutor em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

Porto Alegre

2015

CIP - Catalogação na Publicação

Costa, Leila Maria Bedeschi
Governo Lula: retorno ao desenvolvimentismo? /
Leila Maria Bedeschi Costa. -- 2015.
198 f.

Orientador: Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre,
BR-RS, 2015.

1. Desenvolvimentismo. 2. Governo Lula. 3.
Desenvolvimento. 4. Política industrial. 5. Política
social. I. Fonseca, Pedro Cezar Dutra, orient. II.
Título.

LEILA MARIA BEDESCHI COSTA

**GOVERNO LULA:
RETORNO AO DESENVOLVIMENTISMO?**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Doutor em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 11 de maio de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. André Moreira Cunha

UFRGS

Prof. Dr. José Dari Krein

UNICAMP

Prof. Dr. Silvio Antônio Ferraz Cario

UFSC

A todos os brasileiros, que na diversidade de sua organização, na unicidade de sua coragem e amor pelo país lutaram para nos devolver a democracia - razão dos acontecimentos que inspiraram esta tese e habilitadora de debates como esse.

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos:

A toda minha família, pelo incentivo e a torcida. Especialmente a Luiz, Vinícius e Vítor, pela segurança do amor cotidiano que torna factíveis todos os projetos pessoais. Com a expectativa de mais tempo livre e juntos a partir de agora. Ainda a Luiz e Guilherme, por partilharem comigo as tarefas de normatização e revisão.

A meu orientador Pedro Fonseca, pela competência, pelo estímulo constante, pela delicadeza na crítica e pela oportunidade de convivência.

Aos professores do PPGE, em especial a: Sérgio Monteiro, pelo desprendimento e atenção nas questões estatísticas; Janice Castro, que antes de mim mesma confiou em minha capacidade de escrever; a Flávio Comim, pelos instigantes círculos de debates; a Eugênio Lagemann pela lucidez com que articula debate acadêmico e desafios da gestão pública.; a Octavio Conceição e Ricardo Dathein, pelas valiosas críticas no processo de qualificação; aos professores André Cunha, Fernando Ferrari e Ronaldo Herrlein, pelo zelo na preparação dos cursos, propiciador de alto nível das discussões em sala de aula.

À equipe do PPGE, especialmente a Vívian, pela revisão; Lurdes, Iara, Rachel e Stacy.

À Tuma de Desenvolvimento 2011, com quem tive a alegria de voltar à vida de estudante. Com carinho especial a Elisângela e Leozinho, Fernanda Feil, Leonel, Wendy, Eduardo, Volney, Barbara, Fernandinha Silva, José Marcolino, Aline, Susana, Adnam e Gustavo.

Ao diretor do BDMG Jorge Luiz Schmitt-Prym, que ao apostar em meu potencial e compromisso institucional tornou viável a realização do doutorado.

A meus colegas do BDMG, cúmplices de jornada e de forma especialíssima ao economista Tonyedson Lanna, que literalmente estudou comigo análise temporal e o uso dos softwares, assumindo o problema com se fosse dele. Evair, pelo apoio nas abordagens estatísticas, Ronaldo Nazaré pela valiosa sugestão do uso da análise de séries temporais, pela convicção da importância do projeto doutorado.

Aos amigos Dora e Alexandre, que tantas vezes partilharam o cuidado com os meninos, tornando mais leve a trajetória.

RESUMO

Este trabalho propõe uma leitura articulada sobre política social e econômica do governo Lula, para responder à seguinte questão: ele foi desenvolvimentista? Identificou-se a presença de uma estratégia de longo prazo. A ela e não meramente à conjuntura internacional favorável se devem tributar os bons resultados econômicos do período. Desenvolvimentismo supõe a combinação entre visão, estratégia e coordenação para conduzir o país ao desenvolvimento desejado. Tipicamente envolve política industrial. A visão trazida por esse governo foi de crescimento baseado na inclusão social. E ela foi mantida ao longo dos dois mandatos. O trabalho investigou como se materializou a estratégia: instrumentos oficiais de planejamento, direcionamento do gasto público, mudanças institucionais e esforço de coordenação. Foram pesquisados discursos oficiais, regulamentação, teor de programas - PAC, PITCE e PDP, além da política social. Intenção manifesta e intervenção efetuada aproximam esse governo dos desenvolvimentistas. Ele também representa alteração da concepção recente no país quanto ao papel do estado. Em muitos aspectos é herdeiro do governo Cardoso e da consolidação da democracia em curso. Mas expressa ruptura com os antecedentes e se afasta das experiências históricas de desenvolvimentismo no tocante aos eixos de intervenção. O caminho de transformação estrutural proposto é o dinamismo do mercado interno através da redução da pobreza. A mudança tecnológica do aparato produtivo foi menos enfatizada. Um desenvolvimentismo recriado para dar conta das promessas não cumpridas no século XX. E que deixa inúmeras outras por cumprir.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo. Governo Lula. Desenvolvimento. Política industrial. Política social.

ABSTRACT

This work's object is a overview about Lula's government social and economic policies to answer this question: was it a developmental government? The presence of a long-term strategy was identified. The good economic outcome of this time shall be attributed to this strategy and not merely to favorable international conditions. A developmental state imply a vision, a strategy and organized actions that work together to guide a country to the wanted development. Typically, it includes industrial policy. Progress based upon social inclusion was the disclosed vision by this government. It was held over the two mandates. This research is about how the strategic worked: official planning papers, public expenditure direction, institutional changes and coordination efforts. Official discourse, rules, content of programs like PAC, PITCE, PDP, and social policy were researched. Disclosed intention and realized intervention made this government similar to a developmental one. In addition, it supported change in present conception about state role. In many aspects, Lula's government received the legacy of Cardoso's government and the democracy in consolidation. On the other side, it ruptures with the predecessors and it was distinct of developmental governments of the past, mainly because the nature of political intervention. It was proposed that the structural change should happen with the increase in the dynamism of the domestic market and it could be reached with the poverty reduction. Meanwhile, technological changes in the productive structure were not emphasized. This is a kind of developmental state recreated to fulfill 20th century missed promises, although this government kept others promises unfulfilled.

Keywords: Developmental state. Development. Lula's Government.

SUMÁRIO

1	APRESENTAÇÃO.....	10
2	ENSAIO 1: GOVERNO LULA E A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTISMO.....	14
2.1	INTRODUÇÃO.....	14
2.2	DESENVOLVIMENTO E ESTADO DESENVOLVIMENTISTA.....	17
2.2.1	<i>CONCEPÇÃO E HISTÓRIA.....</i>	17
2.2.2	<i>UMA SÍNTESE POSSÍVEL – CRITÉRIOS DA PESQUISA.....</i>	33
2.2.3	<i>A PESQUISA.....</i>	38
2.3	O PERÍODO 2003 A 2010: UM GOVERNO E SEU CONTEXTO.....	41
2.4	O DESENVOLVIMENTISMO DE LULA.....	48
2.4.1	<i>A VISÃO: CRESCIMENTO COM INCLUSÃO SOCIAL.....</i>	49
2.4.2	<i>A ESTRATÉGIA.....</i>	53
2.4.3	<i>INSTITUIÇÕES E MUDANÇA.....</i>	55
2.4.4	<i>O ESTADO PROTAGONISTA – POLÍTICA INDUSTRIAL E INVESTIMENTO PÚBLICO.....</i>	59
2.4.5	<i>RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO.....</i>	62
2.4.6	<i>GESTÃO DE CONFLITOS: OS AGENTES DO PACTO E A DIFÍCIL TAREFA DE IMPOR DERROTAS.....</i>	64
2.5	CONCLUSÕES.....	66
3	ENSAIO 2: POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA.....	69
3.1	INTRODUÇÃO.....	69
3.2	POLÍTICA INDUSTRIAL E ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO.....	72
3.3	POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA: O CENÁRIO.....	83
3.4	CARACTERIZANDO A POLÍTICA: O ENREDO.....	84
3.5	METODOLOGIA DE PESQUISA - ANÁLISE UNIVARIADA DE SÉRIES TEMPORAIS.....	92
3.6	DISCUSSÃO.....	97
3.7	CONCLUSÕES.....	107
4	ENSAIO 3: POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO- A OPÇÃO DO	

	GOVERNO LULA.....	113
4.1	INTRODUÇÃO	113
4.2	POLÍTICA SOCIAL, CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO	117
4.3	DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO PERÍODO: INDICADORES E INDÍCIOS...	133
4.3.1	UMA VISÃO A PARTIR DE INDICADORES SINTÉTICOS.....	134
4.3.2	POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO – A PERSPECTIVA TEMPORAL	135
4.4	POLÍTICA SOCIAL DO GOVERNO LULA: INTENÇÕES E CARACTERÍSTICAS	138
4.4.1	OS DESAFIOS DE FAZER AVANÇAR A DEMOCRACIA.....	138
4.4.2	CRESCIMENTO COM INCLUSÃO	140
4.5	POLÍTICA SOCIAL E ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO	143
4.5.1	HABILITAÇÃO AO CONSUMO NO CERNE DA ESTRATÉGIA.....	143
4.5.2	ESTÍMULO AO INVESTIMENTO PELA VIA SOCIAL	147
4.5.3	EXPANSÃO DOS DIREITOS.....	151
4.6	NOTAS CONCLUSIVAS.....	155
4.7	NOTAS FINAIS	158
	REFERÊNCIAS	164
	APÊNDICE A- ENSAIO 1 - DOCUMENTOS OFICIAIS PESQUISADOS..	177
	APÊNDICE B- ENSAIO 1- CRONOLOGIA DO GOVERNO LULA	178
	APÊNDICE C – ENSAIO 1 - CONFIGURAÇÃO DO AMBIENTE INSTITUCIONAL	180
	APÊNDICE D- ENSAIO 1 - INDICADORES SOCIAIS E ECONÔMICOS	181
	APÊNDICE E - ENSAIO 1 - ORGANOGRAMA DA POLÍTICA INDUSTRIAL	183

APÊNDICE F- ENSAIO 2 – POLÍTICAS INDUSTRIAIS: CARACTERÍSTICAS	184
APÊNDICE G - ENSAIO 2 – GRÁFICOS DAS SÉRIES.....	185
APÊNDICE H - ENSAIO 2 – TESTES DE CUSUM.....	187
APÊNDICE I - ENSAIO 3 - INDICADORES SOCIAIS E GASTO PÚBLICO	189
ANEXO A - ENSAIO 3 - TABELAS EXTRAÍDAS DO RELATÓRIO DE ECONOMIA BANCÁRIA E CRÉDITO – BACEN- 2010.....	194
ANEXO B - ENSAIO 3 - INFORMAÇÕES EXTRAÍDAS DO BOLETIM REGIONAL DO BANCO CENTRAL	197
ANEXO C – ENSAIO 3 - INFORMAÇÕES EXTRAÍDAS DO ESTUDO ESPECIAL DO PANORAMA DE MICROCRÉDITO OUT/2014- BASE – DATA-BASE DEZEMBRO/2013.....	198

1 APRESENTAÇÃO

O trabalho que segue insere-se no campo da História Econômica recente, tendo como objeto o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A pergunta que orientou o trabalho foi: seria o governo Lula desenvolvimentista? Para respondê-la foram elaborados três ensaios, cada qual focando um dos aspectos considerados relevantes. No Ensaio 1 discute-se o caráter desenvolvimentista do governo. O Ensaio 2 é dedicado à política industrial realizada. No terceiro, aborda-se a política social do período.

No primeiro ensaio fez-se um exercício de recuperar o conceito de desenvolvimentismo e sua atualidade teórica e política. Esse ponto de partida foi importante para compreender porque uma expressão cunhada em meados do século XX, referenciada nos processos de industrialização latino-americanos e tendo sua versão também entre os novos países industrializados da Ásia, voltou a ser empregada com tanta frequência. Inclusive vem sendo utilizada para avaliar o próprio governo Lula. Os conceitos são históricos, portanto, se estão vivos é porque são úteis, capazes de esclarecer algum aspecto da realidade presente.

A primeira tarefa de pesquisa foi encontrar critérios para conceituar desenvolvimentismo. Adotando a estratégia clássica de construção e tomando como referência trabalhos de Pedro Fonseca (1989, 2005, 2014), Bresser-Pereira (1991, 2004), Chang (1994, 2003) e Evans (1993, 1995) chegou-se a um núcleo. Um estado desenvolvimentista é aquele que assume uma visão de futuro, estabelece uma trajetória para atingi-la, age em nome dos interesses de toda a nação. Para mobilizar sua estratégia utiliza-se de aparato próprio e mobiliza recursos. Precisa ser capaz de negociar perdas, já que toda escolha contraria alguns grupos de interesses. Os novos países industrializados da Ásia foram os que demonstraram ir mais longe nesta perspectiva. No quesito industrialização rápida também o Brasil avançou bastante até os anos 70 do século XX.

Uma questão importante acerca do desenvolvimentismo é que se trata de uma via através do capitalismo, sem alterar seus fundamentos sociais e econômicos. No século XX, esse era um debate relevante. Quando se fala de transformação estrutural associada ao desenvolvimentismo é em geral à composição da estrutura produtiva que se faz referência. Lula foi eleito e governou dentro de marcos institucionais socialmente pré-definidos – país capitalista, com a democracia

representativa em consolidação. Essa é mais uma razão para tentar abordá-lo a partir do conceito de desenvolvimentismo.

Após um longo período com baixas taxas de crescimento e poucos avanços em indicadores sociais, o desempenho da economia sob o governo Lula se destaca. Enquanto a maioria dos estudos atribui o fato à conjuntura favorável, a pesquisa demonstrou que houve uma estratégia e que essa tinha um caráter específico: crescimento com geração de empregos e redução das desigualdades - tanto de renda quanto de acesso a mercado. A visão de que o país está numa situação insuficiente em relação ao ponto que se quer chegar, comum aos desenvolvimentistas, orientou as ações desse governo e seus discursos oficiais. Nesse aspecto ele tem muito em comum com os desenvolvimentistas.

O mesmo não ocorre no quesito contrariar interesses de determinados grupos para fazer o projeto avançar. Governos anteriores foram bastante mais incisivos em alterar, de forma profunda e concentrada no tempo, estruturas produtivas e instituições. O governo analisado efetuou alterações institucionais de forma marginal. Entretanto, dadas as dimensões dos problemas sociais do país, as consequências foram impactantes. Num balanço geral, analisando diversos discursos e instrumentos regulatórios do governo Lula, concluiu-se que de modo geral ele poderia ser caracterizado como desenvolvimentista, por apresentar as características principais. Mas isso não implica que repetiu o caminho dos precedentes – a industrialização já aconteceu e nem todas as suas promessas de desenvolvimento foram cumpridas. E especificamente no aspecto recuperar o protagonismo da indústria esse governo falhou.

Nas experiências passadas, o instrumento mais relevante para acelerar o desenvolvimento foi a política industrial. O papel indutor da industrialização sobre a dinâmica econômica era destacado tanto entre os gestores quanto entre os acadêmicos. Mas muitos países que recentemente retomaram uma perspectiva mais intervencionista do estado já se industrializaram. Então, tanto a intervenção quanto a política industrial têm novos desafios. Assegurar maior competitividade da estrutura produtiva e ampliar a justiça social estão entre eles. No Ensaio 2 discute-se o papel da política industrial no presente e apresentam-se as características dos dois instrumentos implementados durante o governo Lula: A Política Industrial, Tecnológica e de comércio Exterior e a Política de Desenvolvimento Produtivo. Somente o fato de ter emitido dois desses instrumentos já demonstra a opção de intervenção ativa. Mas o governo optou por atuar

dessa forma num cenário substancialmente mais complexo que aquele da época do Modelo de Substituição de Importações: economia aberta, parque industrial completo, mercado desenvolvido, sociedade democrática. Portanto, o escopo da intervenção estatal é substancialmente menor, bem como mais complexa a tarefa de coordenação. Essa talvez seja uma das razões para o relativo insucesso da política adotada. O país enfrentou bem a crise internacional, manteve-se próximo do pleno emprego, a taxa de investimento cresceu, o PIB cresceu a médias superiores às dos anos recentes. Mas o país continuou sendo principalmente um exportador de primários e participação da indústria na economia não cresceu. Entretanto, cresceu a formação bruta de capital fixo, um indício de que a prioridade governamental de promover inclusão foi perseguida, entre outras formas, pelo estímulo à construção civil. Esta opção de investimento tanto inclui trabalhadores menos qualificados quanto reduz o déficit habitacional.

O estudo mostra que entre a primeira política adotada (PITCE) e a segunda (PDP) perde-se a perspectiva de focalizar na inovação e competitividade e vão se generalizando apoios que favorecem o papel exportador, de qualquer setor, ainda que não industrial. Ao ganhar em abrangência e assumir uma postura de aproveitamento das oportunidades de mercado, a política industrial esvazia-se de seu papel mais específico: distorcer sinais de mercado para induzir os agentes na direção que se quer atingir.

O trabalho explora outra perspectiva para a questão apresentada, que é desenvolvida no Ensaio 3: a prioridade explicitada pelo governo era a de crescer fazendo inclusão social. Em especial, reduzindo a pobreza. A inclusão parece ser a convenção que predominou no governo, superando a da estabilidade e a do crescimento. A pesquisa demonstrou que a despeito de ter dado continuidade a muito do que vinha sendo feito, o governo Lula inovou principalmente na forma de articular metas sociais e econômicas na indução ao crescimento. Essa percepção fica obscurecida quando a análise se volta exclusivamente para a mensuração de gastos sociais públicos, uma vez que muitos deles são decorrentes de vinculações constitucionais.

À guisa de conclusão, o inusitado desse governo, quando comparado aos antecedentes mais próximos e mesmo com os desenvolvimentistas do século XX no Brasil, foi exatamente o ter posto a questão social no cerne da estratégia. As escolhas de medidas de política industrial e infraestrutura foram sempre privilegiando a redução das desigualdades no curto prazo. O resultado é que a principal transformação estrutural visível é a expansão sustentada do mercado

interno, com um segmento bastante expressivo da população incluído na relação de consumo.

O governo Lula mostrou convergência com o padrão desenvolvimentista em muitos aspectos. Um desenvolvimentismo de tipo próprio, com intervencionismo e missão definidos de acordo com os novos desafios postos pelos desdobramentos do ciclo anterior. Avanços aconteceram, a despeito de não ter havido um enfrentamento a diversas questões, que caso alteradas, o deixariam mais perto de suas metas: estrutura agrária, concentração funcional da renda, poder decisório concentrado nas multinacionais, riqueza concentrada no setor financeiro. Os avanços ocorreram, mas por entrelinhas. Nisso repetiu-se aqui o padrão de evolução do capitalismo brasileiro.

2 ENSAIO 1: GOVERNO LULA E A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTISMO

O conceito de desenvolvimentismo é o ponto de partida para a análise proposta sobre o governo Lula.

2.1 INTRODUÇÃO

O governo Lula, ao longo de dois mandatos consecutivos, colecionou resultados econômicos positivos e significativamente melhores que os do governo antecedente. Isso poderia ser atribuído a circunstâncias excepcionalmente favoráveis da economia internacional ou à melhoria dos fundamentos da economia, fruto do ajuste doloroso levado adiante pelo governo anterior. Este estudo investiga as razões intrínsecas para os resultados obtidos, associadas à possível presença de uma estratégia.

Circunscrita ao campo do Desenvolvimento, recorrendo a ferramentas da História Econômica e Economia Institucional, a pesquisa procura contribuir na já extensa polêmica sobre o caráter desenvolvimentista do governo Lula (NOVY, 2009a, NOVY, 2009b, BELUZZO, 2009, PAULA, 2005, SOARES, 2010), através da análise de discursos e documentos oficiais de planejamento bem como da possível articulação destes com medidas de política econômica e institucional adotadas. Como primeiro passo discute-se o termo desenvolvimentismo, a partir de algumas das acepções, procurando apropriar-se dos elementos que possam constituir um corpo interpretativo comum – um rol de atributos que tornaria um estado desenvolvimentista. Como a investigação se faz sobre um governo em particular, procura-se identificar suas contribuições específicas para a construção ou retomada da perspectiva, através das políticas e medidas institucionais.

Assim, não são prioritariamente examinadas medidas de gestão macroeconômica cotidiana – cambial, fiscal, ou monetária. Busca-se o tipo de intervenção que propicia um ambiente favorável ao investimento, à expansão do consumo doméstico, ou reposicionamento no cenário de transações internacionais. Uma vez detectadas ações estatais com tal perfil, procurou-se identificar um sentido comum, algo que aponte na direção de um futuro almejado. Buscou-se ainda identificar se as medidas adotadas participam de uma estratégia (ao invés de serem

isoladas). A leitura conjunta dos documentos de políticas, discursos oficiais e normas emitidas permitiu formular resposta positiva a esta questão. Apesar de inegáveis contradições e recuos, pode-se identificar o sentido comum nas medidas – ampliar o crescimento com base na inclusão de camadas sociais ao mercado interno.

Restaria ainda avaliar se o fenômeno encontrado guarda conexões relevantes com a experiência histórica ou o referencial teórico do desenvolvimentismo. Dito de outro modo, o governo Lula procurou estabelecer uma liderança sobre o mercado numa determinada direção. O movimento feito poderia ser adequadamente caracterizado como mudança estrutural?

Os exemplos da literatura (alguns dos quais trazidos no próximo item deste trabalho) sobre uma atuação desenvolvimentista do estado são fortemente baseados nos processos de industrialização induzida do século XX. Diferentemente do contexto do Modelo de Substituição de Importações (TAVARES, 1979), o mercado é uma instituição mais significativa atualmente, a economia está mais integrada globalmente, e a estrutura produtiva é bastante diversificada. A revisão que segue tem também o objetivo de problematizar o sentido da intervenção estatal pró-desenvolvimento atualizando os termos do debate.

Como desdobramento inicial da investigação, deliberou-se considerar os dois mandatos consecutivos como um único governo. A orientação estratégica para o crescimento com base no fortalecimento do mercado interno foi dada no primeiro momento, tendo prevalecido ao longo dos oito anos de governo, ainda que com ajustes. Ao colocar fatos políticos e medidas institucionais numa linha do tempo (Apêndice B), o primeiro mandato emerge como momento da estruturação institucional da estratégia que amadureceu no segundo.

Reconhecer a presença de um fio condutor na ação governamental não significa negar a presença de conflitos internos. Um governo não é independente dos interesses dos grupos sociais. Antes, espelha a correlação de forças presente. Mesmo entre os grupos que o compõem, é possível identificar a disputa de projetos, ou na linguagem institucionalista, de convenções (ERBER, 2011). Ao eleger a busca pelos nexos entre as ações e medidas de política econômica do período, tende-se a obscurecer tal aspecto, o qual pode ser relevante para compreender o grau de efetividade de qualquer estratégia. Na presente análise, procura-se reconhecer esta questão discutindo, de forma não exaustiva, a maneira de induzir comportamentos ou impor resultados à sociedade. No governo Lula as mudanças foram introduzidas pelas linhas de menor resistência.

Grupos organizados foram chamados a participar do planejamento, mas o governo tinha sua própria pauta. Instrumentos clássicos de política macroeconômica recessiva foram aplicados simultaneamente com políticas sociais inovadoras para os parâmetros nacionais.

Na próxima seção apresenta-se o ideário estruturador da análise realizada – o desenvolvimentismo. Procura-se ressaltar seu caráter plural, enquanto proposição teórica e formulação de política, elegendo-se a perspectiva de quatro autores: Fonseca, Chang, Bresser – Pereira e Evans. Desta diversidade procura-se extrair um conjunto de atributos comuns que possam caracterizar um estado como desenvolvimentista e governos como agentes que dão materialidade a tal visão.

Segue-se a apresentação e explicitação da metodologia da pesquisa. Como se trata de avaliar o protagonismo do governo, intencionalidade e coerência da política, a análise de discurso foi priorizada, associada à de documentos oficiais de planejamento e textos legais. Os números do governo foram trazidos em caráter complementar, caracterizando o período em comparação com anteriores. Foram eleitos documentos oficiais, coletados de bases também oficiais, tais como banco de legislação do Congresso Nacional, sítio da Presidência da República e ministérios (Apêndice A) e IPEADATA e Aliceweb para as séries temporais.

Os apêndices representam a síntese da pesquisa empírica. Neles se encontra a listagem de documentos analisados, a linha do tempo com os principais acontecimentos do governo Lula, as medidas institucionais introduzidas, os principais indicadores macroeconômicos e sociais do período, organograma e síntese da política industrial, além de extratos de discursos presidenciais.

O governo Lula tem sido objeto de diversas análises. Há estudos onde cada medida ou política setorial é avaliada detalhada e separadamente (SADER, 2013; PAULA, 2005). Há outros que se debruçam sobre a gestão macroeconômica de curto prazo ou sobre o aspecto mais inusitado - a política social do governo. A contribuição específica deste trabalho é oferecer uma visão articulada dos diversos aspectos, procurando demonstrar que as políticas adotadas têm um sentido conjunto e mais, que obedecem a uma estratégia, à qual é possível tributar parcialmente os resultados do governo. Sendo ou não o início de uma transformação estrutural no sentido desenvolvimentista “clássico”, em termos da história recente do país quebra-se a dicotomia entre opções por política distributiva versus crescimento econômico. A investigação, portanto, pode contribuir ainda de maneira incremental para que os termos originais do debate sobre

desenvolvimentismo sejam reconsiderados.

2.2 DESENVOLVIMENTO E ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

Tome-se como ponto de partida a conceituação.

2.2.1 CONCEPÇÃO E HISTÓRIA

O termo desenvolvimentismo designa simultaneamente um ideário sobre a relação entre estado, sociedade e economia, liderada pelo primeiro, e a práxis que lhe é correspondente: a política econômica voltada para a estratégia de desenvolvimento. Emergiu como uma referência à experiência histórica latino-americana de meados do século XX, de sistemático apoio dos governos ao processo de industrialização de seus países. Industrializar-se implicava trilhar o caminho da superação do atraso econômico e social, novo dinamismo ao mercado interno e principalmente, uma inserção mais qualificada no mercado internacional.

Com denominação semelhante, a presença de uma estratégia estatal para promoção do desenvolvimento pôde ser notada em diversos países que se atrasaram em relação à Revolução Industrial. A análise da experiência dos países do Leste Asiático, que deram um salto industrial e tecnológico no século XX, trouxe a formulação da teoria do estado desenvolvimentista – *developmental state*.

Acadêmicos e homens práticos (gestores públicos, empresários) identificados com o desenvolvimentismo rejeitam a polarização teórica da Teoria Econômica convencional entre estado e mercado. Não partem de atribuições ou papéis definidos *a priori*, como se ambas as instituições fossem estáticas ou a-históricas. Entendem que a evolução da sociedade e do próprio estado é que conformam os mercados. Fugindo a maniqueísmos, recorrem à História Econômica para investigar as experiências concretas de desenvolvimento induzidas pela ação dos estados nacionais. Buscam circunstâncias específicas sob as quais certos países geraram condições favoráveis para o crescimento, o amadurecimento do mercado interno, a melhor inserção no mercado internacional. Este exercício permite criar tipologias sobre requisitos e atributos necessários para que se cumpra da melhor forma o papel indutor.

A evolução das ideias desenvolvimentistas pode ser vista em diferentes perspectivas. Uma primeira seria considerá-la no âmbito da História do Pensamento Econômico observando a disputa entre as correntes e o cenário de sua evolução. O trabalho de Bielschowsky e Mussi (2005), sobre as idas e vindas desse ideário na América Latina, é desta natureza. Para o propósito deste trabalho é mais relevante analisar as situações em que tal ideário materializou-se em políticas econômicas e construção de ambientes institucionais favoráveis ao desenvolvimento nacional. A partir disto, identificar quais as práticas e formas de organização do estado que lograram obter maior sucesso na promoção da mudança estrutural. As duas perspectivas alimentam-se reciprocamente: o sucesso de políticas desenvolvimentistas em meados do século XX rompeu a hegemonia do liberalismo no pensamento econômico, enquanto experiências de políticas desenvolvimentistas foram embasadas em formulações teóricas como as da CEPAL, no caso da América Latina.

O corte analítico – estudo do desenvolvimentismo enquanto uma práxis de política econômica – propicia um melhor tratamento do objeto da pesquisa. Formula-se a hipótese de que seja possível identificar pontos convergentes de interpretação entre autores, que permitam construir um perfil, um rol de características que, em conjunto, permitirá qualificar um estado como desenvolvimentista. Como hipótese adicional, defende-se que desenvolvimentismo implica determinada concepção sobre a relação entre estado e o mercado, nos níveis doméstico e internacional. Daí o vigor do debate, retomado nos anos recentes no Brasil.

Reconhece-se não haver consenso entre os autores em todos os aspectos, servindo o exercício como uma espécie de meta-análise, onde as características mais marcantes são enfatizadas pela repetição. Tal procedimento se aproxima do método de construção do conceito pela estratégia clássica. Segundo Fonseca:

Já a estratégia do *conceito clássico ou por redefinição*, [...] busca encontrar um núcleo comum ou *core*, mas, ao contrário do conceito por acumulação, não se propõe chegar a um núcleo que abranja *todos* os atributos, mas os *principais*. Estes devem valer para todos os casos, mas sem a pretensão de abarcar casos singulares ou específicos, os quais são incorporados ao adicionarem-se novos atributos, [...] mas mantendo-se o “*núcleo comum principal*” ou “*core*” (de ora em diante apenas “núcleo comum”). Assim, apresenta a vantagem de reconhecer a ocorrência de casos empíricos com características próprias, ou experiências históricas peculiares; todavia, ao trilhar outra opção metodológica, busca encontrar definições mínimas através dos atributos mais frequentes e característicos, de modo que o conceito alcance certo equilíbrio entre extensão e intensão. (FONSECA, 2013, p. 6).

No tocante ao debate sobre desenvolvimentismo, referindo-se à retomada recente do tema, seja no universo acadêmico seja na vida prática, o mesmo autor (FONSECA, 2013, p. 3) comenta que “se os termos são utilizados é porque são úteis, já que tanto os economistas quanto o público, [...] continuam a utilizá-lo, depreendendo-se que não conseguem prescindir dele.” Desta forma defende que se considere a construção do conceito partindo do uso que dele fazem.

Para esta investigação foram eleitas quatro interpretações, sumarizadas abaixo. Depois de uma breve exposição dos pontos de vista de cada autor, será realizado o exercício de síntese que embasará a avaliação do caráter desenvolvimentista do governo Lula.

Os autores – Fonseca (1989 e 2004), Bresser-Pereira (2006), Chang (2003), e Evans (1993 e 1995) - analisaram simultaneamente a evolução das concepções sobre o papel do estado na orientação do mercado e de sua concretização nas experiências de industrializações induzidas na América Latina ou no Leste Asiático.

Existe uma ampla gama de trabalhos analisando o papel do estado no desenvolvimento econômico, tanto abordando a questão de forma teórica quanto analisando experiências históricas (HIRSCHMANN, 1961; FURTADO, 1974; OCAMPO, 2005; RODRICK, 2001). Os autores escolhidos para a presente pesquisa o foram em razão de terem como objeto de seu trabalho a conceituação do desenvolvimentismo e simultaneamente por fazê-lo com base na análise do papel histórico cumprido pelo estado em experiências diversas da América Latina e Ásia.

À busca das matrizes teóricas do desenvolvimentismo brasileiro, Fonseca (2004) identifica três correntes que, quando convergem historicamente, passam a compor o que seria um núcleo básico do desenvolvimentismo: o nacionalismo – ou a construção de uma estratégia nacional - a defesa da industrialização e o intervencionismo pró-crescimento. A este núcleo acrescenta ainda o positivismo, filosofia influente entre cientistas e homens públicos da virada do século XIX para o XX. Nota que tais correntes não tinham uma confluência necessária, uma vez que havia pontos de divergência entre elas quanto à condução da política econômica e à forma mais adequada de ação do estado. Entretanto, quando elas convergem num corpo teórico comum e passam a orientar a formulação de um conjunto de medidas de política econômica é que o fenômeno do desenvolvimentismo se manifesta. O discurso do governo corrobora nesta construção, embora a simples declaração de autoridades de posturas pró-desenvolvimento não

seja suficiente para configurar o fenômeno. E o faz de duas formas, complementares: como uma ideologia, onde o desenvolvimento torna-se imperativo, alvo que se autojustifica e enquanto orientação da ação, transmutando-se em sua principal razão de ser do governo. Somente o estado seria capaz de transformar o propósito do desenvolvimento em um programa de ação – o estado desenvolvimentista.

Segundo o mesmo autor, cada uma das correntes citadas tem raízes em momentos específicos da história do país, alguns bastante anteriores aos anos 40 a 50 do século XX, quando o termo desenvolvimentismo se consagrou.

O nacionalismo tem suas raízes nas lutas anticoloniais, cujas primeiras manifestações são os movimentos nativistas. Embora não necessariamente houvesse nestes um questionamento ao *status* de país colonizado, eram críticos a alguns de seus aspectos. Configuram-se em sinalizações primárias de que o interesse da metrópole era distinto e por vezes antagônico aos interesses locais. Tais manifestações tinham pouco em comum além da já citada insatisfação. Nacionalistas os havia de diversos matizes, sendo a vertente mais relevante para a análise em questão aquela que defendia a construção de uma identidade nacional, baseada em projeto político único, que superasse interesses regionais e permitisse novo posicionamento na relação internacional.

Enquanto do ponto de vista político as ideias nacionalistas confluíram para a perspectiva da soberania nacional, do ponto de vista econômico implicavam reconhecer os efeitos danosos da política mercantilista. O nacionalismo econômico nasce liberal. Somente num momento posterior será associado à defesa da indústria. Sua recomendação mais genérica de política econômica seria a de que o país deveria estabelecer seu próprio cardápio de medidas e ter autonomia para praticá-lo. Uma melhor inserção no mercado mundial não necessariamente seria assegurada com medidas da sabedoria econômica convencional.

O intervencionismo estatal, não em qualquer direção, mas aquele direcionado ao crescimento do país seria a outra corrente de pensamento que sustentou a práxis desenvolvimentista. Também em contraposição à teoria convencional – baseada em mercados auto-reguláveis, vantagens comparativas - intervencionistas não pactuam com a ideia de neutralidade da política econômica. Notam que a condução da política monetária em especial pode ser danosa aos negócios locais, principalmente quando o volume monetário é restrito, freando a demanda doméstica. Seu alvo principal é a Teoria das Vantagens Comparativas, que

propaga a ideologia do autoajuste de mercado, relegando ao estado um papel secundário, de meramente assegurar a regulação econômica. Muitos dos defensores do intervencionismo pró-crescimento eram homens de negócios, que condenavam as generalizações da Teoria Econômica como abstrações sem respaldo no funcionamento real da economia.

Enquanto perdurou a política do padrão-ouro nas relações internacionais, a corrente dos papelistas (em oposição aos metalistas) foi a principal representante do intervencionismo pró-crescimento. A emissão de moeda deveria responder às necessidades dos negócios. Não condizia com esta perspectiva a ideia de que a estabilidade monetária ou o equilíbrio do balanço de pagamentos deveriam ser perseguidos por si próprios. Naquele contexto, quando se falava em negócios isto bem poderia significar exportações agrícolas ou comércio interno.

Ainda segundo Fonseca (2004) muitos dos nacionalistas defendiam a vocação agrária do Brasil, mas foi com a evolução da ideia industrialista que se deu o passo decisivo: a percepção de que a subordinação do país estava relacionada a seu atraso na revolução industrial - o que ao final dos anos 40 ganhou rigor teórico com a formalização cepalina da deterioração dos termos de troca dos países produtores de bens primários. O salto para a visão desenvolvimentista se obtém quando a defesa da industrialização como a alavanca para a inserção superior do país no cenário internacional reúne-se às correntes anteriormente citadas. Fonseca (2004) identifica em discursos do século XIX argumentação bastante semelhante ao que se consagrou como a concepção cepalina de deterioração dos termos de troca dos produtos primários. Paulatinamente, foi crescendo entre homens públicos, empresários e pensadores a ideia de que somente a constituição de uma indústria local afastaria o país de um destino de participação periférica no mercado mundial e crescimento econômico medíocre.

Também relevante para a conformação do ideário e sua sedimentação enquanto um corpo de ideias foi a influência da filosofia positivista de Comte, em especial em sua vertente política. Suas proposições, modernas para a época, como a necessidade de racionalização do aparato de estado e de avanço social, amalgamam-se de modo pleno à proposição de um processo de industrialização induzido pelo estado. A separação entre interesse público e privado (sintetizada na apresentação de contas públicas), a ideia de lisura na condução dos negócios públicos (sintetizada como proposição do orçamento equilibrado) e finalmente, a concepção de que quem detém o conhecimento deve conduzir a sociedade, a “Ditadura Científica” ou liderança da técnica

e da administração sobre a política, são pilares para a construção de um estado com capacidade de planejar e gerir um projeto de nação. Em especial, a visão científica envolve a tomada de consciência sobre o grau de atraso de determinadas sociedades e a necessidade de se adotar medidas para o progresso da nação. Sendo empiristas, coadunam com as demais correntes na desconfiança em relação à adoção de princípios genéricos para a condução da política econômica, valorizando soluções próprias, construídas a partir da observação objetiva dos fatos. Viam no estado o agente capaz de conduzir a sociedade para um grau de organização superior, à luz de uma visão de futuro.

Conforme pesquisa realizada pelo autor (FONSECA, 2004) entre os adeptos das referidas correntes perfilam-se acadêmicos, representantes políticos, empresários, militares, homens dedicados à gestão pública, além de intelectuais. Suas percepções convergem para a ação política, envolvendo desde as revoltas já citadas até proposições de tarifas para proteção da atividade produtiva interna.

Ainda segundo o autor em epígrafe, não há que falar em desenvolvimentismo até que estas correntes congreguem-se num corpo teórico articulado e assumam o caráter de uma ideologia do desenvolvimento. Segundo Fonseca (1989), no caso brasileiro, a manifestação disto num projeto político efetivado ocorreu nos anos 20, quando Getúlio Vargas ocupou o governo de estado ao Rio Grande do Sul. Seu amadurecimento no plano nacional deu-se no Estado Novo. Por sua vez, Paula (2004) identifica no governo mineiro de João Pinheiro um processo semelhante. Verdadeiros ensaios desenvolvimentistas, as ideias postas em movimento por estes governos encontrariam expansão quando o projeto ganhou dimensão nacional – o que permitiu que se administrassem instrumentos como a política de câmbio e a regulação do mercado de trabalho, bases para o avanço da indústria. Segundo Fonseca (1989), em nível nacional, o governo Vargas pode ser considerado a primeira experiência neste sentido.

Da reflexão proposta por Fonseca (1989 e 2004) poder-se-ia concluir que o debate sobre o papel do estado no desenvolvimento do país coincidiu no Brasil com o processo histórico de sua própria construção. O estruturalismo no pensamento econômico brasileiro (FONSECA, 2009) cresceu junto com as dimensões e a significância do estado nacional. O pensamento que lhe deu suporte, ao circunstanciar-se nas necessidades locais e no inconformismo com o receituário econômico convencional, demonstrou originalidade. Chegou a antecipar certos avanços teóricos

posteriores, como no caso da noção de deterioração dos termos de troca e na recomendação de política de estímulo à demanda, que antecederam a Cepal e a macroeconomia keynesiana.

Por sua vez, a crise do pensamento desenvolvimentista é também a crise do estado empresário e das instituições criadas para dar suporte ao processo de industrialização. Uma primeira manifestação desta crise dá-se no início dos anos 60, quando a baixa cíclica da economia foi associada a um processo de estagnação. Neste momento, emergem críticas ao caráter conservador do desenvolvimentismo: estratégia posta em prática para o avanço das forças capitalistas, onde se implantou, tornou evidentes as contradições inerentes ao próprio sistema. Particularmente, no caso brasileiro, clamores pela reestruturação da propriedade fundiária e redução da desigualdade de renda fizeram-se sentir na última fase democrática antes que os governos militares tomassem a si a tarefa de aprofundar o processo de industrialização. Após o Golpe de 1964, deu-se um período de reordenamento das contas públicas e estruturação de poupança interna que permitiram a retomada do rápido crescimento (HERMANN, 2005).

Uma nova onda de contestação dos estados desenvolvimentistas, inclusive no Brasil, veio com a crise do endividamento externo e público dos anos 80 dos países da América Latina. O cenário favoreceu a retomada do pensamento liberal. A crise da dívida dos países latinos os tornou alvo fácil do receituário das agências multilaterais de crédito, que condicionavam os empréstimos à adoção de políticas liberalizantes.

Enquanto debatia-se com os problemas da restrição externa, o Brasil foi se distanciando da chamada Terceira Revolução Industrial, não conseguindo reunir elementos para que a estrutura produtiva interna, praticamente completa nos termos do paradigma anterior, pudesse dar o salto necessário. Os críticos (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 2006, BACHA; BONELLI, 2001) atribuíram tal atraso ao excesso de proteção supostamente intrínseco ao Modelo de Substituição de Importações. A receita indicada pelos países desenvolvidos foi abertura de mercados físicos e financeiros, desestatização e câmbio flexível. Tendo adotado as recomendações das agências multilaterais, as economias latino-americanas sucumbiam em taxas medíocres de crescimento, enquanto países do Leste Asiático mantinham-se completando sua revolução tecnológica com níveis crescentes de investimento autônomo.

O contraste entre estes resultados volta a fomentar o debate acadêmico e político sobre o papel do estado no desenvolvimento. O governo Lula insere-se precisamente no lugar histórico

desta revisão de perspectiva. Contudo, a crise da crítica neoliberal e de seus efeitos nefastos não impõe uma mudança necessária de rumo. Tão somente favorece a chegada ao poder de lideranças que assumam um discurso de crítica e propositura de um projeto com outro direcionamento. Na sequência debate-se de que maneiras o governo Lula moveu-se neste cenário.

Se o ideário desenvolvimentista se entrelaça com a própria história da política e planejamento econômico no país, e o governo Lula se situa no lugar histórico da inflexão do pensamento neoliberal, até que ponto protagoniza rupturas traduzidas em novo fazer da política econômica e em capacidade de planejar?

Antes de atingir-se o ponto de analisar o governo em si, faz-se necessário levantar uma segunda questão: a de poder-se ou não utilizar o termo desenvolvimentismo para denominar mudanças contemporâneas de direcionamento que favoreçam o protagonismo estatal na condução da economia para o crescimento de longo prazo.

Estado do desenvolvimento ou desenvolvimentismo foram termos cunhados para designar experiências históricas de países que tiveram seu processo de industrialização tardio conduzido pelo estado. Assim, como falar contemporaneamente de desenvolvimentismo, ou procurá-lo num governo recente, época em que a industrialização já se consolidou? João Antônio de Paula nos fala do problema e da impossibilidade de saná-lo totalmente:

Espectro que assusta os historiadores, desde que Lucien Febvre, em seu livro sobre Rabelais, de 1942, o revelou – o anacronismo é uma insidiosa presença no fazer dos historiadores. Afinal, como disse Croce, “toda história é história contemporânea”. Evitar o anacronismo talvez seja impossível de todo. O mais prudente, no caso, é, reconhecendo a sua sombra permanente, buscar estar atento às nuances e transfigurações que a palavra e seus sentidos sofrem ao longo do tempo e no espaço. (PAULA, 2000, p. 20).

Segundo Fonseca (2013), na acepção clássica em Ciências Sociais um conceito é sempre histórico, posto que emergente no determinado contexto de sua formulação. Não há que falar em anacronismo se o uso de um termo denota a necessidade que se tem do mesmo, ainda que distante temporal ou espacialmente de sua utilização original. Se o uso é retomado é porque as situações e os problemas que lhe deram origem continuam atuais ou se reatualizam. O desenvolvimentismo surgiu como resposta acadêmica e política à identificação de atraso social e econômico, da situação de dependência na relação internacional. Se o termo voltou a ser empregado, com frequência, na América Latina do início do presente século, é porque aquela percepção foi

restaurada.

No Brasil, o tema foi recuperado tanto no espaço acadêmico quanto fora dele, combinando distintas perspectivas – histórica, política, investigativa – tendo em comum o reconhecimento da relevância do papel do estado no processo de desenvolvimento. Apresenta-se como uma retomada, validação dos propósitos desenvolvimentistas, após um período crítico de esvaziamento das funções do estado e desconstrução de seu aparato pró-desenvolvimento. Podem ser citados: a criação da Rede Desenvolvimentista (UNICAMP, 2011); projeto de pesquisa do IPEA (CARDOSO JÚNIOR, 2010); os debates do IEDI e do Instituto de Cidadania (IEDI, 2012; DULCI, 2013); os trabalhos pioneiros dos novos desenvolvimentistas (SICSU, 2005, BRESSER PEREIRA, 2006); as reflexões sobre o pensamento desenvolvimentista (Economia e Sociedade Especial, 2013, BIELSCHOWSKY; MUSSI, 2005, BELUZZO, 2009; DRAIBE, 2011, MORAIS; SAAD, 2010).

Portanto, este trabalho insere-se neste contexto de legitimação e atualização do debate sobre desenvolvimentismo, procurando interpretar a experiência de um governo à luz de tais ideias.

No que se segue, toma-se a abordagem de Bresser Pereira (2006) como representativa do novo pensamento desenvolvimentista brasileiro, dado o caráter didático da exposição, e o fato de a análise vir ao encontro dos propósitos deste estudo como se verá.

Segundo o autor, desenvolvimentismo foi a estratégia nacional adotada pelos países em desenvolvimento para o emparelhamento (*catching up*) aos países desenvolvidos. A ação planejada e conduzida pelo estado teria sido fundamentada em dois pontos principais: a formação de poupança forçada e a proteção à indústria nascente. Para conduzir tal estratégia sob marcos do sistema capitalista, o estado seria o agente social privilegiado para coordenar a ação coletiva. Desta forma, na situação peculiar dos países latino-americanos, industrialização e construção da própria nação eram processos concomitantes e imbricados e isto se fazia sob a liderança do estado. Então, a estratégia de desenvolvimento há que ser específica, mas não qualquer. Deve ser capaz de direcionar os distintos interesses dos agentes para a superação do atraso produtivo e tecnológico. Tendo discutido a motivação da crise daquela estratégia e do pensamento que lhe deu sustentação, o autor propõe a constituição do “novo desenvolvimentismo”, apresentando-o simultaneamente como resgate e superação.

Embora fundamentalmente as proposições se insiram como crítica ao velho desenvolvimentismo, o que se vai enfatizar da contribuição de Bresser Pereira (2006) é o aspecto de resgate do conceito. Ao sugerir aperfeiçoamentos à atuação do estado pró-desenvolvimento, para evitar o que considera erros e exageros do modelo original, o “novo desenvolvimentismo” acaba por restaurar o que é mais genuíno do pensamento estruturalista – a negação de um receituário genérico de política econômica, a relevância de um projeto próprio, liderado pelo estado para superação da dependência nas relações internacionais.

Comentando a crítica de Bresser (2006) ao desenvolvimentismo originário, Carneiro (2012), observa que descontrole inflacionário, das contas públicas e apego indiscriminado à proteção da indústria efetivamente se tornaram problemas nos anos 80, não durante o processo de industrialização, quando os níveis de dívida, inflação e proteção eram compatíveis com outras experiências então contemporâneas.

Ainda que a crítica feita por Bresser (2006) possa parecer anacrônica, como sugere Carneiro (2012) ela traz o mérito de situar a problemática do desenvolvimentismo nos contextos institucional e político presentes. Toma como fundamentos a inserção da economia brasileira no mundo globalizado, a estabilidade monetária e o recuo do papel empresário do estado, o que ocorreu simultaneamente ao fortalecimento do papel regulador das relações de mercado. A este último caberiam as atribuições principais de constituição de poupança e manutenção da taxa de investimento. No contexto político contemporâneo, argui (BRESSER, 2006) que o crescimento não poderia prescindir dos processos democráticos, que dão o escopo da ação governamental. Por sua vez o próprio crescimento é delimitado pela inserção internacional.

Sob o prisma de uma resignificação do desenvolvimentismo, a contribuição de Bresser (2006) seria apontar, no contexto atual, o que falta fazer e que caberia somente ao estado, considerando como dados a democracia, a convenção da estabilidade, a necessidade de bom desempenho fiscal e o elevado grau de integração da economia brasileira à mundial.

Com a máxima de que não há antítese entre mercado forte e estado forte, sugere que a política desenvolvimentista se ancore sobre dois eixos: gestão macroeconômica para o crescimento e estímulo à capacidade exportadora. Entende que o processo substitutivo de importações acabou por revelar seus limites endógenos – restrição do balanço de pagamentos, recusa à realização de uma política industrial horizontal e genérica. Embora enfatize mais a

política macroeconômica e cambial, propõe uma política industrial seletiva e orientada pelo critério da competitividade: apoio direcionado aos segmentos que revelarem capacidade para exportar. O grau de abertura às importações deve ser pragmaticamente estabelecido e sempre negociado, para garantir o amadurecimento dos setores. Os segmentos que geram elevado valor agregado devem ser focalizados, por representarem o potencial de crescimento sem restrição externa.

O estado desejável não é mínimo, tem dimensão e estrutura suficientes para assegurar perenidade das instituições e fazer política econômica. Em substituição ao caráter empreendedor do passado, deve assegurar estabilidade e equilíbrio fiscal, bem como fazer valer suas normas. – em especial, garantir a concorrência. Relativiza a ideia de crise financeira: disponibilidade de recursos depende de como são administrados. O gasto deve ser qualificado. Manifesta a keynesiana convicção de que a confiança (decorrente da solidez do cenário institucional) é a condição fundamental para a decisão de investir, especialmente no caso de inovação tecnológica. A poupança interna seria fundamental, mas, com o mercado financeiro desenvolvido e a regulação bancária avançada, não entende ser prioritário o papel indutor do estado. Reconhecendo o grau de integração internacional da economia brasileira na atualidade e a predominância ideológica da proposição de câmbio flexível, considera a política cambial estratégica para assegurar competitividade às exportações. Proposições de crescimento com endividamento externo, além de insustentáveis no longo prazo, elevariam a elasticidade-renda das importações. Em suma, a política macroeconômica deve visar o longo prazo, sendo a gestão cotidiana subordinada a esse objetivo.

Em síntese, a formulação do “Novo Desenvolvimentismo” atualiza temas do original e representa uma opção factível de liderança estatal na retomada de uma trajetória de crescimento sustentável. Por “factível” entendendo-se o que se efetive sem rupturas seja em relação ao pacto interno de avanço capitalista, seja em relação ao cenário internacional.

Da leitura sobre o “Novo Desenvolvimentismo” seria possível inferir que um governo desenvolvimentista não necessariamente focaliza medidas para o aumento da capacidade da indústria. Dele não se esperariam taxas de crescimento tão elevadas quanto aquelas dos anos 50 a 70 do século XX no Brasil, visto que a aceleração inflacionária, desequilíbrios fiscais ou externos não seriam aceitáveis neste momento. Antes deveria ser estimulada a inovação tecnológica. Não

seria descabido apoiar o setor primário, quando isso ocasionalmente implicar bons resultados comerciais. Em suma, planejamento e pragmatismo deveriam estar articulados na geração de condições de crescimento de longo prazo.

O debate precedente parece legitimar a opção de avaliar o governo Lula nos termos do debate desenvolvimentista nacional. Quando se comparam os dois momentos de sua política industrial – PITCE e PDP (Ensaio 2) – nota-se que foram postos em prática diversos aspectos do pensamento novo desenvolvimentista, em especial a combinação de planejamento e pragmatismo mencionada. Em parte, pela razão trivial de que o fazer da política econômica é subsidiário da correlação de forças que sustentam determinado governo, tanto quanto das instituições mais permanentes que este herda de seus antecessores.

Ao afirmar que o desenho de política econômica do governo Lula assumiu a perspectiva desenvolvimentista vêm à tona outra questão de pesquisa: a de compreender em que medida tal característica expressa ruptura em relação a seus antecessores democráticos. Em especial quando se constata elevado grau de continuidade em relação a instituições de regulação e gestão macroeconômica do governo Cardoso. Este ponto será objeto de análise, quando da caracterização das medidas.

Outro aspecto merece ser considerado quando se fala em mudança de política econômica no governo Lula, e que deve servir para delinear o escopo: o reconhecimento da dependência de trajetória. O Modelo de Substituição de Importações teve como um dos pilares a atração do investimento direto externo. A implantação de filiais multinacionais trouxe elevação do padrão tecnológico, mas adiou a endogenia do progresso técnico. Durante os anos de crise não foram geradas condições para a superação deste modelo e a forma assumida pela abertura da economia a nos anos 90 corroborou este histórico. A trajetória de industrialização do Leste Asiático foi distinta da brasileira e latino-americana, implicando nacionalização de estruturas produtivas e de sistemas de inovação (CHANG, 2003). No Brasil, uma vez instaurada a liderança das multinacionais nos setores produtivos chaves, reduziu-se o grau de liberdade dos governos para a política industrial e tecnológica – incluído aí o governo em análise (FURTADO, 1968, CARNEIRO, 2002).

O governo Lula é manifestamente mais intervencionista que o antecessor, propondo a recuperação da capacidade estatal de induzir a economia e um reordenamento institucional. Uma

das tarefas da pesquisa é identificar isso se trata do resgate ao “velho” desenvolvimentismo ou se há novas formas de conceber a intervenção pró-mudança.

A abordagem do *developmental state* identifica desenvolvimento com mudança estrutural, considerando não somente a ampliação induzida da capacidade de produção, mas a construção de um processo que orienta a estrutura produtiva para atingir o mais moderno patamar tecnológico, mas o faz construindo liderança e capacidade internas.

Chang (2003) oferece uma interpretação sobre o papel do estado na economia que não coaduna com nenhum dos polos da disputa teórica – nem tão pessimista quanto os liberais e os neoliberais (que atribuem comportamento rentista aos agentes políticos), nem tão favorável quanto os economistas do *welfare state*. Para os primeiros, o mercado seria a melhor alternativa para a regulação das relações econômicas, sendo admitida a intervenção nas situações de falhas de mercado. Para o segundo grupo, somente o estado teria possibilidade de sanar as enormes distorções sociais provocadas pela auto-regulação. A tais visões contrapõe a perspectiva institucionalista, que compreende a ambos como instituições. Historicamente, a evolução do mercado dependeu fortemente de regulações do estado, portanto, da elevação da abrangência e complexidade de suas funções. O desenvolvimento seria decorrência de um formato específico que esta relação assumiu nos contextos de transformação estrutural.

Experiências históricas apontam para desempenho superior de países que ao invés de uma filosofia de *laissez faire* tiveram o estado cumprindo duas funções: o de provedor de uma visão de futuro e o de gestor da estratégia decorrente. Em síntese, estados que lideram a mudança. Exemplifica com o rápido desenvolvimento da Coreia no século XX, comparado à perda de corrida tecnológica e conseqüente decadência inglesa. Identifica dois casos típicos; os países do Leste Asiático, que tiveram a política industrial como âncora e estados nórdicos europeus, com gestão social corporativa. Em ambos a intervenção reorientou a economia local, a posição do país no mercado internacional e o funcionamento da sociedade. Atribuições que extrapolam a mera regulação da atividade econômica, ou a segurança das relações contratuais. Coordenação e liderança do estado durante o processo de mudança sistêmica envolve prover o ambiente institucional necessário e administrar os conflitos de interesses que emergem.

Entendendo a mudança sistêmica como processo de destruição criativa *schumpeteriana* (SCHUMPETER, 1961), Chang (2003) argumenta que nas economias modernas e complexas

exige-se coordenação. E esta deve ser papel do estado. Não em razão de algum tipo de superioridade intrínseca, mas pelo simples fato de ser ele a única instituição que pode falar em nome do interesse geral da sociedade e ainda que é capaz de estabelecer as normas sancionadoras da mudança esperada. A coordenação asseguraria a necessária convergência tecnológica, no caso da transformação da estrutura produtiva com fatores interdependentes no uso, mas dispersos na propriedade. A sinalização de preços por sua vez, traria resultados inadequados neste caso – enquanto obtiverem lucros sob o velho padrão os agentes não migrarão para o novo.

A iniciativa de mudança pelo estado o coloca no papel de um empresário inovador, podendo, tanto quanto um empresário privado, tomar uma decisão incorreta. De toda forma, impactará toda a economia. Como exemplo, a deliberação de se implantar a indústria automobilística no Brasil impactou a logística de transportes, a indústria de transformação, a matriz energética. Uma vez assumida uma direção, perdas serão impostas, dado o baixo grau de mobilidade do capital investido de uma forma específica. Algumas atividades econômicas e estruturas produtivas se tornarão obsoletas ou inúteis. Sabendo-se perdedores, determinados segmentos resistirão, atrasando o novo padrão. Cabe fundamentalmente ao estado negociar a transição, estabelecendo compensações, prazos de conversão ao novo padrão e apontando um horizonte de boas perspectivas de ganhos futuros.

O estado é gestor de uma matriz institucional e somente ele pode prover normas que induzam na direção do novo modelo de funcionamento de mercado que se pretende atingir. São exemplos históricos: padrões de salário mínimo, jornada máxima de trabalho, isenções fiscais, restrição de importações, regulação da concorrência. O formato que assumem induz os agentes a padrões de comportamento corentes com a visão. Boas seriam as instituições que dão base ao modelo de desenvolvimento que se quer, não havendo modelo a priori. Como exemplos, para o objetivo de tornar endógeno o desenvolvimento tecnológico, colaborou, no Japão, a norma do emprego vitalício; na Coreia, a regra de transferência obrigatória de tecnologia às empresas nacionais pelas multinacionais que operavam no país.

Embora sua análise enfatize a política industrial como central ao *catchig up* de países do Leste asiático, reconhece outra forma de regulação para o desenvolvimento, na gestão social corporativa dos países nórdicos. Nestes, o aspecto mais sensível teria sido a distribuição dos ganhos de produtividade, negociada entre corporações sindicais, empresas e governo. Um projeto

de desenvolvimento baseado em distribuição para se atingir novo nível de consumo.

Em suma, para Chang o estado lidera o processo de mudança não por ter uma capacidade superior à dos agentes privados, mas por ser o único agente que reúne condições de fazê-lo. Para tanto é necessária uma atuação ativa e consciente.

Uma última questão relevante para o objeto desta pesquisa é a de averiguar se, a despeito de ter uma função significativa no processo de desenvolvimento, o estado teria as capacidades necessárias para exercê-la. Esta foi explorada por Evans (1993, 1995), que a sintetizou desta forma: “A existência potencial de um papel positivo do estado não cria qualquer necessidade lógica de realização deste potencial.” (EVANS, 1993, p. 118).

Sua contribuição ilumina um dos aspectos relevantes do debate – qual estrutura interna atenderia à perspectiva desenvolvimentista, nos sentidos político e técnico. Segundo o autor, burocracias meritocráticas seriam tão relevantes para o processo de desenvolvimento quanto a capacidade de criar instituições permanentes. Além de tecnicamente competente esta burocracia deve estar politicamente comprometida com o projeto de desenvolvimento. No mesmo estado, quadros funcionais estáveis podem demonstrar capacidades de ação distintas, variantes com o governo que assume. Isso em decorrência da capacidade de liderança e do grau de interlocução que se obtém junto aos agentes do mercado privado.

Embora afirme que a história demonstra amplamente a centralidade do estado nos processos relevantes de mudança estrutural, Evans (1995) criou uma classificação - estados predatórios, intermediários e desenvolvimentistas, correspondendo a distintas habilidades demonstradas para induzir as respectivas economias na direção do desenvolvimento. Os mais aptos seriam os caracterizados pela autonomia inserida – uma combinação de autonomia na formulação das diretrizes, capacidade técnica de realização e relacionamento estreito com o mercado (e sociedade em geral), garantindo bom conhecimento das situações específicas e a construção de uma confiança recíproca. Tal arranjo propicia criar instituições relevantes para o desenvolvimento e que se perenizem. O *development state* é identificado entre os asiáticos que, em sua interpretação, dirigiram a economia no sentido do desenvolvimento. Considera como intermediários casos como o brasileiro com sucesso na transformação produtiva, mas não em afastar o patrimonialismo das estruturas de poder. Predatórios seriam algumas das ex-colônias africanas, onde a dominação do aparelho de estado por interesses privados atrasa o

desenvolvimento dos mercados e impede o avanço de um estado de direito.

O autor traz ainda outro tipo de reflexão relevante para os propósitos deste trabalho: problematiza o sentido de transformação estrutural. Recorre à análise histórica para situar sua contribuição no que denomina “terceira onda”, identificando-se com a perspectiva institucionalista (como CHANG, 2013, tratado anteriormente). Entretanto, reconhece motivos para a forte contestação ao estado interventor que caracterizou os anos 80. Sua pesquisa se propõe a demonstrar que os estados capazes de empreender a transformação da estrutura produtiva de seus países também foram capazes, anos mais tarde, de realizar as necessárias correções, o denominado “ajuste estrutural”. Neste sentido, a crise dos anos 80, séc. XX reforçaria o papel do estado de demarcar os espaços do mercado, tanto quanto a desigualdade entre países no exercício desta capacidade. Os mais capazes atuariam de maneira seletiva, privatizando ou participando de setores, reservando incentivos fiscais ou recursos de política tecnológica para setores escolhidos de acordo com a estratégia e a disponibilidade de recursos públicos. Um deles, a capacidade tecno-política da burocracia de atuar em prol do desenvolvimento.

Através de lições extraídas da história, Evans (1993) renova a agenda do estado desenvolvimentista, nos termos seguintes: a intervenção deve ser seletiva, respeitando a escassez de recursos humanos, técnicos e financeiros do estado; o estado deve ser capaz de fixar diretrizes de maneira autônoma, mas sua estrutura burocrática deve ser capaz de dialogar com os interesses dos agentes privados.

Os quatro autores apresentam o papel protagonista do estado no contexto capitalista, enquanto experiências de aceleração do avanço das forças produtivas e das bases da sociedade mercantil, em países historicamente atrasados em relação à revolução industrial. O fim último seria uma inserção mais vantajosa do país na economia internacional, uma opção “por dentro”, num contexto (século XX) em que havia a polarização entre economia capitalista e socialista, hoje desfeita. Uma vez industrializados, alguns dos países perderam a concorrência tecnológica, gerando novos atrasos relativos e situações de dependência, recolando no debate a questão da necessidade e da forma da intervenção. O atraso pode ser percebido em termos tecnológicos e também em termos sociais.

Diferentemente dos novos industrializados da Ásia, no caso do desenvolvimentismo

brasileiro do século XX deu-se uma mudança estrutural substantiva da capacidade produtiva, que não coincidiu com a endogenia do progresso técnico, nem tampouco com uma transformação das bases sociais da mesma envergadura. Um duplo atraso a ser superado, em caso de uma perspectiva desenvolvimentista. Apesar de tais atrasos, o estado brasileiro liderou nos anos 90 a chamada reforma estrutural, com forte recuo de seu perfil empresarial e favorecendo ajustes de mercado. O sucesso na recuperação da capacidade de gestão trazido por este processo não coincidiu com uma maior autonomia tecnológica do país ou mesmo de uma melhoria das condições sociais.

Se o desenvolvimentismo é em primeira mão, consciência revelada da situação de atraso, um governo assim designado demonstraria insatisfação com o *status quo* e apresentaria uma estratégia para superá-lo, a qual deveria ir além de uma mera repetição do modelo substitutivo de importações. O governo Lula é herdeiro destas duas transformações estruturais com suas respectivas consequências, convivendo atraso tecnológico em determinados setores, modernização em outros e desigualdades sociais que incluem condições de trabalho análogas às de escravidão.

2.2.2 UMA SÍNTESE POSSÍVEL – CRITÉRIOS DA PESQUISA

Busca-se neste tópico reunir as características comuns às abordagens tratadas, como uma estratégia de conceituar desenvolvimentismo a partir de seu uso pelos pensadores. O próximo passo será avaliar em que medida o governo Lula contribuiu para trazê-los ao estado brasileiro. Os quatro autores serão referenciados no que segue como “desenvolvimentistas”.

A primeira característica comum aos desenvolvimentistas abordados é a recusa do dedutivismo da Ciência Econômica *mainstream*, valendo-se de análises históricas e institucionalistas para apoiar a relevância do estado na conformação dos mercados e da própria sociedade. Esta perspectiva suporta a análise de políticas econômicas e dos governos que as realizam, o que seria pouco factível ante as premissas de comportamento rentista dos agentes políticos, efeito deslocamento provocado pelas políticas econômicas, ou estado regulador “guarda noturno” (CHANG, 2003).

Entre os desenvolvimentistas, o recorte da análise é economia nacional *versus*

internacional. O reposicionamento do país no mercado mundial é um critério para qualificar um processo como desenvolvimento econômico. Embora não se desconsidere a presença de distintos interesses internos distintos, o estado é visto como seu interlocutor. Entre as capacidades estatais para o desenvolvimento estaria a faculdade de negociar com os perdedores para adesão ao processo de mudança (CHANG, 2003), dar coerência e racionalidade às ações, através de uma burocracia de elevada performance (FONSECA, 2004; EVANS, 1993).

Tais análises concebem que há algo identificável como “de interesse nacional”, que seria o processo de desenvolvimento. Haveria uma visão de um futuro comum, um ponto no qual se quer chegar, superando a situação presente: o país é dependente, ou atrasado em relação à revolução industrial, ao padrão tecnológico, a condições sociais de bem-estar.

Com a ênfase na contraposição nacional versus internacional, em todas elas ganha relevância a natureza das relações econômicas internacionais e o lugar do país nestas. Um aspecto destacado das políticas de desenvolvimento diz respeito à capacidade de produzir no país itens que sejam valorizados no comércio internacional e para isso política cambial, de infraestrutura e tecnológica são alternativas importantes, contrariando teoria das vantagens comparativas.

O protagonista natural (ou adequado) do projeto seria o estado, capaz de conduzir os mercados e estabelecer uma estratégia. Não é qualquer intervencionismo estatal que pode ser qualificado como desenvolvimentista – mas aquele que direciona o país (e os mercados) para a sociedade que se quer. A gestão macroeconômica de crises ou ciclos não se enquadraria no conceito.

Outra característica comum às quatro abordagens é a perspectiva de longo prazo – o que se avalia é a capacidade de liderar transformações de caráter permanente, não gestão macroeconômica cotidiana. Embora a política econômica de curto prazo não seja considerada neutra - vide citações sobre papelismo em Fonseca (2004), política cambial em Bresser (2006) e Chang (2003), não há *a priori* incompatibilidade entre política restritiva de curto prazo e construção de um cenário favorável ao crescimento de longo prazo. A análise de um governo deve basear-se, portanto, na política econômica em sentido amplo e nas mudanças institucionais promovidas por este. Evans (2003) reforça esta forma de abordar o problema, ao negar que estabilização e crescimento de longo prazo sejam objetivos antitéticos.

Como relevantes para o longo prazo, são destacados os papéis da política industrial e

tecnológica, bem como distintos graus possíveis de articulação entre ambas, sempre representando o papel indutor à decisão de investir. Seja através do investimento público em infraestrutura, seja no estabelecimento de uma relação de confiança entre burocracia e empresários, seja no estabelecimento de instituições que delimitem e fortaleçam o mercado interno e as relações com o internacional.

A possibilidade específica de o estado estabelecer o regramento geral da sociedade, instituindo para o desenvolvimento sempre que sinaliza e dá segurança à decisão de investir, é outra ferramenta do estado desenvolvimentista valorizada pelos autores. A ação desenvolvimentista implica capacidade para atuar assim – administrativa, técnica e política, sendo a burocracia racional, estimulada a atuar na direção requerida e atenta a decodificar as demandas da sociedade, fundamental.

Concluindo, nas perspectivas discutidas, “desenvolvimentista” seria um estado que capitaneia uma visão de um futuro a atingir e lidera a mudança, articulando os agentes em torno deste projeto, fundamentalmente utilizando instrumentos de política econômica de longo prazo, tais como política industrial, tecnológica e de relações internacionais e medidas que alteram o ambiente institucional e suportado em estruturas administrativas adequadas. O conceito de mudança estrutural tendo sido com mais frequência utilizado para se referir à industrialização induzida do século XX, mas podendo se reportar a novos atrasos relativos a padrão tecnológico, estrutura produtiva ou social. Portanto, termo e debate podendo ser recorrentes na História.

Todos tratam de ações e competências de estados, as quais são materializadas durante governos e através deles. As transformações decorrem do que se institui e isto se faz em sucessivos períodos.

A construção do estado se faz de modo não linear através dos exercícios dos sucessivos governos. Deve-se reconhecer a intenção de mudança e ações de naturezas diversas – medidas, leis, investimento direto – para envolver os agentes privados e os interesses internos, em torno do projeto os grupos internos ao poder. Os instrumentos de planejamento adotados devem apresentar a estratégia, que se revela nas proposições e na prioridade do gasto. Como um requisito permanente, este estado deverá ter capacidade técnica de implementação do projeto.

Analisar o governo Lula através da ótica desenvolvimentista, com os critérios descritos, se revela opção singular. Há abordagens voltadas para a condução da política macroeconômica de

curto prazo; outras tomam o desenvolvimentismo num sentido mais estático, comparando a estratégia atual com o Modelo de Substituição dos anos 50 a 70 – taxas de crescimento, participação da indústria e urbanização. Outra possibilidade, ainda, seria distender o conceito de desenvolvimentismo para além do núcleo, incluindo as novas demandas que se incorporaram ao termo e o adjetivaram: desenvolvimento social, sustentável, ambiental.

Basear a análise na gestão de curto prazo mostra-se inadequado quando se pergunta sobre o caráter desenvolvimentista de um governo e suas medidas em relação à transformação estrutural. A gestão macroeconômica do cotidiano pode ser expansionista ou contracionista, a depender das exigências do contexto, sem que isso afete a trajetória de longo prazo que se quer imprimir (FONSECA, 2013; FONSECA; MONTEIRO, 2005). A história o demonstra em exemplos como a política anti-inflacionária do início do governo Vargas, a proposta de equilíbrio fiscal no Plano Trienal ou a política expansionista do governo Sarney. O próprio desempenho da economia, medido pelas taxas de crescimento do PIB ou do emprego, pode não ser indício suficiente para avaliar o caráter desenvolvimentista de um governo. É preciso avaliá-los no contexto da investigação sobre a intencionalidade da política econômica, para evitar que se encontre um resultado falso positivo ou falso negativo.

Economistas de diferentes matizes políticos têm avaliado que o governo Lula representa continuidade e que isto se manifesta especialmente na condução da política de curto prazo (PAULA, 2005; GIAMBIAGI, 2004). Para alguns, a manutenção de metas de inflação e superávit primário tem caráter negativo – a estabilização prevaleceu sobre o crescimento (ERBER, 2011); o governo teria caráter neoliberal (PAULANI, 2003; PAULA, 2005). A crítica destes últimos autores expõe os limites e contradições de uma estratégia desenvolvimentista que se faz, fundamentalmente, mudando sem efetivar grandes rupturas. Ela estaria além dos propósitos da presente investigação, no sentido de ser mais abrangente: põe em questão o projeto político que se levou a cabo neste governo.

Para outros autores, a preservação da estabilidade e do equilíbrio fiscal expressa prudência e capacidade de gestão – o pragmatismo do governo Lula evitou que se rompessem os fundamentos (PINOTTI et al., 2013), mas não indica a retomada do crescimento para além do ciclo. Para eles a elevação de gastos públicos e do consumo, acima dos limites do PIB potencial, esbarraria na restrição externa, solapando as possibilidades de sustentar crescimento de longo

prazo. Esta abordagem dá pouca ênfase a dois fatores que se valoriza no presente trabalho: a importância de medidas institucionais para favorecer as decisões de investimento; o papel deste na ampliação de capacidade produtiva e poupança.

Quanto aos novos atributos os requisitos incorporados ao termo desenvolvimento, sem desconsiderar sua relevância, estão além da estratégia de construir o conceito a partir dos usos comuns que dele se fazem. Incorporando todos ou alguns dos novos atributos como necessários, seriam descaracterizadas como desenvolvimentistas diversas experiências até então referenciadas como tal e utilizadas como parâmetro de análise.

Outra forma de abordagem seria comparar a experiência de um governo com o desempenho numérico de outro considerado desenvolvimentista, sem levar em conta qual seria o sentido de mudança estrutural em cada um deles e particularmente, qual a estratégia assumida para atingir-se tal ponto. Este é o caso da análise de Gonçalves (2012), que compara o governo Lula com os índices do nacional desenvolvimentismo, quanto à variação da participação da indústria na economia e inserção internacional. Conclui que o praticado é o avesso do nacional-desenvolvimentismo. Avaliar um governo recente com a métrica de um período distinto seria anacrônico – é possível que após o processo de industrialização concluído as taxas de crescimento factíveis sejam menores e que a própria participação da indústria na economia tenha atingido um limite.

Reconhece-se que o debate sobre desenvolvimentismo encontra-se aberto e que novas características vêm sendo acrescidas ao mesmo (CARNEIRO, 2002, BRESSER, 2006; NOVY, 2009). Como foi exposto, optou-se por atualizar a pauta do desenvolvimentismo, mantendo o *core* do conceito. Isso está de acordo com a proposição da Rede Desenvolvimentista (2013) bem como com a visão de Evans acerca da dita ‘terceira onda’ (EVANS, 1993). O que se tem a fazer é verificar se foi cumprido um papel indutor de desenvolvimento, tendo como escopo o rol de atributos comuns aos pesquisadores que o utilizam e nele veem relevância (FONSECA, 2011). A mesma ideia encontra-se presente no trabalho de um grupo de pesquisadores brasileiros: “A retomada recente do crescimento econômico no Brasil [...] criou a necessidade de discussão da natureza, determinantes e limites desse crescimento e, sobretudo, das políticas econômicas necessárias para dar-lhe caráter duradouro.” (REDE D, 2013, p.1).

Desta forma, delimita-se o problema de pesquisa como avaliar a contribuição do governo

Lula para a retomada do caráter desenvolvimentista do estado brasileiro tendo como objetos de análise a política econômica em amplo sentido e as medidas que lhe são complementares – normas e arranjos institucionais. A proposta é incorporar-se ao debate em curso, agregando novos elementos de análise.

2.2.3 A PESQUISA

Diante das características do objeto, optou-se por realizar uma pesquisa de natureza qualitativa, tendo como ponto de partida a análise documental e combinando recursos analíticos – discurso, conteúdo, séries de dados. Para investigar intencionalidade, prioriza-se a análise da formulação da política econômica, com menor ênfase ao desempenho: instrumentos utilizados, processo de elaboração, forma de apresentação. A estrita análise quantitativa seria inadequada, uma vez que a mensuração de resultados não revela intenções, estratégia ou fundamentos. Assume-se neste trabalho a proposição de Fonseca (1989) ao afirmar que:

[...] cabe à História Econômica, sem negligenciar qualquer instrumental, investigar também questões não de imediato quantificáveis, mas nem por isso menos relevantes para a compreensão da economia de um país em sua complexidade, como as várias instâncias do poder, a constituição das classes sociais, as justificativas dadas às políticas econômicas implementadas, o papel do estado etc. (FONSECA, 1989, p. 16)

Tomaram-se como fonte primária: discursos presidenciais, cartas abertas à população, legislação, instrumentos de planejamento. As informações obtidas foram tabuladas, construindo-se resumos de legislação (normativos e conteúdos), da política industrial e uma linha do tempo do governo Lula, que associa os principais eventos e medidas adotadas ao período do governo. De forma complementar, recorreu-se à análise de séries de dados secundários oficiais de contas nacionais, indicadores macroeconômicos e sociais organizados em gráficos e tabelas, para melhor visualização. Para permitir comparações, foram buscadas informações dos oito anos anteriores ao início do Governo Lula até o ano mais recente da série.

Na interpretação, combinou-se a análise dos conteúdos das medidas – de política econômica, normatização – com análise de discurso. As séries temporais foram utilizadas como suporte à análise de cenário e de desempenho do próprio governo. Foi selecionada documentação

oficial, emitida de 2003 a 2010, das fontes que se seguem. Para as séries estatísticas, os bancos de dados IPEADATA e COMEX (ALICEWEB). Organogramas, leis e normativos foram extraídos dos respectivos sítios oficiais – Congresso Nacional, MDIC, ABDI, Presidência, Conselho de Desenvolvimento, BNDES. Para os instrumentos de planejamento como planos plurianuais e política industrial – PITCE, PAC, PDP, PPAs - utilizou-se a legislação publicada com as respectivas mensagens de encaminhamento. A listagem dos documentos consultados encontra-se no Apêndice A.

A pesquisa documental é apropriada para objetos cuja compreensão exige contextualização histórica e sociocultural, caso do desenvolvimentismo. Tendo escolhido como fonte somente documentos oficiais, minimizam-se os problemas relativos à autenticidade ou credibilidade dos mesmos. Mas permanece o desafio de analisá-los, posto que são, simultaneamente, informação objetiva – norma emanada – e revelação do contexto de emissão. Neles são enfatizadas informações ou fatos que se quer destacar, omitindo outros tantos, no intuito de convencer o interlocutor. Agregam a dimensão temporal à social. Sua interpretação revela também sentidos, intenções. Ela deve permitir a formulação de visão totalizante, ou minimamente coerente do objeto eleito (SÁ-SILVA, 2009).

São regidos pelo universo sociopolítico do autor (a presidência, no caso em questão) e daqueles a quem se destinam. Discursos do Presidente Lula, políticas e normas emitidas durante o governo apresentam a temática em pauta naquele momento e a formulação em resposta à sociedade. Assim “a esperança venceu o medo”; “nunca antes na história deste país” trazem uma mensagem do inusitado do governo Lula - resposta à aposta do eleitorado, segundo o discurso assumido na campanha. O lema “crescimento sem pobreza” é a expressão de um propósito e ao mesmo tempo a resposta à demanda expressa na eleição de Lula. Expressam propósitos tais como de direcionar a indústria nacional, estabelecer novo código nas relações internacionais do país, de alocar recursos públicos a determinadas prioridades. A própria existência de um documento material contendo uma política industrial (PITCE, PDP) ou de infraestrutura (PAC) é reveladora de uma visão, materializada numa estratégia. A análise documental seja realizada enquanto avaliação de conteúdo e de discurso ao mesmo tempo.

É relevante identificar quem é o sujeito dos discursos, de que lugar fala e a quem eles se dirigem. Um sujeito plural e engajado – a presidência, ou Lula na condição de seu ocupante, ou o

Congresso - e não autônomo em relação a este mesmo contexto. O que é dito, por quem é dito e a forma de o dizer são imbricados. Uma perspectiva desenvolvimentista apresentada como alternativa à sociedade brasileira é a visão de um futuro possível para o país. Uma proposição elaborada no contexto do exercício de poder, sob a pressão de forças em disputa dentro e fora do governo.

Um presidente (a Presidência) fala de um determinado lugar ideológico e material e isto delimita o que pode dizer. Não é Lula indivíduo quem fala, mas o Presidente Lula, o governo Lula. E esta fala é um espaço de referência a outras, a fala de outros – constrói-se por negação a certos discursos e propostas e por afinidade a outro conjunto. Neste sentido é um interdiscurso. Não pode ser pensado como um bloco coeso e fechado em si mesmo, exatamente como o próprio governo não o é. O discurso não é um “outro”, distinto do exercício de governo. É um elemento de construção da própria possibilidade de governar. Revela o estado das artes das negociações internas para construção da governabilidade; é ao mesmo tempo, instrumento de convencimento, construção da empatia com os governados. Neste sentido ele remete a dois públicos – interno e externo. Constrói elos entre os interesses distintos presentes no interior do governo acomodando-os e articulando-os em torno de eixos comuns (MENDES-E-SILVA, M.A, 2005).

A forma importa, uma vez que colabora para ou explicita o resultado, ainda que transitório, deste embate interno. O discurso é elemento-síntese das posições políticas em disputa na formação do governo, e ao mesmo tempo instrumento ativo na construção da hegemonia. Sendo oficial e quando consiste na emissão de normas, o discurso cria, remove ou remodela instituições. Sendo direto – fala do presidente à nação – é instrumento de exercício da liderança presidencial no projeto e articulação do apoio ao mesmo.

Levando em conta esta multiplicidade de sentidos, foram selecionados para análise discursos do presidente à nação que evoquem diretamente: a percepção manifesta sobre o desenvolvimento, as sinalizações emitidas para os agentes privados e a orientação da política econômica, investigando sua coerência ou tendência quanto ao papel atribuído ao Estado no processo de desenvolvimento.

De modo complementar, os instrumentos de planejamento representam a materialização das estratégias para se atingir o propósito de desenvolvimento de longo prazo, sempre considerando que a forma final dos mesmos também revela o caminho sobre o qual se obteve

consenso no âmbito do poder. Se desenvolvimentismo é resultado de um conjunto de intenções posto em movimento, os dois recursos parecem adequados para esta finalidade. A estrutura dos instrumentos de planejamento – que tipo de metas se inclui, que medições, qual a alocação da receita orçamentária aos itens, é também reveladora de atribuição de importância e, portanto, de estratégia.

A criação de órgãos específicos, tais como o Conselho de Desenvolvimento Econômico, Agência de Apoio a Exportações e a Agência Brasileira de Desenvolvimento industrial denota a relevância do tema, pela institucionalização da política de desenvolvimento no aparato estatal. Da mesma forma, a mudança de normas legais, tais como a política de renda mínima e a política de desoneração tributária dos bens de capital, sinaliza aos agentes qual(is) o(s) comportamento(s) coaduna(m) com a visão que se quer construir.

Uma vez que o objetivo do ensaio é a identificação de uma perspectiva, a apresentação de resultados quantitativos se dá de forma complementar, sempre referida ao primeiro plano de análise, o da identificação de uma racionalidade orientadora do governo. Procura-se um fio condutor da ação do governo que revele o alcance de sua ‘orientação para o longo prazo, que demonstre certo grau de reversão de tendências estruturais, como se verá adiante.

2.3 O PERÍODO 2003 A 2010: UM GOVERNO E SEU CONTEXTO

Um governo envolve uma multiplicidade de aspectos. Nesta pesquisa interessam apenas aqueles relacionados com o desenvolvimento econômico.

Dessa forma e com o propósito de fundamentar as proposições do ensaio, fez-se uma breve análise dos dados econômicos contidos no Apêndice D, referentes ao período dos dois governos Lula (2003 a 2010) e aos oito anos anteriores (governo imediatamente anterior). O corte temporal justifica-se pelo contexto – maior similaridade de condições, combinando consolidação da democracia interna, ser período sucessório do processo de abertura e reestruturação produtiva na economia, ter igual número de anos, permitindo estabelecer comparações estatísticas.

Os indicadores contribuem para situar o governo analisado, embora o desempenho de curto prazo não seja em si suficiente para denotar um cunho desenvolvimentista. Uma visão isolada poderia conduzir a um dos seguintes equívocos:

- a) dado o esforço para preservar a estabilidade monetária, concluir que se trata de continuidade estrita em relação ao governo anterior;
- b) posto o cenário externo favorável, concluir que o bom desempenho é meramente reflexo. É a avaliação conjunta dos dados macroeconômicos e sociais com as políticas e medidas adotadas que fundamenta as conclusões deste estudo.

Em certo sentido pode-se afirmar que as séries macroeconômicas apresentam desempenho superior nos anos 2003 a 2010, se comparados a igual período anterior, em itens como crescimento do PIB, inflação, desemprego, endividamento e comércio externos. A taxa real de crescimento do PIB acumulada nos dois mandatos é quase o dobro da acumulada no período precedente (37,1% contra 19,9), resultante de médias anuais superiores: 3,5% e 4,6% respectivamente para primeiro e segundo mandatos, contra 2,5% e 2,13% do primeiro e segundo mandatos do governo anterior. Como reflexo, obteve-se no período crescimento persistente da renda per capita medida em dólares. Enquanto a inflação acumulada de 1995 a 2002 foi de 100%, a do período subsequente foi de 56,7%, sendo a média anual do último mandato de 5,1%. No tocante ao endividamento externo do setor público como porcentagem do PIB o relevante foi a passagem da condição de devedor à de credor internacional. O indicador sofre forte elevação no período 1999-2, cai de 10% para 4% em média na gestão seguinte e atinge 13,6% negativos no último ano do governo Lula. O desemprego de 30 dias, medido pela PME/IBGE atingiu, em dezembro de 2010, um dos pontos mais baixos da série – 4,7%, contra 10,5% em dezembro de 2002.

O cenário internacional mostrou-se favorável nos anos 2003 a 2010, quando o saldo acumulado da Balança Comercial foi de 259,9 milhões de dólares contra um saldo negativo acumulado de 8,5 milhões de dólares nos 8 anos anteriores. O saldo comercial atingiu no último mandato a média de 27,6 milhões de dólares positivos, tendo a série se iniciado no primeiro mandato anterior com 3,4 bilhões negativos.

Notável também foi o aumento substancial da participação do país nas exportações mundiais – de 0,93% para 1,36%, ao longo destes 16 anos da série, enquanto no caso das importações o comportamento médio foi semelhante no primeiro e último período de 4 anos, tendo sido menor no centro da série. Parcela considerável do desempenho externo pode ser

atribuída, no curto prazo, ao cenário internacional. Neste item, a política de diversificação dos parceiros comerciais, especialmente na direção da Ásia e da América Latina, contribuiu para que o país se apropriasse favoravelmente das condições externas. No período a China tornou-se o principal parceiro comercial do país, beneficiando a economia brasileira com seu *boom* (IPEA, 2010). Apesar desta elevação, a participação do país continua pouco significativa e inferior à parcela detida nos anos de industrialização acelerada. O reposicionamento externo de longo prazo depende de outros tipos de medidas, associadas a mudanças na estrutura produtiva.

No período ocorreram mudanças significativas em indicadores sociais estruturais - aqueles cuja alteração depende da interação de múltiplos fatores. Dentre eles, a mudança nos indicadores de desigualdade de renda - como Coeficiente de Gini - e renda detida pelos mais pobres, em comparação ao 1% mais rico. No intervalo, a variação encontrada foi de 0,602 no ano inicial para 0,543 no ano de 2009. No mesmo período, a renda real per capita média dos mais pobres variou de R\$102,50 a R\$109,40. Enquanto em 1995 mais de 27% dos pobres dividia uma renda igual ao 1% mais rico, em 2010 esta proporção havia atingido 18,5%. Mesmo sendo mudanças significativas para os padrões distributivos históricos do país, os valores envolvidos ainda são bastante baixos. A melhoria da distribuição de renda e a valorização do salário mínimo foram objeto de políticas específicas e deliberadas do governo Lula, o que certamente influenciou nas mudanças. Entretanto, é preciso notar que o índice de Gini apresenta comportamento decrescente desde o governo anterior.

Nota-se que a valorização do salário mínimo teve início no governo Cardoso, como consequência da queda da inflação (elevação real de 21% entre 1994 e 1995); em média os aumentos nominais do salário mínimo foram superiores à inflação nos dois governos, sendo 55,2% de variação real acumulada de 2003 a 2010 contra 46% do período antecedente. Ao período Lula coube a acentuação da tendência, através de uma política de crescimento acima da variação do PIB. A instituição salário mínimo é um sinalizador importante de comportamento no mercado de trabalho, balizando as contratações privadas e imprimindo o caráter distributivo assumido pelo governo Lula.

Também não parece haver quebra de tendência em indicadores como inflação (onde o compromisso de continuidade foi explícito), aumento real do salário mínimo, crescimento da população ocupada. Como reflexo da redução sucessiva dos níveis internos de preços, a dívida

líquida como proporção do PIB caiu ao longo dos dois mandatos. A preservação da estabilidade permitiu quedas sucessivas das taxas que indexam os títulos públicos – Selic – e os contratos financeiros – TR, exceto nos momentos de crise. O mérito do ajuste coube ao governo Fernando Henrique Cardoso, competindo ao sucessor reconhecê-lo, zelar pela preservação dos seus fundamentos e conciliá-lo com sua perspectiva desenvolvimentista e distributiva.

Refletindo o ajuste estrutural de que foi herdeiro e sem política que o reorientasse, o grau de abertura da economia (exportações mais importações sobre PIB) foi mantido no governo Lula, chegando a superar governos anteriores – acima de 22% em média nos 4 anos, contra 12% no início do ciclo governamental anterior.

Na direção de sua opção de fortalecimento do mercado interno e alvo de medidas específicas do governo, verifica-se variação positiva e expressiva na participação do crédito no PIB. O baixo desempenho passado foi sempre associado à desconfiança do mercado financeiro com relação aos fundamentos. Em 2002 o crédito correspondia a 28% DO PIB, tendo atingido 45% em 2010.

Refletindo a determinação governamental de fomentar o investimento privado e a emergência de líderes nacionais, o volume de liberações mensais do BNDES cresceu de cerca de 43 bilhões de reais para 180 bilhões de reais, com a média evoluindo de 34 bilhões nos 48 primeiros meses, para 79 bilhões no último igual período. Administrada pelo governo para gerir os contratos de crédito de longo prazo, a TJLP caiu significativamente- quase 40%.

A despeito da elaboração de duas políticas industriais no período, não foi verificada mudança significativa na composição setorial, ficando a participação da indústria de transformação no PIB em torno de 16,6% nos últimos 4 anos da série, contra 16,9% nos primeiros 4 anos. Já a participação da indústria como um todo aumentou, refletindo o bom momento das atividades extrativas exportadoras. O alcance e a relevância da política industrial são objeto do Ensaio 2.

Outras variáveis cuja mudança seria desejável numa perspectiva desenvolvimentista, não apresentaram mudanças substanciais. O índice de informalidade do mercado de trabalho teve taxa média ao longo dos dois mandatos de 42%, tal qual no período anterior. Chegou a crescer nos anos de maior variação do PIB, conformando um padrão de crescimento com inclusão de trabalhadores menos qualificados. Mantendo um comportamento usual de ciclos anteriores, a

renda média da ocupação principal caiu também em resposta às maiores taxas de crescimento. A redução da renda média da ocupação principal nos períodos de maior elevação do PIB (e do emprego) revela a preservação de um processo típico do mercado de trabalho – a inclusão dos menos qualificados nos momentos de *boom*, reduzindo a renda média dos ocupados. Caso o crescimento tivesse sido acompanhado de maior absorção de mão-de-obra qualificada, num cenário de elevação do nível de tecnologia incorporada na matriz industrial, os indicadores teriam assumido outro comportamento.

A carga tributária bruta manteve a tendência de elevação dos anos anteriores, passando de 28% para mais de 34% no final do período pesquisado. A natureza dos gastos é o principal diferencial, tendo o governo Lula ampliado transferências para políticas sociais e gasto proporcionalmente menos com pagamentos de juros. A capacidade de tributar, manifesta tanto no governo Fernando Henrique quanto no governo Lula, revela ao mesmo tempo força – capacidade de liderar o Congresso – quanto fragilidade – dificuldade de impor uma política distributiva, ampliando arrecadação em geral.

Com relação aos dois mandatos, os dados (Apêndice D) estão mais a corroborar a ideia de um único governo, que de dois governos distintos. Mudanças mais visíveis nos dados, numa visão sem rigor estatístico, estiveram associadas a respostas às duas crises.

O comportamento de algumas das séries temporais que foram objeto de política governamental, aparentemente apresentou continuidade. Houve relativa estabilidade do nível de atividade expresso pelo crescimento ano a ano da população ocupada, a despeito das oscilações cíclicas das taxas de crescimento do PIB. O primeiro mandato foi marcado por menor crescimento, refletindo o momento inicial de prioridade à estabilidade e o enfrentamento da crise de confiança sobre a moeda. No tocante à inflação e aos juros, a variação média anual dos dois primeiros anos do Governo Lula foi superior à média do período anterior, refletindo a especulação associada ao chamado “risco Lula” e a dificuldade de revertê-la.

Além de um comportamento similar nas séries estatísticas objeto de alguma política governamental, outros fatores apontam para a avaliação de que se trata de um único governo.

No período entre os anos 2003 e 2010, o país atravessou duas crises – uma especulativa, no início e uma crise internacional de grandes proporções, a partir de 2007-8 (SADER, 2013). Ocorreu também a crise política que levou à substituição da liderança no Congresso, ministros e

outros cargos de confiança. Entretanto, houve continuidade na condução das políticas centrais, relativas à melhora do perfil distributivo, à diversificação dos parceiros internacionais com vistas ao aumento da participação, e ao fomento ao investimento privado. Diversos instrumentos se combinaram para viabilizar estas políticas, envolvendo o perfil do gasto público, implantação de normas institucionais, e a recuperação ou instituição de aparato próprio – como no caso das políticas industrial e de combate à fome. As principais estruturas, programas (à exceção do PAC) e a nova legislação foram implantadas no primeiro mandato, tendo continuidade no seguinte, (Apêndice B). Como exemplos, a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento, do Ministério de Combate à Fome, da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial; a estruturação de políticas sociais a partir de conferências.

Na condução das diretrizes, representada pela ocupação dos principais cargos relacionados à política econômica, a permanência foi a tônica (Apêndice C). Poucas foram as substituições de nomes e alguns deles apenas revezando posições no núcleo central. À frente do Banco Central do Brasil, manteve-se Meirelles pelos oito anos de governo. Sempre no núcleo decisório, Mantega alternou de posição entre BNDES e ministérios. À frente do BNDES, uma sucessão de economistas tradicionalmente identificados com o desenvolvimentismo, numa clara mudança de perspectiva em relação ao mandato governo anterior. Comandando a política industrial, um mesmo ministro, Furlan, por todo o primeiro mandato. Na Casa Civil, o ministério que realiza a articulação política do governo, também se verifica baixa rotatividade. Com a renúncia de José Dirceu, em meio ao “escândalo do mensalão” - relativo a denúncias de pagamentos realizados pelo partido da situação a deputados, em troca de votos - a pasta foi ocupada por Dilma Roussef até 2010, início da campanha sucessória. A substituição mais significativa foi a de Palocci, na Fazenda. Entretanto, o Ministro, mais identificado com a ortodoxia, esteve à frente da pasta durante a quase totalidade do primeiro mandato e até um ano após o início das denúncias do “mensalão”. Paulo Bernardo esteve à frente do Planejamento enquanto permaneceu no governo – a partir de 2004.

Como se conclui da leitura dos dados anteriormente mencionados, não é a gestão macroeconômica que diferencia os governos FHC E Lula, mas principalmente, a visão sobre o papel do estado no desenvolvimento do país. A diferença entre ambos é marcante no início da gestão de Lula, quando instituiu as ferramentas que entendeu necessárias para sua perspectiva de

crescimento com inclusão social.

O aparato de política industrial é do primeiro mandato: criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e Agência de Apoio às Exportações (APEX) - 2003; lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior e a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - 2004; SUDAM e SUDENE - recriadas em 2005. Medidas institucionais para estimular ambiente de crescimento são também do primeiro mandato (Apêndice C). Os programas que introduziram novos conceitos com relação à inclusão são de 2003: Bolsa Família, Fome Zero, Luz para Todos.

Tanto em relação à intervenção do estado na economia – política industrial e de comércio internacional – quanto na política social há continuidade e aprofundamento no segundo mandato, no qual permaneceram as estruturas e ajustaram-se as medidas. Em conjunto, as medidas regulatórias, instituições e políticas citadas deram base ao lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento, de infraestrutura, ao Programa de Desenvolvimento Produtivo - correção de rumos da PITCE, ao Minha Casa Minha Vida, novas ampliações de parcerias comerciais internacionais através do MERCOSUL. Também houve sequência no fortalecimento da capacidade financeira do estado, na atuação do BNDES, na valorização do salário de base, na expansão do crédito.

Quando se comparam os discursos de posse dos dois mandatos, nota-se que enquanto no primeiro se enuncia a mudança de rumo e uma síntese do que será feito, no segundo agradece-se a oportunidade para dar continuidade ao projeto, com menor detalhamento sobre o que se pretende fazer.

A percepção da não interrupção da perspectiva entre as duas etapas do governo corrobora a ideia de que havia um fio condutor, um projeto em paralelo à gestão de curto prazo. Por caminhos não lineares, os conflitos foram acomodados, permitindo o avanço da estratégia definida. Elucidar que visão serviu como fio condutor e quais os elementos da estratégia seguida, serão os próximos passos.

2.4 O DESENVOLVIMENTISMO DE LULA

Sistematizando a abordagem de diversos autores e em especial a proposição de Furtado em *Criatividade e Dependência da Civilização Industrial* (FURTADO, 1978), Desenvolvimentismo, segundo Fonseca (2013), diz respeito à racionalidade da ação estatal quanto a fins e a valores. Envolve deliberação, intenção de desenvolver pelo governo, que é a liderança do processo. Tal deliberação é objeto de uma formulação - o desenho de uma estratégia – para a qual se elege um meio, que usualmente é a política industrial. Todo o processo é orientado por valores – existe um *status* social indesejável a ser alterado. Para fazê-lo, exige-se superar obstáculos específicos a cada país. A necessidade de mudança e o sentido que se quer imprimir à mesma são apresentados no discurso oficial.

No caso do governo Lula, apresenta-se a peculiar circunstância de a visão combinar a necessidade de ruptura com a de continuidade. A capacidade de apropriar-se dos ajustes estruturais obtidos no governo FHC e anteriores reconciliando-os com a inovação está presente tanto no discurso oficial quanto na condução da política. O pronunciamento ao Congresso Nacional, na sessão solene de posse, em primeiro de janeiro, aparece explícita a ideia de fazer uma transição sem traumas:

Vamos mudar, sim. Mudar com coragem e cuidado, humildade e ousadia, mudar tendo consciência de que a mudança é um processo gradativo e continuado, não um simples ato de vontade, não um arroubo voluntarista. Mudança por meio do diálogo e da negociação, sem atropelos ou precipitações, para que o resultado seja consistente e duradouro. (SILVA, 01.01 2003).

Como se verificou, a preservação do regime de metas e o compromisso de superávit primário marcaram o início do governo. As elevadas taxas de juros, responderam à crise especulativa que antecedeu a posse. As taxas de crescimento do PIB, neste início, são consequentemente baixas, mas à luz da literatura, não se pode concluir que havia uma orientação estritamente ortodoxa, incompatível com o desenvolvimentismo.

Como veremos, há outro sentido não explicitado em que o governo Lula representou continuidade a seu antecessor: no tocante à capacidade estatal para o desenvolvimento, este governo se apropriou do legado da reforma do estado. Desde o mecanismo de organizar o planejamento a partir de programas de médio prazo, articulando Plano Plurianual - PPA e orçamento e assumindo a concepção finalística da ação pública. Tanto a racionalização

administrativa quanto o ajuste fiscal são assumidos como benéficos e pontos de partida para o projeto. Não se nota neste governo qualquer movimento de retorno ao papel empresarial do estado, sendo mantido o modelo de agências reguladoras dos setores de infraestrutura – ainda que não se tenham fortalecido no período. Mediante o compromisso de manter contratos e não realizar rupturas institucionais, o governo Lula delinea seu espaço de mudança e de intervenção estatal sem ampliar a dimensão do aparelho burocrático, recentemente redesenhado pelo governo anterior. Tal postura representou o cerne do compromisso assumido pelo então candidato na Carta aos Brasileiros:

Há outro caminho possível. É o caminho do crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social. As mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais. Vamos ordenar as contas públicas e mantê-las sob controle. Mas, acima de tudo, vamos fazer um Compromisso pela Produção, pelo emprego e por justiça social. [...] A questão é que para nós o equilíbrio fiscal não é um fim, mas um meio. (ALMEIDA, 2002).

O não dito deste discurso e que acabou por viabilizar eleição e posteriormente governabilidade, foi o compromisso de não interferir nos rendimentos do setor financeiro.

2.4.1 A VISÃO: CRESCIMENTO COM INCLUSÃO SOCIAL

Fazem parte da visão: o ponto no qual se quer chegar, a crença de que tal ponto é atingível e o caminho que se deve cumprir. A despeito de ter assumido a reforma do estado e a lógica de planejamento de seu antecessor, o governo Lula se diferencia dele quanto ao sentido que atribui a desenvolvimento e ao papel do estado para se chegar lá. O discurso oficial o identifica com a mudança (verbetes citados 14 vezes no primeiro discurso de posse do primeiro mandato): "[...] 'Mudança': esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança, finalmente, venceu o medo e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos." (SILVA, 01.01.2003).

Explicitando os valores e o sentido de desenvolvimentismo de seu governo, o presidente afirma no mesmo discurso:

[...] desejo, antes de qualquer outra coisa, convocar o meu povo, justamente para um grande mutirão cívico, para um mutirão nacional contra a fome. Num país que conta

com tantas terras férteis e com tanta gente que quer trabalhar, não deveria haver razão alguma para se falar em fome. É por isso que hoje conclamo: vamos acabar com a fome em nosso país. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional, como foram no passado a criação da Petrobrás e a memorável luta pela redemocratização do país. (SILVA, 01.01.2003).

Ao identificar país desenvolvido com país sem pobreza, o governo dá ao combate à miséria um *status* de eixo de política econômica e não mais de política compensatória. Definindo-o como grande missão nacional, o governo passa a construir o ideário que sustenta a estratégia de crescimento com inclusão social como factível e adequada às necessidades nacionais. Isso foi explicitado na orientação à estratégia do PPA 2003-7:

O crescimento via consumo de massa sustenta-se em grandes ganhos de produtividade, associados ao tamanho do mercado interno, aos ganhos de eficiência por escala derivados da conquista de mercados externos resultantes dos benefícios da escala doméstica e aos ganhos derivados do processo de aprendizagem e de inovação que acompanham os investimentos em expansão da produção de bens de consumo de massa pelos setores modernos. [...] Brasil é um dos poucos países do mundo que dispõem de condições para crescer por essa estratégia, devido ao tamanho de seu mercado consumidor potencial. (BRASIL, 2002, p. 15-16).

Vislumbram-se as escolhas que serão feitas quanto à alocação do gasto público – prioridade a transferências monetárias aos mais pobres e aos setores produtivos que serão estimulados – os de bens saláris.

Os meios para atingir a mudança almejada incluem a intervenção estatal direta e o pacto social, embutindo a visão de que a negligência do estado no período anterior ampliou a dimensão do problema:

Para implantar esse projeto de desenvolvimento, é preciso que o Estado tenha um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico. A ausência de um projeto de desenvolvimento e de claras políticas setoriais (industrial, de comércio exterior, agrícola, educacional, de ciência e tecnologia etc.) resultou na falta de foco dos Planos Plurianuais precedentes. (BRASIL, 2002, p. 5).

Desta forma, a política industrial é compreendida como resposta aos estrangulamentos do sistema produtivo que viriam como consequência do aumento da demanda dos mais pobres. Quanto aos gargalos de infraestrutura, o governo demorou a enfrentá-los. No primeiro mandato, com alteração na regulação, sendo o Programa de Aceleração do Crescimento introduzido no

segundo.

A necessidade de intervenção do estado se justifica ainda pela reconhecida ineficiência do mercado para equacionar a distribuição, central no projeto de desenvolvimento: “A estratégia baseia-se no reconhecimento de que a transmissão de produtividade a rendimentos do trabalhador dificilmente se verificará sem políticas de emprego, de inclusão social e de redistribuição de renda”. (BRASIL, 2002, p. 16), uma perspectiva bastante distinta da assumida pelo antecedente, para quem o processo de abertura provou a superioridade do ajuste via mercado. Manifestamente liberal, o presidente Fernando Henrique Cardoso afirma em seu primeiro discurso de posse (CARDOSO, 1995):

Aqui dentro, nossa economia é como uma planta sadia depois da longa estiagem. As raízes - as pessoas e as empresas que produzem riqueza - resistiram aos rigores da estagnação e da inflação. Sobreviveram. Saíram fortes da provação. Nossos empresários souberam inovar, souberam refazer suas fábricas e escritórios, souberam vencer as dificuldades. Os trabalhadores brasileiros souberam enfrentar as agruras do arbítrio e da recessão e os desafios das novas tecnologias. (CARDOSO, 01.01.1995).

Naquele governo, o estado é visto mais como problema, na medida em que limita o direito à cidadania: A Desburocratização visa garantir o respeito e a credibilidade das pessoas e protegê-las contra a opressão burocrática. É fundamental reduzir a interferência do Governo na vida do cidadão e abreviar a solução dos casos em que essa interferência é necessária. Daí o compromisso de reordená-lo:

Minha missão, a partir de hoje, é fazer com que essas prioridades do povo sejam também as prioridades do Governo. Isso vai demandar uma ampla reorganização da máquina [...] Vai ser preciso mexer em muitos vespeiros para completar a faxina e fazer as reformas estruturais necessárias para dar eficiência ao serviço público. (CARDOSO, 01.01.1995).

O principal papel do estado no discurso oficial do governo FHC é o de conduzir o ajuste estrutural. O estado no governo FHC é principalmente gestor, enquanto no governo Lula há a compreensão de que a ele cabe a liderança na retomada do desenvolvimento. Enquanto em FHC assume-se que nas relações internacionais, o melhor que o país tem a fazer é ser responsável e não chamar atenção por radicalismos: “Continuidade significa confiabilidade no campo internacional.” (CARDOSO, 01.01.1995), o presidente Lula percebe a si próprio como resgate da identidade nacional. Lembrando sua própria condição como a de um brasileiro típico, imigrante e

de baixa renda, pronuncia:

O que nós estamos vivendo hoje, neste momento, meus companheiros e minhas companheiras, meus irmãos e minhas irmãs de todo o Brasil, pode ser resumido em poucas palavras: hoje é o dia do reencontro do Brasil consigo mesmo. [...] chegou a hora de transformar o Brasil naquela Nação com a qual a gente sempre sonhou: uma Nação soberana, digna, consciente da própria importância no cenário internacional e, ao mesmo tempo, capaz de abrigar, acolher e tratar com justiça todos os seus filhos. (SILVA, 01.01.2003).

A referência à condição específica do Brasil, como país desigual e historicamente subordinado nas relações internacionais, dá o tom de todo o discurso. Portanto, traz a si uma perspectiva próxima do nacionalismo, procurando uma postura menos alinhada aos EUA. Coerente com a escolha de crescimento via consumo interno, aproxima-se de países em desenvolvimento, nos quais *commodities* e industrializados de baixa intensidade tecnológica podem encontrar mercados. Ao contrário da estratégia de equidistância do governo anterior, privilegia o MERCOSUL, asiáticos e africanos. A diversificação de parceiros e o destaque à China podem explicar o baixo impacto da crise internacional no país.

O não dito sobre a escolha destes parceiros é que buscou nichos onde os produtos agrícolas e industriais brasileiros pouco elaborados pudessem ser aceitos de forma imediata. Iniciativas para elevar a complexidade dos produtos e conseqüentemente da pauta exportadora do país foram menos relevantes na estratégia. Esta característica fica evidente quando da introdução, no segundo mandato, do Plano de Desenvolvimento Produtivo em substituição à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior - a última sendo mais voltada para o desenvolvimento tecnológico da matriz.

Desenvolvimento inclusivo, ao envolver simultaneamente crescimento e distribuição, representa uma aposta de que não há antagonismo necessário entre política social e econômica. A ideia de uma inserção internacional não subordinada converge para a mesma perspectiva. Uma mudança nos termos do debate recente e uma retomada da visão cepalina, que não chegou a ser experimentada no país por tempo suficiente. (Ensaio 3).

2.4.2 A ESTRATÉGIA

Conforme os autores desenvolvimentistas estudados, o estado tem que ter condições de

liderar a mudança proposta, empreendendo – alocando o gasto público, exercendo seu papel de gestor da matriz institucional e negociando com os agentes.

Eleito o mercado interno como alavanca de desenvolvimento, o governo Lula passou a articular um conjunto de medidas nesta direção. A diretriz estratégica para os 8 anos de governo é sintetizada no PPA 2004-7 (BRASIL, 2002), aprofundada no PPA 2008-11 (BRASIL, 2007). Tendo herdado do período anterior a estrutura de planejamento e a normatização do gasto público pela Lei de Responsabilidade Fiscal e conferências de política pública, o governo procurou imprimir sua marca na forma como se apropriou de tais instrumentos. A presença de uma estratégia se revela no grau de articulação entre as medidas adotadas, tanto do ponto de vista do conteúdo, quanto das instâncias de coordenação intragovernamentais criadas. Enquanto no primeiro mandato são introduzidos os conceitos e políticas voltados para inclusão e política industrial, no segundo são realizadas as políticas voltadas para infraestrutura e educação. O PAC é simultaneamente uma resposta à crise e uma medida que converge com a meta, uma vez que nas obras emprega-se grande volume de trabalhadores de baixa qualificação. A elevação do gasto em educação representa um primeiro passo na direção de elevar o nível da mão-de-obra.

Como foi visto anteriormente, durante todo o período de governo a arrecadação cresceu em relação ao PIB, dando sustentação material a esta nova e mais ampla agenda. Em resposta, cresceram as despesas correntes do governo (GARCIA, 2008) e os gastos de investimento - infraestrutura e política industrial.

A estratégia foi definida como dinâmica de crescimento por consumo de massa, baseada na progressiva incorporação das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas. Supõe-se que o modelo se sustenta dado o tamanho do mercado potencial interno. Assegurada a capacitação de um grande segmento para participar deste mercado, os ganhos de escala favorecerão a elevação da produtividade ao setor industrial moderno de bens-salários. Tais ganhos poderão favorecer inclusive o segmento exportador. De forma complementar, aposta-se na diversificação dos parceiros comerciais que possam absorver produtos compatíveis com o estágio de desenvolvimento tecnológico do país. Pouco se diz sobre a necessidade de introduzir no país setores de maior complexidade tecnológica, para assegurar melhor inserção no longo prazo. Quatro eixos de intervenção estatal decorrem desta estratégia, combinando alocação do gasto público com papel regulador:

- a) medidas de estímulo ao investimento – ambiente favorável e política industrial;
- b) capacitação do segmento mais vulnerável para participação no mercado;
- c) ampliação da participação do país através da diversificação horizontal dos parceiros comerciais.

O cenário fiscal herdado do governo anterior e preservado no período em estudo permitiu que se elevassem as transferências, os gastos com educação e se capitalizasse o BNDES.

Um elemento relevante no sucesso de uma estratégia é o processo de legitimação. O governo Lula empenhou-se na construção de um pacto social amplo, não se apoiando nos grupos de interesses que representavam sua tradicional base de apoio, tais como sindicatos e funcionalismo público. Às etapas legalmente previstas de elaboração do plano de governo agregou processo participativo e deliberativo, incluindo representantes da sociedade civil e de outras esferas governamentais, em diversos espaços e unidades da federação. Na gestão dos programas finalísticos adotou estrutura matricial. Nas políticas públicas, ampliou a estrutura constitucionalmente prevista de realização de conferências, do setor de Saúde para os demais segmentos.

Passo relevante para a sustentação do projeto foi a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, foro consultivo da política de desenvolvimento, que reunia representantes de diversos segmentos da sociedade. Seus consensos sobre o sentido de desenvolvimento foram sistematizados através das “Cartas de Concertação”, emitidas no primeiro ano de governo (Apêndice C):

O grande desafio de nosso país, hoje, para todos os que amam a democracia e querem aperfeiçoá-la é promover uma renovação política e social nos marcos da Constituição para bloquear o caminho que pode nos levar a uma ruptura da sociedade [...] Por isso, o caminho que buscamos é o da mudança com inclusão social, participação na vida pública e distribuição de renda.” (CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO, 2003, n. 1).

No que segue, apresentam-se algumas das medidas adotadas, a título de ilustrar a referida estratégia.

2.4.3 INSTITUIÇÕES E MUDANÇA

O governo Lula (bem como o antecessor imediato) ocorre num momento sucessivo à grande transformação industrial de meados do século XX e também após as profundas mudanças produtivas e comerciais dos anos 90. Sucede aqueles que propuseram e levaram a cabo relevantes mudanças estruturais na economia brasileira e no próprio funcionamento do aparelho de estado: abertura comercial e financeira do governo Collor de Melo; privatizações e instauração do modelo de agências reguladoras dos setores de infraestrutura, estabilização monetária com regime de metas de inflação dos governos Franco e Cardoso (CASTELAR; GIAMBIAGI, 2006). Também como seu antecessor, o governo Lula é tributário da redemocratização do país e, portanto, da convenção de efetuar alterações institucionais por dentro das regras do jogo. Em síntese, traços bastante característicos da matriz institucional brasileira foram simplesmente herdados.

As transformações anteriores fortaleceram o mercado como instância reguladora da sociedade e empoderaram os agentes privados. Como foi visto, nas análises de Bresser (2011) e Evans (1993), após a grande transformação estrutural que consistiu no processo de industrialização pelos países retardatários, o papel requerido do estado para prover desenvolvimento não é incompatível com a manutenção do mercado forte.

Ante o cenário descrito, as mudanças institucionais introduzidas no governo Lula são incrementais. Nem por isso, pouco relevantes para assegurar os objetivos aos quais se propôs: incluir novas camadas sociais no mercado consumidor e aumentar as taxas de crescimento.

Um dos papéis a serem cumpridos pelo estado desenvolvimentista é o de exercer a coordenação institucional para a mudança, no caso presente, para o crescimento com inclusão. Como aquilo que se institui assume um caráter permanente, tais normas têm tanto peso quanto o da política industrial na retomada dos investimentos e na prioridade ao mercado interno. Inclusive, puderam contrarrestar percepção negativa sobre o cenário que a gestão mais conservadora da política econômica poderia causar.

Muitas das novas normas foram apresentadas como aspectos institucionais do Programa de Aceleração do Crescimento, o que corrobora a ideia de que havia uma visão sistêmica. Mas há uma concentração significativa de medidas nos primeiros anos de governo (Apêndice C).

Possivelmente a medida de maior visibilidade e impacto foi o fortalecimento do Banco Central como condutor da política de metas de inflação. A concessão de *status* ministerial ao presidente do órgão, embora circunstancial, na prática blindou-o de pressões na condução da política monetária e cambial. Entendeu-se ser necessário preservar a imagem de Henrique Meirelles, nome de confiança do setor financeiro, cuja credibilidade encontrava-se ameaçada por denúncias de sonegação fiscal. Ao mesmo tempo em que a convenção da estabilidade limitou maiores taxas de crescimento (ERBER, 2011), trouxe a necessária credibilidade para que os avanços contidos em outras medidas tomassem lugar.

Outra mudança relevante para o setor financeiro foi a alteração da Lei de Falências, Lei nº 11101/2005 (BRASIL, 2005) com a clara sinalização de que a insegurança na concessão ao crédito seria reduzida, mediante a alteração da regra de privilégio sobre o espólio. O fim da sucessão trabalhista e tributária aos adquirentes da massa falida e o fim do estatuto da concordata, tendem a dar celeridade ao processo. A lei introduziu ainda o plano de recuperação judicial e extrajudicial do negócio, que deve ser pactuado entre as partes envolvidas. O aspecto regulatório dos direitos trabalhistas e públicos se reduz, favorecendo a reconstituição dos negócios. Na mesma direção das mudanças dos governos anteriores, a Lei Complementar nº 126/2007 (BRASIL, 2007) quebrou o monopólio do Instituto de Resseguros do Brasil, abrindo o mercado a agentes externos.

Objeto de intensa polêmica, a regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal veio trazer segurança aos agentes privados envolvidos nas grandes obras de infraestrutura do PAC. O artigo, que previa competência conjunta de União e estados federados para monitoramento das questões ambientais, carecia de regulamentação a seu parágrafo único. A aprovação veio somente após o fim do governo. A Lei Complementar nº 140/11 (BRASIL, 2011) na prática dividiu as competências entre os entes no tocante ao licenciamento deixando ao estado que receberá a obra a atribuição de licenciar e fiscalizar. E esvaziou o poder do CONAMA, órgão colegiado e representativo dos diversos atores envolvidos para dirigir conflitos, deixando a decisão final à União. Eliminando o conflito de competência, a lei deu maior agilidade aos processos de licenciamento, reduzindo os custos de transação dos negócios, em especial, setor de geração de energia hidrelétrica. A avaliação dos ambientalistas foi de que se configurou um retrocesso na regulamentação ambiental. Como a medida foi tomada no centro da disputa em torno das obras

de infraestrutura do PAC, um indício de que o modelo de desenvolvimento do governo Lula assemelha-se ao histórico, onde a variável ambiental não estava em questão.

A iniciativa (não bem sucedida) do Poder Executivo de apresentar um projeto de lei estabelecendo normas gerais para o funcionamento de todas as agências reguladoras – projeto de Lei nº 3337/04 (BRASIL, 2004) tem um duplo caráter, no que concerne a esta análise. O mais relevante é a aceitação da convenção que este tipo de atuação do estado embute – a prioridade para a ação de regulação, em detrimento do investimento direto. Criadas em meio ao processo de privatização dos setores de infraestrutura, as agências vinham funcionando sem um escopo normativo e inclusive sem instrumentos claros de controle social sobre elas. O governo Lula fez um movimento de estabelecer um regramento comum, com a previsão de um contrato de gestão assinado pela agência com o ministério responsável pela área em questão e ainda com exigência de prestação de contas. Reconhecendo a convenção originária do período de desestatização, o governo Lula procurou estabelecer o controle social, colocando-se no centro do papel regulador. O fato de a iniciativa ter sido mal sucedida atrasou o avanço na direção de uma infraestrutura que sustentasse o nível de investimentos privados no longo prazo.

Também de iniciativa do Poder Executivo, o Projeto de Lei nº 5877/05 (BRASIL, 2005) reestrutura e racionaliza o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e regulamenta a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica. O Conselho Administrativo da Ordem Econômica - CADE passa a ter prerrogativa de instrução e julgamento, agilizando trâmites - prevê apreciação prévia dos atos de concentração. Foi transformado em lei apenas no governo posterior - Lei 12.529/11 (BRASIL, 2011). A agilidade da decisão sobre os processos era um requisito fundamental para reduzir os custos e estimular as iniciativas empresariais de concentração.

As medidas de estímulo à inovação tecnológica e exportações de bens de maior valor agregado foram circunscritas a determinadas atividades e estão tratadas no escopo da política industrial - Lei da Inovação, Lei nº 10.973/04 (BRASIL, 2004) e a Lei do Bem, Lei 11.196/05, (BRASIL, 2005) - que criam incentivos fiscais e subvenção à inovação. Distorcem sinais de mercado ao estimular os agentes econômicos a adotarem comportamentos aos quais a sinalização de preços não os conduziria.

As iniciativas para capacitar um grupo de brasileiros mais pobres para a participação no

mercado são de diversas ordens. Pode-se dizer que culminam no Plano de Aceleração do Crescimento (segundo mandato) - que se ancora em obras públicas e projetos residenciais urbanos. Os projetos do PAC são ao mesmo tempo fonte de emprego para a base da pirâmide produtiva e política de habitação para esta mesma camada social.

No aspecto regulatório, a primeira medida relevante introduzida foi a unificação e ampliação da política social no Programa Bolsa Família, que reúne e amplia os benefícios de transferência condicionada pré-existentes. De impacto mais significativo na distribuição de renda, entretanto, foi o estabelecimento de uma política de valorização do salário mínimo, com crescimento acima do PIB, durante todo o período. Sendo o piso inferior dos salários que podem ser praticados, o efeito desta elevação se estende a toda a estrutura salarial.

Merecem destaque na estratégia as medidas de inclusão bancária envolvendo a criação do crédito consignado (Lei nº10820/03) – instrumento legal que permite a aposentados e funcionários públicos autorizar débitos bancários na folha salarial, mediante convênios entre bancos e órgão públicos e a Política de Microcrédito Produtivo e Orientado. Esta última obriga os bancos comerciais a aplicar parte do recolhimento compulsório em crédito direcionado aos microempreendedores, definidos em lei (Lei nº 11.110/05).

Respondendo a demandas do SEBRAE e órgãos de representação empresarial, criou-se estatuto próprio para as micro e pequenas empresas (LC nº 123/00), assim definidas segundo limites de faturamento. O estatuto prevê um mecanismo simplificado de tributação, como estímulo à formalização, bem como prioridade nas compras governamentais e no acesso a linhas públicas de crédito. Ao ampliar o crédito ao consumidor, elevar a renda de base com persistentes elevações do salário mínimo e distribuir renda aos municípios e regiões menos desenvolvidos através da transferência condicionada, houve fortalecimento dos mercados locais. Ao estimular os negócios em construção civil e infraestrutura, ao mesmo tempo em que elevou a segurança institucional para realização de investimentos no segmento, o governo ofereceu uma alternativa de aplicação de recursos aos capitais nacionais. Como consequência, emprego e PIB cresceram, mesmo em meio a um cenário de crise externa.

A forma como o Brasil passou a interagir com os parceiros comerciais veio a reforçar a estratégia de crescimento. Será tratada posteriormente, uma vez que aí o papel soberano do estado de negociador é mais relevante que o de regulador das instituições internas.

2.4.4 O ESTADO PROTAGONISTA – POLÍTICA INDUSTRIAL E INVESTIMENTO PÚBLICO

As medidas de política industrial e de infraestrutura - poderiam ser apropriadamente designadas como intervencionismo pró-crescimento (FONSECA, 2004). A intencionalidade da intervenção estatal é evidenciada na própria forma de apresentação das medidas – um corpo articulado, programático, com metas físicas e financeiras, inserido nos instrumentos de planejamento de médio prazo, os planos plurianuais (PPA 2004-07 e PPA 2008-11). É assumido explicitamente que se pretende elevar o gasto corrente, em resposta à necessidade de ampliação do serviço prestado à população. No documento Gestão Pública para um Brasil de Todos, lê-se que:

A perspectiva da eficiência deve estar balizada em informações confiáveis sobre os custos que permitam uma avaliação correta sobre os gastos. Isto evitaria o simples corte linear de despesas que leva, usualmente, ao aumento do custo relativo e à ineficácia. [...] Pretende-se a migração de um Estado meramente regulador para um Estado promotor do desenvolvimento com inclusão social, o que demanda políticas ativas de modernização institucional. (BRASIL, 2004, p. 9-10).

A concepção programática vai além da alocação de recursos orçamentários. A PITCE – Política Industrial, tecnológica e de Comércio Exterior e o PAC- Plano de Aceleração do Crescimento e PDP - Programa de Desenvolvimento Produtivo incluem criação e alteração de normativos legais, alguns dos quais abordados neste trabalho.

No início do governo, embora formalmente existentes, os órgãos responsáveis pela estruturação industrial do país haviam sido esvaziados de sentido e orçamentos. A própria existência de uma política industrial com arcabouço próprio reflete a importância dada ao tema. A PITCE assume o caráter de retomada, com características política industrial dos anos desenvolvimentistas do século XX, inclusive a mais criticada – escolha de setores. Entretanto, ao trazer para o cerne da política a problemática da inovação tecnológica como elemento-chave da competitividade, atualiza aquela proposição do desenvolvimentismo original.

São os seguintes os atributos que merecem ser destacados:

a) caráter institucional - realizada através de organismos a ela dedicados - do ministério às

- agências de fomento – dando à política um caráter de perenidade;
- b) coordenação horizontal – combinando múltiplas entidades públicas e atores sociais;
- c) incorporação da inovação tecnológica como eixo estratégico, com apoio seletivo a segmentos inovadores;
- d) parceria com o setor privado;
- e) recuperação dos mecanismos tradicionais– como crédito direcionado e investimento público, esvaziados no passado recente.

Sob a coordenação geral do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) foram planejadas e acionadas duas iniciativas de política industrial: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (em 2004) e o Plano de Desenvolvimento Produtivo (em 2008). Em torno destas iniciativas articularam-se esforços de outros ministérios como o de Planejamento e de Relações Internacionais, além de diversos órgãos executivos e técnicos, tais como FINEP, BNDES, FIOCRUZ, ABNT, num tipo de articulação bastante comum durante a gestão do Plano de Metas do governo JK. O arranjo institucional da política industrial foi ilustrado no Apêndice E.

Uma inovação do governo Lula, propiciada pelo contexto, foi a participação de entidades privadas, sob contrato de gestão, para execução deste planejamento – APEX e ABDI, a primeira responsável pela inserção comercial externa e a segunda pela gestão da política industrial. São duas instituições independentes e colegiadas com contrato de gestão para execução das diretrizes de política industrial: execução das diretrizes da política junto ao setor privado e inserção externa das empresas brasileiras no exterior.

Instituição com papel significativo na construção do modelo de desenvolvimento nacional dos anos 50 e 60, o BNDES teve seu papel histórico revertido nos anos 90, quando foi transformado no catalisador do processo de privatização dos setores de infraestrutura e bens intermediários. Ao longo do governo Lula, o banco foi capitalizado (Apêndice D), pelos recursos da poupança compulsória – FAT - e recuperou sua atribuição de ser o principal agente de financiamento do investimento de longo prazo, nos setores selecionados pela estratégia. Durante todo o período, o crédito direcionado foi concedido a taxas subsidiadas (Apêndice C). Nota-se certa estabilidade na direção, sendo os ocupantes da presidência economistas renomados, com

notória convicção desenvolvimentista. Foram criados e geridos programas, no âmbito da política industrial destinados a financiar os setores eleitos como prioritários pela PITCE: bens de capital, fármacos, indústria de software. Nesta nova etapa, assumiu o papel de criar empresas premiadas - fortalecer grandes *players* nacionais em setores estratégicos.

Entre as medidas de caráter geral que dão o contorno desta retomada, destaca-se a recriação das superintendências de desenvolvimento regional - SUDAM e SUDENE, que haviam sido extintas no governo anterior. Independentemente do papel intrínseco que possam desempenhar, a mensagem da recriação é a de reconhecer a especificidade das regiões menos desenvolvidas do país e a necessidade de terem uma agenda própria no planejamento do desenvolvimento.

A ideia de que a política industrial deve estar articulada à inserção do país na economia internacional, expressa no próprio nome do ministério já estava presente no final do governo anterior, que criou o Ministério com no formato atual. Durante todo o primeiro mandato de Lula a pasta foi mantida sob o mesmo comando (Apêndice B).

Enquanto ao Ministério (MDIC) coube o papel coordenador executivo das várias instâncias da política industrial, a outro órgão, de cunho essencialmente político, coube a construção do pacto social em torno da estratégia. Logo no primeiro ano de governo foi instituído o Conselho de Desenvolvimento, órgão consultivo com participação da sociedade civil, que emitiu uma sequência de “cartas de concertação”, documentos que representavam o consenso em torno de grandes eixos para o desenvolvimento do país. Instrumento de democracia participativa, a constituição do conselho e seu funcionamento buscaram construir um alinhamento de importantes setores da sociedade civil em torno de um pacto pelo desenvolvimento com redução da desigualdade. Um alicerce para a legitimidade da política industrial e uma contribuição para a governabilidade.

Tal política industrial inovou em relação ao passado histórico no Brasil, introduzindo um arcabouço legal de estímulo à inovação tecnológica: Lei de Biossegurança; Lei do Bem; Lei da Inovação (respectivamente Lei n.º 11.105/2005; Lei n.º 11.196/2005 e Lei n.º 10.973/2004). Essa nova legislação cumpriu papéis fundamentais na continuidade dos investimentos inovadores no país: definiu parâmetros para as pesquisas nos setores de tecnologia de ponta; deu estímulos tributários ao investimento, em especial ao investimento tecnológico e de modernização; permitiu

que a atividade inovadora realizada pelas empresas fosse diretamente subvencionada pelo Estado; estimulou as atividades exportadoras daqueles produtos com maior conteúdo tecnológico. O alcance de tais medidas é de longo prazo. Mais importante que a suficiência dos estímulos oferecidos, que pode ser dosada ou ajustada é seu caráter sinalizador.

No segundo mandato, a orientação da política industrial sofreu alterações. A Política de Desenvolvimento Produtivo adotada em 2008 retira o foco da política tecnológica e da eleição de atividades portadoras de futuro, assumindo um caráter mais pragmático de generalizar a redução do custo do financiamento público para investimentos – recursos do BNDES. Assume um caráter mais setorial, portanto mais tradicional. Uma opção mais pragmática diante do cenário (Ensaio 2). Entretanto, a intervenção não foi eliminada.

Quanto ao PAC, além de prever o investimento federal em grandes obras de infraestrutura, atuou fundamentalmente como um fórum articulador de investimentos privados e de governos locais, para recomposição do déficit habitacional do país, com grande consequência sobre a geração de empregos em setores de baixa qualificação.

Embora o conjunto das medidas tenha significado uma injeção de ânimo na economia interna e ainda com efeitos regionais relevantes, as consequências de longo prazo desta lógica são pouco evidentes. As prioridades orçamentárias e de estímulo ao investimento privado implicaram o fortalecimento do consumo agregado. As medidas impactam principalmente setores com de baixa geração de inovação tecnológica e de empregos qualificados.

2.4.5 RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO

A linha de atuação tradicionalmente mais independente nas relações internacionais foi reforçada durante o governo Lula, que buscou um papel mais ativo e pacificador das relações na América do Sul, exercendo uma liderança nos processos de negociação do subcontinente, contribuindo financeiramente, desconstruindo a imagem de colonialismo.

Do ponto de vista comercial, encontrou cenário favorável para comércio internacional de *commodities* e bens pouco complexos. Apropriou-se dele exercendo uma política ativa de diversificação de parceiros comerciais, privilegiando China, África e países latino-americanos. Ao final, a China já era a principal parceira comercial do país, beneficiando o Brasil com suas

elevadas taxas de crescimento.

Tal posicionamento se traduziu pela busca de acordos comerciais com países latino-americanos (inclusive Cuba), pela valorização e ampliação do espaço representado pelo MERCOSUL e pela ampliação do leque de parceiros no continente, através do MERCOSUL, ou por relações bilaterais (Apêndice C) – Acordos de Livre Comércio do MERCOSUL com Peru, Israel, Cuba, Egito e países andinos, Sistema de Pagamentos em Moeda Local entre Brasil e Argentina. A principal consequência foi a elevação da participação dos países latino-americanos na pauta de exportações brasileiras.

Com a mesma diretriz, mas com caráter político mais amplo, está a iniciativa do Fórum de Interesses Índia, Brasil e África do Sul e Índia – IBAS. A iniciativa partiu do Contencioso dos Medicamentos, ainda no governo Cardoso. Interessados em políticas públicas de combate à AIDS estes países, defenderam o direito de produção local dos medicamentos, a partir dos princípios ativos produzidos pela Índia. Isso em resposta à contestação norte-americana, levada à Organização Mundial de Comércio - OMC, em defesa de seus laboratórios privados. O argumento brasileiro - solidariedade pela saúde pública acima dos lucros - foi vitorioso no foro da OMC. O Governo Lula deu continuidade a esta iniciativa do Governo Cardoso, liderando países em desenvolvimento na apresentação de pautas pontuais e positivas na OMC. Rompeu-se a posição de mero alinhamento horizontal, negando a pauta dos países desenvolvidos.

Originou-se daí o G-20, grupo de países em desenvolvimento e menor desenvolvimento relativo, que passou a atuar na OMC defendendo a redução das barreiras agrícolas dos países desenvolvidos. Ainda com poucos avanços, o principal trunfo da formação deste grupo foi desequilibrar a correlação de forças no âmbito da Organização, a favor dos menos desenvolvidos. Comercialmente, o resultado mais palpável de todas as movimentações foi o reconhecimento do elevado competitividade do setor primário brasileiro e a transformação da China em principal parceiro comercial do país.

Também no sentido de fortalecer politicamente novos atores no cenário internacional, o Brasil capitaneou a formação do G-4, pela reforma do Comitê de Segurança da ONU (CERVO, 2009).

Como visto, iniciativas do governo anterior foram incorporadas e ampliadas, mas vistas em conjunto, a política de comércio exterior do Governo Lula expressa uma nova postura do país

nas relações internacionais, de criar brechas na hegemonia dos desenvolvidos. Ela se fundamenta na retomada da postura de assumir como distintos os interesses de desenvolvidos e em desenvolvimento. Uma tese cara à CEPAL e que havia sido abandonada durante os anos de predominância do ideário neoliberal. E neste caso, tal percepção é comum aos países que participaram da construção dos acordos.

2.4.6 GESTÃO DE CONFLITOS: OS AGENTES DO PACTO E A DIFÍCIL TAREFA DE IMPOR DERROTAS

O último dos papéis relevantes do estado desenvolvimentista seria a capacidade de articular os agentes sociais em torno do projeto, impondo e negociando perdas as derrotados.

Já foi visto que grande parte do arcabouço institucional o governo Lula herdou dos precedentes. Também que a aceitação da convenção da estabilidade foi ao mesmo tempo condição de legitimidade do governo e base para as políticas de desenvolvimento adotadas. Em especial adotar como critério a manutenção dos contratos, delimitou o escopo da ação governamental. Lula candidato fez, às vésperas da eleição na “Carta aos Brasileiros” (ALMEIDA, 2013) o compromisso de não romper contratos, numa clara sinalização aos detentores da dívida pública e investidores internacionais de que poderiam confiar em sua gestão. As promessas discursivas foram confirmadas pelas medidas de austeridade fiscal e monetária que demarcaram o período inicial do governo.

Mudanças foram realizadas sem afetar direitos de propriedade e estrutura patrimonial. A distribuição provocada pelas políticas de transferência de renda e aumento de salários de base se deu entre as camadas de renda.

Para assegurar sua governabilidade, o governo estabeleceu compromissos com o setor rentista e ao mesmo tempo procurou reduzir a forte identificação com sua tradicional base de apoio – os trabalhadores organizados (PAULA, 2005). Ao mesmo tempo em que lideranças sindicais integraram instâncias ligadas aos eixos da política governamental - como fórum do FAT ou Conselho de Desenvolvimento - pouco se avança na pauta típica do movimento sindical. Foi construída uma nova base de sustentação a partir das famílias de menor renda beneficiárias dos programas sociais. O distanciamento relativo da base tradicional do Partido dos Trabalhadores e

da Central Única dos Trabalhadores revela-se no baixo avanço da regulamentação sobre restrição à dispensa imotivada, segurança no trabalho e reversão da terceirização, objetos da relação direta do empresariado com os trabalhadores. Desta forma, evitou-se o antagonismo dos grandes grupos empresariais ao governo.

Também no tocante à imposição de perdas e à autonomia da máquina administrativa face aos grupos de interesse, houve poucos avanços. O ajuste de política industrial realizado entre o primeiro e o segundo mandato implica assumir a crítica que os setores tradicionais haviam feito à política industrial – na primeira versão, não eram beneficiados os setores do agronegócio e bens intermediários voltados à exportação.

A concentração das inovações tecnológicas nos setores líderes da economia, onde prevalecem empresas multinacionais foi reconhecida nos documentos oficiais. Não se desenhou política para reverter tal quadro, à exceção da iniciativa mais isolada - o estímulo do BNDES, com participação no capital, para favorecer a criação de grandes *players* nacionais.

O resultado disto foi que os avanços foram feitos pelas linhas de menor resistência, ou dito de outro modo, mudanças foram feitas onde haveria menor probabilidade de uma reação organizada dos tradicionais ocupantes do poder contra o governo federal. Como exemplos, aumento da arrecadação indireta para viabilizar transferências, uso do recolhimento compulsório para fazer inclusão bancária, uso do gasto público para financiar projetos de infraestrutura, uso da poupança pública obrigatória (FGTS) para fomentar a construção civil.

Os compromissos de não ruptura, relacionados sempre ao esforço de não ter seu projeto de crescimento com inclusão obstruído por adversários históricos, pode ser exemplificado. A não quebra de contratos que sustentam a dívida pública (preservando interesses do sistema financeiro), o não avanço da reforma agrária (preservando interesses de grandes proprietários), já foi dito sobre o não avanço dos direitos trabalhistas. Também evitou contrariar interesses do grande capital relacionados à desestatização do ciclo anterior, ratificando o papel regulador e o caráter complementar do investimento público. Não elevou imposto de renda de pessoa física das faixas mais altas, mantendo a tabela fixa o que alargou a base de arrecadação, promovendo uma redistribuição da carga por dentro da pirâmide salarial.

Não ocorreram transformações na estrutura tributária ou na ordem legal que afetassem a estrutura patrimonial. Ao mesmo tempo em que impôs aos bancos privados a concessão de

financiamentos aos microempreendedores, manteve a lucratividade destas instituições, com as aplicações em títulos públicos. Na questão previdenciária, optou pela alteração da norma para os funcionários públicos, com inclusão do teto, ao invés de uma polêmica reforma geral. Ainda, combinou a política monetária contracionista que dá segurança a certos jogadores do mercado com uma política de crédito expansionista que inclui os novos atores. Essas características limitaram o escopo transformador enunciado. Mas exatamente devido a elas, este governo aproxima-se dos desenvolvimentistas históricos brasileiros.

2.5 CONCLUSÕES

O jogo democrático e a aceitação do mercado como instituição fundamental circunscreveram o exercício do governo e o espaço de mudança. Exatamente como *mutatis mutandis* o nacional-desenvolvimentismo avançou na urbanização e industrialização sob o compromisso de não realização da reforma agrária e delimitação do escopo da ação sindical. Não se pode, entretanto, negar a profundidade das transformações da economia e sociedade brasileiras capitaneadas por este projeto.

O governo Lula se apresenta como governo da mudança – mas a ênfase dada não recai sobre a matriz produtiva e energética, mas sobre o fim da pobreza - inclusão social. Esta última diretriz, embora implique ruptura histórica se fez com medidas bem circunscritas e num campo bem delimitado. Seria este o limite do possível? Questão de difícil resposta, posto que sempre imensurável.

Em seu ensaio sobre a Revolução Burguesa no Brasil, Fernandes (2005) identifica um mecanismo específico do processo histórico do país que denomina “mudança com permanência” – trata-se de uma combinação de profundas transformações na estrutura produtiva sem que as mesmas sejam acompanhadas por uma subversão da ordem social. Num prazo bastante dilatado da história, demonstra que as transformações vão acontecendo acomodando interesses dos grupos sociais dominantes. Esse processo é possível porque na constituição do próprio estado não houve diferenciação entre o interesse público e o dos grupos dominantes. A classe burguesa teria nascido no âmbito do próprio estado, não chegando a se distinguir do mesmo.

Não sendo possível afirmar, sem suscitar controvérsias, que o governo Lula foi até onde a

correlação de forças permitiu – por ser impossível oferecer um contrafactual neste caso – pode-se, identificar nele traços deste mesmo mecanismo, ou dito de outro modo, o governo avançou na direção do crescimento com inclusão pelas linhas de menor resistência. Avançou com permanências, mas avançou.

Assim, alguns atributos desenvolvimentistas do estado foram recuperados, ainda que parcialmente. Os instrumentos de planejamento foram postos a serviço de uma estratégia manifesta. As medidas institucionais, ainda que de inovação incremental, e os instrumentos de política industrial foram orientados também para o propósito explicitado de crescimento com inclusão social.

O que traz de inovador com relação à visão é o lugar que ocupa a política social, posta não como compensatória, mas como centro da estratégia de retomada do crescimento. No caso da política industrial, o que se fez com mais empenho foi a retomada do conceito e a importância dada ao mesmo, que se reflete na estruturação da política através das instâncias deliberativas do próprio governo e das que ele criou junto à sociedade civil. O caráter inovador – de reconhecer a importância de atividades mais complexas no dinamismo da economia – foi, de certa forma, minimizado quando da substituição da PITCE pela PDP. Mesmo assim, a formação bruta de capital fixo se elevou no período, o que pode ser resultado da presença de uma política de estímulo ao investimento. O perfil da mudança não foi calcado em elevar o patamar tecnológico – possivelmente em virtude de ser este governo sucessor da transformação estrutural induzida pela abertura dos anos 90.

O governo Lula representa continuidade em relação ao anterior, tanto na gestão macroeconômica quanto na manutenção de instituições: estabilidade monetária, prioridade ao papel regulador do Estado, fortalecimento do agente mercado, abertura da economia. Entretanto, os elementos de continuidade presentes foram resignificados como fundamentos de uma perspectiva de longo prazo, transformados em pilares de um processo de desenvolvimento com distribuição. Esta nova forma lhe dá a especificidade histórica.

Os eixos de atuação priorizados pelo governo foram eficazes para minimizar os impactos da crise externa sobre a economia do país. Além de gerar oportunidade para uma maior intervenção, a crise de certa forma corrobora o sentido assumido por tal intervenção – o fortalecimento do mercado interno.

Mais que isso, o Governo desafiou o país a pensar a eliminação da pobreza como eixo de desenvolvimento do longo prazo. A inclusão de camadas populacionais ao mercado consumidor e a nova dinâmica que isso trouxe à economia, ao lado da inserção mais plural nas relações comerciais internacionais parecem ser o principal legado deste governo. O formato institucional assumido sugere que seus impactos se estenderão para o longo prazo. Se esse era o limite do possível, é questão de difícil solução.

3 ENSAIO 2: POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA

O governo Lula realizou política industrial ativa. Aqui se discutem seus vínculos com a estratégia de desenvolvimento.

3.1 INTRODUÇÃO

A adoção de política industrial ativa é uma característica do governo Lula, que o diferencia dos antecessores mais próximos. Na gestão Collor de Melo chegou-se a formular um instrumento em apoio ao processo de abertura da economia – a Política Industrial e de Comércio Exterior – PICE. Mas a opção de intervir foi suplantada pela de favorecer o ajuste de mercado (ERBER; CASSILATO, 2007). Na leitura de Cano (2010), a PICE era mais uma antipolítica, dado que tinha por filosofia fomentar o ajuste estrutural pela via da concorrência externa. No governo Cardoso predominou a perspectiva horizontal, com ênfase à competitividade sistêmica e sem a formalização de medidas de direcionamento da indústria pelo governo (ERBER; CASSIOLATO, 2007).

A presença do intervencionismo no governo Lula não é um fato isolado. Emerge no contexto de retomada do debate desenvolvimentista na América Latina. Enquanto alguns governos assumem o discurso de reduzir o lapso em relação aos países desenvolvidos, pesquisas acadêmicas apontam a não convergência entre as taxas de crescimento dos países - o melhor desempenho ficando entre os que adotaram políticas industriais (CHANG, 2003, THIRWALL, 1979; ROMER, 1986; PREBISCH, 1950; KALDOR, 1956).

A política social tem recebido um destaque maior nas análises sobre o período Lula. Defende-se que tanto ela quanto a política industrial se articulam numa estratégia de crescimento inclusivo. Portanto, são ações coordenadas numa dada direção. No Ensaio 3 analisa-se a política social tendo em vista essa perspectiva. Nesse, aborda-se a política industrial praticada, em toda sua amplitude. Evidenciam-se os aspectos de coordenação, estímulo direto ao investimento privado, construção do ambiente favorável internamente (instituições) e externamente (negociações comerciais). Denota-se a escolha dos setores e atividades a serem apoiados.

Tendo constatado intervenção estatal na estrutura produtiva com todos os elementos

citados, procura-se estabelecer conexão entre essa prática e a trajetória de crescimento verificada - mais significativa que a do período anterior. Ensaia-se uma avaliação indireta dos efeitos da política industrial investigando a evolução da corrente de comércio, do PIB e da formação bruta de capital fixo.

Durante esse governo, a recuperação da infraestrutura foi abordada também na forma de ações coordenadas combinando gasto público e estímulos ao setor privado, além da estruturação de formas de financiamento: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O grau de mobilização do governo para sua implementação foi bastante significativo – bastando notar que da coordenação do Programa emergiu a candidatura à sucessão presidencial. Bielschowsky (2012) chega a afirmar ser este um dos candidatos a articular a política de desenvolvimento de longo prazo para o país. Sua execução interage com a política industrial, seja por dar sustentáculo às ações, seja por competir com elas na alocação dos recursos públicos. Eficaz ou não, um programa de inversões em infraestrutura patrocinado pelo estado coaduna com a perspectiva de intervenção pró-crescimento.

Embora seja um importante instrumento de sustentação material da política industrial, o PAC não será objeto desse estudo. Pela complexidade das inteirações, pela avaliação controvertida sobre seus efeitos mereceria pesquisa específica, havendo, inclusive diversas disponíveis (RICARDO et al., 2008, RODRIGUES, 2011). Já as medidas de apoio à estrutura produtiva privada, cerne das políticas industriais, foram menos exploradas pelos pesquisadores. Optou-se por estabelecer o recorte nos dois instrumentos de política industrial formulados ao longo dos mandatos. Quanto ao PAC, seu caráter de acelerador da estratégia de inclusão social foi objeto do Ensaio 3 desta tese.

Entre a Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior - PITCE, lançada em 2004 e a Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP, de 2008 - existe uma continuidade básica de visão: o estado deve intervir ativamente em prol do crescimento da economia. Ambas são simultaneamente a defesa dessa perspectiva e a divulgação das diretrizes, órgãos públicos e instrumentos que serão mobilizados para realizá-la. Embora tal forma de atuação represente ruptura em relação aos governos democráticos que o antecederam, deles se herdou boa parte das condições materiais para a realização de seus propósitos (Ensaio 1). A Política Industrial integra a estratégia governamental de crescimento com distribuição de renda e nisso encontra-se sua

singularidade histórica.

A PITCE foi direcionada para o apoio às atividades e indústrias inovadoras da economia, enquanto na PDP predomina o estímulo genérico ao crescimento, com apoio creditício e logístico a um número mais amplo de setores. Apesar de ambas expressarem a diretriz intervencionista, que permeia os dois mandatos, houve mudanças relevantes entre as fases. A diferença de ênfases entre os dois instrumentos programáticos foi refletida nas respectivas denominações. Enquanto o inicialmente emitido se define como política industrial, articulada à inovação tecnológica e visando a inserção internacional, do segundo retirou-se a menção direta à indústria, substituída pela expressão “desenvolvimento produtivo”. Ao avaliar o impacto das medidas adotadas ao longo do governo Lula, tal mudança de ângulo precisou ser considerada. De ambas esperava-se resultarem maiores taxas de crescimento, investimento e maior inserção internacional. Na primeira versão, a expectativa era de que a qualidade da inserção externa se alterasse, implicando menor dependência de importações de alta intensidade tecnológica.

O retorno à perspectiva intervencionista ocorreu num cenário significativamente distinto do originário Modelo de Substituição de Importações. Democracia em processo de consolidação, mercado interno desenvolvido e uma percepção socialmente difundida de que o estado deve privilegiar o papel regulador das relações econômicas. Dessa forma, os instrumentos de política postos em ação assumiram um caráter principalmente indutivo, não havendo retorno ao papel empresarial historicamente desempenhado, exceto no caso de empresas não privatizadas – como Petrobrás e Banco do Brasil. A amplitude da política industrial foi circunscrita pelo marco regulatório recém-estabelecido pelos governos antecessores. Esse espectro menos amplo e direto, bem como a concomitância de uma crise internacional, restringe os impactos e dificulta sua avaliação.

Outro elemento que integrou o cenário foi o aumento da demanda por bens não industrializados - essencialmente alimentado pelo crescimento chinês. Impactou tanto a definição dos rumos da política quanto seus efeitos. Caberia à política industrial assegurar que o bom desempenho das exportações de *commodities* se convertesse em capacidade importadora de itens necessários ao maior adensamento das cadeias produtivas e propulsores da inovação tecnológica. Ao final do período consta-se que não houve reversão da tendência à desindustrialização (IPEA, 2014), embora se constate alguma recuperação do investimento em relação ao período

anteriormente mais próximo.

Sustenta-se a hipótese de que a extensão do impacto da política industrial pode ter sido restringida por essa relativa perda de foco em sua segunda fase. Teria havido certo recuo da ação estatal diante da pressão para primarização. E para os defensores da política industrial ativa, quando se estabelecem mecanismos de intervenção, espera-se que a política distorça os sinais de mercado, induzindo os agentes a adotarem um comportamento desejado. É sob essa perspectiva que este estudo investiga os instrumentos adotados no governo Lula. Está organizado nas seguintes partes, além dessa introdução.

Apresentam-se diferentes perspectivas da literatura para o exercício da política industrial. Em especial, porque ela continuaria a fazer sentido quando o país já se industrializou. Distintas correntes defendem como um dos objetivos modificar o tipo de inserção do país no mercado mundial. Será dada ênfase especial a esse aspecto, dado que se pretende investigar efetividade a partir de dados sobre o comércio externo.

A seguir evidencia-se a articulação entre política industrial e a estratégia do governo Lula, com a caracterização das duas fases de política industrial representadas pela emissão de dois documentos – a Política Industrial Tecnológica e de Comércio exterior, PITCE e a Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP. Destaca-se a mudança de perspectivas. As diretrizes de ambas serão utilizadas para examinar sua efetividade na parte subsequente.

Expõe-se o método de análise univariada de séries temporais, aplicado às séries cuja trajetória se quer explorar – as representativas da corrente de comércio e da evolução do investimento no período, escolhidas para análise por serem alvos explícitos dos instrumentos de política adotados.

A presença de quebras estruturais será tomada como indício de que a política industrial – um choque exógeno - interferiu no desempenho, na ausência de outros eventos com potencial explicativo. Mudanças serão avaliadas quanto à significação estatística e quanto ao direcionamento assumido. Os achados da investigação concluem o trabalho.

3.2 POLÍTICA INDUSTRIAL E ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

O melhor desempenho econômico do período do governo Lula face ao anterior pode estar

associado à adoção de uma estratégia, da qual faz parte a retomada da política industrial, recuperando-se um aparato técnico institucional (Ensaio 1). A necessidade desse tipo de instrumento, embora contrarie a Teoria Neoclássica, encontra justificativa em diferentes correntes, cada qual lhe atribuindo uma funcionalidade, conforme a respectiva matriz de pensamento.

Segundo Castro (2002), na concepção *mainstream* o estado poderia eventualmente intervir para restaurar o equilíbrio geral em situações onde ocorrem as chamadas falhas de mercado. Falhas poderiam advir de assimetria de informação entre os agentes privados ou da geração de economias externas. Medidas admissíveis neste caso seriam baseadas na alteração dos preços relativos, através da imposição de tarifas, isenção tributária. Embora plausível, a política industrial é vista com restrições – ação estatal tende a ampliar as distorções.

Outra visão da política industrial seria aquela que decorre da avaliação da experiência histórica. Da busca de atalhos, organizados pelos estados nacionais para conduzir os países de industrialização tardia ao nível de seus antecedentes no processo. Ao contrário do primeiro grupo, os defensores destas estratégias de intervenção massiva dos estados nacionais, implantando setores industriais, sistemas de poupanças forçadas e infraestrutura, proteção do mercado doméstico, não compactuam da convicção de que haverá uma tendência de convergência das taxas de crescimento internacional. A história apontaria o destino inverso, caso as iniciativas de *catching up* não houvessem assegurado tal convergência, ao menos enquanto manteve-se o paradigma metal-mecânico (CASTRO, 2002; ERBER; CASSIOLATO, 1997).

Uma terceira e mais recente concepção envolve a percepção de que a competitividade das empresas e setores envolve fatores relacionados ao ambiente produtivo, especialmente os ligados a processos de inovação tecnológica. Autores como Freeman e Soete (2008) identificam a inovação como o principal motor da concorrência entre países, ficando a liderança e as maiores taxas de crescimento com aqueles pioneiros do processo. Até que um novo paradigma se difunda, notam-se grandes divergências entre países e regiões. Segue-se o processo de difusão e novamente dissenção, quando uma inovação fundamental é introduzida. O ambiente de inovação exige estímulo e proteção, não sendo naturalmente produzido em condições de acirrada concorrência. Ao estado cabe o papel de articular os sistemas nacionais de inovação, de modo que as empresas tenham oportunidade de desenvolver vantagens competitivas dinâmicas

(CASSIOLATO; LASTRES, 2005). A intervenção que protege o mercado da concorrência internacional é considerada fonte de ineficiência, enquanto se defendem estratégias de cooperação entre estruturas de desenvolvimento tecnológico e o sistema produtivo e o fomento pelo estado e empresas líderes de um ambiente favorável à inovação. Essa corrente é denominada neoschumpeteriana, por lançar mão de formulações de Schumpeter sobre a dinâmica de crescimento das empresas aplicando-as à análise das relações internacionais.

Há outras nuances possíveis para classificação da política industrial. Almeida (2009) corrobora o argumento de que a formação de empresas nacionais, estimulada pelos estados asiáticos, foi decisiva para o grande crescimento e reposicionamento de alguns deles no mercado mundial. Especialmente porque a estratégia de crescimento partiu de um cenário de baixa desigualdade patrimonial e de renda, foi possível que a necessária concentração de riqueza encontrasse baixa resistência social.

A política industrial pode constituir-se em ação deliberada para alterar preços relativos induzindo empresários a investir em segmentos que de outro modo não seriam eleitos – como os intensivos em tecnologia e aqueles para os quais não há vantagens mercadológicas imediatas. Também poderia ser o caminho mais curto para que uma economia alcance o nível de desenvolvimento de outra tomada como parâmetro.

Excetuando a perspectiva de falha de mercado, que salienta o caráter horizontal e temporário da intervenção do estado no sistema produtivo, as demais sugerem instrumentos mais permanentes, que podem compor estratégias de desenvolvimento. A visão que os orienta vai determinar a combinação, a ênfase atribuída a cada um deles e finalmente o alcance da política. No primeiro caso, o estado se retiraria de um papel mais ativo quando removidas as restrições ao bom funcionamento do mercado.

Estratégias de atingimento e estímulos ao aumento da competitividade de empresas não pressupõem um equilíbrio prévio a ser recuperado, mas novo patamar. Fazem sentido sempre que haja divergências relevantes entre as taxas de crescimento dos países - o que claramente ocorreu a partir dos anos 80. Historicamente, as políticas de *catching up*, sejam baseadas na criação de grandes *players* nacionais (como na Coreia e Taiwan) sejam fortemente apoiadas no investimento público combinado ao externo direto (como no Brasil e Argentina) priorizavam a expansão da capacidade produtiva. A eleição de setores a apoiar estava na base do modelo.

O principal legado do Modelo de Substituição de Importações foi dotar os países de uma estrutura industrial diversificada, em condições de abastecer os mercados nacionais, ainda que nas trocas internacionais continuassem a se apoiar nos produtos intermediários e de menor valor agregado. As estratégias não foram idênticas, sendo que países asiáticos criaram condições objetivas para tornar endógeno o processo de inovação tecnológica, através de regulação que incluía parcerias de transferência tecnológica com países avançados. Os países que adotaram tal estratégia se mostraram mais aptos às mudanças de paradigma produtivo.

A opção pela política industrial neoschumpeteriana implica promover atividades que perpassem diversos setores econômicos, sejam geradoras de inovações tecnológicas e tenham a possibilidade de contaminar todo o tecido produtivo – em síntese, portadoras de futuro. Com base no último paradigma em vigor, implicaria estimular atividades relacionadas à tecnologia de informação, biotecnologia, *software*, química fina. O estado atuaria em conjunto com a iniciativa privada favorecendo a criação de um ambiente inovador. Proteger a economia doméstica da competição internacional neste caso não seria o objetivo, mas tática que se coloca com temporalidade definida. Submeter as empresas à concorrência, mantendo simultaneamente o estímulo à inovação contínua seria o foco. No médio prazo, economias submetidas a esta política teriam uma mudança na composição do PIB, com maior peso para atividades e setores de maior intensidade tecnológica, em condições de compor sua pauta exportadora com bens de mais elevado valor agregado.

Numa perspectiva que sintetiza os diferentes aspectos anteriormente abordados, e ainda as ideias originárias da CEPAL, Rodrick associa a necessidade de política industrial aos desafios da dinâmica capitalista. Arend (2014), traz seus argumentos para defender a liderança do Estado no processo de evolução da estrutura produtiva:

Para Rodrik (2006), existem alguns ‘fatos estilizados do desenvolvimento’ que retificam a importância da indústria no desenvolvimento das nações. Segundo o autor: “O desenvolvimento econômico requer diversificação, não especialização”; “Países de alto crescimento são aqueles com grandes setores industriais”; “Acelerações do crescimento estão associadas a mudanças estruturais na direção da indústria”; “Os padrões de especialização não são determinados por dotações de fatores”; “Países que promovem exportações de bens mais ‘sofisticados’ crescem mais rapidamente”.

Portanto, através de ganhos crescentes de participação da indústria no PIB as nações tendem a avançar rumo ao desenvolvimento econômico, com elevação de seu nível de renda per capita. Em geral, a história do desenvolvimento das nações mostra que esse processo não ocorre automaticamente pelas forças do mercado, mas sim deriva da

atuação destacada do Estado. (AREND, 2013, p.18).

Para além das concepções, a política industrial a ser aplicada em cada país dependerá das condições objetivas sob as quais é formulada e implantada. Desta forma, não só o contexto do mercado mundial, mas a situação peculiar de cada setor econômico, principalmente dos grupos industriais com maior poder local, definirão o cardápio.

O Governo Lula reconstruiu o aparato de política industrial pré-existente e desenhou uma estratégia de crescimento utilizando-se deste e sustentado num pacto social (Ensaio 1). Combinou um instrumental envolvendo mudanças no ambiente institucional e medidas de favorecimento ao investimento, recorrendo a argumentos e instrumentos ecléticos do ponto de vista da referência teórica. Sua política industrial é uma das faces de sua perspectiva desenvolvimentista e esse estudo procura trazer elementos para avaliar seus impactos.

Uma questão deve ser enfrentada anteriormente: faria sentido investigar o alcance de uma política industrial, quando pesquisas demonstram que existe uma tendência à desindustrialização, fato típico do desenvolvimento capitalista? Responde-se de forma positiva, pelas razões que se seguem.

A redução da participação da indústria nas economias – seja no emprego, no PIB ou na exportação – é um fato estilizado no desenvolvimento de longo prazo das economias capitalistas. Construída uma estrutura produtiva completa, atingido um grau de amadurecimento do mercado interno, eleva-se paulatinamente a participação percentual dos serviços na economia. Isso não caracteriza anomalia. Resulta da elevação da produtividade do trabalho do setor industrial – que libera mão-de-obra - bem como da redução da elasticidade-renda da demanda por bens industrializados quando se atingem altos níveis de renda per capita. A demanda por bens industriais cresce relativamente menos a cada novo acréscimo de renda, abrindo espaço para serviços de elevada sofisticação.

O fenômeno da desindustrialização é considerado precoce quando a redução da relevância da indústria configura-se antes que o país atinja níveis de renda per capita compatíveis com o alto desenvolvimento e quando as atividades de serviço que ganham espaço não representam maior complexidade ou sofisticação (AREND, 2013). A economia passa a ter seu crescimento sustentado pelos setores extrativos, agrícolas e *commodities* industriais, com baixo estímulo de mercado para o investimento em segmentos de mais elevada intensidade tecnológica. A situação é

potencialmente vista como um problema, quando se considera outro fato estilizado dos processos de desenvolvimento industrial: a liderança do setor industrial no processo de elevação do nível de renda, emprego e especialmente, na difusão do progresso técnico entre os demais setores da economia, sua capacidade de gerar encadeamentos produtivos que difundam renda e mantenham as benesses do crescimento no país. Os principais argumentos para o exercício da política industrial, para aqueles que defendem a intervenção estatal no *catching up* baseiam-se justamente nesses acontecimentos recorrentes. Qualquer interdição que impeça o setor industrial de desempenhar esse papel antes que se complete um ciclo de elevação da produtividade média, significaria uma ameaça ao atingimento de um nível superior de renda per capita, compatível com a dos países tomados como parâmetro. Além disso, deixaria o país mais vulnerável a movimentos da economia internacional.

Não há consenso na literatura sobre os riscos reais que tais fatos estilizados representam para as economias em desenvolvimento. O aumento de exportações de commodities tanto pode se traduzir em importações de bens de capital quanto num padrão de consumo intensivo em importações. No primeiro caso, estimula-se a elevação da intensidade tecnológica e da produtividade da indústria. No último, desestimula-se a produção interna. O primeiro resultado não parece ser obtido sem a interveniência do planejamento estatal (AREND, 2013).

Quando o Governo Lula teve início estava em curso um processo de desindustrialização no país. Outros elementos relevantes compunham o cenário e foram fundamentais para o estabelecimento do perfil, alcance e limite da política industrial realizada e serão abordados na próxima parte.

Pesquisas recentes demonstram que a desindustrialização do país teve continuidade, embora não cheguem às mesmas conclusões sobre os impactos disso na economia (IPEA, 2013, BONELLI; PESSOA, 2010, CUNHA, 2013).

Num esforço de dimensionar corretamente a evolução da estrutura produtiva no Brasil, Bonelli e Pessoa (2010) elaboram sua pesquisa procurando corrigir as distorções que seriam provocadas na análise pela mudança de metodologia de Contas Nacionais pelo IBGE. Além disso, tomam as variáveis de produção industrial e PIB em reais constantes, evitando dessa forma que ganhos de produtividade refletidos na queda dos preços dos bens de capital sejam desconsiderados. Chegam a importantes conclusões após comparar o Brasil com outros países.

De fato, teria havido uma queda da participação da indústria brasileira no PIB e no emprego, iniciada nos anos 80 e não recentemente. Embora tal queda seja persistente, ela se dá de forma que a proporção da indústria no produto brasileiro seja equivalente a de outros países industrializados. Os autores observam que a participação da indústria no produto do país nos anos 70 era maior que a média mundial. Provavelmente em decorrência do sobreinvestimento que caracterizou o MSI.

Os autores observam ainda que desde os anos 90 não se denota tendência inexorável à redução do peso da indústria na estrutura produtiva. Houve também ganhos de produtividade no setor. Em especial após abertura dos anos 90, que precisam ser levados em conta na análise.

A redução do emprego industrial esteve concentrada nos anos de reestruturação produtiva – anos 90 - nada ocorrendo depois disso. Com relação à taxa de investimento os autores afirmam que quanto à evolução do investimento industrial (Formação Bruta de Capital Fixo Agregada), “[...] uma comparação dos dados de 1996 a 2007 mostra que houve forte aumento entre esses dois anos: de 14,4% para 20,1%” (BONELLI; PESSOA, 2010, p. 1).

Numa releitura dos mesmos dados, Arend (2013) afirma que o processo de desindustrialização brasileiro deve ser tomado como precoce uma vez que, desde que iniciado o país não conseguiu dobrar sua renda per capita, diferentemente do que se deu em outras nações industrializadas. Após alguns anos de perda de participação da indústria o país tem uma renda per capita significativamente inferior a dos países considerados desenvolvidos. Diante de diversos estudos associando o desempenho da indústria à elevação de produtividade do conjunto da economia, bem como à elevação das próprias taxas de crescimento, o autor identifica aí um risco para a trajetória futura da economia brasileira: “[...] a evolução da estrutura produtiva brasileira, bem como de seu padrão de comércio exterior ajuda a entender a inserção subordinada do Brasil nas cadeias globais de valor” (ARENDE, 2014, p. 375). O país estaria exportando bens básicos para que outros lhes agreguem valor.

Notando o ganho de participação das *commodities* industriais e agrícolas no produto a partir de meados dos anos 90, afirma que o Brasil está tendendo a uma especialização exportadora que estaria na contramão da demanda mundial. Segundo o autor, haveria uma tendência à redução da absorção mundial de produtos agrícolas e bens industriais do padrão fordista, tais como automóveis, ao lado de uma elevação da absorção de eletrônicos.

Uma das consequências do tipo de especialização da indústria brasileira é a baixa dependência da nossa estrutura produtiva em relação à importação de bens industrializados e intermediários. A interpretação do autor sugere um *trade off* entre as possibilidades presentes – elevada demanda pelos itens da pauta exportadora brasileira e baixo impacto do ponto de vista dos constrangimentos do balanço de pagamentos – e o futuro – onde a vulnerabilidade da estrutura produtiva conduziria a economia a um baixo crescimento.

No presente, o que se constata é que o Brasil conseguiu atravessar a crise internacional com taxas médias de crescimento maiores que as dos países desenvolvidos e ainda sem que a recessão internacional impactasse negativamente o nível de emprego.

A abordagem da desindustrialização brasileira com distintos enfoques não teve por objetivo assumir um deles como premissa, mas tão somente, apresentar o cenário político e ideológico que esteve presente na formulação da política industrial e a respeito do qual foram adotados posicionamentos.

Nas diversas acepções sobre o papel da política industrial conclui-se que um de seus objetivos é melhorar a natureza da inserção internacional. Com relação a isso o comportamento do câmbio é também relevante, especialmente considerado o impacto da taxa sobre os fluxos de capital. Por essa razão a política cambial seria vista como também um instrumento de política industrial. Embora não se ignore a relevância do fenômeno, o presente estudo focaliza as variáveis da chamada economia real, pela seguinte razão. A gestão cambial é instrumento da gestão macroeconômica, devendo responder a necessidades de curto prazo – como no caso da crise de 2008. Os instrumentos de gestão macroeconômica podem ser administrados por governos dos mais distintos matizes, sendo difícil identificar seu caráter desenvolvimentista ou não pela prática de política cambial ou anti-inflacionária.

Fez-se a escolha de procurar indícios do sucesso da política analisando impactos sobre a corrente de comércio e da taxa de investimento. A variável das Contas Nacionais denominada Formação Bruta de Capital Fixo –FBCF - representa uma visão *ex post* sobre o investimento. Expressa o aumento de capacidade física de produção no período analisado (exclui a variação de estoques). Uma base sobre a qual se calcula a capacidade do país de crescer no período seguinte. Uma maior participação desse item no PIB sugere a remoção de obstáculos internos a maiores taxas de crescimento. Esse é um alvo comum às políticas industriais, incluída a do Governo Lula.

A análise de correntes de comércio merece justificativa, especialmente porque a estratégia de desenvolvimento do Governo Lula foi voltada ao fortalecimento do mercado interno. O fundamento para essa opção pode ser resumidamente expresso da seguinte forma: as exportações trazem capacidade para importar, evitando estrangulamentos ao processo de crescimento.

Na literatura encontra-se justificativa tanto para que a melhoria da inserção internacional seja o alvo da política industrial quanto para que se procure avaliar seus impactos a partir do desempenho do comércio com o exterior. No caso da política industrial do Governo Lula, a opção de abordar o comportamento da corrente de comércio corresponde a analisar os instrumentos em seus próprios termos, uma vez que intensificar o comércio externo e reduzir a vulnerabilidade externa eram objetivos explícitos de ambos (Anexo A). No caso da PITCE, a redução das importações de fármacos, produtos intensivos em TI e bens de capital - opção estratégica da política – era objetivo principal. No caso da PDP a elevação do nível de exportações em geral foi escolha predominante, embora não se tenha retirado de todo o apoio aos segmentos citados. A correlação entre política industrial e comércio externo é abordada pelos autores de diferentes maneiras.

Em sua síntese sobre o significado do processo de substituição de importações e sobre a respectiva interpretação da CEPAL, Tavares (1973) atribui papel chave ao mercado externo. O volume e principalmente o valor exportado são vistos como ampliação da capacidade importadora, um elemento bastante relevante ao processo de industrialização, especialmente em seus momentos iniciais, quando ainda não se desenvolveu o setor de produção de bens de capital no país. A autora afirma que, ao contrário do que o nome sugere, o processo de substituição não significa uma redução do valor importado, mas mudança do conteúdo importado, reduzindo-se a dependência a cada nova fase. Manter a capacidade exportadora é sempre relevante para não estrangular o processo de crescimento da economia, visto que quanto mais aumenta a diversificação do parque industrial interno, maior o grau de essencialidade dos produtos que se necessita importar. A capacidade de crescimento passa a ser endógena na medida em que a economia consegue entronizar seu setor de produção de bens intermediários e bens de capital. Mas esse é um processo que exige coordenação – principalmente estatal – para lograr seus objetivos. Garantir fundos para investimentos e alguma proteção à indústria nascente. Isso porque uma pauta exportadora baseada em *commodities* impõe recorrentemente perda do poder de

compra do país em relação aos países exportadores de industrializados. Uma política industrial deveria buscar a diversificação e integração da base produtiva, revendo seus objetivos estratégicos a cada nova etapa e sempre aproveitando a capacidade exportadora como fonte de recursos para importações dos itens estratégicos à continuidade do desenvolvimento.

Para Freeman e Soete (2008), também com foco no lado real da economia, o comércio internacional é fundamentalmente um processo difusor de inovações tecnológicas o que, entretanto, não ocorre de forma automática. Os líderes, aqueles países ou regiões que dominam novos processos, produtos, materiais produtivos asseguram para si as maiores taxas de crescimento e lucratividade com o comércio internacional. Lucros diferenciais são mantidos enquanto os referidos processos não são imitados por outros agentes. Essa é a razão principal para que os países mantenham políticas industriais estruturantes - sistemas nacionais de inovação – um conjunto de instituições e incentivos à inovação tecnológica na estrutura produtiva, que gere um ambiente profícuo à continuidade dessa liderança. Os balanços comerciais dos países refletem essa distinta capacidade competitiva dinâmica. Em fases de difusão de um determinado padrão as taxas de crescimento dos países convergem, enquanto na emergência de um novo paradigma - novo ciclo - as taxas de crescimento dos países voltam a divergir.

A proteção às indústrias nascentes via restrições a importações, que caracterizou as experiências latino-americanas de substituição de importações redundou num atraso tecnológico exatamente quando se encerrou o ciclo de difusão do paradigma metal-mecânico, que havia sido introduzido na região via atração de empresas multinacionais (BRESSER-PEREIRA, 2006).

A chamada “lei de Thirlwall” (ESTEVEZ, 2010) justifica a divergência das taxas de crescimento entre países pela diferença entre elasticidade-preço de importações e exportações da pauta de cada um. A demanda dos desenvolvidos pelos produtos dos países em desenvolvimento é muito relevante para que esses últimos cresçam. Entretanto, beneficiam-se mais do comércio mundial os capazes de exportar bens de alta elasticidade-renda da demanda, enquanto importam os de baixa elasticidade. Os primeiros seriam produtos de maior intensidade tecnológica ou maior valor agregado. Produtos agrícolas e minerais estariam na extremidade oposta. Bem escolhida a pauta, o comércio externo seria uma alavanca poderosa para o crescimento rápido. Mas divergências entre as taxas de crescimento persistirão enquanto as pautas de comércio tiverem distinções significativas relativamente ao valor agregado do que se oferece. Esse por sua vez, tem

relação direta com a tecnologia incorporada à produção.

A “lei” sugere que cada país procure se posicionar no comércio internacional alterando sua matriz produtiva de forma a oferecer mais bens de alta elasticidade renda da demanda. O setor industrial é chave neste aspecto, porque promove elevação da produtividade média da economia. Desta forma, para os países menos desenvolvidos, a política industrial tem um papel fundamental de evitar que se cristalize a diferença em relação aos mais desenvolvidos.

Como abordado anteriormente, no presente momento a economia mundial parece ter posto em questão a dita lei, dado que o Brasil e outros países em desenvolvimento têm se beneficiado pela elevada absorção dos itens agrícolas e commodities industriais. Algum distanciamento no tempo em relação ao ciclo presente parece necessário para uma conclusão mais robusta. O aspecto mais relevante do argumento apresentado, no tocante ao objeto dessa pesquisa é a percepção de que qualquer que seja o fator capaz de dinamizar a economia mundial, os países não participação igualmente deles. Apropriar-se dos efeitos dinâmicos dependerá de políticas internas que os potencializem, sempre com atenção para evitar constrangimentos internos ao crescimento.

As abordagens apresentadas têm em comum a percepção de que o auto-ajuste de mercado não conduz necessariamente à convergência das taxas de crescimento entre países. E ainda que o melhor desempenho comercial correlaciona-se a uma estrutura produtiva mais diversificada e complexa, podendo ser tanto estímulo quanto consequência desta.

A preocupação com o desempenho externo do país esteve presente nos instrumentos de política industrial do período, como se verificará a seguir, mas sempre articulada ao objetivo estratégico de crescer fomentando o mercado interno.

Ferraz, em debate sobre os aspectos competitivos e regulatórios envolvidos no PAC e na PDP, organizado pelo IPEA (FERRAZ, 2009) propõe uma instigante reflexão sobre o sentido e o fazer da política industrial. Elenca a presença simultânea dos três aspectos: incentivos, regulação e coordenação. Lembra que nenhum dos quais tem sentido próprio, sendo antes instrumentos a serviço de uma estratégia. A combinação virtuosa entre os três dá-se quando agências e atores envolvidos na implementação orientam-se pela estratégia em tela, minimizando conflitos entre as respectivas agendas. O mais desafiador dentre os três campos da política é o de coordenação. Este se torna mais complexo em sociedades cada vez mais abertas e democráticas, como na trajetória

recente do país. A sociedade brasileira hoje exige muito mais em termos de pactuar objetivos e executar com transparência na execução, que nos tempos de planejamento centralizado dos anos 70. Outro elemento relevante a considerar é o temporal, trazido pelo autor nos seguintes termos:

Por último a questão da tenacidade. Uma política dessa natureza implica não só uma forte capacidade de implementar e avaliar, mas principalmente, longos prazos de maturação. Ela vai muito além do tempo político. Ela se mede em décadas, não em quadriênios. (FERRAZ, 2009).

3.3 POLÍTICA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA: O CENÁRIO

O contexto histórico da política industrial em análise é significativamente distinto daquele do Modelo de Substituição de Importações. E isso quanto à situação política, à organização social, à situação da economia mundial, ao paradigma tecnológico vigente e à estrutura produtiva local. Enquanto mecanismo de intervenção do estado é aos desafios deste cenário específico que a política buscará responder.

O Presidente Lula foi eleito no quarto pleito o após anos de regime militar. Uma sociedade em processo de consolidação da democracia dificilmente aceitaria um regime de acumulação que ampliasse a distorção distributiva histórica. O processo que culminou na nova constituição de 1988 introduziu no marco regulatório algumas salvaguardas com relação a isso (Ensaio 3). Além do mais, havia um compromisso do governo eleito que associava crescimento à inclusão social.

O processo de abertura econômica, que sucedeu a abertura política e representou um dos aspectos programáticos do primeiro governo democraticamente eleito, simultaneamente expôs a estrutura brasileira à competição internacional e abriu perspectivas para um novo padrão de consumo interno. Ao mesmo tempo em que as empresas viam-se ante os riscos e oportunidades das novas formas de organização e do paradigma microeletrônico, bens comercializáveis importados passaram a integrar o consumo de todas as classes de renda. Enquanto itens industriais de alta intensidade tecnológica participam de forma crescente do consumo da classe média, a importação de bens de todos os tipos e padrões passa a funcionar como instrumento de controle inflacionário. Diversificação do consumo e estabilidade passam a fazer parte da pauta política de um espectro bastante amplo da sociedade. Passado o efeito distributivo inicial da

política anti-inflacionária, porém, remanesce a demanda por uma sociedade mais equitativa (ARAÚJO, 2009; REIS VELLOSO, 1997).

Desde a última política industrial de grandes proporções – II PND – a situação do país no cenário mundial vinha mudando significativamente, com perda da participação do Brasil na produção manufatureira mundial (AREND, 2014), o que se intensificou com a crise das dívidas interna e externa, que retiraram graus de liberdade da ação estatal. Internamente, data do mesmo período a redução da participação percentual da indústria no PIB e emprego (BONELLI; PESSOA, 2010). Ainda que esse fato seja consequência da elevação da produtividade da indústria, nota-se outra questão desafiante: a baixa participação dos setores do novo paradigma industrial no produto manufatureiro (AREND, 2014). Tanto do ponto de vista dos requisitos de competitividade da indústria local quanto da sustentabilidade do novo padrão de consumo.

A exposição da indústria nacional à concorrência, num cenário de opção por não intervenção, resultou na reconfiguração da estrutura produtiva. Alguns dos setores produtivos mais complexos perderam controle nacional (CALIARI, 2009) constituindo-se um processo de especialização regressiva do país, em *commodities*. O cenário internacional de elevação da absorção desses produtos, principalmente em razão do grande crescimento da China, acabou por fortalecer os interesses internos ligados a esses setores.

Foi nessa multiplicidade de nuances que se retomou a política industrial no Governo Lula. Seus contornos se estabeleceram buscando legitimidade através dos interesses contraditórios e demandas dentro e fora do governo.

Como se demonstra pela caracterização dos instrumentos, o peso do cenário e dos interesses conflitantes refletiu-se nas escolhas iniciais e nas mudanças efetuadas ao longo do tempo.

3.4 CARACTERIZANDO A POLÍTICA: O ENREDO

O governo Lula apresentou os primeiros elementos de coordenação da estratégia de desenvolvimento em 2003, quando foram criados a APEX Brasil – sociedade civil de direito privado de apoio às exportações e investimentos brasileiros - e o CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Ao final do mesmo ano divulgou um documento

articulando as diretrizes de sua Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior, posta em vigor no início de 2004. Em 2008, poucos meses antes do estouro da crise internacional, uma nova versão foi lançada - a Política de Desenvolvimento Produtivo - com alterações significativas em relação à anterior. O Anexo A contém uma síntese dos dois instrumentos.

O documento do MDIC “Diretrizes da PITCE” (BRASIL, 2003) apresenta a visão, os instrumentos e as diretrizes de uma política intervencionista de longo prazo. Após justificar a necessidade de política industrial em países “como o nosso”, no acirramento da concorrência internacional, na inovação como pilar desta concorrência e nas consequências, nefastas sobre a economia, do déficit do Balanço de Pagamentos em bens de elevado conteúdo tecnológico, enumera seus princípios. Manter os compromissos no plano internacional (OMC), induzir a obtenção de vantagens competitivas dinâmicas, combinar políticas horizontais com políticas seletivas para cadeias, arranjos produtivos locais ou segmentos considerados essenciais para o salto tecnológico esperado. Atribuir temporalidade às políticas, de modo que os benefícios não se traduzam em ineficiência no médio prazo.

Embora parta de um diagnóstico e explicita os gastos públicos a serem efetivados, não foram definidas métricas para os resultados esperados. Isso dificulta a avaliação dos resultados obtidos. Combinam-se instrumentos de vários tipos, mas predominam os chamados estímulos horizontais à competitividade. Mudanças legislativas buscaram induzir um ambiente favorável ao investimento privado, especialmente aquele voltado para a inovação tecnológica. O gasto público foi direcionado a programas de financiamento via BNDES, para segmentos específicos. Além disso, dedicado a investimento direto do estado nos setores de produção de fármacos e participações em investimentos ligados a atividades consideradas portadoras de futuro, além de subvenção direta à inovação privada. Com foco na competitividade externa do país, foi estabelecido o apoio à formação de grandes *players* nacionais. Atividades consideradas relevantes para o desenvolvimento tecnológico de todo o tecido produtivo foram eleitas para apoio, ao invés da tradicional concepção de eleição de setores. As ações de inovação referiam-se principalmente ao estabelecimento do marco regulatório de um sistema nacional de inovação, que deveria articular os atores – empresas e centros de pesquisa - e direcionar os recursos existentes de pesquisa para inovação tecnológica, além de estimular com incentivos tributários a elevação do gasto privado em inovação.

Conceitualmente, a PITCE inovou em relação à política industrial tradicionalmente realizada no país. Inicialmente por articular aumento da eficiência industrial com inovação tecnológica e inserção internacional (SALERNO, 2006, p. 1). Na visão de seus gestores, “a PITCE é uma política focada na inovação, que pode ocorrer em qualquer atividade, e não é voltada para distribuir benesses sem contrapartidas” enquanto historicamente o papel da política industrial foi “construção de setores e de capacidade física” (SALERNO, 2006, p. 5). Apesar de apresentar eixos de intervenção em setores e atividades, a mudança do marco regulatório e a estruturação institucional da política industrial são os pontos marcantes desta etapa do governo (Ensaio 1).

Também merece destaque na PITCE o fato de representar um esforço de integração em relação a outras diretrizes de governo. Seu enunciado faz referência à estratégia apresentada pelo governo e traduzida em seu planejamento de longo prazo – PPA 2004-7:

As ações nesses casos pressupõem um complexo e sofisticado conjunto de instrumentos, com forte articulação com outras políticas públicas. Por exemplo, há nítida relação entre as políticas para semicondutores, software e bens de capital com a política de infraestrutura (energia, logística e saneamento e telecomunicações respectivamente); Também é forte a relação de fármacos e medicamentos com a apolítica de saúde. (BRASIL, MDIC Diretrizes de PITCE, p. 16-17).

O esforço de uma abordagem mais abrangente da ação estatal é ilustrado pela mudança de concepção que orientou a estratégia para o desenvolvimento do Complexo Industrial de Saúde. O termo passou a designar, nos documentos oficiais, o conjunto das atividades produtivas que estão na base da oferta dos serviços de saúde. Tratá-lo como uma cadeia produtiva, que mereceu política própria, passou a ser um objetivo do governo, o qual se destinava a viabilizar outro: a universalização do acesso público a serviços de saúde, um alvo da política social (COSTA, 2012). Por tais características, a PITCE representou uma concepção de política industrial distinta da historicamente praticada no país, incorporando parte da crítica feita à originária.

Bem-sucedida ou não – o que a análise de alguns dados ajudará a concluir – essa é claramente uma inovação de perspectiva. Os setores do chamado Complexo Industrial de Saúde receberam apoio para o avanço tecnológico em razão dos compromissos assumidos pelo governo de fazer valer o direito constitucional de acesso à saúde. Foram combinados o investimento público direto, crédito subsidiado ao empresariado nacional (BNDES-PROFARMA), estratégia

de formação de grandes *players* nacionais, através do investimento em participação, política tributária e política de compras governamentais (COSTA, 2013).

A política industrial para o Complexo de Saúde representa uma ampliação da bem-sucedida iniciativa no governo Cardoso, que estimulou a produção de medicamentos genéricos e assegurou, em negociações internacionais, a legalidade dessa medida. As iniciativas revelam uma concepção estratégica na medida em que há nelas o reconhecimento da exigência de uma forte base industrial por trás da oferta de serviços de saúde. E ainda, a percepção de quão crítico o processo de universalização do acesso seria para o Balanço de Pagamentos do país na ausência de qualquer medida de intervenção. O fato de a política ter incorporado um conjunto de medidas de estímulo à produção industrial cujo objetivo final era responder a um compromisso efetivado no âmbito das demandas sociais, demonstra que o governo em análise não corroborou com a percepção de um antagonismo intrínseco entre esses dois campos de atuação.

O bom desempenho dessa política poderia ser medido pela capacidade do país de ampliar o acesso público a medicamentos sem que se elevasse substancialmente o déficit no Balanço de Pagamentos. A evolução da corrente de comércio de fármacos e medicamentos foi um dos aspectos pesquisados.

Os documentos da PITCE desconstroem (ou ignoram) o antagonismo teórico entre políticas horizontais de estímulo à competitividade e políticas de apoio setorial e o antagonismo existente entre a produção massiva de bens de baixo conteúdo tecnológico para os mercados doméstico e externo e a estratégia de especialização em bens de alto teor tecnológico e valor adicionado. Na prática, recursos limitados e a interação de outros fatores do cenário, acabarão por revelar as prioridades efetivas.

Foram estabelecidos três eixos de atuação, integrados e complementares:

- a) ações horizontais: inovação e desenvolvimento tecnológico; inserção externa; modernização industrial; melhoria do ambiente institucional;
- b) opções estratégicas: semicondutores, software, bens de capital, fármacos;
- c) atividades portadoras de futuro: biotecnologia, nanotecnologia, biomassa e energias renováveis.

As medidas de inserção externa foram concebidas como medidas gerais para uma

expansão da base exportadora. Ao contrário, a estratégia valorizou as vantagens já obtidas pelo país em setores como agronegócios, concebendo estratégias de negociação internacional para reduzir barreiras não tarifárias à expansão da parcela do país nestes mercados. As políticas tecnológicas são mencionadas de maneira subordinada, ao lado de táticas como certificação de origem e redução do custo dos fretes.

Criar ou manter competitividade em setores tradicionais resume os objetivos das duas próximas linhas. A de modernização volta-se aos segmentos já maduros da economia, com recursos de financiamento para modernização de equipamentos, tecnologia e gestão, setorialmente organizados e priorizando arranjos produtivos locais, ao invés de empresas isoladas. Na linha da capacidade instalada, priorizam-se setores já implantados de bens intermediários, com soluções financeiras através do crédito direto ou do apoio a arranjos patrimoniais ou organização de consórcios para ampliação da escala, tendo em vista tanto o mercado interno quanto as exportações.

A prioridade às indústrias da economia do conhecimento é sistematizada no último item de atuação vertical. Os setores eleitos foram avaliados como “importantes para o futuro do país e com potencial para o desenvolvimento de vantagens competitivas dinâmicas”. O diagnóstico do documento é de deficiência. Além da oferta de crédito o governo propôs-se a expandir as estruturas de P & D, apoiar a criação de empresas líderes, constituir regulação adequada, facilitar a importação de equipamentos sem similar nacional. A política também elencou atividades, inerentes a mais de um setor produtivo e de pesquisa, consideradas portadoras de futuro, a serem estimuladas com recursos e programas de apoio.

O lançamento da PITCE foi acompanhado de divergências e resistências políticas. Em especial, pelos setores tradicionais que não foram contemplados diretamente. As alterações de rumo podem ter sido um resultado dessa pressão. Almeida (2009) argumenta sobre esse fenômeno:

[...] apesar da roupagem moderna exibida pelas novas políticas industriais com o foco em inovação e pesquisa e desenvolvimento, elas ainda fazem uso extensivo de incentivos identificados com as antigas políticas [...] a legitimidade de uma política industrial em um ambiente democrático depende, entre outras coisas, de que os setores tradicionais também estejam contemplados. (ALMEIDA, 2009, p. 7).

A Política de Desenvolvimento Produtivo lançada em maio de 2008, no segundo mandato do Presidente Lula, é apresentada como um aprofundamento da política original e ao mesmo tempo uma mudança de perspectiva: a eleição de setores e atividades. O documento do MDIC “Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento” (BRASIL, 2008) assume claramente um caráter pragmático, valorizando toda e qualquer oportunidade de inserção da economia brasileira no mercado internacional. A justificativa consta do documento de lançamento e está associada à ideia de dar sustentabilidade ao ciclo de crescimento do país, que seria alcançada:

[...] substituindo-se a definição de um conjunto fixo e limitado de setores-alvo por uma perspectiva inclusiva [...] que dialoga [...] com a diversidade da estrutura produtiva doméstica [...] o Brasil tem um mercado interno de grandes dimensões e em expansão e conta com muitas possibilidades de ampliação da sua inserção internacional. Uma eventual seleção de sistemas produtivos pode levar ao subaproveitamento de oportunidades, tanto interna quanto externamente. (BRASIL, 2008, p. 15-16).

A PDP representa continuidade, na medida em que reforça o reconhecimento de um lugar para a política industrial na estratégia de governo, preservando e ampliando a PITCE nos aspectos horizontais: marco regulatório para ampliação da competitividade e estímulo ao investimento; arcabouço institucional dedicado – APEX, MDIC, ABDI, FINEP, BNDES, CDES – acrescido de uma visão de articulação com o PAC e o PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação; caráter negocial – envolvimento do setor privado na definição de prioridades e metas.

Rompe com a anterior na medida em que nega relevância da eleição de setores estratégicos e atividades portadoras de futuro, optando por instrumentalizar apoio público à expansão e conquista de mercados mundiais para todos os setores ou empresas que têm condições objetivas de fazê-lo. E isso inclui commodities, sejam industriais ou não. O apoio a investimentos em P&D e atividades de alta intensidade tecnológica perde centralidade, em favor do apoio àqueles segmentos nos quais o país tem maior competitividade – siderurgia, biocombustíveis, agronegócios em geral.

O cenário favorável à expansão do consumo de *commodities* e bens intermediários, e a consequente pressão dos grupos industriais tradicionais (tais como automotivo e agronegócios) podem ter justificado a mudança de rumos.

São objetivos explícitos: a elevação da participação do Brasil nas exportações mundiais e

a elevação da participação da formação bruta de capital fixo no PIB, a expansão do número de micro e pequenas empresas exportadoras, para os quais foram estabelecidas metas numéricas (Anexo A).

Duas justificativas são apresentadas:

- a) aproveitar a conjuntura internacional – altamente favorável à absorção de bens intermediários e agrícolas;
- b) inadequação da eleição de setores de elevado conteúdo tecnológico, dado o grau de imbricação entre atividades e o processo de convergência tecnológica que altera continuamente a matriz produtiva dos países.

O governo respondeu a críticas à PITCE oriundas dos grupos econômicos influentes em cada um destes setores. Entretanto, perdeu espaço a orientação da matriz produtiva para uma inserção mais qualificada no cenário mundial, que segundo fatos estilizados apresentados, daria mais fôlego ao crescimento no longo prazo.

Como decorrência desta mudança de perspectiva, o caráter geral da política industrial retomou contornos da política “clássica” voltada à ampliação de capacidade produtiva, perdendo sua afinidade com a concepção neoschumpeteriana de elevação da produtividade sistêmica e busca sistemática de vantagens competitivas dinâmicas. Consta do documento:

[...] a política afirma a prevalência do interesse nacional: o investimento, o emprego, a produção local e a inserção internacional, descartando proposições pré-concebidas, em favor de iniciativas pragmáticas e adequadas à complexidade da economia brasileira. (BRASIL, 2008).

O novo instrumento fixou quatro desafios – ampliar a capacidade de oferta, preservar a robustez do balanço de pagamentos, elevar capacidade de inovação, fortalecer as micro e pequenas empresas (MPE’S) - aos quais correspondem quatro metas país: ampliação do investimento fixo; elevação do gasto privado em P&D; ampliação da participação das exportações brasileiras no mercado mundial; e o aumento das MPE’s exportadoras. O documento inclui como destaques estratégicos, diretrizes que extrapolam a política industrial propriamente dita, envolvendo outros campos da política de desenvolvimento do governo: no campo das relações internacionais, integração produtiva com América Latina (MERCOSUL, especialmente)

e África; no campo da política social, regionalização da estrutura produtiva e apoio às MPE'S.

A PDP classifica o apoio a setores de acordo com o que denomina estratégias aplicáveis a cada estágio de desenvolvimento dos mesmos. As opções estratégicas da PITCE foram aglutinadas no eixo “Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas”; setores diversos do ponto de vista da complexidade tecnológica e inovação, mas com potencial exportador constituíram “Programas para Fortalecer a Competitividade”; setores nos quais o país tem vantagens comparativas, “Programas para Consolidar e Expandir a Liderança”. Na última categoria foram incluídos Aeronáutico, Petróleo, Bioetanol, Mineração, Siderurgia, Celulose, Carnes. É pouco factível falar em focalização com espectro tão amplo.

Para responder a esta nova demanda, o BNDES foi fortemente capitalizado e uma multiplicidade de programas foi criada, voltados para um rol de setores amplo, com juros e *spreads* baixos. Os recursos da FINEP passaram a se orientar basicamente ao apoio a inovações de caráter incremental em todos os setores de atividade produtiva. Também o caráter temporário do apoio deixa de ser explícito nos documentos oficiais.

A focalização introduzida pela PITCE foi substituída por um apoio genérico, voltado ao aproveitamento das oportunidades de inserção internacional, oriundas da expansão chinesa e da diversificação de parceiros comerciais na América Latina e África. Produtos industrializados de baixo valor agregado obtiveram espaço de absorção. Embora com menor ênfase, permaneceu apoio a atividades intensivas em tecnologia, situadas em complexo da saúde, defesa, comunicação, nanotecnologia e biotecnologia. O apoio a determinados setores permaneceu, mas alterou-se a ênfase; por isso avaliar seu comportamento é importante. Da perspectiva de reduzir a vulnerabilidade externa para aproveitamento da exportação para produzir capacidade importadora.

Considerando as características apresentadas das duas fases da política industrial do Governo Lula, optou-se por analisar o comportamento da corrente de comércio e da participação do investimento no PIB. A sustentação do crescimento de longo prazo depende do nível de investimento. Uma forma de aferir *ex-post* como esse evoluiu é acompanhar a variação da formação bruta de capital fixo e principalmente a parcela que essa representa do PIB. Apoiar a produção nacional de máquinas e equipamentos esteve entre os objetivos da política em ambas as fases. A inserção internacional do país foi alvo também das duas etapas da política, embora com

mudança de ênfase. Enquanto no primeiro mandato valorizou-se a qualidade da inserção – visando elevar a participação do país na oferta internacional de bens de maior complexidade tecnológica, a partir da PDP a elevação da participação brasileira no total mundial para 1,25% tornou-se o alvo.

Uma forma possível de avaliar a natureza da inserção é subdividir o conteúdo exportado e importado segundo o grau de intensidade tecnológica. O COMEX oferece uma classificação para os bens, que pode ser aplicada à pauta de comércio, com correspondência na Nomenclatura Comum do Mercosul, como bens: não industrializados, de baixa intensidade tecnológica, média intensidade, média-alta intensidade e alta intensidade. Nesse trabalho, considerou-se como alvo da PITCE a elevação da participação brasileira na exportação dos itens de média-alta e alta intensidade tecnológica, bem como a redução na participação na importação dos mesmos itens. Como qualquer classificação, a de intensidade tecnológica é contestável. Supõe-se que traga genericamente mais benefícios à análise que prejuízos.

Objetivamente, uma política industrial poderia ser interpretada estatisticamente como um choque externo, que conduz a uma quebra de séries. Como o Governo Lula optou por uma política ativa, contrariando o padrão dos antecessores, um choque que não encontre outras justificativas no cenário econômico poderia ser um indício de efetividade dessa política. Caso a política industrial de Lula tenha impactado as séries consideradas, deveria ser verificada uma mudança na média do subperíodo que se inicia com este governo, eventualmente com alguma defasagem em relação às medidas. Para visualizar esses efeitos, foi necessário adotar tratamento estatístico das séries, o que é objeto da próxima seção.

3.5 METODOLOGIA DE PESQUISA - ANÁLISE UNIVARIADA DE SÉRIES TEMPORAIS

Fazem-se necessárias algumas considerações iniciais. Um dos elementos caracterizadores do desenvolvimentismo é a intenção manifesta de intervir de forma a estimular o desenvolvimento econômico. E essa pode traduzir-se de diversas maneiras que vão do gasto público direto às negociações internacionais, das declarações aos instrumentos de planejamento. Nem sempre o desempenho da economia é coetâneo às intervenções levadas adiante pelo governo. Uma mudança na estrutura educacional, por exemplo, pode manifestar seus resultados

diversos períodos após a iniciativa que lhe deu origem. Por outro lado, o contexto econômico em que se insere uma economia tem impactos bastante significativos sobre seu desempenho, dificultando a associação de um resultado específico a uma política determinada. Dessa forma, a observação de séries econômicas que foram alvo de algum tipo de intervenção fornece sempre uma visão parcial, consistindo mais indício que prova da assertividade do instrumento adotado. Ao eleger investigar essas séries a partir do período em que se implantou a política, busca-se identificar algum ponto relevante de alteração em sua trajetória, que esteja a indicar que houve alguma intervenção.

A escolha de se avaliar séries de comércio exterior encontra respaldo na literatura econômica, como exposto anteriormente. Entretanto, é importante destacar seu caráter complementar no caso da economia brasileira, dada a relevante dimensão de seu mercado interno. À exceção das economias que são plataformas exportadoras, a composição da pauta comercial revela a situação econômica interna, tanto quanto seu posicionamento no cenário mundial. Em época de abertura comercial, a corrente de comércio de um país reflete tanto sua estrutura produtiva quanto sua demanda de consumo. Se o país vende minério de ferro, soja e aço em grandes proporções isso diz respeito a nossa capacidade de produzi-los tanto quanto à aceitação de nossos produtos pelo mercado externo. Conseguir vender mais ou menos, importar mais ou menos de determinados itens, já reflete não só capacidade de oferta e demanda quanto a forma como o país as trata politicamente – em termos de política comercial e industrial. A escolha adequada dos parceiros comerciais pode significar grande diferença em capacidade de exportar em tempos de crise. Políticas de estímulo à aquisição de bens de capital nacional podem também interferir no volume importado. Enfim, o comportamento do comércio externo, se cuidadosamente analisado e contraposto a conhecidas políticas industriais praticadas, pode trazer bastantes evidências sobre a efetividade dessas últimas.

Com o objetivo de analisar o comportamento de determinadas séries econômicas a partir da política industrial, estabeleceu-se comparação com igual número de períodos anteriores ao do Governo Lula. Foram tomados dados mensais de janeiro de 1997 até dezembro de 2013. Os dados de Contas Nacionais foram obtidos do IBGE, a partir do IPEADATA. Dados relativos a exportações mundiais foram extraídos da mesma base de dados, tendo como fonte o FMI. As seguintes séries foram escolhidas para análise: exportações e importações totais em dólares FOB,

produto interno bruto em reais (PIB), formação bruta de capital fixo em reais (FBCF), exportações mundiais em dólares. Dados relativos à corrente de comércio foram obtidos da base do MDIC, extraídos no sistema Aliceweb. Os dados de contas nacionais foram obtidos em reais correntes, deflacionados pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas – IGP-DI/FGV. Exportações e importações brasileiras, exportações mundiais foram obtidas e mantidas em dólares correntes norte-americanos.

A partir das séries de exportações e importações totais em reais foram obtidas as séries de importações e exportações de alta e média alta intensidade tecnológica, o que foi possível pela aplicação do código COMEX de Intensidade Tecnológica aos itens de cada uma das pautas, extraídos com o código de atividade da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM, através da ferramenta de procura vertical da planilha eletrônica. Para compatibilizá-los com a série de PIB, os dados relativos à Formação Bruta de Capital Fixo foram transformados da frequência originalmente trimestral para a mensal, através da divisão simples do valor trimestral pelo número de observações em cada período.

Para permitir análise da política de apoio ao Complexo Industrial da Saúde, um dos itens destacados da PITCE, foi filtrado o comportamento da corrente de comércio de fármacos e medicamentos, a partir das séries acima descritas.

Com base nas séries acima descritas, foram geradas séries de participação das exportações de alta e média alta intensidade tecnológica no total exportado, participação das importações de alta e média alta intensidade tecnológica no total, participação da FBCF no PIB, participação das exportações brasileiras no total mundial.

Para analisar o comportamento das séries buscando peculiaridades do período estudado fez-se inicialmente um exercício exploratório plotando cada série em gráfico de linha (Apêndice G).

Em seguida, realizou-se uma investigação em duas etapas, a primeira consistindo em calcular o valor médio de cada série em todo o intervalo e em seguida apurando-se o valor médio em subperíodos previamente estabelecidos: total (1997-2013), subperíodo 1, com dois intervalos distintos - de 1997 a 2003 e de 1998 a 2004 e subperíodo 2, também com dois intervalos distintos – de 2004 a 2010 e de 2005 a 2013. O segundo subperíodo correspondendo ao da política industrial do Governo Lula, com e sem defasagem.

As eventuais diferenças de médias entre os dois subperíodos foram testadas do ponto de vista de sua significância estatística, realizando-se testes de igualdade de médias disponíveis no software Eviews. O teste consiste em comparar a média amostral (no caso de um dos subperíodos) com a do outro, sob a hipótese de que essa última representaria a média populacional. O objetivo dessa parte da análise é verificar se o período do Governo Lula foi caracterizado por indicadores estatisticamente distintos do período anterior.

Essa forma de tratamento é útil para descrever e comparar os períodos escolhidos, mas não permite identificar alterações de comportamento inerentes às próprias séries, pontos onde eventualmente podem ter ocorrido mudanças em seus parâmetros. Assim, alterações ocorridas podem não ter qualquer relação causal ou temporal com a adoção de medidas de política industrial. Não foram analisadas aqui as relações causais entre variáveis, mas privilegiou-se identificar, em caso de ocorrência de quebras nas séries, em que momentos isso se deu. Para permitir esse tipo de abordagem, foram utilizados princípios da análise univariada de séries temporais.

Esse tipo de abordagem emergiu como uma crítica à metodologia econométrica tradicional. Autores como Box e Jenkins (GUJARATI, 2011) observaram que as variáveis econômicas tendem a ser influenciadas ao longo do tempo por seu comportamento passado. Dessa forma, o método tradicional pode identificar correlações espúrias entre variáveis, que caminham na mesma direção ao longo do tempo, simplesmente por uma dependência em relação à sua própria trajetória. O propósito da análise univariada é identificar o padrão estatístico de comportamento de uma série, o melhor modelo para descrever esse comportamento, simplesmente levando em conta como o valor verificado hoje foi influenciado pela média, variância e comportamento dos distúrbios aleatórios passados. Cada ocorrência de uma série é considerada como um resultado de um processo estocástico, que a partir de alguns testes pode ser aproximadamente descrito. Os modelos gerados numa análise univariada são meras descrições estatísticas, sem relação com a Teoria Econômica, por isso, os coeficientes dos parâmetros não são interpretados.

O fato de uma série temporal ser em parte determinada pelo passado decorre da existência de variáveis que mantêm com ela uma influência consistente, gerando uma relação estável de longo prazo. Em linguagem econométrica, um processo de cointegração. Além disso, a

possibilidade de determinada realização hoje tem relação direta com o passado imediato – sendo comum que a valores baixos, sigam-se outros igualmente baixos. Esse fenômeno é teoricamente identificado como dependência de trajetória. Assim, o fluxo de bens que representa o PIB de determinado ano teve como base de produção o PIB do ano imediatamente anterior, tendo estreita relação com esse número.

Para que uma série possa ser descrita a partir de seu passado e que assim seu futuro próximo possa ser previsto ela deve ser estacionária. Ou seja, sua média, variância e a variância do erro estocástico devem ser independentes do tempo. Caso haja quebras estruturais, ou seja, alterações nos parâmetros das séries, elas não se prestarão à realização de previsões. Uma série estacionária tem as seguintes características (LOPES, 2001): sua média, variância e autocovariâncias dos erros são independentes do tempo, ou seja, são constantes ao longo do tempo ($E(y_t)=\mu$; $E(y_t-\mu)^2=\sigma^2$).

O exercício feito na primeira etapa – pré-estabelecer datas de corte para análise pode distorcer o efetivo comportamento de cada série. É possível que o recorte não leve em conta a ocorrência de alterações nos parâmetros – média, variância e curtose – em datas distintas das escolhidas. Para verificar esses aspectos foram desenvolvidos os testes de quebras múltiplas, que tratam o número de quebras e os pontos específicos em que ocorrem, como variáveis aleatórias, às quais se atribui uma probabilidade.

A proposição desse estudo é de que cada uma das séries eleitas para análise, porque foram objetos da política industrial, tenham sofrido quebras estruturais em determinadas direções, em consonância com as medidas adotadas. As séries teriam se comportado da maneira esperada e segundo a intervenção estatal feita caso se possa verificar a ocorrência simultânea dos dois itens abaixo:

- a) de maneira estatisticamente significativa: elevação da participação brasileira média nas exportações mundiais, elevação do valor médio exportado, elevação da participação média das exportações de alta e média alta tecnologia no total, elevação da média de participação da FBCF no PIB, redução do valor médio das importações de alta e média alta intensidade tecnológica no total importado; redução do déficit de fármacos e medicamentos. A elevação do valor total importado médio não será considerada, uma vez que segundo a Teoria deve crescer em resposta ao crescimento da economia;

- b) as quebras tenham ocorrido em momentos que possam ser relacionados com a política implementada e não possam ser justificadas por outros elementos relevantes do cenário econômico.

Para realizar os testes sobre as médias amostrais e os de quebras estruturais múltiplas, sem uma pré-determinação dos pontos de quebras foram realizados testes de igualdade de médias e quebras múltiplas de Bai e Perron disponíveis no *software* Eviews, versão 8. Em seguida, apresentam-se a mecânica dos testes, seus resultados e o sentido de tais resultados.

3.6 DISCUSSÃO

Uma primeira visão dos dados relativos à corrente de comércio, sem tratamento estatístico, segue abaixo.

Tabela 01: Evolução do Comércio Internacional Brasileiro - 1997 a 2013

Mês/Ano	Exportações totais	Exportações de Alta e Média Alta Tecnologia	Importações Totais	Importações de alta e média alta tecnologia	Saldo comercial Total	Saldo comercial Alta e Média Alta	Participação Exp Alta no Total (%)	Participação Import Alta no Total (%)	Exportações mundiais	Participação Exp Bra no total mundial (%)
Média Geral	10.816.134.633,3	2.785.780.050,5	8.616.954.288,8	5.058.162.710,9	2.199.180.344,5	- 2.272.382.660,4	28,2	60,8	913.858.955.882,4	1,1
Média 97-03	4.752.175.777,6	1.508.157.125,3	4.450.391.704,0	2.864.180.704,0	301.784.073,6	- 1.356.023.578,7	31,9	64,4	513.183.190.476,2	0,9
Média 04-10	12.696.567.962,0	3.439.611.847,0	9.766.989.808,8	5.917.169.205,0	2.929.578.153,2	- 2.477.557.358,1	27,8	60,8	1.056.970.107.142,9	1,2
Média 98-04	5.272.351.645,9	1.666.113.457,6	4.487.158.234,3	2.883.304.485,3	785.193.411,6	- 1.217.191.027,7	31,9	64,3	555.368.083.333,3	0,9
Média 05-13	15.839.177.788,0	3.820.414.881,5	12.233.242.186,5	6.966.418.614,3	3.605.935.601,5	- 3.146.003.732,8	25,2	57,8	1.242.903.962.963,0	1,3

Fontes: para exportações e importações - MDIC- Aliceweb; Exportações Mundiais - FMI - IPEADATA, FBCF e PIB - IBGE- IPEADATA

Tabela 02: Comportamento médio das variáveis de comércio externo de fármacos e medicamento

Mês/Ano	Exportações de Fármacos	Importações de Fármacos	Saldo comercial fármacos	Participação Exp Fármacos no total (%)	Participação Import Fármacos no total (%)
Média Geral	85.793.715,7	382.753.751,2	- 296.960.035,5	0,8	4,4
Média 97-03	35.434.553,2	194.424.436,6	- 158.989.883,4	0,8	4,4
Média 04-10	97.817.189,2	411.228.615,8	- 313.411.426,5	0,8	4,2
Média 98-04	37.808.127,5	201.797.828,9	- 163.989.701,4	0,7	4,5
Média 05-13	129.022.134,5	546.919.068,5	- 417.896.934,0	0,8	4,4

Fonte: MDIC- Aliweb

A observação direta destas informações permite as seguintes constatações:

- a) a média do valor exportado a partir do Governo Lula, nos dois critérios de periodização, foi significativamente superior à média geral do intervalo;
- b) a média do valor importado apresentou comportamento semelhante, embora a diferença entre as médias do período em análise e do imediatamente anterior seja menor que no caso das importações;
- c) a média das exportações de produtos de alta e média alta intensidade tecnológica cresceu de modo insuficiente, ocorrendo redução da participação das exportações de alta e média alta intensidade no total exportado. Uma queda de aproximadamente 5 pontos percentuais, na comparação entre 2005 e 2012 e o período imediatamente anterior;
- d) as importações de alta e média alta intensidade também cresceram em média; entretanto, reduziu-se a participação média destes itens mais sofisticados no valor das importações brasileiras, quando comparados os anos mais recentes com os anteriores;
- e) a participação das exportações brasileiras no total mundial continua baixa no período recente – inferior a 1% em média; entretanto, a média do último subperíodo é superior à média geral;
- f) a representatividade do comércio de fármacos e medicamentos na Balança Comercial brasileira permaneceu praticamente inalterada; o saldo comercial no segmento permaneceu negativo todo o tempo; embora as exportações tenham se elevado entre os dois subperíodos, a elevação mais significativa das importações implicou um saldo negativo maior a partir do Governo Lula.

Para avaliar se as diferenças observadas são estatisticamente significantes, foram executados testes de igualdade de médias, comparando as 84 observações relativas ao subperíodo 2004-10, com igual número do subperíodo imediatamente anterior. Como os dados para as séries em nível demonstram ser bastante distintos entre subperíodos, optou-se por testar os valores médios das séries relativas a participações. Foram feitas amostras com os dados do primeiro, para

cada uma das variáveis. Em seguida, aplicado no software Eviews o teste de igualdade de médias, unicaudal, com 5% de significância. O teste consiste em considerada a média da amostra – dados do segundo subperíodo - verificar se a média populacional pode ser igual a um determinado valor: a do segundo subperíodo ($H_0: \mu = \mu_1$, sendo $\mu_1 =$ média 2005 a 2012). Se o valor de p, o nível de significância marginal, for inferior ao tamanho do teste, por exemplo, 0,05, então rejeita-se a hipótese nula (EVIEWES GUIDE, 2014). Resultados foram sintetizados na tabela 3:

Variáveis	Média amostral (2004-10)	Média testada	t-value	Probabilidade	Conclusão
exportações de alta e média alta intensidade	27,83	31,9	-9,44	0	rejeitar
das importações de alta e média alta	60,82	64,4	-14,86	0	rejeitar
das exportações brasileiras no	1,19	0,9	15,8	0	rejeitar
importações de fármacos no total importado (%)	4,2	4,4	-2,43	0,017	aceitar a 1%

Obs: testes realizados no software Eviews, $H_0: M =$ média testada; unicaudais.

Fonte: Eviews Guide (2014).

Os testes comprovaram que as médias dos dois subperíodos analisados são estatisticamente distintas, corroborando a visão inicial. A exceção é o comportamento da participação da importação de fármacos no total, onde ao nível de significância de 1% não se rejeita a hipótese de igualdade. Isso pode sugerir que não sofreu alteração significativa. A divisão em períodos utilizada nesses testes foi não aleatória, escolhida para a pesquisa tendo-se em conta o objetivo de identificar o desempenho das variáveis ao longo do Governo Lula, comparativamente a igual período imediatamente anterior. Para obter indícios mais precisos sobre o comportamento das séries, bem como descobrir suas características – em especial, presença de tendências, estacionariedade, quebras – foram realizados alguns procedimentos típicos de análise univariada de séries temporais.

Para que os dados amostrais – a série efetivamente verificada – possa ser utilizada para prever seu futuro próximo, ela deve ser estacionária. No caso específico dessa pesquisa, espera-se que nenhuma delas o seja. Para testar estacionariedade, foram aplicados a cada uma os testes Dickey Fuller Ampliados, ADF, realizados no Eviews.

O ADF consiste em testar o valor da raiz do polinômio, que pode ser obtido por uma das três equações seguintes: (a) $\Delta Y_t = \delta Y_{t-1} + u_i$; (b) $\Delta Y_t = \alpha + \delta Y_{t-1} + u_i$; (c) $\Delta Y_t = \alpha + \beta T + \delta Y_{t-1} + u_i$. Testa-se para cada uma das três equações $H_0: \delta = 1$; $H_1: \delta \neq 1$. Caso o t crítico seja menor que o valor da estatística ADF, em cada nível de significância, não se pode rejeitar a hipótese de que haja raiz unitária (H_0). Espera-se que os processos investigados sejam não estacionários, uma vez que se supõe não terem médias constantes. Além das variáveis relativas à corrente de comércio, foram testadas também as séries de PIB e participação da FBCF no PIB, também alvos da política industrial.

Tabela 4: resultado dos testes Dickey Fuller de raízes unitárias

Variável	Equação de teste	Estatistic	Valor crít	Conclusão
PIB	$y_t = \delta Y_{t-1} + u_i$	2,507	- 1,943	raiz unitária
Exportações totais	$y_t = \delta Y_{t-1} + u_i$	1,251	- 1,943	raiz unitária
Importações totais	$y_t = \delta Y_{t-1} + u_i$	0,712	- 1,943	raiz unitária
Exp Alta Intensidade	$y_t = \delta Y_{t-1} + u_i$	0,462	- 1,943	raiz unitária
Imp Alta Intensidade	$y_t = \delta Y_{t-1} + u_i$	0,631	- 1,943	raiz unitária
Participação exp alta/total	$y_t = \delta Y_{t-1} + u_i$	- 1,354	- 1,943	raiz unitária
Participação imp alta/total	$y_t = \delta Y_{t-1} + u_i$	- 0,495	- 1,943	raiz unitária
Participação exp bras/mund	$y_t = \delta Y_{t-1} + u_i$	1,359	- 1,943	raiz unitária
Participação da FBKF no PIB	$y_t = \delta Y_{t-1} + u_i$	- 0,164	- 1,943	raiz unitária
Participação Imp Fármacos	$y_t = \delta Y_{t-1} + u_i$	- 0,145	- 1,942	raiz unitária

Obs: testes realizados no software Eviews; H0: $\delta = 1$ (raiz unitária); tau crítico com 5% de significância

Fonte: Eviews Guide (2014).

Todas as variáveis testadas apresentaram raízes unitárias nas séries, o que indica que não são estacionárias. Inclusive as que expressam participações apresentaram o mesmo comportamento. Isso confirma o resultado intuitivo que se tem ao observar os respectivos gráficos. Também confirma uma hipótese inicial de pesquisa, de que tais variáveis sofreram alterações estruturais no período investigado. Para compreender sentido mais preciso dessas alterações, procedeu-se em seguida aos testes de quebras estruturais.

A instabilidade de parâmetros caracterizadores de uma série foi objeto de diversos estudos econométricos, sendo gerados diversos testes, desde o original de Chow (EViews GUIDE, 2014). A primeira versão exigia que se conhecesse o(s) ponto(s) onde se modificou a estrutura da série. O que implicaria a seleção arbitrária pelo pesquisador de um ponto a ser testado. Esse modelo seria inadequado na presente pesquisa, uma vez que o objetivo é identificar quebras estruturais em cada uma das séries, que possam ser temporalmente relacionadas à adoção de medidas de política industrial. Para atendê-lo utilizou-se o teste de quebras múltiplas de Bai Perron, disponível no Eviews 8.

Foi utilizada a modalidade que testa globalmente a ocorrência de l quebras contra nenhuma, a qual trata o número de quebras como variável aleatória, sugerindo possíveis pontos de mudança de comportamento da série – o ponto de quebra indicado é considerado o início do próximo sub-período. O teste verifica de zero a um número máximo (como *default*, esse máximo é de 5 quebras). Permite que cada subperíodo possa ter um tamanho diferente, desde que no mínimo contenha 15% das observações da amostra (*trimming* de 15%) – no caso, 30 observações de um total de 204 para cada variável. O teste oferece estatísticas F escalar e ponderada pelo número de observações do intervalo.

Parte-se do princípio que se pode realizar uma estimativa pela técnica dos mínimos quadrados, que poderia ser representada pela seguinte equação, na forma vetorial: $\mathbf{y}_t = \mathbf{X}'_t \boldsymbol{\beta} + \mathbf{Z}'_t \boldsymbol{\delta}_j + \boldsymbol{\varepsilon}_t$, onde as variáveis \mathbf{X} são estáveis ao longo de toda a amostra, enquanto as variáveis \mathbf{Z} são específicas em cada segmento. Estabelecer o número global de quebras m implica minimizar a soma dos quadrados dos resíduos da equação acima, testando todos os conjuntos possíveis de partições da amostra. Isso equivale, no teste escolhido, a procurar os valores para os quais a estatística F do coeficiente estimado $\boldsymbol{\delta}$ é máxima. Para fazer a verificação, basta testar o comportamento de um modelo simples, com constante representando o parâmetro cuja estabilidade se quer verificar: modelo $Y_t = C$. Optou-se por manter o *default* do Eviews, com máximo de 5 quebras, *trimming* de 15% e nível de significância de 5%. A saída do teste apresenta alguns números de quebras estatisticamente prováveis associados à sua probabilidade. Considera-se que a maior probabilidade de número de quebras seria representada pelas estatísticas F, escalar e ponderado, mais significativas (máximas) dentre os números testados. Os resultados estão contidos na tabela 5:

Tabela 5: resultados dos testes de múltiplas quebras de Bai Perron

Variável	Valores de teste; equação: Yt=C	Nº de quebras	F crítico	Estatística F (max)	Estatística F ponderada (max)	Pontos de quebra estimados				
						2000.10	2003.04	2005.10	2008.05	2011.05
PIB (R\$ MI de 03/14)	141.095.800,00	5	3,91	56,86	124,71	2000.10	2003.04	2005.10	2008.05	2011.05
Exportações totais (US\$)	10.816.134.633,28	3	5,96	744,47	1071,74			2004.05	2007.03	2010.05
Importações totais (US\$)	8.616.954.288,78	2	7,22	782,22	929,57			2005.03		2010.05
Exp Alta Intensidade (US\$)	2.785.780.050,54	1	8,58	824,31	824,31			2005.03		
Imp Alta Intensidade (US\$)	5.058.162.710,92	1	8,58	1091,56	1091,56				2007.05	
Participação exp alta/total (%)	28,23	1	8,58	536,17	536,17				2008.05	
Participação imp alta/total (%)	60,77	1	8,58	363,52	363,52					2011.01
Participação exp bras/mundial (%)	1,11	2	7,22	317,50	377,31	2002.09				2011.01
FBKF/PIB (%)	18,63	1	8,58	220,89	220,89			2005.05		
Saldo comercial de fármacos (%)	- 296.960.035,50	1	8,58	651,36	651,36				2007.07	
Participação Imp Fármacos (%)	4,41	2	7,22	643,40	764,60				2008.06	
		1	8,58	30,78	30,78				2007.01	2010.03
		3	5,96	29,53	42,52	1997.07	2004.08			2009.02

Obs: testes realizados no software Eviews; Teste global de Bai Perron; 1 quebras versus nenhuma; para quebras de 1 a 5; nível de significância de 5%

Fonte: Eviews Guide (2014).

Como apresentado, cada uma das séries analisadas apresenta quebras prováveis em distintos pontos, conforme se adote o parâmetro escalar ou ponderado. Além da probabilidade de ocorrência de um determinado número de quebras, segundo cada critério, no número *l* identificado, também os pontos de ocorrência são indicados. Assim, se aceita a probabilidade de 05 quebras na série de PIB, elas serão nas datas indicadas.

Aceito o resultado dos testes como indicativo da existência de quebras, o próximo passo da análise foi identificar o sentido das ocorrências – se as mudanças implicaram variação negativa ou positiva do parâmetro média, em cada caso. Ainda, se o período em que ocorreram poderia sugerir alguma conexão com as intervenções da política industrial do Governo Lula. A avaliação conjunta dos períodos de quebra identificados com a visualização dos gráficos das séries (Anexo B) está na base da produção das tabelas 6 e 7, onde foram estimados os parâmetros C para cada uma das séries de participação, em cada subperíodo gerado com as quebras. Tal estimativa corresponde à média da série, no intervalo considerado. Nos casos em que os parâmetros escalar e ponderado apontam número distinto de quebras, escolheu-se o que aponta o maior número.

Tabela 06: Médias dos subperíodos gerados pelas quebras - Corrente de Comércio				
Variável	Intervalos/médias			
Exportações totais (US\$)	1997.01 a 2004.04 4.832.680.504,60	2004.05 a 2007.02 10.312.045.777,37	2007.03 a 2010.05 14.465.151.413,34	2010.06 a 2013.12 20.246.935.462,09
Importações totais (US\$)	1997.01 a 2004.09 4.506.064.030,12	2004.10 a 2007.06 7.126.831.696,88	2007.07 a 2010.06 12.368.475.415,58	2010.07 a 2013.12 15.674.860.932,21
Exp Alta Intensidade (US\$)	1997.01 a 2005.02 1.640.001.267,55	2005.03 a 2013.12 3.845.084.963,11		
Imp Alta Intensidade (US\$)	1997.01 a 2007.04 3.221.553.987,35	2007.05 a 2013.12 7.904.906.232,45		
Participação exp alta/total (%)	1997.01 a 2008.04 31,31	2008.05 a 2013.12 22,07		
Participação imp alta/total (%)	1997.01 a 2002.08 64,80	2002.09 a 2010.12 61,10	2011.01 a 2013.12 52,27	
Participação exp bras/mundial(%)	1997.01 a 2005.04 0,94	2005.05 a 2013.12 1,27		
Saldo comercial de fármacos (US\$)	1997.01 a 2006.12 - 170.354.273,98	2007.01 a 2013.12 - 477.825.409,10		
Participação Imp Fármacos/total (%)	1997.01 a 1997.06 3,29	1997.07 a 2004.07 4,49	2004.08 a 2009.01 3,93	2009.02 a 2013.12 4,84

Fonte: Dados MDIC/Aliceweb; elaboração própria

Tabela 7: Médias de subperíodos indicados pelas quebras - Contas Nacionais			
Variável	Intervalo	Média	Sentido de variação
FBCF/PIB (%)	1997.01 a 2007.06	16,46	+
	2007.07 a 2014.02	18,63	
PIB (R\$ MI 03/14)	1997.2000.09	24.734,13	+
	2000.10 a 2003.03	47.795,75	
	2003.04 a 2005.09	91.694,95	+
	2005.10 a 2008.04	134.905,74	
	2008.05 a 2011.04	219.701,46	+
	2011.05 a 2013.12	340.383,24	

Fonte: Dados IPEADATA-IBGE; elaboração própria

Podem-se sistematizar as informações das tabelas 4 a 7 e dos gráficos contidos no Apêndice H (testes de Cusum) da forma que segue.

Todas as séries analisadas sofreram quebras no intervalo analisado. No caso das séries em

moeda, a média dos subperíodos posteriores foi sempre superior, mesmo na ocorrência da crise internacional. Nessas não se observam picos, mas um comportamento persistente, crescente ou decrescente, para além do intervalo de 5% em torno da média amostral.

Quando se faz a regressão da variável dependente em relação a uma constante, não se está discutindo a correlação entre a variável escolhida e outra variável econômica que exerça influência sobre ela. Tudo se passa como se essa constante representasse a síntese de todas as influências sobre a variável, que podem não permanecer estáveis ao longo de todo o período amostral. De fato, diversos fatores econômicos, identificados na Teoria poderiam interferir no comportamento verificado. No estudo em questão, algumas séries são partes de outras. Pode-se observar pela visualização dos gráficos, que, por exemplo, o comportamento das importações de elevada intensidade tecnológica assemelha-se ao comportamento da série de importações totais. O mesmo ocorrendo com as séries relativas a exportações totais e de alta intensidade e com a formação de capital fixo em relação ao PIB.

Uma forma de isolar os efeitos de variáveis que possam estar influenciando simultaneamente duas séries é centrar a análise nas séries formadas pelas participações.

Nessas séries, representativas de percentuais, notam-se alguns picos e vales, claramente em comportamentos não estáveis ao longo do período analisado.

Entretanto, observando-se os gráficos das séries (Apêndice G), notam-se interrupções das trajetórias ascendentes, coincidentes com a crise internacional de 2008. Descarta-se a hipótese de que mudanças ocorridas nesse ano possam ter como motivação a política industrial.

A série de PIB teve inflexões positivas antes da política e também a partir dela. As inflexões positivas de 2003 e 2005 coincidem com os esforços da política pró-crescimento. A série de exportações totais tem inflexões positivas mais significativas a partir de meados de 2004, coincidindo com o período das intervenções; a média do subperíodo posterior mantém-se maior que a anterior (tabela 6).

O valor total das exportações de alta intensidade tecnológica sofreu alteração positiva em 2005.

Ao contrário do previsto na primeira fase da política industrial em estudo, a participação das exportações brasileiras de elevada intensidade tecnológica no total exportado caiu no subperíodo mais recente, não acompanhando o *boom* exportador do período. O novo valor da

média assumido pela série e expressivamente inferior ao do subperíodo antecedente.

A média das importações de alta intensidade mais que dobrou a partir de 2007, provavelmente em resposta ao crescimento expressivo do PIB. O aumento foi mais significativo que o das exportações dos mesmos itens, de modo a preservar o déficit do país nesse segmento.

No segmento de fármacos nota-se uma quebra que intensifica o saldo negativo a partir de 2007. Possivelmente como resultado da maior absorção provocada pelas políticas internas de universalização do acesso a medicamentos e ao aumento da produção interna a partir de fármacos importados. Sendo o saldo o resultado da corrente nos dois sentidos, o que se pode dizer é que a política de estímulo à produção interna possivelmente não teve alcance suficiente para reduzir a dependência externa, ou para produzir itens em volume suficiente para ampliar nossas exportações.

Analisado em conjunto, o comportamento da corrente de comércio exterior relativo a itens de média e média alta intensidade tecnológica não deve o desempenho esperado em resposta às intervenções da política industrial do primeiro mandato (PITCE). Ao menos não o teve do ponto de vista do objetivo de melhorar a inserção externa e reduzir a dependência de importações. Com o tipo de indício analisado, não se pode chegar a resultados conclusivos quanto a impactos da política sobre a estrutura produtiva interna.

A participação do Brasil nas exportações mundiais sofreu quebra em 2005, com elevação da média a partir de então, uma alteração que vai ao encontro dos estímulos dados pela política industrial. Essa maior participação não sofreu descontinuidade nem durante a crise mundial de 2008. O comportamento é compatível com o estímulo da política (em especial se considerarmos a atuação da APEX, desde 2003), mas não se pode afirmar que a política industrial tenha sido o único, nem o principal determinante desse resultado. Esse poderia ser decorrência de a série de exportações mundiais ter-se afetado mais expressivamente pela crise que a das exportações brasileiras. Também não é possível rejeitar que o tenha afetado positivamente. Note-se, em especial que a média do subperíodo mais recente (1,25%) embora pouco significativa, corresponde à meta estabelecida para esse indicador na PDP.

O comportamento da formação bruta de capital fixo foi também coincidente com a direção dos estímulos dados pelos instrumentos de política industrial. Entretanto, a média do subperíodo mais recente (menor que 19%) ficou aquém da meta estabelecida, o que pode

justificar as menores taxas de crescimento da economia recentemente. Corroborando as medidas adotadas, houve quebra na série após a adoção das medidas de estímulo, para uma média maior (Tabela 7). Esse resultado positivo no intervalo pesquisado deve ser contraposto ao resultado de um período mais amplos – década de 70 à atual – que foi objeto da pesquisa de Arend (2014) sobre desindustrialização. Isso será objeto dos próximos testes.

O comportamento das séries de comércios dos itens relativos a fármacos e medicamentos. Tomaram-se os dados que segundo a classificação COMEX correspondiam, no período analisado, ao código de situação 102, denominado “indústria farmacêutica”, tomando o valor de todas as transações comerciais realizadas em quaisquer códigos da NCM assim classificadas (capítulos 28 a 30 da NCM). Essa pauta foi trazida à análise como *próxy* do desempenho da política setorial específica da PITCE: fomento ao conjunto dos setores do chamado Complexo Industrial de Saúde. Havia a intenção declarada de estimular a produção local, de modo que a universalização do acesso, com maior absorção desses itens, não fosse interrompida pela limitação da capacidade de importar. O resultado almejado poderia ser traduzido numa demanda por importações que continua crescente, entretanto a taxas menores, numa quebra para baixo da curva de importações ou numa redução da participação dessas no total importado.

Como se denota, o comportamento das importações de fármacos e medicamentos foi crescente exatamente como o comportamento das importações totais, tendo sua participação se mantido praticamente estável ao longo do período estudado.

Um último aspecto a ser tratado é identificar se o aumento da média da Formação Bruta de Capital Fixo como proporção do PIB no período analisado representou uma ruptura na trajetória em relação ao longo prazo. Como discutido, a literatura sobre desindustrialização aponta redução de longo prazo do investimento industrial no PIB. Os dados mostraram que houve recentemente uma recuperação, que coincidiu no tempo com a política de estímulo ao desenvolvimento Governo Lula. A questão que ora se coloca é identificar se posta numa série mais longa – desde os anos 70 – a mudança recente expressa uma quebra estatisticamente significativa. Seria esperado que assim o fosse. E para testá-lo retomaram-se as séries de FBCF, tomando a mesma precaução dos autores- valores em reais constantes para evidenciar ganhos de produtividade. Analisaram-se as séries anuais, num período mais longo que o levado em conta até então – 1980 a 2013.

Variável	Média	Nº quebras estimadas	Critério	Anos de quebras prováveis - teste global de Bai Perron				
				1976	1994	2007		
PIB Per Capita (em R\$ de 1980)	17.870,88	3	F-escalar	1976	1994	2007		
		5	F-ponderada	1976	1985	1995	2001	2007
FBCF/PIB	17,72	1	Ambos	1983				
FBCF (em R\$ MI de 1980)	98.599,05	1	F-escalar	2007				
		3	F-ponderada	1976	1995	2008		

Fonte dos dados: IPEADATA / IBGE - testes realizados no software Eviews 8

Como demonstram os resultados da tabela 8, ocorreram quebras nas séries, algumas durante o Governo Lula. A observação dos gráficos das séries (Apêndice G) permite concluir que a direção da quebra não coincide com o esperado no caso das séries de formação bruta de capital fixo, a preços de 1980. Mantêm-se percentuais mais baixos que os dos anos 70. Ou seja, não houve reversão da média histórica, embora tenha ocorrido um avanço em comparação ao período imediatamente anterior.

3.7 CONCLUSÕES

O governo Lula retomou a intervenção ativa na economia, dinamizando o aparato tecnoburocrático da política industrial, alterando o ambiente institucional através de medidas reguladoras e adotando instrumentos de planejamento de suas ações nesse campo. Esse aspecto tem correspondência com a perspectiva desenvolvimentista recuperada nessa gestão.

No que diz respeito ao ambiente institucional foram estabelecidas medidas tributárias, creditícias, logísticas e relativas às compras governamentais que constituem em incentivos para a inovação e o aumento das exportações, para todos os segmentos produtivos.

No tocante às ações com diretrizes e metas definidas foram postos em ação dois instrumentos distintos, cada qual correspondendo a um dos mandatos de governo. Embora expressem a continuidade da atuação pró-crescimento, entre PITCE e PDP há importantes alterações de concepção, que devem ser consideradas na avaliação de seus impactos.

Esse trabalho levou em conta que havendo parâmetros pré-definidos é possível medir os impactos, ainda que de maneira indireta e imperfeita. Não havendo uma variável que possa

sintetizar os efeitos de uma política industrial, optou-se por observar a presença de quebras estruturais nas séries de variáveis que foram alvo da política industrial, nas áreas de comércio externo – reflexo da estrutura produtiva e de consumo - e contas nacionais (investimento em máquinas e equipamentos).

Embora a presença de quebras não signifique prova irrefutável da efetividade da política, ela pode sugerir-la, caso tenha ocorrido em período posterior, com defasagem mínima em relação à adoção das medidas e não possa ser correlacionada com outro fato econômico relevante. Na presença de quebras no sentido esperado não se poderia recusar a hipótese de uma influência na política. Não havendo tais mudanças estruturais ou havendo-as no sentido contrário ao esperado, qualquer que tenha sido a motivação, concluiríamos que a política industrial não exerceu sobre elas a influência esperada.

No período pesquisado o principal fenômeno a interferir nas séries foi a crise de 2008. Diante de sua magnitude, é a ela que se devem tributar quebras em séries temporais nessa etapa. Além dessa, foram observados pontos de quebra distintos em cada uma das séries, alguns dos quais não temporalmente coincidentes com os estímulos da política.

Considerados os dois instrumentos integrantes da política industrial do Governo Lula, conclui-se que ela foi parcialmente bem-sucedida. É possível identificar os aspectos nos quais ela poderia se considerar efetiva.

Particularmente, observa-se maior impulso ao crescimento da economia medido pelo PIB, à participação brasileira no total das exportações mundiais e na participação do investimento no PIB. Nesse último caso, não na proporção estabelecida como meta pelo governo. Duas razões autorizariam a associar tais resultados à intervenção ativa do estado brasileiro: o fato de que tal crescimento tenha ocorrido em época de crise; o fato de que eram objetos de medidas específicas tanto da política industrial quanto da de relações internacionais. Embora não se possa concluir que decorreram exclusiva ou principalmente da adoção das medidas, desenharam trajetórias coincidentes com os estímulos oferecidos.

Entretanto, esses resultados são tímidos porque a despeito de o país atravessar a crise de 2008 sem interromper uma trajetória de recuperação do crescimento, a variação da formação de capital foi baixa, mantendo a taxa atual abaixo da verificada na fase do Modelo de Substituição de Importações. Não se deu de maneira suficiente para reverter a queda histórica.

O mesmo ocorre com a participação do país no comércio mundial. Ainda que dobrando a participação em relação ao governo imediatamente anterior e tendo atingido a meta estabelecida pela política, a participação do país é inferior a dos anos 70.

A política não apresentou resultados visíveis no tocante à diretriz de maior incorporação da inovação tecnológica na matriz produtiva. Esperava-se que a estratégia elevasse a participação de bens de maior intensidade tecnológica no PIB do país. No critério de investigação adotado nesse ensaio, isso se refletiria por uma quebra para baixo na importação de itens de intensidade tecnológica média e média alta e num melhor desempenho das exportações do setor. A participação na pauta do país nas exportações de elevada intensidade tecnológica se reduziu. As importações também se reduziram, mas de um modo que não caracteriza o efeito positivo sugerido pela política – a quebra estrutural se deu antes do início do atual governo.

Numa das frentes de atuação eleita como prioritária da política industrial voltada para a inovação tecnológica estava a indústria nacional de fármacos e medicamentos, por seus impactos na política social de saúde. Esperava-se a redução de déficits setoriais no segmento e em outros segmentos do Complexo Industrial da Saúde. Dessa forma, seria evitado comprometimento ao aumento da demanda esperado com o processo de universalização do acesso. Os dados de importação de fármacos e medicamentos, parte relevante da meta, tiveram um comportamento que não evidencia o alcance do resultado esperado.

Entretanto, nesse aspecto, o resultado do comércio externo é pouco significativo como evidência, ante o objetivo maior da política: universalizar o acesso a medicamentos, sem que o Balanço Comercial se colocasse como restrição. Saliente-se que apenas um dos lados da questão foi investigado, sendo possível que a absorção interna desses itens tenha se elevado em proporções mais amplas que as importações. O método adotado não permite esse tipo de inferência, no entanto.

O sucesso parcial da política industrial está mais claramente associado ao tipo de intervenção introduzida pela Política de Desenvolvimento Produtivo, PDP. A PITCE propugnava um novo tipo de inserção para a economia brasileira, no qual a composição da pauta exportadora fosse adensada por itens de maior complexidade tecnológica. Que em decorrência disso, a dependência do país em itens importados da mesma natureza se reduzisse. Possivelmente a redução da participação das importações de alta e média alta tecnologia responde à nova

composição da estrutura produtiva, sendo pouco provável que tenha decorrido dos estímulos da política. O baixo desempenho pode estar relacionado ao abandono da ênfase, pela própria renovação do instrumento de política.

O conteúdo dos instrumentos de política industrial revela que o Governo Lula alterou sua perspectiva de intervenção entre os dois mandatos. Iniciou com centralidade à indústria e à inovação no processo produtivo, e aos poucos, eventualmente cedendo a pressões internas e externas dos setores mais tradicionais, voltou-se para uma distribuição de benefícios generalizados aos setores produtivos, em especial aos exportadores. É possível que o desempenho das séries estudadas tenha sofrido o impacto dentre outros fatores, da mudança dos estímulos fornecidos pela política industrial em cada etapa. Exatamente as variáveis que seriam representativas de uma política baseada na inovação tecnológica e na competitividade sistêmica, foram retiradas da prioridade na segunda fase.

Alguns dos objetivos atingidos têm relevância para o desempenho presente e futuro da economia. A saber, a ampliação da capacidade exportadora, que evita estrangulamentos ao crescimento, e redundante em maior participação do país no comércio mundial. A reversão da trajetória de queda da taxa de investimento, potencializando a capacidade produtiva. A política praticada foi válida no sentido de assegurar que o país aproveitasse as boas oportunidades expansivas do mercado de *commodities*. Uma vez garantido esse espaço no comércio mundial, por uma política de diversificação de parceiros, combinada a estímulos internos, possa cumprir o clássico papel de manter capacidade importadora. O significado dessa mudança de perspectiva poderia ser interpretado de ao menos dois ângulos distintos.

A nova orientação – de PITCE para PDP - poderia significar mais a perda de uma perspectiva que sua alteração. O governo poderia ter sucumbido às pressões dos setores exportadores de *commodities*, ao mesmo tempo em que se deixou seduzir pelas oportunidades mais fáceis de crescer mantendo sua inserção tradicional. De outra forma, a opção poderia demonstrar senso de oportunidade, capacidade de adaptação do planejamento governamental à mudança de cenário. Sem um conhecimento maior dos meandros das decisões, é difícil optar por uma ou outra interpretação. Resultante de escolha ou redução dos graus de liberdade para fazê-la a mudança de rumos teve impactos.

Quanto às consequências imediatas, podem ser percebidos pelo comportamento das séries

econômicas que vêm sendo examinadas. Quanto aos impactos futuros, tudo dependeria de como os fatos estilizados do processo de desenvolvimento histórico tivessem condições de se reproduzir nas circunstâncias presentes. A manutenção de uma inserção internacional via produtos de baixa intensidade tecnológica poderia implicar baixas taxas de crescimento do país e não convergência com os desenvolvidos, além de vulnerabilidade a que essa especialização regressiva poderia conduzir. Entretanto essa é uma tese controversa, mas não se pode esquecer que é em geral a principal justificativa teórica para a realização de políticas industriais. Justificação essa presente inclusive nos documentos referentes ao tema no governo em análise.

Se entre os instrumentos de política industrial houve certa descontinuidade e alguma contradição, a revisão da política na direção de um aproveitamento de quaisquer que fossem as oportunidades de inserção internacional parece ter ido ao encontro de outro objetivo desse governo – a retomada do crescimento, com base no mercado interno. Especialmente num cenário de crise internacional, esse mecanismo foi possível exatamente devido à estrutura produtiva interna – pouco dependente de importações para crescer.

Um aspecto relevante a destacar é o de que o Governo Lula tinha um propósito de intervenção na economia brasileira, que apontava em determinada direção. O cerne era retomar o crescimento, tendo como base o mercado interno. Crescimento com inclusão era o lema principal (Ensaio 1). É possível que ao longo do governo a opção de ampliar mercado interno, incluindo a parte segregada da população tenha se revelado incompatível politicamente com a opção por mudar a natureza da inserção externa via inovação tecnológica. Em especial se considerado o desafio político de manter o apoio dos setores capitalista de modo a não encontrar oposição a algumas intervenções distributivas assumidas pelo governo. Mais uma vez na história do país teríamos nos valido dos mecanismos de avanços combinados a retrocessos.

Não foi objetivo desse Ensaio a política social do Governo Lula, estudo que poderia permitir uma visão mais completa da estratégia governamental, inclusive uma melhor compreensão de como se articula à política industrial. A considerar os instrumentos legais para alteração do ambiente institucional, os gastos públicos com financiamento e subsídios e os instrumentos de apoio que fazem parte do arcabouço de intervenção estatal, não se pode concluir que o desempenho da economia do período tenha decorrido meramente de circunstâncias do mercado externo. Os resultados, ainda que muito restritamente de acordo com as expectativas do

próprio governo, decorreram entre outros fatores, dessa intenção materializada de intervenção.

4 ENSAIO 3: POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO- A OPÇÃO DO GOVERNO LULA

O escopo deste Ensaio é a avaliação da política social do governo Lula enquanto elemento da estratégia de desenvolvimento.

4.1 INTRODUÇÃO

A ênfase na política social é uma característica do governo Lula, destacada tanto pelos seus críticos quanto por aqueles que têm dele uma avaliação positiva (DULCI, 2013; MAEQUES; MENDES, 2013; MORAIS; SAAD, 2010; PAULA, 2005). O razoável consenso sobre o empenho na perspectiva distributiva contrasta com um acirrado debate sobre sua natureza, o alcance e as consequências da política realizada.

Uma análise do período permite sustentar que tal governo assumiu características desenvolvimentistas (Ensaio 1). Foi retomado o intervencionismo de Estado direcionado para o crescimento econômico, materializado em política industrial, de infraestrutura e mudanças no aparato regulatório visando induzir o investimento.

O propósito desse ensaio é investigar o papel da política social na estratégia do governo em análise. Identificam-se suas principais características buscando suas conexões com a política de desenvolvimento.

A hipótese apresentada é que a diretriz assumida pela política social, em seu caminho principal, foi fundamental na superação da dicotomia “distribuição *versus* crescimento”. Sustenta-se que a melhoria dos indicadores sociais do país teve relação precisamente com essa articulação virtuosa, uma vez que políticas compensatórias já existiam e avanços produzidos pela CF 88 já teriam seus efeitos absorvidos até o momento.

A política social seguiu um caminho não linear para tornar-se a contraparte da estratégia de estímulo ao crescimento. Isso após um período inicial de continuidade – seja em relação à abordagem focalizada ou compensatória para redução da pobreza, seja no tocante a dar segmento à previsão constitucional de ampliar direitos sociais. Entretanto, a intencionalidade de que tal política tivesse papel estratégico esteve presente desde os primeiros discursos oficiais. Na medida

em que avança o governo e não sem um impulso dado pela própria crise econômica, a política social foi assumindo lugar central na estratégia, como instrumento de sustentação da demanda interna.

O perfil resultante foi uma política social que combinou focalização – combate à pobreza extrema – presente nos governos anteriores, mas agora envolvendo uma parcela mais significativa do dispêndio público – com um rol de políticas de universalização de direitos e habilitação ao mercado.

Pode-se argumentar que essa combinação permitiu suavizar os impactos da crise internacional sobre o país – dando fôlego à economia doméstica - e, ainda que de forma restrita, contribuiu para a melhoria dos indicadores sociais verificada no período.

Dizer que na visão assumida a política social não seria antagônica à política econômica não implica dizer que se harmonizaram sem problemas. A construção sofreu contradições dentro do próprio governo, evoluindo de modo não linear e pelas vias de menor resistência, de uma política focal para uma mais ampla, combinada à macroeconômica ortodoxa que vigorou, com maior ênfase, ao longo de todo o governo.

Embora a investigação levada a cabo até o momento permita identificar fortes traços de desenvolvimentismo no Governo Lula, ele não o é à mera semelhança do que se fez no passado. A evolução histórica colocou o problema do subdesenvolvimento em outras dimensões e foi a estas que o governo teve que responder.

O estudo demonstrou que com a política social do Governo Lula sucedeu algo semelhante ao que se deu no âmbito da política industrial. Esta última não manteve a mesma diretriz do início ao fim do governo – a ênfase inicial em inovação tecnológica perdendo espaço para o estímulo às exportações de diversos setores econômicos através do crédito subsidiado. Pode-se sustentar que essa mudança de ênfase é em parte responsável pelo não alcance de alguns dos objetivos explicitados na política, como a mudança da inserção da economia brasileira no cenário mundial. Alguns dos objetivos foram atingidos, tais como o aumento da participação nas exportações mundiais e o da formação bruta de capital fixo, mas não de forma a reverter a tendência de menor peso da indústria na economia (Ensaio 2).

Em síntese, os espaços de não avanço da política industrial na direção de elevação da produtividade envolvendo inovação tecnológica também são os passos da elevação via

especialização de bens de consumo de massa, com ganhos de escala para indústria nacional e impactos positivos de fomento ao mercado consumidor interno. Durante o estudo foram selecionados aspectos dessa contradição/ combinação para investigação.

Vale lembrar que políticas distributivas não se encontram no cerne das experiências desenvolvimentistas. No caso brasileiro, o aprofundamento do processo de industrialização fez-se exatamente com a opção contrária. No momento de estagnação do processo, enquanto Furtado (FURTADO, 1959) defendia medidas distributivas como opção à estagnação, o governo adotou um modelo concentrador - o Milagre Brasileiro. Portanto, ao dizer da presença de uma estratégia no Governo Lula, embasada numa visão de crescimento com inclusão, fala-se de algo atípico. A hipótese desse estudo é de que nisso reside a singularidade de projeto desenvolvimentista de Lula, a qual pode ter sido responsável pela mudança de perspectiva da política industrial discutida no Ensaio 2 desse trabalho.

O trabalho explora inicialmente o debate teórico-político sobre o papel da distribuição de renda e recursos sobre o crescimento de longo prazo das economias. Da literatura que tem como parâmetro modelos de funcionamento da economia, destaca-se a visão de Solow que reporta um *trade-off* entre uma orientação distributiva e as perspectivas de crescimento no longo prazo. O estímulo ao consumo solaparia a poupança e com isso as condições para elevar a taxa de crescimento do longo prazo. Dentre os analistas de política econômica, o aspecto da austeridade fiscal é tido como um requisito para o equilíbrio e crescimento de longo prazo (PESSOA, 2014; GIAMBIAGI, 2004).

No presente artigo, maior ênfase será dada à análise de experiências de política econômica distributivas. Autores que trabalham com o conceito de “populismo econômico” (BRESSER-PEREIRA, 1991), como apresentado a seguir, contribuem com a narrativa de fatos que se repetiram em diversas experiências de meados do século XX nas quais uma orientação fortemente expansionista da política econômica acabou por esbarrar em problemas estruturais que frustraram a tentativa de elevação de gastos sociais e maiores salários, terminando em ajustes de cunho ortodoxo.

O desempenho do governo Lula e seus indicadores finais permitem concluir que ele se distingue das experiências referenciadas de populismo econômico. A seguir o trabalho investiga quanto próxima a política praticada estaria da visão de Furtado (1959) de crescimento baseado no

mercado doméstico. A pesquisa procura responder a essa pergunta e também ao propósito de estabelecer qual seria a característica peculiar da política social desse governo. Iniciando de uma visão panorâmica dos indicadores sociais do período, parte-se para a identificação dos eixos articuladores – aquilo que associaria as medidas à visão de longo prazo proferida.

Assumida como intenção nos documentos oficiais, a referida estratégia se construiu em meio a contradições e divergências dentro do próprio governo, entre os dois mandatos. Como apresentado no Ensaio 2, o processo de construção dessa perspectiva pode ter condicionado a mudança de rumos da política industrial, bem como ser parte da explicação para o não alcance de alguns dos objetivos inicialmente fixados.

Pesquisa documental e a análise de dados serão os instrumentos principais da pesquisa empírica, auxiliados por análise do comportamento de algumas séries temporais relativas ao gasto social público, indicadores sociais e mercado de trabalho.

O método atende ao objeto definido do estudo – que não se circunscreve na descrição da política social como um todo e em si mesma, mas à relação que se estabeleceu entre essa e o núcleo estratégico da política governamental.

A investigação conduz à percepção de que não somente a contraposição entre crescimento e distribuição deve ser considerada à luz da experiência recente de política econômica, quanto à visão de que se esse governo retoma características desenvolvimentistas, nesse caso, não se trata de uma repetição da história. Dos anos 40 aos 80 do século XX nem todos os governos que dotaram o país de um maior aparato pró-desenvolvimento o fizeram tendo a inclusão social na agenda. Enquanto, por exemplo, os governos Goulart (1961-3) e Vargas (1930-45 e 1951-4) tinham na regulação social o cerne de sua estratégia de desenvolvimento, JK (Juscelino Kubitschek, 1956-60) e Geisel (1974-9) trilharam outro caminho, no qual a inclusão deveria ser um desdobramento natural do aumento da renda. A experiência recente do país não é isolada. Notam-se governos de países vizinhos nesse mesmo movimento de retomar algum grau de intervenção e fazê-lo de forma distributiva, em reação a consequências negativas do liberalismo adotado por seus antecedentes.

Finalmente conclui-se que parte da crítica sobre a não originalidade da política assistencial do governo Lula pode ser aceita. Se considerada isoladamente, a política de transferência condicionada contém traços que remetem ao populismo político. Através dela, o

governo teria se aproximado do segmento mais pobre da sociedade brasileira, convertendo esse grupo em sua base de apoio. O elevado grau de exclusão social historicamente experimentado por esse grupo implicou a possibilidade de melhorar sua posição relativa com baixo custo financeiro e político para o governo. Entretanto, é o papel dessa e outras políticas na dinamização dos mercados locais em pontos mais distantes dos centros dinâmicos da economia que dá a ela um sentido mais relevante. Defende-se a tese de que ela integrou uma estratégia de desenvolvimento, autodenominada de estratégia de crescimento com inclusão.

A contribuição específica desse trabalho consiste nessa releitura do sentido conjunto da política social, permitindo refutar, nesse caso específico, o argumento de que teria imposto limites ao crescimento.

Após o debate conceitual, as seções seguintes tratam sucessivamente de abordar a caracterização da política social de Lula, incluindo as críticas recebidas e o contexto. Na sequência, o ensaio apresenta a evolução de alguns indicadores sociais durante o período em análise. Além da evolução do Índice de Desenvolvimento Social, são apresentadas séries históricas de indicadores, procurando identificar se existem pontos de inflexão que possam ser associados às políticas governamentais. Trata-se a visão da articulação entre políticas que as integra à estratégia de desenvolvimento. Seguem-se as notas conclusivas.

4.2 POLÍTICA SOCIAL, CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO

Embora haja um razoável consenso de que ocorreram avanços nos indicadores sociais brasileiros no período recente mantém-se controvérsia sobre o papel da política social. Nesse tópico aborda-se o conceito de política social no âmbito da análise econômica. Apresentam-se as principais críticas sobre política social realizada pelo governo Lula, analisando-as à luz do referencial, quais sejam:

- a) o marco dos avanços sociais no país foi a promulgação da Constituição de 1988; daí em diante houve um crescimento quase que vegetativo dos direitos, de forma que o Governo Lula não implicou mudança de trajetória;
- b) o carro-chefe da política social do Governo Lula é o “Bolsa Família”, um programa focalizado na pobreza, em acordo com os preceitos do Banco Mundial para lidar com

esse problema; essa estratégia representa continuidade em relação à do governo anterior;

- c) o Governo promoveu uma elevação do salário mínimo e dos benefícios pagos com recursos públicos; políticas como essas são insustentáveis, por levar à corrosão das contas públicas e do balanço de pagamentos, como o demonstram as experiências de populismo econômico do passado;
- d) houve uma intenção manifesta de promover inclusão social por esse governo, como parte integrante de sua política de desenvolvimento; entretanto, o grau de articulação entre as políticas e entre os projetos candidatos a articular esse desenvolvimento (PPA, PITCE, PDP) redundaram em pouco avanço.

Nesse item dialoga-se com tais críticas, com argumentos que vão sendo apresentados na medida em que se aborda o respectivo argumento teórico.

O atributo “social” posto ao termo “política” suscita diversas interpretações segundo o enfoque analítico. Nesse estudo prioriza-se a relação entre política econômica e política social, mais especificamente a contribuição da última no sucesso ou insucesso da primeira.

Segundo Singer (2005) a contraposição entre política social e política econômica é fundamentalmente ideológica, reportando-se especificamente a uma visão neoliberal do mundo. O pensamento que as antagoniza preconiza como papel fundamental do estado na manutenção de equilíbrio fiscal e monetário, exercendo a política social como forma de compensação e dirigindo-a essencialmente ao segmento muito pobre da população. Ressaltando ser a realidade significativamente mais complexa do que a teoria, Singer (2005) argumenta que historicamente o estado cumpre papéis mais amplos, não havendo contraposição entre as políticas de educação, saúde ou seguridade e o papel a ser desempenhado no estímulo à economia. Contrariando a interpretação predominante sobre o caráter ortodoxo do primeiro mandato de Lula, passa a demonstrar o corte social da política econômica adotada.

Para os propósitos deste estudo, a principal contribuição de Singer no trabalho em questão foi ampliar a percepção sobre a complexidade da estratégia desse governo, não o reduzindo de forma monolítica aos aspectos de continuidade que representa em relação às políticas do governo antecessor. Feito o alerta, optou-se por um critério para circunscrever o objeto de análise do

ensaio, desenvolvido a seguir.

Num esforço de delinear a temática, Castro (2012) afirma que não há um consenso na literatura sobre o que vem a ser política social, o que implica algum grau de subjetividade em qualquer análise. Aponta como uma alternativa lidar com o uso político que se faz do termo. Ou seja, para além da conceituação teórica, focalizar a prática concreta:

Apesar de todas as dificuldades e limitações irá adotar-se aqui o entendimento da política social como sendo composta por um conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação de elementos do mercado. Para tanto, a política social busca realizar dois objetivos conjuntos que são a *proteção social* e a *promoção social* para dar respostas aos direitos sociais⁶ e a outras situações não incluídas nos direitos as quais dizem respeito às contingências, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população, inclusive os relacionados à pobreza e à desigualdade. (CASTRO, 2012, p. 1014).

A proteção social estaria associada à redução da vulnerabilidade de alguns segmentos, enquanto a promoção se referiria a medidas que conduzem à igualdade de condições sociais, através de serviços e regulamentações para toda a população. No sentido proposto pelo autor, pode-se afirmar que o compromisso do estado brasileiro com a promoção das igualdades civis e a proteção aos segmentos vulneráveis foi firmado, em grandes linhas, pela Carta Magna. Nela estão postos os direitos dos cidadãos, as obrigações estatais de garanti-los, bem como as fontes de financiamento específicas, conforme apresentado a seguir. O estado de direito naquele contexto foi ampliado para um estado de direitos cidadãos, que condiciona daí para diante, enquanto persistir o regime democrático, o conjunto da ação política dos que vierem a governar o país.

Em capítulo próprio, determina a constituição o que são direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição, além de outros que visem à melhoria da condição social (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2012 art. 6). A Carta segue detalhando direitos e garantias do cidadão na relação de trabalho. Em seu título VIII dispõe sobre a ordem social, pela qual deve velar o Estado: “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. (art. 193)”. Instituiu o conceito de seguridade social que “[...] compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e a sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à

previdência e à assistência social.” (art. 194) e a obrigação do poder público de organizá-la nos termos da lei, seguindo princípios que asseguram a abrangência, irredutibilidade e a participação cidadã na concessão, portanto, tornando a seguridade um compromisso de Estado, exercido com participação da sociedade civil, seja na deliberação sobre o uso do recurso, seja no financiamento (art. 194 e 195):

- [...] I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado [...] (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2012, art. 194, parágrafo único).

O compromisso financeiro e de elaboração orçamentária de políticas de previdência, assistência e saúde é compartilhado entre os entes federativos. Também se definem na Carta os direitos dos cidadãos à educação, a obrigação estatal de provê-los e as formas de financiamento cabíveis – comprometimento orçamentário (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2012). Assim, definidos os direitos e a obrigação de atendê-los, a Constituição demarcou o patamar mínimo de exercício de políticas sociais para os governos que a sucedem e se exercem sob sua vigência. A promulgação, feita num contexto de grande mobilização social, foi seguida por um período de expansão de direitos no país.

Dessa forma, no tocante aos direitos previstos na Constituição Federal, pode-se dizer da qualidade da política social e da intensidade do gasto, uma vez que a diretriz foi posta para todos os governos subsequentes. Dito de outra forma, em parte as conquistas sociais foram consagradas pelo processo democrático, tendo-se tornado políticas de estado e estando acima ou além das políticas governamentais. Apesar disso a forma como se articulam as políticas sociais é peculiar a cada governo. E aqui se argumenta que a ênfase dada a cada uma é específica a cada um deles.

Se quanto aos direitos constitucionais o que se fez no Governo Lula expressa continuidade do processo, o mesmo não se pode dizer da forma como tais políticas se articularam com outras para criar um cenário positivo e propício à retomada do crescimento. Além disso, os

mesmos instrumentos de política podem-se aplicar com abrangência distinta. Enquanto instrumentos de intervenção estatal as políticas sociais se traduzem em normas regulamentadoras (instituições) e gasto público direto. Dessa forma, um governo pode diferenciar-se dos demais por sua atuação: ampliando o gasto público, instituindo medidas de regulação que ampliem direitos ou estimulando a ação dos agentes privados na direção da inclusão de mais cidadãos no mercado.

Duas abordagens alternativas poderiam contribuir para verificar se existem rupturas relevantes no tocante a direitos sociais a partir do Governo Lula. Uma forma seria procurar quebras estruturais nas séries de gastos públicos e indicadores sociais. Uma outra, seria identificar os aspectos inusitados de política social desse governo e utilizar dados do próprio período para avaliar sua evolução. A segunda forma foi privilegiada na pesquisa pelas razões que seguem. O intervalo na coleta de dados que indicam evolução social é grande – usualmente anual – o que reduz o número de variáveis numa série, tornando os testes de quebras poucos robustos. Mudanças nas formas de apresentação dos dados e mudanças conceituais são recorrentes, o que tornou esse caminho difícil de trilhar e levou a seu abandono após algumas tentativas durante a pesquisa. Finalmente, novas abordagens, novos temas de política social e programas novos foram observados, o que tornou o segundo método mais adequado ao objeto investigado.

Embora no século XX a prática de políticas sociais seja usual, o perfil das mesmas tem correlação direta com a visão sobre o papel que o estado deve cumprir. Os defensores do “estado mínimo” entendem ser suficiente que se façam políticas focalizadas nas camadas sociais em situação de extrema pobreza, enquanto outros defendem a participação necessária dessa instituição na construção de um estado de bem-estar social. A inclusão social seria um desdobramento da democracia e um dever do estado.

Inclusão é um termo que aparece, com frequência, correlacionado às políticas sociais e no governo em estudo é quase um bordão. Seria o próprio objetivo das citadas políticas, ou seu alvo principal. Albuquerque (2010) afirma ser algo intrinsecamente associado à democracia, na conotação mais ampliada que o termo assumiu desde o século XIX – a participação nas relações econômicas, em igualdade inicial de condições com os demais cidadãos, sendo um requisito para não viciar o sistema político. A inclusão pode ser medida - com critérios objetivos de expansão da participação escolar, digital e no mercado de trabalho – através de um índice de inclusão social (IIS). O método de Albuquerque oferece elementos para que se avaliem os resultados da política

social recente, o que será abordado em tópicos seguintes.

Por ter mantido e ampliado um programa de transferência condicionada de renda o governo em análise é avaliado como um continuador da trajetória de seu antecessor, ao qual é atribuída a autoria da ideia, com a introdução do Programa Bolsa Escola. Ressalte-se que dada a extensão da pobreza histórica do país, a abrangência e o volume de recursos envolvidos faz diferença, quando se trata de mensurar a eficácia da medida. De fato, os dados confirmam a pré-existência de programas com o mesmo perfil que, entretanto, foram integrados e ampliados ao longo do governo em análise. A análise da evolução dos gastos integra a pesquisa realizada, a seguir.

No que diz respeito ao objeto desse estudo, é interessante trazer outra conotação às chamadas políticas sociais, que eventualmente descaracteriza uma contraposição entre políticas de proteção e promoção social. Na linguagem de Sen (1999) seriam medidas que ampliam os conjuntos capacitatórios dos agentes para que se habilitem a participar do mercado. Tanto habilitam ao mercado as medidas de transferência de rendas monetárias – ao propiciar a formação de demanda por consumo ao segmento contemplado quanto medidas como ampliação do acesso ao ensino universitário. Nessa perspectiva, a formulação de políticas sociais se fundamentaria na ideia de ampliação de direitos previstos para a sociedade, aos quais alguns segmentos em particular não têm acesso, por lhe faltar capacidades básicas. Os conjuntos capacitatórios são individuais, mas o Estado deve cumprir um papel de igualar oportunidades, se tem como meta a participação de todos no mercado ou no projeto de desenvolvimento do país. A ampliação de direitos vista dessa forma é tanto um fim quanto um meio para o desenvolvimento.

Não é objetivo aqui analisar de forma extensiva as políticas sociais praticadas, mas evidenciar sua relação com o propósito desenvolvimentista do governo. Nesse sentido é interessante tomar de Sen a ideia mais geral de que as políticas sociais poderiam ser avaliadas como passos a um objetivo maior de prover desenvolvimento. Haveria em sua formulação um reconhecimento de que a despeito de uma sociedade ter um regime democrático e uma economia de mercado funcionando, nem todos os seus membros estariam em condições equânimes de participar dessas instâncias, em razão da desigualdade de oportunidades de partida.

Para organizar a pesquisa sobre o caráter da política social (item seguinte), tomaram-se os identificados por Boschetti (2009) para avaliação. Em contraposição à visão etapista e

individualizada dos modelos de avaliação de impacto, propõe considerá-la como instrumento de ampliação da cidadania, sob os seguintes prismas:

- a) configuração e abrangência da política;
- b) financiamento e;
- c) gestão e controle social implicados no processo.

O primeiro aspecto focaliza o perfil do benefício concedido – se serviço prestado ou transferência de recurso financeiro e sua abrangência – se geral, destinado a um segmento amplo ou focalizado, bem como a condição de acesso – se existem condicionantes. O segundo traz à tona a relação entre estado e mercado quanto a quem arca com os custos dos direitos sociais e em que magnitude o faz. Diz respeito à estrutura que os financia – se tributária, progressiva, sustentada por estímulos via isenção fiscal às empresas. O último aspecto enfatiza a participação da desde a formulação da política, incluída a definição de prioridades até o acompanhamento de sua evolução e desempenho.

Uma leitura das políticas sociais praticadas durante ou a partir do Governo Lula deveria procurar identificar de que maneira contribuíram para sua visão de desenvolvimento econômico: crescimento baseado no mercado interno ou crescimento com inclusão. Dessa perspectiva, a pergunta que cabe fazer com relação a cada política praticada é de que maneira contribuiu para promover o crescimento e simultaneamente, ampliar a participação dos segmentos no mercado.

Vista como objeto da análise econômica a política social pode ser identificada com o problema da distribuição – da renda, da riqueza, do progresso técnico – distinguindo-se de outras questões relativas à alocação e ao crescimento. Esses alvos da análise ou da intervenção da política econômica podem ser vistos como concorrentes ou concomitantes. Na literatura econômica encontram-se visões de antagonismo entre política distributiva e o crescimento de longo prazo em mais de uma corrente, as quais apontam a importância do processo de acumulação para garantir o crescimento de longo prazo.

Muitos dos argumentos contrários à política distributiva têm como base a visão de Solow (1956) sobre o crescimento econômico e a necessidade de concentração para assegurar a poupança necessária ao crescimento. Traduzida como uma crítica à política econômica, essa orientação conceitual sugere a menor intervenção possível do Estado na economia e destaca as

distorções que uma distribuição forçada poderia trazer.

Entre as escolas que abordam a política econômica como algo que se deve avaliar à luz da experiência histórica, a visão sobre o papel da política distributiva se bifurca nas seguintes visões: aquela que propõe um antagonismo entre distribuição hoje e crescimento no futuro e aquela que vê na distribuição uma das alternativas para o crescimento.

Autores defendem a incompatibilidade entre manter altas taxas de crescimento e distribuir renda num curto espaço de tempo com base na observação do processo de substituição de importações do século XX na América Latina. Em determinado ponto da experiência, países como Argentina, Brasil e México teriam estimulado fortemente a demanda de consumo, sem que a infraestrutura econômica tivesse condições de responder ao desafio. Tais tentativas são classificadas como populistas, porque levadas adiante por governos que estabelecem identificação com as demandas populares por maior participação na renda, de forma desconectada com a elevação da produtividade ou da arrecadação de impostos e sem mensurar as consequências (DORNBUSH; EDWARDS, 1989).

Bresser-Pereira (1991) afirma que em alguma medida ou em determinado momento, o populismo econômico foi um traço comum às experiências desenvolvimentistas de diversos países latino-americanos. e deveria ser superado numa retomada do conceito e da ação estatal intervencionista no presente. Para evitar que o populismo condicione de forma negativa o crescimento, sugere que os governos não descuidem do equilíbrio fiscal e monetário ao formular suas propostas de desenvolvimento. Em suas propostas sobre o “novo desenvolvimentismo” sugere uma ênfase maior na política de câmbio em detrimento daquelas que possam levar a um descontrole de gastos públicos, como concessão de financiamentos com juros subsidiados a empresas.

A visão de que todas as experiências latino-americanas podem ser qualificadas como populistas é contestada por outros autores (FONSECA, 2014; CARNEIRO, 2012). Recorrendo às mesmas experiências históricas observam que nem sempre a distribuição integrou a experiência de crescimento. Embora os aspectos distributivos não fossem antagônicos à proposição, nas experiências nem sempre a distribuição de renda e desenvolvimento andaram juntos na concepção desenvolvimentista. Na história do desenvolvimentismo brasileiro, houve um momento em que o contexto político permitiu a continuidade da estratégia estatal de intervenção

sem que fosse dada continuidade ao processo inclusivo. Portanto, a interrupção da perspectiva desenvolvimentista do Estado não poderia ser associada de forma simplista à prática de medidas populistas. Problemas como descontroles fiscal e monetário não foram a marca do processo de industrialização substitutiva, mas questões episódicas e por vezes sem conexão direta com aquelas experiências. Postas as devidas ressalvas, vale caracterizar o que se chama de populismo econômico, tendo em vista a avaliação da política social do governo Lula.

Segundo Dornbush e Edwards (1991): “[...] entendemos como populismo uma experiência que enfatiza a redistribuição de renda e o crescimento e desconsidera os riscos da inflação e o financiamento inflacionário do déficit.” (DORNBUSH; EDWARDS, p. 151).

Algumas características unificam todas as experiências: uma motivação política - o baixo crescimento combinado a uma distribuição de renda socialmente desconfortável; uma leitura comum sobre a viabilidade econômica do projeto – a expansão será factível dada a capacidade ociosa da economia; uma abordagem sobre o impacto virtuoso sobre a demanda agregada que envolve aumentos salariais combinados à elevação do gasto público e uma condução que ignora restrições fiscais e orçamentárias.

O ciclo das experiências, também comum, inicia-se com um resultado positivo, aceleração da economia num curto espaço de tempo - em resposta aos estímulos de demanda proferidos - seguida de estrangulamentos que começam a se revelar – divisas, capacidade produtiva. Na sequência, um período de escassez e o reconhecimento da necessidade de interromper a experiência que fatalmente é corrigida por uma política ortodoxa.

Bresser-Pereira et al. (1991) conceituam o populismo econômico como uma experiência de política econômica em que se prioriza a distribuição, descuidando-se do equilíbrio fiscal e da inflação. Sachs (1991) afirma que essa é uma experiência com teor macroeconômico excessivamente expansionista, que necessariamente induzem a inflação elevada e desequilíbrios do balanço de pagamentos. Observa ainda a probabilidade de países com grande desigualdade de renda adotarem políticas desse tipo seria mais elevada. Nesses há uma resistência a elevar a tributação e realizar os ajustes fiscais necessários para suportar a distribuição, ao mesmo tempo em que há pequeno apelo para realização de políticas que favoreçam as exportações, reduzindo o poder de compra dos salários.

Uma característica seria comum às experiências populistas – o fato de que a distribuição

levada a efeito não se sustentar. As experiências de distribuição tomadas como populistas são precisamente aquelas em que não havendo outras alterações na política econômica que lhes dessem sustentação, tiveram que ser bruscamente interrompidas por políticas ortodoxas.

Resumidamente, o populismo econômico refere-se a experiências de distribuição que não mediram adequadamente as condições materiais para sua realização, tendo basicamente dado errado. Para os autores que analisam as experiências latino-americanas de populismo, a consequência é nítida – a um período como este sucede um forte ajuste recessivo, o que torna ainda mais vulnerável a situação dos mais pobres.

Dito de outro modo, não é propriamente a opção de política econômica distributiva que resume o populismo, mas o modo de colocá-la em prática, sem construir um contexto favorável ao investimento que absorva o impacto inicial de elevação da demanda por consumo.

Numa avaliação retrospectiva, essa não é certamente uma característica da política social do governo Lula, a qual foi acompanhada por taxas de crescimento econômico maiores que as médias do período anterior e que não comprometeram o desempenho do período subsequente. Os números do governo Lula o colocam bastante distante da descrição acima – seja porque desde os momentos iniciais do governo se revelou a intenção de manter inflação e déficit público controlados, seja porque o aumento salarial e a elevação do gasto público não se mostraram insustentáveis. Ao contrário, parecem ter atuado de forma virtuosa para conferir alguma longevidade ao ciclo de crescimento. Estaria essa experiência, então, mais afinada com a proposta de Furtado sobre apoiar o ciclo sobre a elevação da demanda interna? Esse é um dos pontos da investigação que segue.

Caso se interprete qualquer opção distributiva como distorsiva, a pressa em distribuir compromete o crescimento e somente se sustenta enquanto há alguma capacidade ociosa. Ao se aproximar do pleno emprego as possibilidades de o mercado de trabalho dinamizar a economia vão-se reduzindo e as contas públicas vão-se deteriorando. Poupança pública restrita e acumulação baixa condenam o país ao baixo crescimento. A formação da poupança exige concentração funcional da renda a favor do capital, sem o que a trajetória de crescimento torna-se insustentável.

Essa perspectiva se opõe diametralmente à visão keynesiana do funcionamento da economia. Para Furtado (1968) a acumulação é mero adiamento do consumo presente. Sem uma

política própria que lhe confira destinação ao investimento ela não tem um significado maior. Por isso é papel da política econômica manter os recursos aplicados na atividade econômica sempre.

Partindo de premissas diversas do *mainstream*, Furtado valoriza a distribuição como um mecanismo eficaz para dar continuidade ao crescimento. Chamado, em meio à estagnação da primeira metade dos anos 60, a se posicionar a respeito o autor elabora o que denomina problema estrutural da demanda global, defendendo a importância da distribuição dos ganhos de produtividade para a continuidade do crescimento do país ou sua retomada (FURTADO, 1968). Segundo sua interpretação, a distribuição está intrinsecamente relacionada com a dinâmica econômica. No Brasil a industrialização foi concentradora, realizada a partir de grandes unidades empresariais com tecnologia poupadora de mão-de-obra, sendo tais empresas filiais de outras, em cujo centro dinâmico seriam produzidas as tecnologias. Nosso desenvolvimento e o de outros países subdesenvolvidos assumiu uma natureza específica, caracterizada pela dificuldade de difusão do progresso técnico no país.

Assim, o projeto de industrialização brasileiro, embora induzido pela política econômica de longo prazo, não logrou transformar as estruturas sociais, superando seus desequilíbrios históricos. Daí a necessidade de se dar continuidade a uma política econômica indutora do investimento, mas que ao mesmo tempo seja indutora de igualação das condições sociais.

Portanto, o não antagonismo entre política social e política econômica em Furtado é algo intrínseco à sua concepção. Não é do papel regulador da macroeconomia cotidiana que ele trata, mas da capacidade de transformação estrutural. A preocupação central é com a segmentação estrutural da sociedade. Sua perspectiva sobre o desenvolvimento tem como horizonte a transformação social:

[...] O desenvolvimento, demais de ser o fenômeno de aumento de produtividade do fator trabalho que interessa ao economista, é um processo de adaptação das estruturas sociais a um horizonte em expansão de possibilidades abertas ao homem. As duas dimensões do desenvolvimento – a econômica e a cultural – não podem ser captadas senão em conjunto [...] Em benefício de que se faz o desenvolvimento? Em síntese: o desenvolvimento não é um simples questão de aumento de oferta de bens ou de acumulação de capital, possui ele um *sentido*, é um conjunto de resposta a um projeto de autotransformação de uma coletividade humana. [...] O ponto de partida do estudo do desenvolvimento deveria ser, não a taxa de investimento, ou a relação produto capital, ou a dimensão do mercado, mas sim o horizonte de aspirações da coletividade em questão. (FURTADO, 1968, p. 18-19).

Ao discutir o núcleo dinâmico do processo de desenvolvimento ele evidencia o fator econômico, numa leitura que se centra precisamente nos fatores produtivos. A forma assumida pela difusão do progresso técnico por toda a estrutura produtiva é o mecanismo principal do desenvolvimento. Esse processo depende da estrutura social e do modelo de industrialização de cada economia concreta, não sendo factível admitir que necessariamente os mecanismos de mercado assegurem a difusão. Nas economias subdesenvolvidas o progresso técnico é induzido pela demanda, não é um motor autônomo do desenvolvimento. Ele vem com as estruturas que produzem os bens substitutos de importações, copiando seus padrões de produção original, exercendo efeitos dinâmicos limitados sobre o entorno.

Dessa forma, ao apontar o problema de distribuição, o autor está dizendo da necessidade de políticas econômicas que garantam que os ganhos de produtividade, oriundos do progresso técnico se difundam por toda a estrutura produtiva, remunerando os fatores e beneficiando o conjunto da sociedade. Da mesma forma que tais ganhos são condição para o desenvolvimento da estrutura produtiva, sua apropriação pelos trabalhadores gera fortalecimento do mercado interno.

A proposição do autor é de uma transformação estrutural, a partir de políticas que enfrentem os diversos obstáculos presentes no contexto (1959), algumas das quais ainda constituem desafios presentes. Trata da necessidade de elevar a produtividade do trabalho através do acesso à educação. Levanta a necessidade de capitalizar as relações de produção no campo e melhorar as condições de acesso à terra – reforma agrária. Aborda ainda a necessidade de tornar a tributação progressiva em relação à renda e a necessidade de um aumento do nível salarial, ambas para fomentar a demanda doméstica. Identifica como problemática a dinâmica do que denomina capitalismo de grandes unidades, no tocante à difusão do progresso técnico e da retenção dos ganhos com exportações, para o que sugere uma maior regulação estatal sobre remessas de lucros.

Se analisadas em conjunto, as medidas propostas intentam uma transformação social bastante ampla, não se restringindo a compensações por medidas econômicas. Ao contrário, são o cerne de uma intervenção estatal de cunho estritamente econômico – nas estruturas produtivas e na distribuição funcional da renda do país. Trazendo as proposições do autor para os termos do debate sobre política social, dir-se-ia que as medidas sugeridas não são políticas focalizadas,

tampouco compensatórias. Não se colocam ao largo do modelo econômico, mas como eixos sustentadores de uma estratégia de crescimento baseada no mercado interno. O estado tendo aí o papel central de conformar a demanda doméstica, alargando suas possibilidades e tornando-a indutora do conjunto da economia, ao invés de voltada para o consumo da produção importada.

Não é a presença de capacidade ociosa o fundamento dessa. Essa visão não coaduna com a do autor, para quem, a demanda pode induzir a elevação da capacidade produtiva e transformação estrutural é o mesmo que desenvolvimento. Sempre estão presentes as duas dimensões do investimento enquanto demanda e ampliação de capacidade.

A história brasileira acabou por demonstrar que elevadas taxas de crescimento são atingíveis concentrando renda ao invés de distribuí-la. Esses fatos acabaram por desqualificar e ofuscar o pensamento cepalino que sugeriria a distribuição como caminho factível à continuidade do crescimento do país. Foi somente a redemocratização que abriu a perspectiva para retomada do debate. Ao aprovar uma constituição que afirmava a universalidade de diversos direitos sociais, tornando a política social uma questão de estado, a sociedade brasileira trouxe a seus próximos governos o desafio de conciliar política econômica e distribuição.

O desafio foi posto de maneira especialmente contundente na eleição do Presidente Lula, quando os elementos de uma agenda de reforma do estado já haviam sido cumpridos pelos antecessores (COSTA, 2014, Ensaio 1) e ainda os efeitos distributivos do fim da inflação já haviam sido absorvidos. O Governo Lula respondeu a essa demanda com sua formulação de crescimento econômico baseado no mercado interno. A forma específica assumida por essa resposta encontra-se tratada no item 3 desse Ensaio.

Se de fato a política social de Lula não teve o destino das estratégias distributivas de experiências populistas isso não implica concluir que tenha sido bem-sucedida no sentido de alavancar um ciclo de crescimento baseado na inclusão, que tenha representado, como na proposição original de Furtado (1968), uma alternativa sustentável de transformação estrutural pela via da inclusão no sistema produtivo, na participação em serviços públicos universais, na demanda de consumo.

Como se verá em tópicos seguintes, é possível identificar algum grau de articulação entre a política social brasileira do período e a opção de crescimento pela via do mercado doméstico. Mas seja pela extensão restrita seja pelo recorte, tal política não estimulou suficientemente a

estrutura produtiva a ponto de gerar impactos mais permanentes sobre o setor produtivo. Apesar disso, tão elevado era o grau de segmentação estrutural da sociedade brasileira que em poucos anos foi possível reduzir a dimensão estrutural da pobreza e assegurar taxas de crescimento em média mais elevadas que as do período recente.

Dito de outro modo, a articulação percebida entre política social e estratégia de desenvolvimento não tem, exatamente, a perspectiva da proposta por Furtado – cujo cerne era a distribuição por dentro do sistema produtivo. Não se nota no Governo Lula um movimento de contrabalancear a concentração da estrutura produtiva e bancária, da propriedade da terra ou da desconcentração funcional da renda. Existe um grau de avanço, mas esse se fez, como em outras frentes do governo pelas linhas de menor resistência. Na sequência desse trabalho retoma-se essa discussão, apresentando-se de que modo as políticas se articularam ou não.

Sem elaborar uma crítica direta à política econômica do período Bielschowsky revela sua percepção sobre sua insuficiência ao abordar as frentes que entende seriam nos tempos atuais capazes de cumprir o papel indutor que a industrialização teve no passado do país (BIELSCHOWSKY, 2012).

Seriam três grandes motores de desenvolvimento adequados à situação do Brasil, no sentido de promover o desenvolvimento pela via do fomento à demanda agregada – no cerne, a mesma ideia de Furtado: consumo de massa; os recursos naturais e os investimentos em infraestrutura. A inovação tecnológica é considerada pelo autor como algo que *per si* não é capaz de gerar escala para mobilizar uma economia com a dimensão da brasileira.

Reconhece no governo Lula a retomada de uma perspectiva de desenvolvimento, como disse Erber (ERBER, 2011) – a partir de certo momento predominou no governo a chamada convenção do crescimento derrotando a convenção da estabilização. Foram apresentados programas nessa direção, que o autor compreende como candidatos incompletos e desarticulados entre si a cumprirem ao papel de projetos de desenvolvimento para o país. Entende que não chegaram a lograr seus efeitos, uma vez que constituíram como estratégias segmentadas, tendo negligenciado frentes importantes de atuação.

Segundo Bielschowsky (2012), a desempenhar o papel indutor que a industrialização representou no passado do país, existem três frentes, que um projeto de desenvolvimento deveria incluir: a consolidação de um mercado de consumo de massa; a produção de infraestrutura, a

exploração e disponibilização de recursos naturais. Na sequência, identifica os desafios que a ação estatal deveria enfrentar na atuação. O fomento ao consumo interno deve ser adequadamente acompanhado de um apoio ao desenvolvimento da estrutura produtiva local, sem o que a demanda se voltará para as importações. Da mesma forma, a exploração das vantagens comparativas que o país detém em *commodities* deve ser acompanhada do desenvolvimento tecnológico necessário para assegurar boas sementes, as melhores técnicas de extração e cultivo. Devem-se assegurar mecanismos para que esse desenvolvimento tecnológico aconteça no país, sem o que a janela virtuosa que se abriu para as exportações brasileiras no último ciclo de expansão tende a não ser apropriada pelo país. Na questão da infraestrutura o papel da regulação seria central, cabendo-lhe assegurar a gestão dos recursos de energia, logística, fornecimento de água que fomentem a estrutura produtiva local a custos adequados e distribuam as benesses a toda a população.

Como se percebe, atualizando a pauta anteriormente identificada por Furtado, Bielschowsky (2012) propõe eixos de intervenção do Estado que melhorarão as condições sociais, pela via do fortalecimento do aparato produtivo e da maior participação no mercado interno. Uma visão também bastante ampla da articulação entre dimensão social e econômica.

Ao analisar documentos do governo, inclusive os citados pelo autor, identifica-se a intenção de exercer essa articulação. Ainda que a análise das medidas demonstre que isso se fez de forma parcial. Se houvesse um paradigma a classificar esse governo ele seria a convenção da inclusão – que deu o tom a todas as políticas sociais e às medidas econômicas, voltadas à inserção no mercado do segmento mais vulnerável da sociedade, não necessariamente pela via que mais potencializa as outras frentes de desenvolvimento levantadas por Bielschowsky (2012).

Teóricos do populismo econômico e estruturalistas têm em comum uma abordagem que focaliza o problema da distribuição de riqueza na sociedade. Na última apresentada, nota-se um corolário de que a distribuição é sempre condenatória do crescimento futuro. O aspecto enfatizado é que tanto gasto público quanto consumo representam demanda e o mesmo se diz dos gastos em investimento. O caráter transformador da estrutura produtiva representado pelo investimento ou o caráter transformador da estrutura social representado pelo gasto público não são enfatizados.

Na visão dos economistas estruturalistas, aqui representada pelas proposições de Furtado

e Bielschowsky, o crescimento pela via do mercado interno, tendo um apoio no estado através do estabelecimento da norma salarial e do caráter progressivo da tributação tem um papel civilizatório. E ainda, representa uma alternativa de crescimento. Não se desconsidera o impacto do investimento sobre a capacidade instalada e principalmente, não se ignora o papel central do progresso técnico no caminho da elevação da produtividade. A resposta à superação dos estrangulamentos provocados pelo aumento da demanda interna virá, no médio prazo, através dos ganhos de produtividade. Eles evitarão que se perpetuem pressões inflacionárias e sobre o balanço de pagamentos. A pergunta que emerge desse tipo de análise e que será a base da reflexão sobre o Governo Lula é qual a natureza dos gastos sociais públicos e políticas sociais adotados.

O debate precedente traz elementos para construir a abordagem para análise das políticas sociais do Governo Lula. Sempre procurando estabelecer a conexão com a estratégia de desenvolvimento, entende-se ser possível abrigar o que foi feito nos seguintes eixos:

- a) políticas para universalização de direitos: gastos sociais públicos voltados para o cumprimento dos direitos constitucionais; exemplos: gastos com saúde, educação, segurança, saneamento e segurança;
- b) políticas habilitadoras: ampliação dos conjuntos capacitatórios para inclusão de segmentos específicos em meios sociais, mercado consumidor e mercado de trabalho, através de regulamentação e/ou gasto público; exemplos: transferências de renda condicionadas (Bolsa Família) e não condicionadas (Benefício de Prestação Continuada da Previdência), políticas de cotas para acesso à educação, reconhecimento de remanescentes de quilombos; crédito consignado, financiamento à habitação popular, microcrédito produtivo e orientado;
- c) políticas de valorização do trabalho e da inserção produtiva, que são essencialmente regulatórias; exemplos; valorização do salário mínimo, programa de financiamento rural; desenvolvimento agrário; simplificação da tributação para micro e pequenas empresas.

A relação das políticas de valorização do trabalho com a estratégia de crescimento baseado no mercado interno é mais evidente. Entretanto, impactos positivos sobre o mercado interno podem advir da elevação dos pisos de benefícios previdenciários ou da dinamização do

mercado de construção civil provocada pelo PAC Habitação, por exemplo. Não esquecendo que a relevância social das medidas não tem necessariamente ligação com seu impacto econômico. Promoção de igualdade racial ou de gênero tem relevância que extrapola em muito os eventuais impactos que possam ter sobre o mercado. Apenas, o escopo desse trabalho se restringe ao desenvolvimento econômico e, portanto, somente o que diz respeito a isso será avaliado.

O mosaico de políticas adotadas tem consequências tanto para a capacidade fiscal do estado – políticas focalizadas costumam custar menos – quanto para o nível de crescimento que se atinge. No que segue, se procura avaliar as escolhas feitas pelo Governo Lula. Ao dizer escolhas, não se ignora que o rol final é fruto de pressões internas ao governo ou advindas dos grupos sociais mais organizados. E que se levam em conta além dos objetivos estratégicos também a viabilidade eleitoral das opções.

A correlação de forças que sustentou o Governo Lula, ou a leitura que dela fizeram seus formuladores de política, determinou também aqui que os avanços sociais se dessem pelas linhas de menor resistência (COSTAS, 2014, Ensaios 1 e 2) – sem alterar profundamente a estrutura tributária ou a estrutura agrária, com uma ênfase apenas indireta na distribuição funcional da renda. Portanto, com restrições ao avanço da generalização do estado de bem-estar social. Ao mesmo tempo, permitindo grandes avanços na redução da pobreza.

4.3 DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO PERÍODO: INDICADORES E INDÍCIOS

Esse tópico é dedicado a identificar a evolução social durante o período do Governo Lula, sob duas óticas: os indicadores que foram alvos das políticas sociais e os gastos sociais públicos. Januzzi (2005) obsevou que a construção de indicadores sociais no Brasil ainda padece de uma definição de critérios mais claros. Conceitos distintos, diversas metodologias de pesquisa e diferentes intervalos na coleta dos dados podem levar a distintas conclusões sobre o fenômeno que se quer abordar. Com a avaliação de políticas sociais não é diferente. Com a profusão de indicadores, o resultado da análise é fortemente influenciado pela seleção e pode levar a uma percepção fragmentada. A despeito do risco, foi feita uma escolha analítica baseada na exposição anterior sobre política social e na opção investigativa do trabalho: estabelecer suas peculiaridades e sua relação com a estratégia de desenvolvimento do governo Lula.

4.3.1 UMA VISÃO A PARTIR DE INDICADORES SINTÉTICOS

Para a análise da evolução dos indicadores toma-se inicialmente a análise de um indicador síntese utilizado pelo Fórum Nacional de Direitos Humanos – o Índice de Desenvolvimento Social (IDS) – e a análise de algumas séries temporais relevantes, com base na avaliação da presença de quebras estruturais nas mesmas (aplicação do teste de Bai Perron).

Segundo o estudo de Albuquerque (2010) os indicadores sociais brasileiros evoluíram de maneira muito positiva nos últimos 30 anos, demonstrando que o crescimento econômico traduziu-se em melhorias sociais. O autor obtém suas conclusões comparando a evolução de indicadores-síntese entre si. Nota que IDS evoluiu mais rapidamente que o PIB e o PIB per capita. Para a evolução do período em análise nesse artigo, é importante levar em conta a evolução do Índice de Inclusão Social, cuja metodologia e resultados Albuquerque apresenta no mesmo artigo (ALBUQUERQUE, 2010).

Trata-se de um número derivado do Índice de Desenvolvimento Social – uma composição de índices de saúde, educação, trabalho, rendimento e habitação. Trata-se de um indicador sintético, que tem como fundamento o conceito de inclusão social apresentado no item anterior desse ensaio. O índice atribui uma nota relativa de zero a dez a determinada unidade – cinco grandes regiões, unidades da federação, situação de domicílio – para três quesitos com igual peso; inclusão educacional, produtiva e digital. Cada um dos itens tem diversos componentes (ao todo doze), aos quais igualmente se atribuem pesos, segundo as taxas de participação. Apenas a título de exemplo (o anexo metodológico do referido artigo contém o detalhamento), cita-se que no item inclusão escolar computa-se a porcentagem de pessoas alfabetizadas e a porcentagem que relaciona idade e anos de estudo; na inclusão produtiva computa-se, entre outros, o grau de formalização das relações de trabalho; na inclusão digital a porcentagem de domicílios com telefone e microcomputador. As informações são oriundas de tabulações especiais de dados PNAD. Tanto o índice geral quanto o desagregado foram calculados para 2001 e 2008, podendo fornecer um retrato da situação de cada ano, que permite compará-los.

A evolução sugere ampliação da equidade de condições entre regiões do país e entre os habitantes de metrópoles e não metrópoles entre os dois anos. As principais conclusões da análise

dos dados apresentada pelo autor são:

- a) o processo de avanços sociais do Brasil está em curso nos últimos 30 anos; entretanto, o comportamento dos indicadores sociais não tem correlação direta com a evolução dos indicadores econômicos. O crescimento do Índice de Desenvolvimento Social foi maior nos anos 70, mas seu crescimento foi inferior ao do PIB e do PIB per capita, o que indica que o país tirou pouco proveito do crescimento para resolver suas desigualdades regionais naquele momento. Entre 1980 e 1990 ocorreu o inverso – com o desenvolvimento social crescendo mais rapidamente que o PIB; no período 2000 – 2008 a evolução foi concomitante;
- b) no período 2001 a 2008 o Índice de Inclusão Social variou mais que o PIB per capita, indicando que a melhoria social foi avançou mais que o crescimento nesse intervalo – com taxa anual de crescimento de 5,3% contra 2,3% do PIB per capita. As maiores taxas de crescimento foram observadas nas unidades de análise que tinham menores IIS, mostrando que o processo levou à redução das desigualdades;
- c) a despeito da redução verificada a escala de inclusão social ainda apresenta um leque de situações que vai de médio alto a baixo IIS. O Sul metropolitano lidera o *ranking*, enquanto estados do Nordeste e Nordeste Rural encontram-se nas piores posições, abaixo da média do país;
- d) quando se tomam os três componentes do Índice percebe-se que a maior evolução se deu no componente informação e comunicação, que cresceu 56,6%, um possível resultado da expansão da renda e do crédito aos segmentos mais pobres; educação e conhecimento foi o componente que menos avançou, crescendo apenas 32%. O coeficiente de variação dos três componentes por regiões teve uma queda significativa, mostrando que também nesse quesito houve redução das disparidades regionais.

4.3.2 POLÍTICA SOCIAL E DESENVOLVIMENTO – A PERSPECTIVA TEMPORAL

O indicador desenvolvido por Albuquerque (2010) oferece uma visão horizontal, diferenciando a configuração social de cada unidade espacial, num mesmo ponto do tempo.

Como foi demonstrado pelo próprio autor que o avanço social não coincide necessariamente com o crescimento da economia, a melhoria mais significativa de uma unidade ou região em relação às demais pode indicar a eficácia de políticas sociais ativas. A melhoria poderia decorrer de fatores inteiramente alheios à política praticada, ou ser progressiva, representando a continuidade de um processo anterior. Para responder a tais questões apresentam-se a seguir os dados em perspectiva temporal.

Embora importantes para um mapeamento do desenvolvimento regional, os resultados do estudo de Albuquerque contribuem pouco para os propósitos assumidos nesse trabalho: averiguar se houve uma evolução social que distinga o período analisado da trajetória anterior; verificar a conexão entre essa evolução e a política adotada, essa última materializada em duas formas principais: gasto público e regulamentação com coordenação. Finalmente, procurar, através do comportamento das séries - especialmente a de gastos públicos - identificar como se manifestou a intenção de crescimento com inclusão nesse comportamento. Séries como crédito consignado, crédito direcionado e salário mínimo real são significativamente influenciadas pela regulamentação.

Articulando informações sobre evolução do gasto público – geral e social - e de diversas séries temporais de indicadores sociais, procura-se estabelecer a correlação entre a política praticada e os resultados obtidos. Essa escolha permite ainda identificar em quais tópicos houve maior avanço e sempre que se dispõe de séries mais longas, permite ainda verificar se houve quebras estatisticamente significativas pode-se corroborar a hipótese de que o governo atual assumiu trajetória distinta dos anteriores. Um terceiro elemento será levado em conta na análise: a expansão do crédito. Embora não seja usualmente considerado como elemento de política social, o crédito, em especial a expansão do direcionado, foi elemento central da política praticada.

Um desafio importante da pesquisa foi a obtenção dos dados. Embora abundantes, são produzidos pelas mais diversas instituições, havendo interrupções e poucos dados no período em análise, que possam ser comparadas com um período mais recente. Diversas séries têm intervalos anuais, há descontinuidade e mudanças de conceitos nos últimos anos. Esse perfil dificultou que se priorizasse a análise de quebras estruturais, que era a intenção inicial, para boa parte dos dados. Por outro lado, essa dificuldade estatística é de fato uma das faces do problema que se

quer analisar, porque:

- a) características sociais são estruturais, mudando bastante lentamente; daí os grandes intervalos de coleta – usualmente evoluem em determinada direção, não sendo sujeitos a sazonalidades;
- b) políticas sociais por sua vez, à exceção das previstas constitucionalmente, variam com as prioridades governamentais, gerando descontinuidades na séries.

Levando em consideração a classificação de política social mencionada acima, obtiveram-se dados de distintas fontes, referentes à evolução dos anos 90 até o período atual, sempre que disponíveis. Quanto a políticas criadas no governo Lula tomou-se dados anuais até o último ano disponível. Os bancos de dados pesquisados foram: IPEADATA, para séries de indicadores sociais diversos; BCB- Séries Temporais, além dos seguintes relatórios: BCB- Relatório de Economia Bancária e Crédito 2010; Boletim Regional do Banco Central abril- 2011; Estudo Especial Panorama de Microcrédito out- 2014; Boletim de Política Social do IPEA – anos 2002 a 2012.

A partir da coleta de dados secundários nas fontes mencionadas, foram construídos gráficos e tabelas incluindo desde a evolução de indicadores sociais e de mercado de trabalho até a evolução do mercado de crédito, onde se observaram mudanças significativas a partir do governo estudado.

A evolução das variáveis no tempo foi o corte adotado em todos os casos. Entretanto, algumas das séries estavam incompletas, algumas com dados gerados por interpolação. As fontes de informação são bastante diversas. Procurou-se reproduzir abaixo de cada tabela ou gráfico a síntese metodológica apresentada pela própria instituição (fonte), obtida no local de acesso aos dados. Sempre que disponíveis, foram trazidos dados nas séries para períodos anteriores ao Governo Lula, de forma a estabelecer comparações. Séries em reais foram convertidas a reais constantes pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna, da Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI/FGV). Os dados trabalhados foram dispostos nos Apêndices. Também integraram o material pesquisado tabelas e gráficos extraídos de relatórios do Banco Central, mantidos com seu teor e forma originais e dispostos nos Anexos A a C.

Embora diversas em forma e conteúdo, as informações coletadas permitem compor uma

visão do que foi a política social do Governo Lula. A interpretação conjunta das mesmas lhes confere significado e é a principal contribuição desse trabalho.

Embora o rol de políticas sociais de qualquer governo envolva uma gama bastante ampla de ações, foram enfatizadas nesse estudo somente aquelas cujo impacto na dinâmica econômica seja mais direto. Isso não implica desconsiderar o papel para o desenvolvimento em sentido mais amplo de políticas afirmativas, raciais ou de gênero, estabelecidas nos anos recentes e expressivas no governo em análise. ⁶

A interpretação dos indícios e sua confrontação com as intenções expressas da política contribuirão para a resposta às seguintes questões: ela representa ruptura em relação à trajetória de avanços sociais do país? Em que medida havia intenção de articulá-la à estratégia de crescimento?

4.4 POLÍTICA SOCIAL DO GOVERNO LULA: INTENÇÕES E CARACTERÍSTICAS

Nesse tópico, procuram-se os nexos entre intenções manifestas, gastos públicos e regulação. Mais que apresentar evolução de séries de dados esse item busca articular sua análise com a política social e econômica do período correspondente.

4.4.1 OS DESAFIOS DE FAZER AVANÇAR A DEMOCRACIA

A análise a seguir ampara-se nas informações contidas nos anexos e apêndices desse trabalho, contrapondo-as aos princípios estratégicos enunciados nos documentos oficiais sobre o papel da política social.

A erradicação da pobreza como uma das faces do modelo de desenvolvimento foi reiterada nos discursos presidenciais desde a posse. No discurso do Presidente da República, pronunciado na cerimônia de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento foi dito: “Crescer de forma correta é crescer diminuindo as desigualdades entre as pessoas e entre as regiões, é crescer distribuindo renda, conhecimento e qualidade de vida.” (SILVA, 2007).

Entre 2002 e 2012 o número de pessoas abaixo da linha de pobreza se reduziu pela metade (contra uma queda inferior a 0,5% em igual número de anos imediatamente anterior). A

parcela da população em situação de extrema pobreza caiu 48% (contra queda de 30% entre 1992 e 2002). No mesmo período, a renda média domiciliar per capita cresceu 40%, enquanto a participação dos 20% mais pobres na renda subiu um terço. Em igual período imediatamente anterior o crescimento da renda também foi expressivo – de 29%, mas a renda dos mais pobres aumentou menos (7,1%). Como desdobramento, o coeficiente de Gini caiu 10% no período, contra uma ligeira elevação no período imediatamente anterior. Pela magnitude dos números, aponta-se uma ruptura de comportamento coincidente com a mudança de governo.

Os indicadores de robustez do mercado interno – grau de informalidade do mercado de trabalho e taxa de desemprego – evoluíram positivamente no período recente. A informalidade caiu 10% entre 2008 e 2013. A taxa média anual de desemprego teve uma trajetória de oscilações. Apresentou os menores índices nas regiões metropolitanas e não-metropolitanas entre 1993 e 1995 (logo após Plano Real) e novamente com quedas sucessivas a partir de 2008, tendo patamares mais elevados no início dos anos 2000.

Refletindo a entrada de profissionais menos qualificados ou pior qualificados no mercado de trabalho, a rendimento médio real caiu entre 2003 e 2010 cerca de 4%, contra 2,6% no período total entre 2002 e 2010. Esse é um fenômeno usual nos momentos de crescimento econômico.

O comportamento do chamado núcleo duro do mercado de trabalho, em geral, o mais formalizado – a indústria não tem uma trajetória claramente ascendente. Quando se plotam os dados trimestrais de horas pagas na indústria com os dados trimestrais de rendimentos médios nota-se que variam sazonalmente, usualmente na direção oposta. Os índices atuais de ambos cresceram em relação a 1992, mas com diversas reduções ao longo do período considerado.

A melhoria verificada nos indicadores de vida – mortalidade infantil e esperança de vida ao nascer – que vem ocorrendo desde 2000 foi continuada nos anos mais recentes, o segundo indicador superando em 2012 os 74 anos de idade. A mortalidade infantil, mesmo que ainda alta, vem caindo gradativamente (em torno de 5% ao ano desde 2000), atingindo 15% em 2012. A evolução positiva desses indicadores apresenta-se anteriormente ao governo em análise, decorrendo de circunstâncias independentes de política governamental. São possivelmente atinentes ao processo de expansão de direitos, que foi ratificado pela promulgação da Constituição de 1988.

O governo Lula ocorreu em plena consolidação do estado democrático de direito, no qual

a previsão de universalizar acessos a educação, saúde, seguridade, direitos de trabalho prevista no texto estava em processo de consolidação na sociedade. O referido processo avançou a passos lentos dos governos Collor a Cardoso, por razões que vão da crise inflacionária às convicções sobre papéis do estado. O avanço do papel social do estado, pleiteado pelo movimento constituinte, incluído na Constituição, ganha maior ênfase no governo em estudo.

Dessa forma, no tocante a esses itens o que é interessante verificar é se nota-se uma ruptura nas séries de gastos no sentido da ampliação, que possa ser atribuída a intervenções diretas do governo ou iniciativas governamentais levadas ao Congresso. Como nos casos dos fundos de educação básica e da ampliação de vagas universitárias. O aumento do patamar de gastos em qualquer das políticas pode implicar em aumento de sua significância social, com distintos impactos sobre a economia.

4.4.2 CRESCIMENTO COM INCLUSÃO

Nos documentos oficiais, a intenção de promover redução de desigualdades e realizar inclusão social – nos serviços, no crédito, no mercado foi manifesta explicitamente, na orientação à estratégia, tanto da primeira quanto da segunda gestão: “O social é o eixo do projeto de desenvolvimento. Os programas dirigidos à inclusão social e à redistribuição da renda são uma absoluta prioridade do governo federal.” (BRASIL, 2003, item 54).

A Agenda Social compreende um conjunto de iniciativas prioritárias, com ênfase: nas transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares; no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos; na cultura e na segurança pública. A prioridade é a parcela da sociedade mais vulnerável. (BRASIL, 2007, p. 13).

Essa opção tem dois elementos dignos de nota e que não são comuns a todas as experiências desenvolvimentistas: a política social aparece como eixo da estratégia; ela se articula ao projeto de crescimento apresentado:

As políticas sociais viabilizam o consumo popular ao aumentar o poder aquisitivo das famílias e reduzir a pressão da oferta de mão de obra sobre o mercado de trabalho, favorecendo a transmissão dos aumentos de produtividade aos salários. (BRASIL, 2003,

p. 17).

O conteúdo da política social modifica-se entre a formulação dos dois planos de desenvolvimento de médio prazo – os PPAs 2004-7 e 2008-11. Enquanto no primeiro a ênfase recai sobre combate direto à pobreza e ações para inclusão no mercado consumidor, no segundo, apresentam-se as ações do PAC como eixo articulador e dá-se centralidade às ações de educação:

No âmbito da Política Nacional de Juventude (PNJ) serão integradas as iniciativas para a faixa etária de 15 a 29 anos, com foco em três eixos: elevação da escolaridade; qualificação social e profissional e desenvolvimento humano, esse último conjugando ação comunitária, esporte, lazer, cultura e inclusão digital. (BRASIL, 2007, p.14).

Por outro lado, o segundo ciclo de planejamento governamental vem reforçar a concepção de que inclusive as políticas focalizadas são estratégicas, na medida em que habilitam os beneficiários ao mercado consumidor e são passo inicial no rumo da cidadania. No documento onde se apresentam as diretrizes do PPA de 2008 a 2011 registrou-se:

A Agenda Social para o próximo período promoverá as alternativas de emancipação para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família por meio da integração de políticas de acesso à educação, à energia, aos produtos bancários, ao trabalho e à renda, viabilizando a continuidade da redução da pobreza e da desigualdade. (BRASIL, 2007, p. 2).

Ademais, nem todos os elementos enunciados foram levados adiante com a mesma ênfase. Também na política social, como na industrial, percebe-se que da estratégia inicial bastante ampla focalizou-se em itens cuja implementação implicava menor enfrentamento a interesses instituídos. No documento que apresenta as diretrizes do PPA em 2004, lê-se, no item 37:

[...] há uma série de outros instrumentos [...]: aumento da progressividade da estrutura tributária; redução dos preços de bens e serviços essenciais, [...]; medidas de estímulo à concorrência, voltadas à repressão de atitudes monopolistas; estímulos à desconcentração da propriedade, em particular através da reforma agrária e do acesso dos mais pobres à moradia de qualidade; medidas voltadas à ampliação da poupança da parcela mais abastada da população [...]; medidas voltadas à absorção de trabalhadores menos qualificados. (BRASIL, 2003, p. 12-13).

Se na formulação oficial todas as medidas citadas são exemplificativas, na prática o

governo optou por realizar sua opção distributiva com medidas que afetam renda e rendimento, não interferindo na estrutura de propriedade, distribuição funcional da renda ou estrutura de concorrência empresarial. Valeu-se do gasto público direto para ampliar o leque de benefícios concedidos e os valores aplicados. Utilizou a regulamentação para fomentar o mercado de crédito e a valorização da remuneração do trabalho.

Finalmente, para os fins almejados interessa destacar o cunho social de algumas políticas que poderiam ser inicialmente identificadas como políticas econômicas. Tais como a política de financiamento habitacional do PAC, a política de apoio aos segmentos do complexo industrial da saúde e bens de capital – que barateariam bens e serviços no mercado doméstico. Essas últimas parecem ser a contribuição específica desse governo para a formulação de política social e mais ainda para a materialização de sua própria visão.

Ao falar em estratégia não se está sugerindo um grau de articulação complexo e onisciente dos efeitos de todas elas, mas a possibilidade de interpretar que a ênfase dada a cada uma das políticas de estado já em curso teve relação direta com os objetivos específicos traçados por esse governo. Significa dizer que se reconhece no Governo Lula a intenção de direcionar o crescimento da economia impulsionando-a a partir do mercado interno. Que reconhece a possibilidade e intenta fazê-lo, através de regulamentação ou gasto direto de valer-se da política social para obter seu fim – o desenvolvimento com inclusão. Não implica supor que o tenha conseguido ou que ao manifestar tal intenção tenha ampliado direitos de maneira significativa ou distinta do que o fizeram seus antecessores.

Sobre as políticas sustentadas com despesas vinculadas observa-se que cresceram, embora nesse caso específico seja difícil correlacionar esse resultado com a orientação política de qualquer governo exatamente porque constitucionalmente são gastos protegidos de discricionariedade.

Quando se consideram as medidas de regulação e estímulo ao mercado de trabalho e de estímulo à formalização de empresas, percebe-se que houve uma nova conotação a isso que a CF previu como políticas sociais. É dessa nova conotação que se pode dizer que teve papel promotor do crescimento. O avanço pelo caminho de afirmação dos direitos sociais pode não ser uma ruptura mas pode ser reconhecido como aceleração do processo e aprofundamento dos mecanismos.

Mesmo incluindo em suas diretrizes a perspectiva de elevação da produtividade e aumento da qualificação profissional como táticas de assegurar a inclusão social, o conjunto de medidas adotadas claramente priorizou a inclusão via mercado consumidor.

O governo apresentou à nação em documentos e discursos oficiais a sua visão sobre o sentido do desenvolvimento e da centralidade da opção social. No discurso de 22 de janeiro de 2007 o presidente disse:

Aqui não se cresce sacrificando a democracia, aqui não se fortalece a economia enfraquecendo o social, aqui não se cria ilusões de distribuir o que não se tem, nem de gastar o que não se pode pagar. Aqui, o econômico, o político e o social estão plenamente enlaçados em um moderno projeto de nação. (SILVA, 2007).

4.5 POLÍTICA SOCIAL E ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO

Com tais observações, passa-se a apresentar a avaliação que se pode obter a partir dos dados, dispostos no apêndice I e nos anexos A e B deste Ensaio.

4.5.1 HABILITAÇÃO AO CONSUMO NO CERNE DA ESTRATÉGIA

As políticas de inclusão via consumo envolveram tanto medidas de gasto direto governamental quanto regulamentação indutora do mercado. No primeiro caso, a atuação foi mais de ampliar a dimensão de obrigações estatais já estabelecidas – elevar valor ou extensão dos benefícios previdenciários e assistenciais.

Houve um crescimento expressivo no número de benefícios totais e assistenciais (que não resultam de contraprestação prévia) concedidos entre 2003 e 2013 – de 43% e 80%, respectivamente. Essa trajetória de expansão foi desencadeada no governo anterior, quando os aumentos no número de benefícios concedidos foram de 54% no total e 85% em assistenciais. A visão de que a expansão de direitos é anterior ao atual governo é confirmada quando se toma a trajetória anual do benefício de prestação continuada concedido a deficientes, que teve expansão de 220% entre 1996 e 2002, contra 55% em igual período posterior. Houve durante o Governo Lula uma política de valorização dos benefícios, que resultou numa elevação de 37% no valor real médio total, contra uma valorização de 6% no valor real médio entre 1993 e 2003.

A ampliação do valor dos benefícios – em especial os previdenciários - tem relevância na dinamização dos mercados locais mais distantes dos centros econômicos dinâmicos, nos quais as aposentadorias representam a principal forma de poder de compra.

Criado em 2004, unificando políticas iniciadas pelo governo anterior, o Programa Bolsa Família – de transferência de renda condicionada – consiste na política social mais conhecida do Governo Lula. O crescimento mais expressivo, em termos de número de benefícios concedidos, deu-se quando da implantação – o crescimento acumulado dos atendidos entre 2005 e 2006 somou 58%, tendo incrementos significativamente menores a partir daí, exceção feita a 2009 (crescimento de 17%). Em termos de gastos do governo com o programa, os gastos reais de dezembro – que representam o total de cadastrados do ano em curso – tiveram crescimento de 87% até 2009. No ano seguinte, os gastos não acompanharam a variação da inflação, caindo mais de 5% em termos reais. Em valores reais, o desembolso do governo Lula no programa ultrapassou R\$6 bilhões de reais.

Embora o aspecto mais destacado pela mídia na política social de Lula seja o focalizado – combate à extrema pobreza – uma análise do gasto público mostra que essa não foi sua única faceta, mas apenas a mais popular.

Os programas de transferência condicionada são concebidos para reduzir os efeitos da pobreza entre gerações – sob a hipótese de que a permanência na escola e os cuidados básicos com a saúde aumentarão a expectativa de renda dos filhos em relação aos pais. No caso brasileiro, onde a densidade econômica é regionalmente bastante díspare, esse programa teve ainda um papel de atenuar as desigualdades regionais. Juntamente com os benefícios previdenciários, aumentou a apropriação e a circulação de recursos nas regiões menos desenvolvidas.

A elevação da renda disponível provocada pelo conjunto das medidas teve efeitos positivos na atividade econômica, inclusive no mercado de trabalho (KREIN, 2012).

É nas medidas indutoras, porém, que se percebe maior adesão aos objetivos estratégicos: elevação do salário mínimo, ampliação do crédito rural, criação das contas simplificadas, regulação do microcrédito produtivo orientado, ampliação do crédito habitacional, com o programa de moradia popular e ampliação do crédito imobiliário, com a mudança da legislação.

A preocupação com a redução da pobreza – posta no centro da estratégia - refletiu-se na

abordagem dada a mercado de trabalho, calcada na expansão da base – ampliação do número de participantes e da renda de base. Os maiores incentivos foram dirigidos aos setores de construção e pequenos negócios, grandes empregadores, mas com baixa exigência de qualificação e baixa produtividade.

O salário mínimo é considerado pelos estudiosos do mercado de trabalho como um importante balizador (MATTOSO; BALTAR, 1997; DEDECCA, 1991). Ao definir para os empregadores públicos e privados o piso a ser praticado, induz a elevação do salário praticado nas ocupações mais qualificadas. Além disso, provoca os setores intensivos em trabalho a procurar elevação da produtividade para comportar os aumentos de custos. O governo Lula atendeu a uma antiga reivindicação do movimento sindical estabelecendo uma política de aumentos reais sucessivos do salário mínimo.

O crescimento do poder de compra do salário mínimo vinha acontecendo no período anterior, em especial em razão do controle inflacionário, entretanto, em menor intensidade. A variação média do salário mínimo em reais constantes foi de 93% entre 2003 e 2010, contra um crescimento real médio de 32% entre 1995 e 2002. Em dólar paridade do poder de comprar (PPC) o crescimento foi de 164%, no período 2003-10 contra 47% entre 1995-02. Em qualquer das medidas, o crescimento do salário mínimo do último período é superior ao do PIB no intervalo correspondente, manifestando-se uma clara intenção distributiva. O fato de tais aumentos terem coexistido com uma trajetória de crescimento demonstrou que, ao contrário da tese do populismo econômico apresentada, isso significou mais estímulo que entrave à economia.

Inclusão financeira foi outra política explicitada nas diretrizes inclusivas constantes dos documentos oficiais. Modalidades de crédito a pessoas físicas - tais como contas simplificadas e crédito consignado - ao lado da regulamentação dos correspondentes bancários, permitiram ampliar a demanda, ao mesmo tempo em que trouxeram maior segurança aos ofertantes de crédito. Após um período inicial de elevação da inadimplência média, o mercado de crédito foi se regulando via taxas de juros praticadas, consolidando as modalidades.

Dois dos aspectos que restringem a concessão de crédito a pessoas físicas e jurídicas de baixa renda ou faturamento são: dificuldade de ofertar garantias aos agentes financeiros e dificuldade de apresentar um histórico de informações (relacionamento bancário anterior) que permitam aos agentes avaliar o risco do crédito. Dessa forma, embora tecnologicamente seja um

dos mais avançados do mundo, o sistema financeiro brasileiro mostra-se ainda bastante excludente. Para ampliar o acesso a crédito a pessoas de baixa renda e microempreendimentos, o Governo Lula atuou alterando a regulação bancária. Foi instituída normatização obrigando os bancos a aplicar parte dos recursos compulsórios em microcrédito (Ensaio 1) bem como foi instituída a modalidade que permite descontos em conta, baseados no recebimento de salários e proventos, a aposentados, funcionários públicos e posteriormente empregados do setor privado. O advento da conta simplificada complementou esse quadro.

Como decorrência dessa nova regulação, houve uma alteração significativa do perfil de concessão de crédito no país. Entre 2004 e 2013 o crédito pessoal – medido pelos saldos das operações contratadas em janeiro - se elevou de R\$ 31 bilhões para R\$209 bilhões, enquanto o consignado teve um crescimento ainda mais expressivo – de R\$ 9,7 bilhões para R\$ 139,7 bilhões, aproximadamente.

O crescimento médio real do crédito consignado no país foi de aproximadamente 1100%, sendo que as regiões Sudeste e Sul tiveram um crescimento acima da média nacional. Em 2013 o consignado já era a segunda modalidade mais relevante nas carteiras bancárias com clientes pessoas físicas, abaixo apenas do habitacional.

O microcrédito a pessoas físicas foi estimulado a partir da regulamentação das contas simplificadas – mais uma porta de entrada do cidadão no sistema bancário, criando oportunidades para movimentações de recursos posteriores. Além disso, criou-se o programa de microcrédito produtivo e orientado, cuja principal distinção em relação ao anterior é a apresentação pelo empreendedor de uma proposta de negócio, posteriormente acompanhada pelo agente de crédito. Com requisitos simplificados em termos de exigências de garantias e com a possibilidade de aplicar nesse item uma parte dos depósitos compulsórios, o Banco Central acabou criando condições para que os bancos comerciais entrassem nesse mercado.

Nesse nicho de mercado é comum que os empreendimentos não se distingam dos gastos pessoais e familiares. Por isso, quando se observam as estatísticas, nota-se que em 2013 dos menos que seis milhões de reais aplicados, noventa e cinco por cento (95%) do microcrédito foi concedido a pessoas físicas. O valor médio do tíquete era de um mil seiscientos e oitenta reais (R\$1680,00) para pessoas físicas e de dois mil e oitocentos reais (R\$2.800,00) para as jurídicas. Embora a legislação que o regulamentou seja federal, os dados demonstram que a aplicação tem

conotação fortemente regional. Em 2013, o Nordeste detinha cinquenta e dois por cento (52%) do valor da carteira de microcrédito do país, contra vinte e três por cento (23%) do Sudeste e dezoito por cento (18%) do Sul. Dessa forma, esse mecanismo contribuiu para que a renda gerada no país circulasse mais por regiões de menor densidade econômica, somando-se a estratégias anteriores.

4.5.2 ESTÍMULO AO INVESTIMENTO PELA VIA SOCIAL

Quase um refrão da estratégia manifesta oficialmente, a melhoria dos indicadores sociais foi posta como finalidade também no programa de estímulo ao investimento criado pelo governo – O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, conforme discurso do presidente no lançamento, em 22 de janeiro:

Na área da infraestrutura, junto com medidas nas áreas tradicionais, estamos introduzindo um novo conceito: o de infraestrutura social. É assim que passamos a denominar investimentos em alguns setores, como: habitação e saneamento, transporte de massa, além de determinados programas de água e eletricidade, como o Luz para Todos, que representam, de forma direta, melhoria da qualidade de vida da população mais pobre. (BRASIL, 2007).

A articulação prevista nesse enunciado acabou materializando-se na construção da política urbana, através de três mudanças institucionais relevantes: a criação do Conselho das Cidades, a criação do Ministério das Cidades, como instância articuladora de todas as ações, o conjunto de normativos que viabilizou a recuperação do crédito ao setor habitacional e imobiliário.

O modelo de gestão compartilhada – entre diversas instâncias governamentais e representantes da sociedade civil – foi instituído pela Constituição para as políticas sociais tradicionais e estendido por esse governo à política urbana. Além de proporcionar maior transparência e controle sobre a alocação de gastos públicos, permite que as diretrizes tornem-se mais aderentes às distintas necessidades locais. A implantação do Conselho respondeu a pressões dos movimentos sociais que foram ganhando corpo nos anos 90 e apoiaram Lula na campanha, gerando compromissos.

A proposição que orientou a criação do Ministério foi a de articular os diversos aspectos da política urbana – habitação, saneamento, transportes, conceitualmente uma evolução em relação às políticas anteriormente praticadas no país. O maior desafio e que também recebeu

maior ênfase era o problema do déficit habitacional, em especial entre os segmentos de baixa renda.

O governo anterior havia adotado medidas para evitar que se repetissem os problemas financeiros que acabaram por levar à extinção do BNH, concentrando a gestão dos recursos do FGTS na Caixa Econômica Federal e restringindo o crédito. Se por um lado, isso preservou os recursos do fundo, por outro, ampliou a defasagem entre oferta e demanda por moradias na parcela mais pobre da população (BONDUKI, 2008).

O governo Lula encontrou no FGTS uma fonte volumosa e preservada para a execução da política habitacional popular, ao lado da prática de municípios e estados de alocar recursos fiscais a essa mesma finalidade. Articulou as duas fontes no sistema de financiamento habitacional, num modelo em que recursos sem custo de captação (fiscais) eram utilizados para subsidiar os segmentos mais vulneráveis e combinados aos recursos do fundo para o restante da política. O modelo foi consolidado no Programa Minha Casa minha Vida.

Para estimular a participação do setor privado, em especial dos bancos, combinaram-se uma série de alterações nas resoluções do Conselho Monetário Nacional além de uma lei específica – a Lei 10391/04. A destinação pelos bancos de mais de 60% dos recursos captados para poupança em crédito imobiliário foi uma medida relevante. No lado das garantias, a nova lei permitia utilizar a cédula de crédito imobiliário, um título auto-executável, o que ampliou a segurança dos bancos para entrar no negócio. Na mesma lei, a afetação do patrimônio pelas incorporadoras cumpriu também o papel de ampliar a segurança do financiamento. Foi também proibida a utilização de cláusulas de limite do endividamento ao comprometimento de um percentual da renda.

Essa lei foi bastante controversa e contestada especialmente pelos movimentos de defesa dos consumidores. O efeito sobre o mercado de crédito, entretanto, foi notório. A manutenção do texto da lei confirma a opção desse governo por políticas cujo resultado final favoreça a camada mais vulnerável da população, ainda que confrontem alguns interesses dos segmentos médios.

Além de uma expansão sustentada do crédito, os bancos se aproximaram gradativamente do cumprimento da porcentagem legal de aplicação nesse segmento.

A estratégia de fomento à economia via setor de construção conciliava objetivo social e econômico de forma bastante harmoniosa – gerando empregos em grande volume para o

segmento de baixa qualificação e fomentando empregos a partir daí.

A articulação da política urbana da forma desenhada permitiu uma integração virtuosa entre o interesse social e estímulo ao mercado. Foi dito que uma das consequências do ajuste feito pelo governo Cardoso foi a ampliação do déficit habitacional. A razão principal disso foi que ao deixar o crédito imobiliário administrado por critérios essencialmente bancários passaram a ser privilegiados os financiamentos a imóveis prontos – os quais poderiam servir de garantia. Isso afastou a política creditícia da oferta de novas moradias e desestimulou o mercado da construção civil, restringindo seus efeitos multiplicadores sobre a renda e a geração de empregos.

Ao combinar a redução do risco de crédito com programas habitacionais locais e geridos de forma tripartite – governo federal, agente de crédito, municípios – tais objetivos foram reconciliados.

Os dados do Relatório de Economia Bancária e Crédito de 2010, do Banco Central (Anexo A), contendo informações de 2002 a 2010, permitem uma visão dessa evolução.

Entre 2002 e 2010 houve expressiva elevação das aplicações imobiliárias, sendo que no período as aplicações a taxas de mercado cresceram duas vírgula seis (2,6) vezes, enquanto as aplicações no habitacional – taxas subsidiadas – cresceram mais expressivamente, cinco vírgula sete (5,7) vezes. No mesmo período o cumprimento da exigibilidade de aplicação pelos bancos evoluiu significativamente, de quarenta por cento (40%) para noventa e oito por cento (98%) em 2010. Inclusive entre instituições privadas a evolução foi significativa. Nota-se que o mercado de títulos ainda é uma fonte pouco significativa para o financiamento do setor – mantendo-se em aproximadamente 8% do total de fontes, sendo a poupança – entre livre e compulsória – a mais significativa. A aplicação compulsória tem sido a forma de assegurar a disponibilidade, ante um mercado de capitais pouco maduro. O saldo de operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS evoluiu de cinquenta e um por cento (51%) entre 2002 e 2010. Apesar do grande crescimento de aplicações, a representação destas na arrecadação se reduziu. Eram setenta e seis por cento (76%) dos depósitos em 2002 e cinquenta e seis (56%) em 2010. A elevação do volume arrecadado é decorrência das maiores taxas de crescimento da economia e da maior formalização do mercado de trabalho no período. Entre as modalidades, habitacional segue sendo a prioritária, apesar do crescimento de aplicações em saneamento e infraestrutura.

Também relacionados ao direcionamento de crédito voltado à realização de sua política social, estão a obrigação de aplicação de percentual de recolhimento compulsório em microcrédito e de parcela dos depósitos à vista em crédito rural.

A aplicação compulsória foi o mecanismo utilizado para materializar o programa de microcrédito produtivo orientado regulado no início da gestão. A escassez de dados sobre desempenho do programa sugere que o mesmo teve um desempenho pouco significativo. O elevado custo unitário e o maior risco desse tipo de operação tornaram o estímulo da regulamentação insuficiente para induzir o mercado a atuar como esperado. Já o crédito pessoal para pessoas físicas em pequenos volumes (até dois mil reais) teve melhor desempenho, conforme já apresentado.

Nota-se que a principal fonte de financiamento rural é o recurso obrigatório, que desde 2002 até 2010 responde por aproximadamente cinquenta por cento (50%) do valor desembolsado. A parcela mais significativa do financiamento parte ainda do Banco do Brasil – bancos oficiais detêm aproximadamente cinquenta por cento (50%) dos desembolsos nos anos analisados.

Outra diretriz de política social levada adiante pelo governo foi a criação de empregos. Já foi visto que o estímulo à construção residencial fomentou aumento das ocupações de baixa qualificação. A ampliação do acesso a crédito para consumidores promove o mesmo efeito no tocante a serviços não comercializáveis internacionalmente e a indústrias tradicionais, intensivas em trabalho.

A diretriz de estimular o fortalecimento das micro e pequenas empresas, através da lei que lhes atribui estatuto próprio - a Lei Complementar 123, de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006). Cumpriu papel indutor importante. Ao estabelecer regime de tributação diferenciado foi estimulada a formalização. Essa abre caminho para obtenção do crédito bancário destinado a pessoas jurídicas – com custos expressivamente mais baixos que os praticados para pessoas físicas – além de credenciá-las para o mercado mais dinâmico da venda entre empresas (*business to business*), bem como para a participação em concorrências públicas. O crédito e as maiores oportunidades contribuem para a expansão desse segmento empresarial na última década, de forma expressiva. Entretanto, o estímulo tributário conferido inibe o crescimento ou o seu reconhecimento, para cada uma dessas empresas.

4.5.3 EXPANSÃO DOS DIREITOS

O significado da expansão do gasto público em políticas sociais ou garantias de direitos é controverso. Embora a alocação dos recursos entre os diversos usos revele prioridades – quando não se tratam de verbas vinculadas a finalidades específicas – dimensionar quão representativo é o gasto face à necessidade é tarefa difícil. Um maior gasto em determinada política pode significar a expansão da base de atendimento. Mas pode estar associado também à baixa eficiência de seu uso. A classificação funcional do gasto pode trazer outra armadilha analítica. Um exemplo é a opinião de que há necessidade de redução dos gastos de custeio em relação aos gastos em investimentos. Entretanto, a folha salarial (custeio) é um dos itens mais relevantes para a prestação de serviços intensivos em trabalho como o são os atendimentos em saúde e educação. Em princípio, mais profissionais, melhor remunerados em atividades como estas implicariam ampliação dos direitos sociais. Esse número, entretanto, pouco diria sobre a qualidade do que é oferecido.

Duas peculiaridades do caso brasileiro dificultam a análise da evolução do gasto. Por um lado, a vedação à vinculação de receitas tributárias a qualquer política. De outro, a vinculação constitucional de determinados tipos de contribuição a certas políticas – o estatuto de garantia de direitos inaugurado pela Constituição Federal, para todos os governos que sucederam sua promulgação. Embora alguns aspectos tenham sido regulamentados posteriormente (como no caso da emenda 29, relativa a aplicações obrigatórias em saúde) e haja problemas de interpretação, a regra geral foi estabelecida.

Levando tais fatos em consideração, concluiu-se não ser produtivo tentar diferenciar Governo Lula dos anteriores a partir da evolução das aplicações vinculadas ou do crescimento geral do gasto.

A tabela 8 (Apêndice I), sobre a evolução da despesa consolidada do governo federal, mostra que houve crescimento real da mesma todos os anos. O crescimento anual médio de 2003 a 2009 foi de 6% aproximadamente, enquanto de 1995 a 2002 foi de aproximadamente 7,5%, contra um crescimento do PIB de 4% e 2,5% aproximadamente, nos respectivos períodos. Se estimada uma taxa de crescimento anual da população de aproximadamente dois por cento (2%), constata-se que em ambos os casos o crescimento do gasto público foi superior. Em reais

constantes o crescimento do gasto consolidado foi de trezentos e sessenta por cento (360%) entre 1992 e 2009, suportado por elevação da arrecadação. Os aspectos mais específicos, associados à evolução da concessão de benefícios previdenciários foram abordados anteriormente.

Finalmente, a evolução do gasto público - em custeio ou investimento - não deve ser analisada de forma isolada. Há que notar se um eventual crescimento se deu acima do crescimento do PIB, em resposta a um aumento populacional na faixa destinatária da política, qual sua relação com o respectivo crescimento da arrecadação.

Em seu estudo sobre a evolução da política social brasileira, Castro (2012) chega a conclusões semelhantes. Demonstra que houve elevação significativa do gasto social total como proporção do PIB entre 1995 e 2010, principalmente em razão do comportamento da União – que elevou a participação do gasto público social no PIB em aproximadamente 5 pontos percentuais, ante uma elevação geral de 6 pontos percentuais. Nota ainda que os gastos previdenciários são os mais significativos, enquanto a maior elevação relativa foi a da política de assistência de meio (0,5%) para um e meio por cento (1,5%). Observa que entre 1995 e 2005, embora crescendo significativamente em números absolutos, a participação dos gastos em educação e saúde permaneceu estável como proporção do PIB, revelando um comportamento mais associado à norma vinculante que à estratégia. A partir de 2005 até 2010 os dois percentuais se elevam, demarcando uma ligeira mudança de ênfase – expressiva em termos absolutos, mas ainda pouco expressiva diante do tamanho da economia. Os gastos representam três vírgula oito por cento (3,8%) do PIB na Saúde e cinco por cento (5%) na educação.

A conclusão mais relevante é que entre o governo Lula e o antecedente se manteve um padrão no qual o estado ampliou suas dimensões, seja em relação ao crescimento da economia, ou da população. Mas não em todas as frentes, a previdenciária foi a principal. Uma vez que os gastos públicos são socialmente regulados – orçamentos aprovados pelo parlamento e contas prestadas a tribunais próprios – esse aumento de dimensões é provavelmente o resultado combinado de maiores exigências de prestação de serviços combinada à evolução e tratamento do endividamento público. Em síntese, o maior gasto social público do governo Lula em relação ao do antecedente é parte desdobramento da estratégia e parte decorrência de um crescimento vegetativo dos direitos protegidos pela constituição.

No tocante à expansão de direitos sociais clássicos – saúde, habitação, educação,

segurança – através do gasto público, portanto, pode-se dizer que esse governo fez jus a seu contexto dando continuidade ao processo iniciado nos anos 80 com a redemocratização do país, demonstrando alguma pendência para privilegiar elevações nos gastos habitacionais, de saúde e educação, em consonância com sua estratégia. Por outro lado, é herdeiro do governo anterior no quesito adotar métricas para racionalização do uso da máquina e mensuração de desempenho.

O que parece diferenciar os governos entre si, e o governo em estudo em particular, são as novas pautas da política social, desenvolvidas através de programas nos mais diversos ministérios, bem como a forma peculiar de articulação entre os programas e as metas gerais. Destacam-se abaixo concepções postas em movimento em duas das áreas mais significativas da política social – educação e saúde.

No caso da política de saúde, a perspectiva de universalização do acesso aos serviços foi tratada tanto do lado da oferta quanto da demanda. Embora não se tenha realizado nesse trabalho uma investigação direcionada para mensurar os impactos, a intenção revelada nas medidas adotadas mostra uma inovação de perspectiva. Do lado da oferta, uma série de medidas para elevação do investimento público e privado – via crédito, estímulo a fusões e aquisições e gastos com pesquisa, através de BNDES e FINEP – foram adotados, para os setores fornecedores de bens e serviços em saúde. O Complexo Industrial da Saúde consiste num dos eixos destacados da política industrial do governo Lula (Ensaio 2). O estímulo fortaleceu o mercado doméstico em alguns itens específicos – fabricação de medicamentos genéricos e alguns fármacos, dinamizando os mercados locais onde se instalam as estruturas produtivas. Mas alterações significativas – seja em preço, seja em estrutura de produção - são pouco notáveis, dada a elevada concentração de capital nesse segmento, dominado por poucos operadores em nível mundial.

Para compensar tal dificuldade, o governo investiu em medidas do lado da demanda. Ampliou-se a cobertura de doenças crônicas com distribuição gratuita de medicamentos via Sistema Único de Saúde e criou-se o programa Farmácia Popular, com parceria dos distribuidores privados varejistas de medicamentos. A descentralização do processo de aquisição e distribuição promovida pelo último programa citado embutia a concepção de elevar a eficiência do processo, ao permitir uma gestão de mercado sobre o rol de produtos oferecidos. Apesar de diversas críticas a seu funcionamento, muitos agentes privados concordaram em participar, uma vez que a presença do programa farmácia popular aumenta a exposição do restante do estoque de produtos

disponível aos potenciais consumidores que passam a frequentar o estabelecimento por conta do “Farmácia Popular”.

A qualificação dos trabalhadores é considerada pelos analistas como um dos pilares do desenvolvimento econômico. No caso do Brasil, a defasagem nesse quesito é apontada como um dos gargalos para um desenvolvimento sustentável. O Governo Lula assumiu perspectiva própria com relação a tal questão. Os dois principais programas desse governo na área de educação têm uma diretriz basicamente quantitativa, voltada a um dos segmentos – a educação universitária. São eles o Prouni – ampliação de vagas em universidades privadas com subvenção pública – e ampliação do número de cursos e vagas nas universidades públicas – Reuni. Combinou a política de ampliação do número de vagas com políticas afirmativas voltadas para a inclusão de jovens oriundos de determinados segmentos. Embora análises parciais deem conta de que os dois programas apresentaram bom desempenho no tocante a seus propósitos específicos (AMARAL; OLIVEIRA, 2011), essa diretriz é bastante controversa entre os analistas. E é cedo para avaliar sua eficácia no tocante à contribuição ao desenvolvimento de longo prazo. Para os propósitos desse trabalho, é interessante notar a coerência entre a abordagem dada à questão da escolaridade e a visão manifesta em outras áreas de atuação - inclusão social como meio e fim do desenvolvimento.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, e tinha como objetivo “dotar as universidades federais das condições necessárias para ampliação do acesso e permanência na educação superior”, com a meta de atingir um percentual de trinta por cento dos jovens de 18 a 24 anos com educação universitária (BRASIL, 2007). Nesse programa, a diretriz de ampliação de acesso deveria ser cumprida pela otimização dos aparatos de ensino disponíveis nas universidades públicas. Tanto instalações físicas quanto a qualificação dos docentes deveriam ser orientadas à referida ampliação.

O PROUNI – Programa Universidade para Todos – iniciado em 2005, reconheceu por outro lado o significativo papel que vinham cumprindo as instituições privadas na oferta de ensino universitário. Direciona subvenções para a ampliação de vagas a estudantes oriundos de escolas públicas ou bolsistas integrais de escolas privadas de educação secundária. O menor custo na geração de vagas foi a principal justificativa para a adoção desse modelo.

O governo Lula manteve a lógica de financiamento da educação estabelecida no governo Cardoso – com manutenção de fundo próprio, gerido de forma compartilhada entre entes federativos e distribuído segundo número de matriculados. Em 2005 introduziu alterações que vão ao encontro da perspectiva de inclusão. O FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - foi transformado em FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Foram ampliadas as fontes de recursos que o alimentam e as modalidades abrangidas – Educação Infantil e Educação de Jovens e Adultos foram incluídas. As mudanças implicaram uma elevação substancial do gasto público em educação básica, a despeito de ainda representar pequena parcela do PIB.

Pesquisas têm demonstrado que o desempenho das escolas brasileiras em quaisquer níveis de educação são inferiores ao das congêneres internacionais, sendo voz corrente entre os pesquisadores do tema que o país vem avançando em extensão do acesso, embora ainda tenha um longo caminho para o avanço da qualidade (DAVIES, 2006).

A perspectiva de inclusão e redução de desigualdade de oportunidades, que permeou a estratégia desse governo em diversas frentes, parece ter sido dominante também nas prioridades estabelecidas para a educação. Ao priorizar a entrada, seja através de políticas afirmativas, seja através de convênios com universidades privadas, resgata-se uma dívida social antiga – a elitização do ensino superior. Em conjunto, as medidas adotadas reduzem as diferenças de condições formais para entrada no mercado de trabalho. Não se colocou ênfase em diagnosticar e atuar sobre a distância entre o conteúdo da educação formal e os desafios do mercado de trabalho, uma das críticas recorrentes à educação no Brasil. No debate político emergiu recorrentemente a alternativa de priorizar a melhoria da educação básica. A elevação da qualificação técnica da força de trabalho está intimamente relacionada ao desenvolvimento de longo prazo. Por sua característica, mudanças na educação têm efeito geracional, sendo cedo para avaliar as consequências das escolhas.

4.6 NOTAS CONCLUSIVAS

O governo Lula tem em comum com os desenvolvimentistas do século XX a retomada de

um projeto de país. Ainda que incompleto e limitado diante dos desafios encontrados, enfrentando contradições internas ao próprio governo, denota-se a presença desse projeto. Como a história não se repete, mas aprende consigo mesma, as semelhanças ficam por conta da manifestação de uma visão e do desenho de uma estratégia. Diferentemente daqueles governos, não é a industrialização que está no centro, mas a inclusão social. Distribuição não era um requisito essencial ao desenvolvimentismo. Tanto que no Brasil o mesmo foi adiante na ausência de democracia e mediante aumento da concentração de renda. Na abordagem institucionalista, pode-se afirmar que a perspectiva do governo estudado gira em torno de uma convenção da inclusão.

A opção de crescimento adotada pelo governo Lula foi o fortalecimento do mercado interno. Ao combinar distribuição direta de renda aos mais pobres com elevação persistente do salário mínimo e mecanismos de acesso a crédito, a política não somente estimulou o mercado como o fez principalmente em locais onde o capitalismo do país é menos dinâmico.

Nesse estudo, procurou-se demonstrar que a política social praticada pode ser vista, em suas diretrizes gerais, como integrante e funcional à política de crescimento do tipo presente na visão governamental. E essa política que se fez factível a despeito da opção por manter uma política macroeconômica ortodoxa. Construiu-se por vias de menor resistência - enquanto se praticava uma política de metas de inflação simultaneamente se abria ao mercado de crédito a segmentos de mais baixa renda e se recuperava o mercado de crédito imobiliário. O método aparentemente contraditório permitiu que se conciliassem interesses que poderiam ter posto a perder a governabilidade do presidente eleito – ou nisto acreditavam os condutores da política.

O que faz com que essa política se distinga do populismo é esse grau de articulação entre si e com a estratégia, pois, tomadas isoladamente, as medidas adotadas bem poderiam ser enquadradas como populistas. Também houve resultados positivos que se pode atribuir às mesmas, ao contrário do que usualmente se dá numa experiência populista.

Ao mesmo tempo, os caminhos distributivos que poderiam aproximar o modelo da social democracia foram pouco enfatizados – deixando o caminho da distribuição via sistema tributário adiado; bem como havendo uma contradição entre a ênfase da política e os aspectos relacionados à melhoria dos serviços públicos. Permaneceram vulnerabilidades na infraestrutura e nos serviços públicos - de nível insatisfatório ante o padrão de outras economias em desenvolvimento. A

insuficiência no projeto de universalização de direitos pela sociedade está na origem das cobranças eleitorais dirigidas à presidenta Dilma, sucessora política do projeto de Lula.

O modelo dialoga com a proposição de Furtado em linhas gerais – a busca das potencialidades econômicas internas e das potencialidades exportadoras do país. Mas em sua construção objetiva afasta-se bastante daquela perspectiva. No contexto original as transformações requeridas, na visão de Furtado, não se tornaram politicamente viáveis. No passado recente, também não. Segue o país com a estrutura produtiva e patrimonial concentrada, com o grau de progressividade da tributação ainda baixo e a capacidade de entronizar o progresso técnico insuficiente. Os dados mostram redução de desigualdades regionais em alguns quesitos, mas ainda com longo caminho a percorrer.

Numa comparação com a perspectiva de Celso Furtado notam-se aspectos que o governo não se dispôs a enfrentar: uma distribuição forçada dos ganhos de produtividade via regra salarial (como nos países da social democracia europeia) ou via caráter progressivo da tributação ou ainda via retenção de remessas de lucros. O aspecto relacionado a patrimônio foi o menos tocado pela política social em análise – a reforma agrária saiu do horizonte, tão logo extinta a secretaria especial de combate à fome.

Ainda assim houve avanços na execução dos objetivos do bem-estar social estabelecidos como compromissos do Estado pela Constituição Federal de 1988, visíveis pelo aumento significativos dos gastos públicos nesses itens. Possivelmente em razão da pressão dos movimentos organizados, através dos mecanismos participativos previstos constitucionalmente, aos quais, por razão de origem, esse governo deveria necessariamente responder.

A despeito de não ser original, a política de ampliação dos conjuntos capacitatórios, capitaneada pela distribuição condicionada, foi um dos elementos da estratégia de crescimento com inclusão. Isso foi possível devido à maior dimensão assumida e às enormes lacunas de constituição das relações mercantis nas regiões do país que estão distantes dos centros urbanos. Essas políticas fomentaram economias regionais e do ponto de vista político garantiram apoio ao governo – tanto por incorporar os segmentos sociais mais vulneráveis à base de apoio quanto por evitar confrontos de interesses com os segmentos mais organizados.

Se essas políticas garantiram um dinamismo econômico pela via do mercado consumidor, por outro lado, a escolha pode ter limitado as taxas de crescimento futuras, na medida em que

gargalos da infraestrutura produtiva (físicos e tecnológicos) e da capacitação da força de trabalho (saúde e educação) receberam menor atenção.

De toda forma, o conjunto das medidas implicou mudança significativa e estatisticamente mensurável na composição social brasileira. Não se pode negar o impacto e o significado da inclusão de quase 30 milhões de pessoas ao mercado de consumo e de trabalho, num país oriundo do colonialismo e da escravidão. Abrindo talvez a possibilidade de se repensar o sentido do que se denomina transformação estrutural pelos institucionalistas.

Não se trata de uma transformação estrutural no sentido pleno – produtivo e social – mesmo assim, ocorreu a mudança foi substantiva. A cobrança social sobre o patamar dos serviços públicos dos próximos governos deverá se elevar, em razão da inclusão massiva de um novo contingente nas relações de cidadania e de consumo. Ampliaram-se direitos sociais, conciliando isso com o aumento do poder dos bancos e dos grandes oligopólios. Vista de forma panorâmica, a dinâmica assumida pela política social do governo Lula repete um movimento típico da trajetória histórica do país. Avança mesmo sem efetivar muitas das rupturas que se entenderiam como necessárias. Avança contraditoriamente, sem romper, mas avança. Parece ter havido continuidade do mecanismo identificado por Fernandes (2005) como basilar à Revolução Burguesa brasileira – mudança com acomodação.

4.7 NOTAS FINAIS

O trabalho apresentado versa sobre o governo Lula, mais especificamente, sobre as características de sua política econômica de longo prazo.

Foi fortemente motivado pela observação empírica de que as análises sobre o referido governo suscitavam controvérsias e contradições bastante instigantes. Enquanto o governo procurava construir em torno de si uma identificação com a ideia de mudança, as características da política econômica demonstravam notória continuidade em relação ao governo anterior. Por outro lado, a despeito de mantidos os mecanismos formais da gestão macroeconômica – metas de inflação, superávit primário, câmbio flutuante, estado regulador dos setores de infraestrutura – o desempenho econômico do período mostrou-se significativamente superior ao do antecedente.

A justificativa mais trivialmente apresentada para esse fato é a conjuntura externa

excepcionalmente favorável ao tipo de bens que o Brasil tem como predominantes em sua pauta exportadora. Entretanto, além de mudanças que poderiam ser facilmente associadas a tal circunstância – aumento de exportações e o próprio crescimento do PIB – outras ocorreram. Indicadores sociais considerados estruturais e, portanto, difíceis de afetar no curto prazo, melhoraram. O crédito se expandiu de forma significativa em igualmente curto período de tempo. Dificilmente o tipo de modificação que se observou pode ser atribuído ao aumento da renda do setor exportador.

As inquietações originadas destas constatações estão na origem da opção de pesquisa que se fez. Seu recorte em três ensaios, por outro lado, resultou da escolha dos aspectos mais relevantes a serem estudados, quando se adotou como fio condutor o conceito de desenvolvimentismo.

Em cada ensaio produzido procurou-se investigar mais cuidadosamente um aspecto considerado relevante. Começando pelo próprio conceito estruturador – desenvolvimentismo – passando por uma de suas práticas mais típicas – a realização de política industrial e finalmente, abordando o que parece ser o aspecto mais característico desse governo – a política social como eixo de política de desenvolvimento. Mas ainda que a opção seja justificável, está longe de esgotar o que seria uma análise completa e articulada de todos os aspectos do governo Lula.

Primeiramente, o trabalho se restringiu, no tocante, à abordagem política, a debater política econômica. E o fez privilegiando um recorte específico: medidas que estruturam a ação de governo e regulam o cenário econômico visando o longo prazo. A pensar desenvolvimento a partir do pensamento econômico, utilizando instrumentais e referências da política econômica. Muito provavelmente, uma abordagem que enfatizasse o cenário político e a movimentação dos atores durante os dois mandatos poderia esclarecer mais sobre os processos decisórios e os conflitos de interesse que certamente impactaram nos resultados econômicos observados.

Ao iniciar a pesquisa, deparou-se com uma profusão tanto de informações quanto de análises sobre o governo Lula. O trabalho procurou contribuir para uma visão menos fragmentária, embora reconhecidamente não totalizante. Adotada a investigação sobre o caráter desenvolvimentista como questão chave, procurou-se empregar a metodologia capaz de responder a perguntas nesse sentido: se haveria um propósito, um sentido orientador da ação, uma mensagem que fosse direcionadora da intervenção estatal no período. Para avaliar

intencionalidade e a possível retomada de uma postura de intervenção ativa de estado a partir desse governo, combinou-se análise de discurso, documental e de quebras de séries temporais. Tudo à busca de um fio condutor.

O material pesquisado acabou por demonstrar que havia uma intenção manifesta e corroborada em gastos públicos, medidas regulatórias, arranjos políticos, instrumentos de planejamento, no sentido da diretriz de crescimento a partir da inclusão social.

Mas a pesquisa também demonstrou que movimento tinha um caráter muito mais específico e restrito que o aquilo que o discurso oficial sugeria. Restrito do ponto de vista de a quem as políticas incluíram, de que forma incluíram e fundamentalmente de quais interesses foram preservados impedindo (ou evitando) que o sentido do enunciado fosse mais profundo. A inclusão implicou principalmente uma inclusão à relação consumo de segmento expressivo da sociedade brasileira, tanto pela via das políticas de renda - elevação do salário de base, renda condicionada e valorização de benefícios – quanto creditícias - inclusão financeira. Tais mudanças não são sem importância num país historicamente tão excludente. A habilitação para acesso ao mercado não é o único, mas um dos mecanismos relevantes de acesso à própria cidadania e portanto, tanto um fim quanto um meio do desenvolvimento (SEN, 1999).

O que não é possível afirmar é que o que foi feito representou o limite do possível – do ponto de vista da correlação política ou da conjuntura internacional. Em especial, por que essa seria uma justificativa que a rigor poderia ser utilizada por qualquer governo, ante a distância entre o programa de governo e sua verificada implementação, sem que ninguém possa apresentar um contrafactual.

Além do mais, no caso do governo Lula alguns aspectos notáveis podem ser identificados e que demonstram uma combinação de escolhas com restrições (ou avanços com permanência).

A mudança estrutural ocorrida não se deu na estrutura produtiva, nem a elevação da renda de base se sustentou numa elevação da produtividade, alicerçada na modernização da referida estrutura. As medidas adotadas para incluir novos grupos à relação de crédito ocorreram com a preservação de elevados *spreads* bancários. O apoio técnico e financeiro à agricultura familiar foi fortalecido enquanto se esvaziava politicamente a proposição de uma reforma fundiária. A elevação dos gastos em políticas públicas distributivas se fez sem uma mudança na estrutura tributária.

Também entre os resultados obtidos notam-se contradições. As medidas reduziram de maneira expressiva e concentrada no tempo a pobreza e os indicadores a ela relacionados, a generalização do acesso a serviços de saúde e educação teve sequência, algumas estruturas importantes para a capacidade de intervenção do estado foram preservadas e ou criadas. Entretanto, talvez mesmo em consequência das inclusões recentes, o provimento de infraestrutura, logística e serviços públicos dirigidos ao conjunto da população emergiram como francamente insuficientes.

A despeito de diversos mecanismos identificados na pesquisa para articulação de instrumentos de política industrial não se modificou a participação da indústria brasileira na estrutura produtiva, que segue perdendo posições desde os anos 80. Alguns analistas afirmando, com razoável fundamentação, que isso pode vir a ser um problema, uma vez que historicamente a indústria foi a principal responsável pela dinamização de toda a economia, sendo essa a principal razão para se realizar política industrial. O insucesso dos dois instrumentos de política, nos termos das metas e objetivos estabelecidos por eles próprios, parece o principal obstáculo a se considerar o governo Lula como um candidato a desenvolvimentista.

Nos termos da pesquisa realizada e levando-se em conta somente as características enfatizadas pela repetição nos autores estudados, podem-se tecer as considerações que seguem.

A INTENCIONALIDADE é a característica mais relevante para se caracterizar desenvolvimentismo; ainda que os resultados da política econômica praticada, diante de um cenário dado, sejam insuficientes nos seus próprios termos; esse governo criou ou recuperou um aparato de intervenção ativa, o qual não foi desmantelado durante a crise de 2008.

O desenvolvimentismo enquanto prática sempre assume que existe um atraso do país em relação a um padrão, estabelece uma visão de onde se quer chegar e procura liderar os grupos de atores na direção esperada. A superação da desigualdade de renda e a redução da pobreza como eixos da ação parecem ter prevalecido sobre uma pauta de inovação tecnológica e maior competitividade internacional. A mudança de ênfase entre o instrumento inicial de política industrial – PITCE - e a PDP deixam isso mais evidente.

A combinação de planejamento com pragmatismo, a recusa a um receituário pré-estabelecido de política econômica é também uma característica do desenvolvimentismo. Assim, mesmo entre aquelas experiências reconhecidamente tratadas como desenvolvimentistas notam-

se ausências ou insuficiências que posteriormente foram utilizadas pelos adversários como elementos de crítica. O exemplo, o governo JK e seus investimentos em infraestrutura a despeito de não haver uma estrutura de financiamento para tal volume de investimentos.

Finalmente, as conclusões a que se chegou são uma decorrência direta tanto do método quanto da conceituação adotados. Procurou-se não ampliar o conceito – desenvolvimentismo social, socioambiental, sustentável ou outras adjetivações recentemente incluídas no debate. A proposição era tornar essa experiência comparável com outras, nos parâmetros nos quais aquelas foram enquadradas como desenvolvimentistas.

Observou-se um governo que reconhece um estágio insatisfatório de desenvolvimento, o enuncia, reconhece um compromisso estatal de superá-lo e apresenta essa proposição à nação. Constatada a comparabilidade com experiências mais aceitas como desenvolvimentistas, passa-se a identificar a singularidade.

A despeito de ter obtido coesão em torno dos propósitos enunciados, as ações e induções parecem ter sido pouco ousadas em afetar de forma significativa alguns dos problemas herdados da estrutura brasileira construída na fase desenvolvimentista anterior. O sentido de inclusão que apresenta ser bastante mais restrito do que sua tradicional base de apoio política esperaria – a despeito de não ser insignificante. Uma nova estrutura de consumo e acesso a direitos emergiu após esse período. Traçou um caminho próprio e identificável para lidar com outros. Diante das restrições ao crescimento impostas por nosso posicionamento no mercado externo, optou por medidas de fortalecimento do interno, com pouco impacto sobre a demanda de transacionáveis e grandes sobre os aspectos distributivos eleitos como eixo. Medidas consideradas insustentáveis há poucos anos atrás. No todo, com contradições e limites, delineou-se um projeto.

Entretanto, a insuficiência de um período de governo para equacionar os desafios do desenvolvimento brasileiro é patente. Questões relativas ao sistema de inovação ou ao equilíbrio ambiental continuaram pouco significativas na pauta de intervenção, bem como o desafio de equacionar e modernizar a infraestrutura social e produtiva. Um último lembrete se faz necessário. Investigou-se um período delimitado, a partir da atuação da Presidência da República. Dele se procurou destacar o que deixou como herança na direção de um país desenvolvido, ainda que por caminhos contraditórios na sociedade brasileira e no âmbito do próprio aparelho de estado. Ainda que se tenha medidas voltadas para o longo prazo, não há garantias contra

retrocessos. Bem como não se pode afirmar que os avanços alcançados representava o limite do possível.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, R.C. Uma avaliação do atual processo de inclusão social no Brasil. In: FÓRUM NACIONAL: na crise, Brasil, desenvolvimento de uma sociedade ativa e moderna (Sociedade do diálogo, da tolerância, da negociação), Programa Nacional de Direitos Humanos e Novos Temas, 22. *Anais...* [S.l.]: Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE), 2010. (Estudos e Pesquisas, 348). Disponível em: <<http://forumnacional.org.br/>>. Acesso em: 01 ago. 2014.

ALMEIDA, M. *Desafios da real política industrial brasileira do século XXI*. Brasília: IPEA, dez. 2009. (Texto para Discussão, 1452).

_____. Estrutura e dinâmica produtiva no Brasil: desafios e diretrizes ao crescimento econômico. In: CARDOSO JR., J.C. *Para a reconstrução do Desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política*. São Paulo: Hucitec, 2011. p. 169-207.

ALMEIDA, M.H.T. A política social do governo Lula. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, [S.l.], n. 70, p. 7-17, nov. 2004.

ALMEIDA, P.R. *A Carta-Compromisso de Lula de 2002: um balanço preliminar, dois anos depois*. [S.l.], 2002. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/>>. Acesso em: 01 jan. 2013.

AMARAL, D.P.; OLIVEIRA, F.B. O PROUNI e a conclusão do ensino superior: questões introdutórias sobre os egressos do programa na zona oeste do Rio de Janeiro. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 21-42, jan./mar. 2011.

ARAÚJO, J.P. *O Brasil de Lula e o de FHC*. Belo Horizonte: Impresso, 2009.

AREND, M. *A industrialização do Brasil ante a nova divisão internacional do trabalho*. Primeiro relatório parcial: Projeto Agenda Desenvolvimentista e sua Inserção Global. Brasília: IPEA, jan. 2013.

_____. A industrialização do Brasil ante a nova divisão internacional do trabalho. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Org.). *Presente e futuro: desafios do desenvolvimentismo brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 375-422.

BACHA, E.; BONELLI, R. *Crescimento e produtividade no Brasil: o que nos diz o registro de longo prazo*. Brasília, maio 2001. (Seminários DIMAC –IPEA, 52).

BELLUZZO, L. G. Um novo estado desenvolvimentista? *Le Monde Diplomatique*, [S.l.], v. 27, n. 3, p. 4-5, 2009.

BIANCARELLI, U. O governo Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. *Revista do Instituto de estudos Brasileiros*, São Paulo, n. 58, p.

263-288, jun. 2014.

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

_____; MUSSI, C. *O pensamento desenvolvimentista no Brasil: 1930-1964 e anotações sobre 1964-2005*. Brasília: CEPAL, jul. 2005.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, [S.I.], n.1, 2008. Disponível em: <www.usjt.br/arq.urb>. Acesso em: 9 jan. 2015.

BONELLI, R. *Industrialização e desenvolvimento: notas e conjecturas com foco na experiência do Brasil*. [S.I.], 2005. Disponível em: <www.fiesp.com.br/download/semin_desindustrializ/6Bonelli_ind_desenv.pdf>. Acesso em: 21 out. 2014.

_____; PESSOA, S.A. *Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas – IBRE, mar. 2010. (Texto para Discussão, 7).

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL – ABEPSS. *Serviço social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília, 2009. p. 575-591.

BRANDÃO, L.A.; DRUMOND, C.E. Políticas pró-inovação: uma análise da política industrial nos oito anos do governo Lula. *Revista Economia & Tecnologia (RET)*, [S.I.], v. 8, n. 2, p. 20-40, abr./jun. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Cartas de concertação do CDES, n. 1 a 6*. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/conteudo/1428/cartas-de-concertacao.html>>. Acesso em: 2 mar. 2014.

_____. Banco Central do Brasil. *Relatório de economia bancária e crédito de 2011*. Brasília: Departamento de Estudos e Pesquisas BCB/ DEPEP, 2011a. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2014.

_____. Banco Central do Brasil. *Relatório de inclusão financeira*. Brasília: Banco Central do Brasil, n.2, 2011b. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/microfin>>. Acesso em: 12 set. 2014.

_____. Câmara dos Deputados. *Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/1992 a 68/2011*. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 2012.

_____. Câmara Federal. *Projeto de Lei PL 3337/2004*. Dispõe sobre a gestão, a organização e o

controle social das Agências Reguladoras, acresce e altera dispositivos das Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, nº 9.984, de 17 de julho de 2000, nº 9.986, de 18 de julho de 2000, e nº 10.233, de 5 de junho de 2001, da Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

_____. Câmara Federal. *Projeto de Lei PL 5877/2005*. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao>>. Acesso em: 5 jan. 2014.

_____. Casa Civil da Presidência da República. *Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior*. Brasília, 26 nov. 2003.

_____. *Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006*. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943, da Lei n. 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis n. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, 2006. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: 6 jan. 2014.

_____. *Lei Complementar nº 126 de 15 de janeiro de 2007*. Dispõe sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, as operações de co-seguro, as contratações de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário; altera o Decreto-Lei n. 73, de 21 de novembro de 1966, e a Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp126.htm>. Acesso em: 6 jan. 2014.

_____. *Lei complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011*. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, 2011. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 6 jan. 2014.

_____. *Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005*. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de

2001, e os arts. 5o, 6o, 7o, 8o, 9o, 10 e 16 da Lei no 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm>. Acesso em: 6 jan. 2014.

_____. *Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.820.htm>. Acesso em: 6 jan. 2014.

_____. *Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004*. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/>. Acesso em: 5 jan. 2014.

_____. *Lei nº 11.101, de 09 de fevereiro de 2005*. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Brasília, 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11101.htm>. Acesso em: 6 jan. 2014.

_____. *Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005*. Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO e altera dispositivos da Lei no 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; da Lei no 9.311, de 24 de outubro de 1996, que institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF; da Lei no 9.872, de 23 de novembro de 1999, que cria o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda – FUNPROGER; da Lei no 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, que dispõe sobre a instituição de Sociedades de Crédito ao Microempreendedor; e da Lei no 10.735, de 11 de setembro de 2003, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores; e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11110.htm>. Acesso em: 6 jan. 2014.

_____. *Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005*. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei no 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-Lei no 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis nos 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925,

de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Medida Provisória no 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei no 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis nos 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, e da Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001 e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11196.htm>. Acesso em: 6 jan. 2014.

_____. *Lei nº 12.529, de 20 de novembro de 2011*. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em: 5 jan. 2014.

_____. Ministério da Educação. *Diretrizes gerais do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni*. Brasília, ago. 2007.

_____. Ministério da Fazenda. *Economia brasileira em perspectiva: edição especial de 2010*. Brasília, 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Plano plurianual 2004-2007*. Brasília, 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2008-2011*. Brasília, 2007.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei*. Brasília, 2007.

_____. Presidência da República. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. *Política de desenvolvimento produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento*. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/pdp/index.php/sitio/inicial>>. Acesso em: 21 mar. 2014.

_____. Presidência da República. *Programa de Aceleração do Crescimento: medidas institucionais*. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (Org.) *Populismo econômico: ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991.

_____. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n.3, p.5-24, jul./set. 2006.

_____. Populismo e política econômica no Brasil. In: _____. (Org.). *Populismo econômico: ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991. p.107-122.

CALIARI, T. et al. Uma década de medicamentos genéricos: sucesso relativo ou progressiva perda de eficiência? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA (ANPEC), 37., 2009, Foz do Iguaçu. *Anais...* Niterói: ANPEC, 2009. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro_2009.html>. Acesso em: 20 dez. 2011.

CANO, W.; SILVA, A.L.G. *Política industrial do governo Lula*. Campinas: Instituto de Economia UNICAMP., jul. 2010. (Texto para Discussão, 181).

CARDOSO JR., J. C. *Para a reconstrução do desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política*. São Paulo: HUCITEC, 2011.

CARDOSO, F.H.C. *Discurso de posse*. Brasília: Biblioteca Virtual da Presidência, 30 jan. 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>>. Acesso em: 13 ago. 2014.

CAREGNATO, R.C. A.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto Contexto Enferm*, Florianópolis, v. 15, n.4, p.679-684, out./dez. 2006.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP Editora, 2002.

_____. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, n. especial, p. 749-778, dez. 2012.

CASSIOLATO, J.E.; LASTRES, H. M. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 34-45, jan./mar. 2005.

CASTELAR, A. C.; GIAMBIAGI, F. *Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CASTRO, A.B. A rica fauna da política industrial. *Revista Brasileira de Inovação*, [S.l.], v.1, n. 2, p.253, jun/dez. 2002.

CASTRO, A.T.B. A política social do Governo Lula. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2005. *Anais...* São Luís: Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2005.

CASTRO, J.A. Política social e desenvolvimento no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, n. especial, p. 1011-1022, dez. 2012.

CERVO, A.L. A construção do modelo industrialista brasileiro. *Diplomacia Estratégia Política*, [S.l.], n.10, p. 75-87, 2009.

CHANG, H. *Globalisation, economic development and the role of the state*. Penang: Jutaprint, 2003.

_____. *The political economy of industrial policy*. London: MacMillan, 1994.

COSTA, L. M. B. Política para o Complexo Industrial da Saúde: caminho para universalização? *Revista Análise Econômica*, [S.l.], ano 30, n. especial, set. 2012.

CUNHA, A. M. et al. A intensidade tecnológica das exportações brasileiras no ciclo recente de alta nos preços das commodities. *Indicadores Econômicos (FEE)*, Porto Alegre, v. 39, n. 3, p. 47-70, 2011.

DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n.96, out. 2006.

DE TONI, J. Novos arranjos institucionais na renovação da política industrial brasileira. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 127-158, jul. 2007.

DICKEY-FULLER Unit Root Test. [S.l.], 2013. Disponível em:
<<http://staffweb.hkbu.edu.hk/billhung/econ3600/application/app01.html>>. Acesso em: 6 jul. 2013.

DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. *The macroeconomics of populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press, 1989.

_____. O populismo macroeconômico na América Latina. BRESSER-PEREIRA, L. C. (Org.). *Populismo econômico: ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991. p. 151-190.

DRAIBE, S.; RIESCO, M. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação? *Sociologias*, Porto Alegre, v.13, n. 27, 2011.

DULCI, L. *Um salto para o futuro: como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

ERBER, Fabio. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, [S.l.], v. 31, n. 1 (121), jan./mar. 2011.

_____; CASSIOLATO, J. E. Política industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. *Revista de Economia Política*, [S.l.], v. 17, n. 2 (66), p. 32-59, abr./jun. 1997.

ESTEVES, L. E.; CORREIA, F.M. Crescimento econômico e lei de Thirlwall: uma análise para economias latino-americanas. In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA (ANPEC SUL), 12., 2010. *Anais...* Niterói: ANPEC, 2010.

EVANS, P. *Embedded autonomy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

_____. O Estado como problema e solução. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, CEDEC, n. 28-29, abr. 1993.

EIEWS GUIDE. [S.l.], 2014. Disponível em: <<http://wps.aw.com>>. Acesso em: 6 jul. 2014.

FAGNANI, E. *A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica*. Campinas: Instituto de Economia UNICAMP, jun. 2011. (Texto para Discussão, 192).

FELTRIM, L. E. et al. *Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

FERRAZ, J. C. Mesa Redonda 1: PAC e PDP: desafios regulatórios e impactos concorrenciais. In: JORNADA DE ESTUDOS DE REGULAÇÃO, 4., 2009. *Anais...* Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Revista Katál*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

FONSECA, P. C. D. A política e seu lugar no estruturalismo: Celso Furtado e o impacto da grande depressão no Brasil. *Revista Economia*, Brasília, v. 10, n. 4, p. 867-885, dez. 2009.

_____. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Org.). *Presente e futuro: desafios do desenvolvimentismo brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 29-78.

_____. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. *Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política*, São Paulo, v.15, n. 2 (26), p. 225-256, 2004.

_____. *Vargas: o capitalismo em construção*. Brasiliense: São Paulo, 1989.

_____; MONTEIRO, S. M. M. Credibilidade e populismo no Brasil: a política econômica dos

governos Vargas e Goulart. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 59, n.2, p.15-243, abr./jun. 2005.

FREEMAN, C.; SOETE, L. *A economia da inovação industrial*. Campinas: Editora UNICAMP, 2008.

FURTADO, C. *Criatividade e dependência da civilização industrial*. São Paulo: Paz e Terra, 1978.

_____. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

GIAMBIAGI, F. A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público? *Planejamento e Políticas Públicas*, [S.l.], n. 27, jun./dez. 2004.

GONÇALVES, R. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, [S.l.], n. 31, fev. 2012.

GUJARATI, D. *Econometria básica*. Porto Alegre: AMGH, 2011.

HIRSCHMANN, A. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

INSTITUTO DE ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - IEDI. *Carta 525*. São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.iedi.org.br>>. Acesso em: 22 jun. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS - IPEA. *Atual arranjo institucional da política externa brasileira*. Brasília, 2010. (Texto para Discussão, 1489).

_____. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2009.

JANUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 56 (2), p.137-160, abr./jun. 2005.

JARDIM, M. A.C. Dados. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 123-159, 2009.

KREIN, J.D; SANTOS, A.D. Crescimento e efeitos da política laboral no Brasil. *Nueva Sociedad*, [S.l.], 2012.

LOPES, A.C.B.S. *Modelização univariada de séries temporais*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, 2001. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/btsstream>>. Acesso em: 1 jul. 2014.

MARQUES, R.M.; MENDES, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula.

Revista Katál, Florianópolis, v. 10, n.1, p. 15-23, jan./jun. 2007.

MATOS, F. et al. *A atividade e a política de microcrédito no Brasil: visões sobre sua evolução e futuros desafios*. Fortaleza: IDT/USP, 2014.

MATTOSO, J; BALTAR, E. Estrutura econômica e emprego no Brasil: a experiência recente. In: REIS-VELLOSO, J.P. *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997. p. 293-314.

MENDES-E-SILVA, M.A. Sobre a análise do discurso. *Revista de Psicologia da UNESP*, São Paulo, v. 4, n. 1, 2005.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, [S.l.], v. 31, n. 4 (124), out./dez. 2010.

MUGNOL, M.; GISI, M. L. Avaliação de políticas públicas educacionais: os resultados do PROUNI. In: ANPED SUL, 9., 2012. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPED, 2012.

NOVELLI, J.M.N. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 227-240, jun. 2010.

NOVY, A. O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 36, n. 4, p. 121-128, 2009a.

_____. Política e economia, outra vez articuladas. *Le Monde Diplomatique*, [S.l.], v. 3, n. 27, p. 6-7, 2009b.

OCAMPO, J.A. Los caminos para superar las frustraciones de crecimiento en América Latina. In: FRENCH-DAVIS, R. (Org). *Crecimiento esquivo y volatilidade financiera*. Santiago do Chile: CEPAL; Mayol, abr. 2005.

OLIVEIRA, M.F. de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o IBAS e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 55-69, 2005.

PASTORE, A.C. et al. *Limites ao crescimento econômico*. [S.l.], 2013. Disponível em: <<http://www.acpastore.com/>>. Acesso em: 4 jan. 2013.

PAULA, J.A de. *Adeus ao desenvolvimentismo: a opção do Governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

_____. *Raízes da modernidade em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. (Coleção Historial, 8).

_____. Raízes do desenvolvimentismo: pensamento e ação de João Pinheiro. *Pesquisa e Debate*, São Paulo, v. 15, n. 2 (26), p. 257-282, 2004.

PAULANI, L. Brasil delivery: razões, contradições e limites da política econômica dos primeiros seis meses do governo Lula. PAULA, J. A de. *A economia política da mudança*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

_____. The real meaning of the economic policy of Lula's government. In: ARESTIS, P.; SAAD-FILHO, A. (Ed.). *Political economy of Brazil: recent economic performance*. [S.l.]: PalgraveMacmillan, 2007.

PESSOA, S. O PIB dos economistas e o PIB do povo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 maio 2014.

PINHEIRO, A. C; GIAMBIAGI, F. *Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PREBISCH, R. *The economic development of Latin America and its principal problems*. New York: Ecla, 1950.

REIS-VELLOSO, J. P. (Org). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

RICARDO, E. et al. *Seminário de Economia Mineira de Diamantina*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2008.

RODRIGUEZ, O. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

RODRIGUES, T.A.; SALVADOR, E. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas políticas sociais. *Ser Social*, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.

ROMER, P. M. Increasing returns and long run growth. *Journal of Political Economy*, [S.l.], v. 94, p. 1002-1037, Oct. 1986.

SADER, E. (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

SALERNO, M. P.; DAHER, T. *Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal (PITCE): balanço e perspectivas*. Brasília: ABDI, 23 set. 2006.

SÁ-SILVA, J.R.; ALMEIDA C.D.; GUIDANI, J.F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, [S.l.], ano 1, n. 1, jul. 2009.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Schwararcz, 1999.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R. *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com justiça social*. Barueri: Manoele; Rio de Janeiro Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SILVA, L.I.L. *Encontro Dimensões Éticas do Desenvolvimento: discurso presidente Lula*. Brasília: Biblioteca Virtual da Presidência, 3 jul. 2003. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. *Abertura do Conselho de Desenvolvimento Social: discurso presidente Lula*. Brasília: Biblioteca Virtual da Presidência, 12 fev. 2003. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. *Abertura Seminário Brasil China: discurso presidente Lula*. Brasília: Biblioteca Virtual da Presidência, 30 abr. 2003. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. *Assinatura da Medida Provisória “Pró-Jovem”*: discurso presidente Lula. Brasília: Biblioteca Virtual da Presidência, 1 fev. 2005. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. *Avaliação das realizações de 2004: discurso presidente Lula*. Brasília: Biblioteca Virtual da Presidência, 2 jan. 2005. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. *Entrega das unidades habitacionais PAR: discurso presidente Lula*. Brasília: Biblioteca Virtual da Presidência, 18 mar. 2005. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. *Entrega relatórios 27 fóruns PPA: discurso presidente Lula*. Brasília: Biblioteca Virtual da Presidência, 14 ago. 2003. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. *Lançamento “Brasil Alfabetizado: discurso presidente Lula*. Brasília: Biblioteca Virtual da Presidência, 8 set. 2003. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. *Lançamento “fome zero” e CONSEA: discurso presidente Lula*. Brasília: Biblioteca Virtual da Presidência, 30 jan. 2003. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. *Lançamento Bolsa Família*: discurso presidente Lula. Brasília: Biblioteca Virtual da Presidência, 20 out. 2003. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. *Recriação da SUDENE*: discurso presidente Lula. Brasília: Biblioteca Virtual da Presidência, 28 jul. 2003. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. *Sanção Lei Sistema Nacional de Habitação*: discurso presidente Lula. Brasília: Biblioteca Virtual da Presidência, 16 jun. 2005. Disponível em: <www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes>. Acesso em: 22 mar. 2014.

SINGER, P. Políticas sociais e econômicas do governo Lula. In: DE PAULA, J.A. *Adeus ao desenvolvimento*: a opção do governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p.171-180.

SOARES, M. M. *Microfinanças*: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito. Brasília: BCB, 2008.

SOARES, S. S. D. O ritmo da queda da desigualdade no Brasil é aceitável? *Revista de Economia Política*, [S.l.], v. 30, n. 3 (119), jul./set. 2010.

SOLOW, R. A contribution to the theory of economic growth. *Quartely Journal of Economics*, [S.l.], n. 70, 1957.

TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

THIRLWALL, A. P. The balance of payments constraint as an explanation of international growth rates differences. *Banca Nazionale del Lavoro Quartely Review*. [S.l.], v. 128, 1979.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP. *Criação da Rede D*. Campinas, 2013. Disponível em: <www.unicamp.br/noticias>. Acesso em: 29 nov. 2013.

APÊNDICE A- ENSAIO 1 - DOCUMENTOS OFICIAIS PESQUISADOS

Apêndice 1 - documentos oficiais pesquisados		
Tipo	Título	Ano
Discurso Presidencial	Discurso de Posse- Presidente Cardoso	1995
Carta pública	Carta do Povo brasileiro - Candidato Lula	2002
Discurso Presidencial	Lançamento “fome zero” e CONSEA	2003
Discurso Presidencial	Abertura do Conselho de Desenvolvimento Social	2003
Discurso Presidencial	Abertura Seminário Brasil China	2003
Discurso Presidencial	Encontro Dimensões Éticas do Desenvolvimento	2003
Discurso Presidencial	Recriação da SUDENE	2003
Discurso Presidencial	Entrega relatórios 27 fóruns PPA	2003
Discurso Presidencial	Lançamento “Brasil Alfabetizado	2003
Discurso Presidencial	Lançamento Bolsa Família	2003
Carta pública	Carta de Concertação 01- CDES	2003
Carta pública	Carta de Concertação 02- CDES	2003
Carta pública	Carta de Concertação 03- CDES	2003
Carta pública	Carta de Concertação 04- CDES	2003
Carta pública	Carta de Concertação 05- CDES	2003
Regulamento	Lei nº 10.820	2003
Documento de Planejamento	Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior. Brasília, nov. 2003.	2003
Documento de Planejamento	Plano plurianual 2004-2007	2003
Documento de Planejamento	Plano de Gestão PPA 2004	2003
Carta pública	Carta de Concertação 06- CDES	2004
Regulamento	Projeto de Lei PL 3337/2004	2004
Discurso Presidencial	Avaliação das realizações de 2004	2005
Discurso Presidencial	Assinatura da Medida Provisória “Pró-Jovem	2005
Discurso Presidencial	Entrega das unidades habitacionais PAR	2005
Discurso Presidencial	Sanção Lei Sistema Nacional de Habitação	2005
Regulamento	Projeto de Lei PL 5877/2005	2005
Regulamento	Lei nº 11.196	2005
Regulamento	Lei nº 11.101,	2005
Regulamento	Lei 11105	2005
Regulamento	Lei Complementar nº 123	2006
Regulamento	Lei Complementar nº 126	2007
Documento de Planejamento	Plano plurianual 2008-2011.	2007
Documento de Planejamento	Programa de Aceleração do Crescimento	2007
Documento de Planejamento	Política de Desenvolvimento Produtivo	2007
Regulamento	Lei nº 12.529	2011
Regulamento	Lei complementar nº 140	2011

APÊNDICE B- ENSAIO 1- CRONOLOGIA DO GOVERNO LULA

Mês	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Jan	Posse 1º Gov; Fome Zero	Início PPA 2004		Descoberta do Pré-sal	Posse 2º Gov; lançamento PAC	Início PPA 2008			
fev									
mar		PITCE (31)	Lei de Biossegurança						
abr							Minha Casa Minha Vida		
mai	Criação CDES; Criação da APEX		Mensalão: denúncia de Jefferson à imprensa			PDP	Teste de exploração do Pré-sal		
jun	Cartas de Concertação/ Formação do IBAS		Mensalão: denúncia ao Conselho Ética da Câmara; renúncia de Dirceu ao Ministério						
jul			Reforma ministerial ampla						
ago	Declaração de Formação do G-20								
set						Concordata Lehmon Brothers			
out	Instituição do Bolsa Família pela MP 132								
nov	Programa Luz para Todos		Encerramento CPI mensalão						
dez		Criação ABDI	Recriação de SUDAM e SUDENE; cassação DIRCEU		Fim PPA 2004	Anúncio do pacote anti- crise (11)	Lançamento Plano Nacional de Habitação		Fim PPA 2008
Ministro Fazenda	ANTÔNIO PALOCCI FILHO (01.01.03 a 28.03.06)				GUIDO MANTEGA (28.03.06 a 01.01.11)				
Ministro Planejamento	GUIDO MANTEGA (01.01.03 a 19.11.04)		PAULO BERNARDO SILVA (22.03.05 a 01.01.11)						
Ministro Desenvolvimento	LUIZ FERNANDO FURLAN (01.01.03 a 29.03.07)					IVAN JOÃO GUIMARÃES RAMALHO (01.08.05 a 01.01.11) interinamente			
Presidente Banco Central	HENRIQUE MEIRELLES (01.01.03 A 31.12.10)								
Presidente BNDES	CARLOS TFRANCISCO RIBEIRO LESSA (01.03 a 11.04)		GUIDO MANTEGA (11.04 a 03.06)		DEMIAN FIOCCA (03.06 A 05.07)	LUCIANO COUTINHO (05/07 -)			

Ministro Casa Civil	José Dirceu (01.01.03 a 21.06.05)	Dilma Rousseff (21.06.05 a 30.03.10)	Elrenice Guerra e Crlos Esteves(30.03.10 a 01.01.11)
------------------------	-----------------------------------	--------------------------------------	---

Fontes: Presidência da República; BNDES; Congresso Nacional; Jornal Folha de São Paulo; ABDI; MPOG

Obs: oficialmente os mandatos terminam em 01 jan. O ciclo de planejamento envolve o primeiro ano do mandato seguinte

APÊNDICE C – ENSAIO 1 - CONFIGURAÇÃO DO AMBIENTE INSTITUCIONAL

Apêndice C - Configuração de Ambiente Institucional			
Medida	Instrumento legal	Data	Principais características
Independência BACEN	MP 207	ago/04	Atribui status de ministro ao presidente do BACEN; foro privilegiado; ações julgadas pelo STF
Fixação de metas de inflação	atas copom	jan/ 2003 a dez/10	Avaliação de cenário e fixação de SELIC e metas inflacionárias
Reforma da lei de falências	Lei 11.101/05	fev/05	Facilita aos credores a recuperação do crédito; extingue sucessão trabalhista e tributária ao comprador da massa falida; cria plano judicial e extrajudicial de recuperação
Alteração Resseguros	LC 126/07	jan/07	Abre o mercado de resseguros a operadores internacionais; torna o IRB um ressegurador local; transfere à SUSEP as funções regulatórias desta área.
Estabelecimento do conceito de patrimônio de afetação	LEI No 10.931/04	ago/04	Estabelece o conceito de patrimônio de afetação, pelo qual na incorporação imobiliária o objeto do empreendimento fica afetado, protegendo-o de perdas em outros empreendimentos, aumentando a segurança dos consumidores de imóveis
Regulação Art. 23 da CF	LC/140 (PL 12/03)	dez/11	Fixa normas para cooperação entre entes federados para proteção do meio ambiente e combate à poluição; divide competências para licenciamento ambiental entre os entes; proíbe órgãos de outras esferas de imprimir sanções em obras licenciadas; tira a competência do CONAMA e transfere ao presidente para decidir procedimentos quanto há aspectos ambientais em mais de um estado
Competência agências reguladoras	PL3337/04; iniciativa do Executivo	-	Estabelece normas gerais para o conjunto das agências; cria obrigatoriedade de contrato de prestação (com prestação de contas e diretores); estabelece normas de controle social sobre agências (restrita a participação dos cidadãos e institutos participativos de caráter não vinculante); obs: arquivado
Alteração Defesa da Concorrência	PL 5877/05	-	Reestrutura e racionaliza o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e regulamenta a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica. Cade passa a ter prerrogativa de instrução e julgamento, agilizando trâmites; prevê apreciação prévia pelo CADE dos atos de concentração. Obs: aprovada em 2011: Lei 12.529/11
Definição do estatuto da microempresa	LC 123	dez/09	Estabelece regime tributário diferenciado e simplificado, as microempresas, definidas segundo intervalos de faturamento; cria preferência na aquisição de bens e serviços pelo setor público e na obtenção de crédito
Estabelecimento Sistema de pagamento em moedas locais do Mercosul - Peru	"Declaração da Cúpula da Unidade", Chefes de Estado e de Governo da América Latina e do Caribe, Riviera Maya, México.	fev/10	Constitui novo mecanismo de concertação política e integração, dos trinta e três países da América do Sul, América Central e Caribe. A CELAC reúne atribuições do Grupo do Rio (concertação política), e da CALC (desenvolvimento e integração)
Acordo de Complementação Econômica Mercosul - Equador e Venezuela	Decreto 5651/05	set/08	Bancos Centrais de Brasil e Argentina criaram um sistema bilateral de pagamentos em moedas locais, para transações comerciais entre os dois países, reduzindo as transferências em divisas (dólares dos Estados Unidos) entre si.
Acordo de Complementação Econômica Mercosul - Cuba	Decreto 6068/07	jul/06	
Acordo de Livre Comércio Mercosul - Israel	Decreto 6068/07	dez/05	
Acordo de Livre Comércio Mercosul - Egito	Decreto 6068/07	ago/10	
Criação do Programa Bolsa família	Lei No 10.836/04.	jan/04	
Estabelecimento do crédito consignado	Lei No 10.820/03	dez/03	
Criação do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado	Lei 11.110/05	abr/05	
Políticas de valorização do salário mínimo	decretos anuais	2003 a 2010	
Fortalecimento da capacidade financeira do BNDES	assembléias de acionistas	2003 a 2010	
Estímulo à aquisição de bens de capital por empresas exportadoras (Lei do Bem)	Lei 11196/05	nov/05	
Desoneração Tributária para exportadores de TI (Lei do Bem)	Lei 11196/05	nov/05	
Estímulo aos gastos em P&D	Lei 11196/05	nov/05	
Programa de Inclusão Digital (Lei do Bem)	Lei 11196/05	nov/05	
Redução taxa de juros de longo prazo - TJLP	resoluções do CMN	2002-10	
Fomração do G-20	Declaração durante a V Conferência ministerial da OMC	2003-ago	
Formação do IBAS- Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul	Declaração de Brasília	2003-06	

Fontes: banco legislativo do Congresso Nacional; sítios do BNDES e BACEN; elaboração própria

APÊNDICE D - ENSAIO 1 - INDICADORES SOCIAIS E ECONÔMICOS

Anexo 4A- Indicadores sociais							
Ano	Renda domiciliar per capita média dos pobres (R\$/out 2009)	Renda média da ocupação principal (R\$/out 2009)	População ocupada (em milhões)	Distribuição (*)	Coefficiente de Gini	Índice de informalidade 1(**)	Taxa Desemprego dez (***)
1995	102,55	1.420,73	65,39	27,29	0,601	42,6	-
1996	99,83	1.476,28	64,30	27,29	0,602	43,2	-
1997	101,40	1.470,25	65,58	28,34	0,602	43,4	-
1998	102,54	1.476,48	66,14	27,29	0,600	43,9	-
1999	102,71	1.323,21	69,18	26,26	0,594	45,7	-
2001	101,89	1.286,15	72,32	27,29	0,596	46,5	-
2002	104,85	1.240,29	74,89	25,25	0,589	47,2	10,5
2003	103,33	1.128,89	75,82	24,26	0,583	46,0	10,9
2004	106,95	1.120,03	78,53	23,29	0,572	46,1	9,6
2005	108,48	1.175,11	80,40	22,34	0,569	45,9	8,3
2006	110,53	1.237,02	82,20	21,41	0,563	44,5	8,4
2007	104,91	1.276,09	83,57	20,50	0,556	43,8	7,4
2008	111,96	1.274,03	86,06	19,60	0,548	42,8	6,8
2009	111,42	1.314,62	86,74	18,73	0,543	41,7	6,8
2010	-	-	-	-	-	-	5,3
Média 1995-8	101,58	1.460,94	65,35	-	-	-	-
Média 1999-2	103,15	1.283,22	72,13	-	-	-	-
Média 2003-6	107,32	1.165,26	79,24	-	-	-	-
Média 2007-10	109,43	1.288,25	85,46	-	-	-	-
(*) Parcela da população mais pobre que divide uma renda igual à do 1% mais rico da população							
(**) Índice: (sem carteira+conta própria)/(protegidos+sem carteira+contra própria)							
(***) PME/IBGE de 30 dias; taxas mensais de dezembro							
Fonte: IPEADATA; elaboração própria							

Ano	Distribuição por mil (*)	Gini	Informalidade por mil
1995	2,8	4,3	4,3
1996	2,8	4,3	4,3
1997	2,8	4,3	4,3
1998	2,8	4,3	4,3
1999	2,8	4,3	4,3
2000	2,8	4,3	4,3
2001	2,8	4,3	4,3
2002	2,8	4,3	4,3
2003	2,8	4,3	4,3
2004	2,8	4,3	4,3
2005	2,8	4,3	4,3
2006	2,8	4,3	4,3
2007	2,8	4,3	4,3
2008	2,8	4,3	4,3
2009	2,8	4,3	4,3
2010	2,8	4,3	4,3

Evolução dos Indicadores sociais

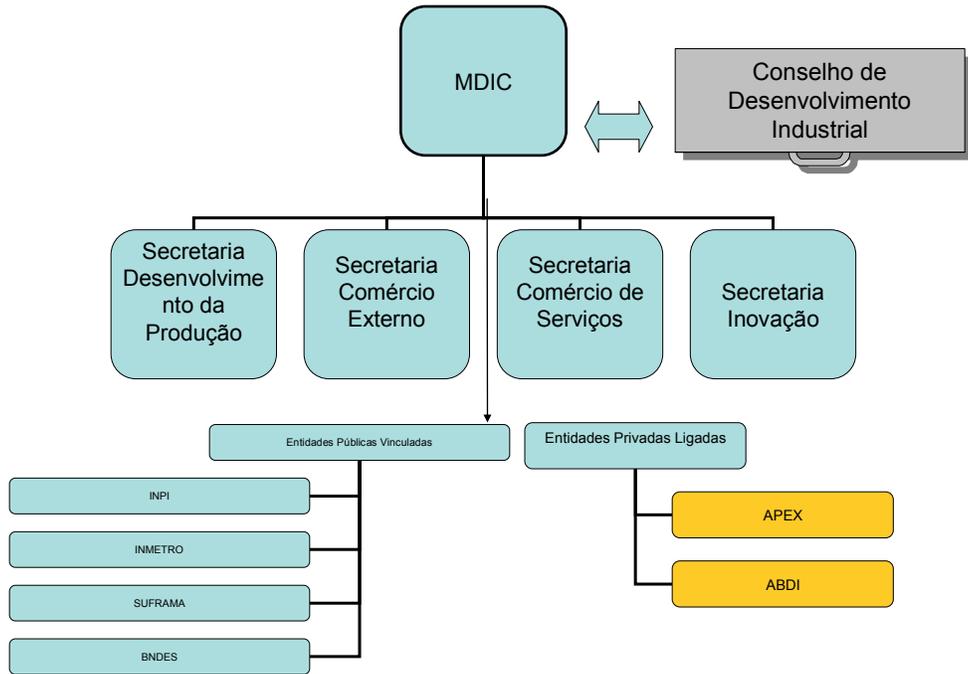
Evolução do salário mínimo					
Início de vigência	Norma	Valor (R\$)	Índice Inflação	Variação real anual (%)	Variação real por mandato (%)
01/09/1994	MP 637/94	70,00	-	-	-
01/05/1995	Lei 9.032/95	100,00	1,18	21,33	-
01/05/1996	-	112,00	1,17	-4,67	-
01/05/1997	-	120,00	1,08	-0,53	-
01/05/1998	-	130,00	1,04	4,22	19,91
01/05/1999	-	136,00	1,03	1,43	-
03/04/2000	MP 2019 Convertidas na Lei nº 9971,	151,00	1,06	4,35	-
01/04/2001	-	180,00	1,07	11,81	-
01/04/2002	Medida Provisória nº 35	200,00	1,08	2,90	21,78
01/04/2003	Lei nº 10.699,	240,00	1,17	2,77	-
01/05/2004	Lei nº 10.888,	260,00	1,06	2,40	-
01/05/2005	Lei nº 11.164,	300,00	1,08	6,79	-
01/04/2006	Lei nº 11.321,	350,00	1,05	11,50	25,31
01/04/2007	Lei nº 11.498,	380,00	1,03	5,41	-
01/03/2008	Lei nº 11.709,	415,00	1,04	4,55	-
01/02/2009	Lei nº 11.944,	465,00	1,05	6,71	-
01/01/2010	Lei nº 12.255,	510,00	1,04	5,34	23,88
01/03/2011	Lei nº 12.382,	545,00	1,09	-1,73	-
01/01/2012	Decreto nº 7.655,	622,00	1,06	7,45	-
01/01/2013	Decreto nº 7.872,	678,00	1,06	2,69	-
Variação acumulada 1995-02	-	-	-	-	46,03
Variação acumulada 2003-10	-	-	-	-	55,23

Anexo 4 B - Indicadores econômicos variações anuais

Ano	PIB pm (R\$)	PIB variação anual (%)	PIB per capita (em US\$ mil)	Índice Indústria de transform	Participação Indústria PIB (%)	Exportações /PIB (%)	FBKF/PIB (%)	Inflação IPCA (%)	NFSP (gov fed e BACEN)/PIB (%)	Transferências correntes diversas - usos(R\$)	Dívida Líquida/PIB	externa setor público/PIB	Carga tributária/PIB (%)	Part Exp BR/ Mundial (%)	Participação Imp br/ Mundial (%)	Grau de abertura (%)	Saldo BC (US\$ Mi)
1994	349.204,68	5,33	9,36	26,79	40,00	9,51	20,75	916,46	10,15	3.000,00	30,00	8,69	27,90	1,04	0,81	14,11	10.466,47
1995	705.640,89	4,42	9,62	18,62	27,53	7,26	18,32	22,41	2,38	4.160,00	28,00	5,12	28,44	0,93	1,02	12,52	-3.465,62
1996	843.965,63	2,15	9,68	16,80	25,98	6,57	16,87	9,56	2,56	3.602,00	30,70	3,61	28,63	0,91	1,02	12,03	-5.599,04
1997	939.146,62	3,38	9,85	16,67	26,13	6,82	17,37	5,22	2,63	3.708,00	31,80	3,98	28,58	0,98	1,10	12,94	-6.752,89
1998	979.275,75	0,04	9,71	15,72	25,66	6,93	16,97	1,65	5,40	2.144,00	38,90	5,77	29,33	0,96	1,08	12,90	-6.574,50
1999	1.064.999,71	0,25	9,59	16,12	25,95	9,41	15,66	8,94	6,87	3.750,00	44,50	9,38	31,07	0,86	0,88	16,58	-1.198,87
2000	1.179.482,00	4,31	9,86	17,22	27,73	9,98	16,80	5,97	3,13	3.274,00	45,50	9,00	30,36	0,88	0,88	17,21	-697,75
2001	1.302.136,00	1,31	9,84	17,13	26,92	12,18	17,03	7,67	3,41	4.383,00	48,40	9,59	31,87	0,97	0,90	20,57	2.650,47
2002	1.477.822,00	2,66	9,96	16,85	27,05	14,10	16,39	12,53	5,87	7.774,00	50,50	12,99	32,35	0,96	0,74	21,35	13.121,30
2003	1.699.948,00	1,15	9,94	18,02	27,85	14,99	15,28	9,30	2,32	9.421,00	52,40	10,69	31,90	0,99	0,65	21,95	24.793,92
2004	1.941.498,00	5,71	10,37	19,22	30,11	16,43	16,10	7,60	1,22	10.321,00	47,00	6,82	32,82	1,08	0,69	24,03	33.640,54
2005	2.147.239,00	3,16	10,56	18,09	29,27	15,13	15,94	5,69	3,20	9.621,00	46,50	2,33	33,83	1,16	0,71	21,77	44.702,88
2006	2.369.484,00	3,96	10,85	17,37	28,75	14,37	16,43	3,14	3,05	10.354,00	44,00	-2,62	34,12	1,17	0,77	21,05	46.456,63
2007	2.661.344,00	6,09	11,38	17,03	27,81	13,36	17,44	4,46	2,15	9.378,00	41,00	-8,66	34,71	1,17	0,88	20,58	40.031,63
2008	3.032.203,00	5,17	11,85	16,63	27,90	13,66	19,11	5,90	0,93	9.690,00	34,60	-13,57	34,86	1,25	1,10	22,47	24.835,75
2009	3.239.404,00	-0,33	11,69	16,65	26,83	10,98	18,07	4,31	3,32	9.312,00			33,70	1,25	1,05	17,27	25.289,81
2010	3.770.084,87	7,53	12,46	16,23	28,07	10,87	19,46	5,91	-	-	-	-	-	1,36	1,24	17,90	20.146,86
2011	4.143.013,34	2,73	12,69	14,60	27,53	11,89	19,29	6,50	-	-	-	-	-	1,44	1,29	19,49	29.793,68
2012	4.402.537,11	0,87		13,25	26,29	12,56	18,16	5,84	-	-	-	-	-	-	-	-	19.430,65
Média 1995-8	867.007,22	2,50	9,71	16,95	26,33	6,90	17,38	9,71	3,24	3.403,50	32,35	4,62	28,75	0,94	1,06	12,60	-5.598,01
Média 1999-2	1.256.109,93	2,13	9,81	16,83	26,91	11,42	16,47	8,78	4,82	4.795,25	47,23	10,24	31,41	0,92	0,85	18,93	3.468,79
Média 2003-6	2.039.542,25	3,50	10,43	18,18	29,00	15,23	15,94	6,43	2,45	9.929,25	47,48	4,31	33,17	1,10	0,71	22,20	37.398,49
Média 2007-10	3.175.758,97	4,62	11,85	16,64	27,65	12,22	18,52	5,15	2,13	9.460,00	37,80	-11,12	34,42	1,26	1,07	19,55	27.576,01
Variação acumulada 1995-02	323,20	19,98	-	-	-	-	-	100,64		159,13	-	-	-	-	-	-	-
Variação acumulada 2003-10	155,11	37,13	-	-	-	-	-	56,68		#VALOR!	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: IPEADATA; Base MDIC; elaboração própria

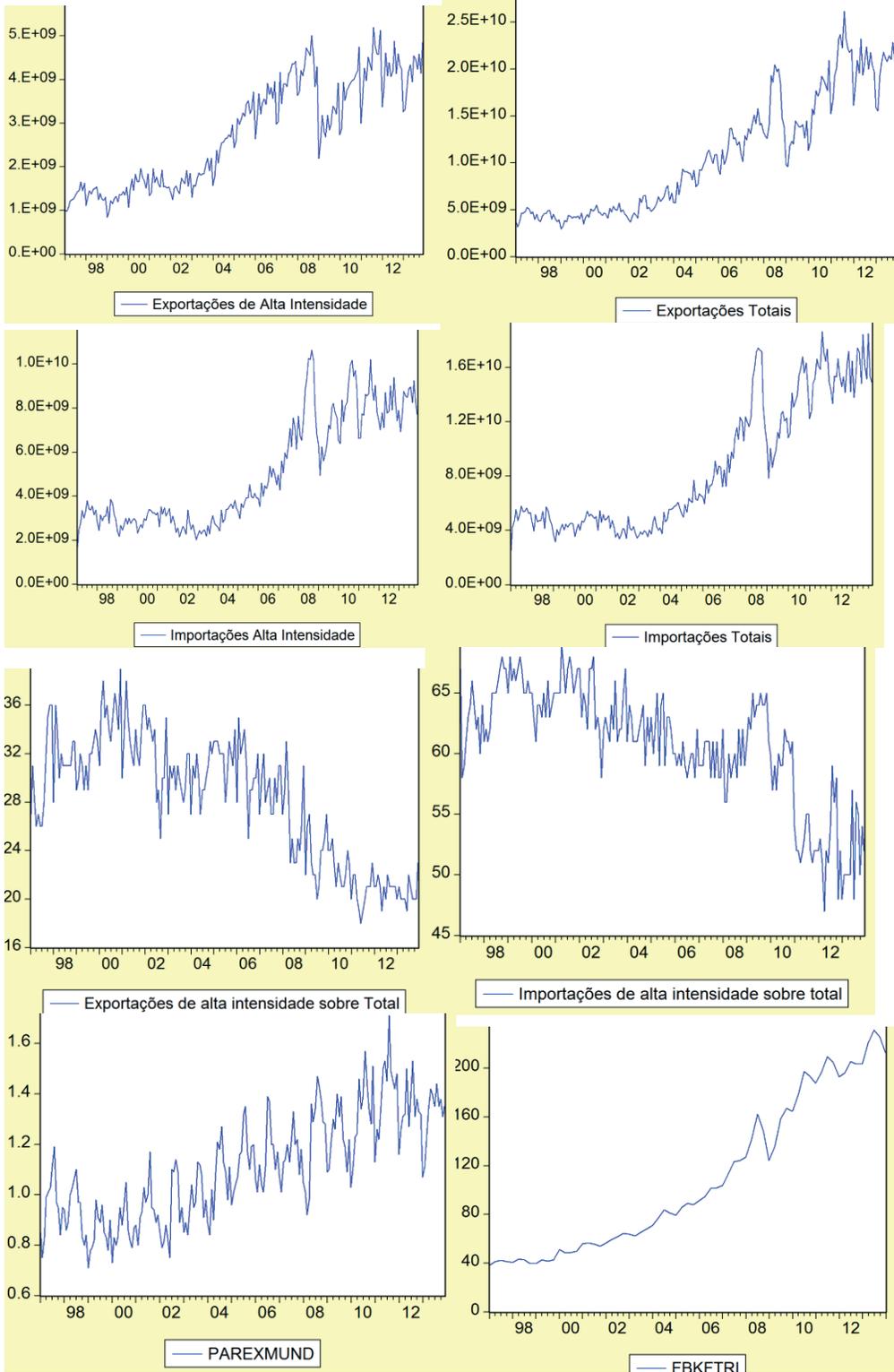
APÊNDICE E - ENSAIO 1 - ORGANOGRAMA DA POLÍTICA INDUSTRIAL

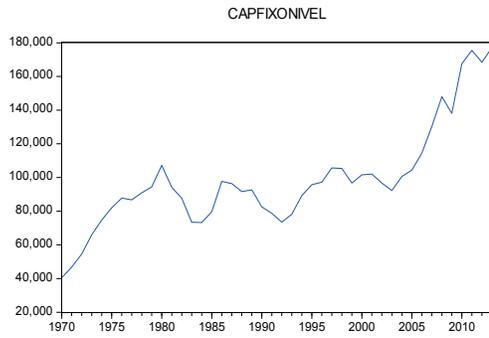
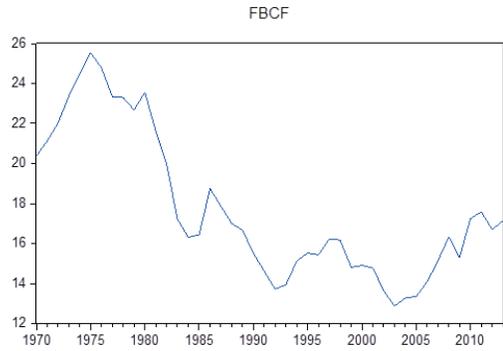
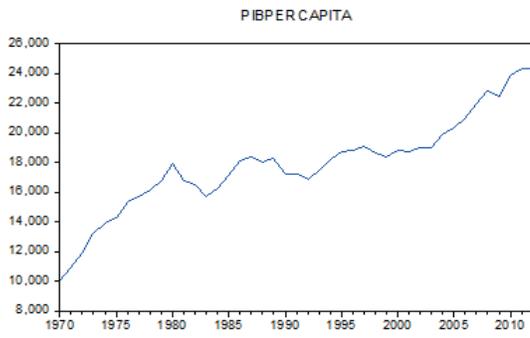
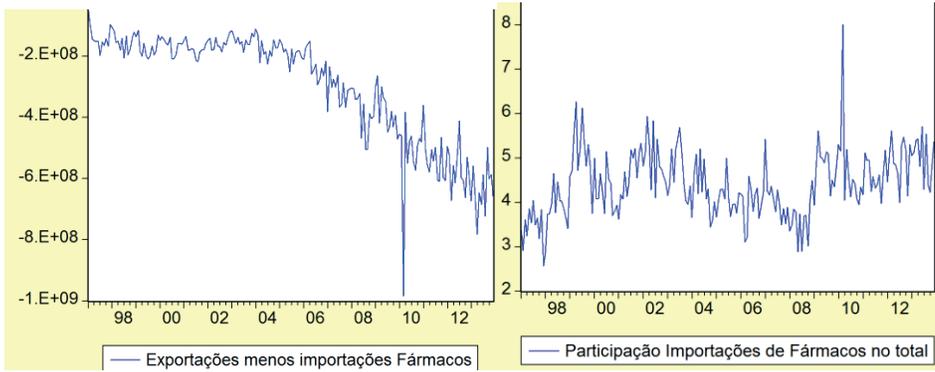


APÊNDICE F- ENSAIO 2 – POLÍTICAS INDUSTRIAIS: CARACTERÍSTICAS

Política	Diagnóstico/desafios	Visão	Objetivos	Diretrizes	Metas	Instrumentos	Observações
PITCE - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Diretrizes, novembro/2003; Política, mar/2004)	<ul style="list-style-type: none"> Baixa participação nas exportações dos segmentos de produtos de alta intensidade tecnológica; Baixa alocação de recursos públicos e privados em P&D e baixa qualificação do trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> Indústria é principal indutor do desenvolvimento; Inovação é chave para a competitividade industrial e (capacidades competitivas dinâmicas); Política pública eficaz: orientada para padrões de competitividade internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento da eficiência econômica. Desenvolvimento e difusão de tecnologias Foco na eficiência da estrutura produtiva, inovação e exportações Aumento dos gastos privados e públicos em P&D. 	<ul style="list-style-type: none"> Sustentar patamar de exportações; Promover capacidade inovadora das empresas; Contribuir para desenvolvimento regional; Desenvolver projetos para o consumo de massa. 	<ul style="list-style-type: none"> Estruturar sistema nacional de inovação; Qualificar inserção externa; Ampliar capacidade e escala produtiva; Estimular opções estratégicas - setores/ atividades intensivas em conhecimento: semicondutores, fármacos, softwares, bens capital. 	<ul style="list-style-type: none"> Harmonização da base legal de apoio à inovação; Recursos para financiamentos e subvenção à inovação, investimentos públicos, compras governamentais. Apoio logístico a organização de APLs; Serviços de apoio a exportadores - distribuição prospecção de mercados, desonerações. 	<p>Potencializada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> Política de infraestrutura; Política de desenvolvimento regional; Plano nacional de turismo; Política educacional.
PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo (maio / 2008)	<ul style="list-style-type: none"> PITCE construiu marco institucional, legal e tecnológico; Brasil recuperou trajetória de crescimento; Trajetória de longo prazo não está assegurada; Oportunidades do mercado mundial para exportar itens não industriais; Dinâmica tecnológica torna inadequado eleger setores/ segmentos para apoio. 	<p>Continuidade com evolução:</p> <ul style="list-style-type: none"> Consolidar a política de crescimento; Ampliar capacidade de oferta; Aproveitar cenário para expandir exportações. 	<p>Desafios:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ampliação da oferta, de todos os setores, para responder à demanda internacional crescente; Preservação da robustez do BP; Elevação da capacidade inovadora empresarial; Distribuição dos efeitos do crescimento (apoio às MPES). 		<p>Para 2010:</p> <ul style="list-style-type: none"> Taxa de investimento de 17,6% para 21% do PIB); Participação das exportações no comércio mundial de 1,18% para 1,25%); Gastos em P&D de 0,51% para 0,65%); MPE's exportadoras: aumentar 10%. 	<ul style="list-style-type: none"> Incentivos: fiscais, crédito, capital de risco; Poder de compra do estado; Regulação técnica, econômica, sanitária; Apoio técnico às exportações: certificação, promoção comercial. 	<p>Apoios diferenciados a sistemas produtivos segundo posição:</p> <p>liderança; participação significativa, focalização (atividades complexas), posicionamento de marca.</p>

APÊNDICE G - ENSAIO 2 – GRÁFICOS DAS SÉRIES

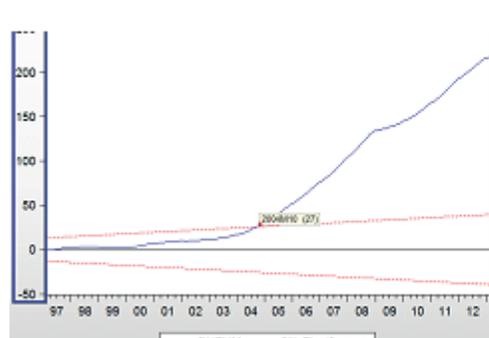




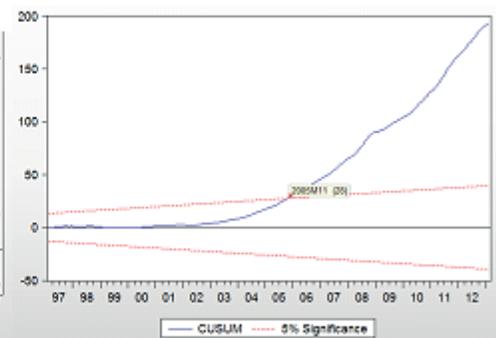
APÊNDICE H - ENSAIO 2 – TESTES DE CUSUM

Apêndice 3- Testes de Cusum

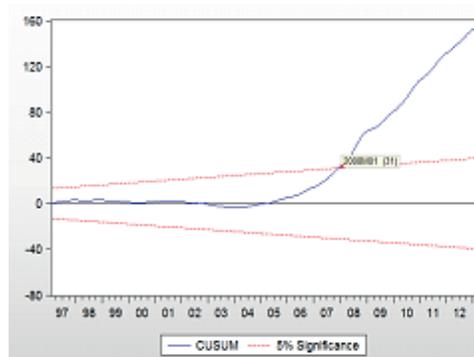
Exportação de Alta Intensidade



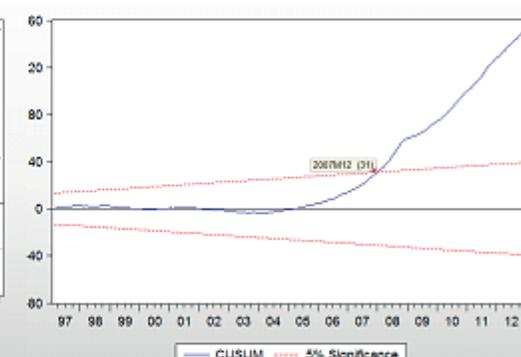
Exportações Totais



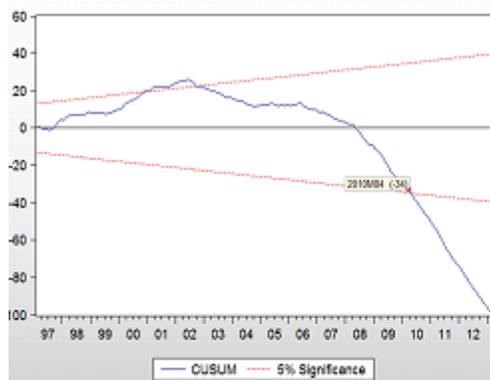
Importações de alta intensidade



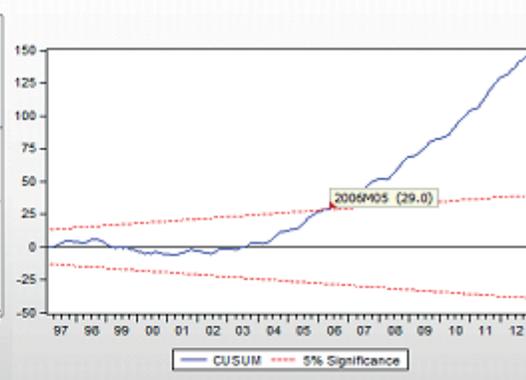
Importações Totais



Participação da exportação de alta intensidade no total

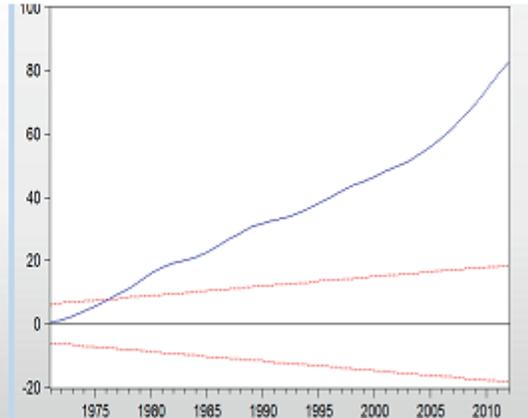
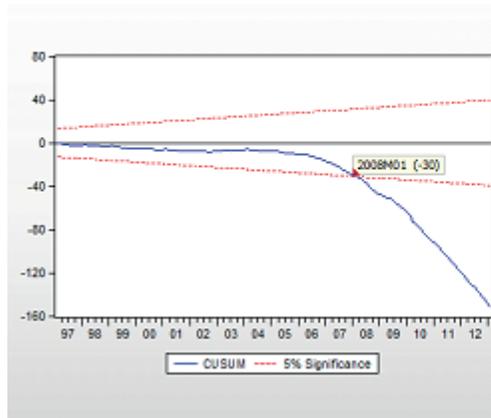


Participação do país nas exportações mundiais



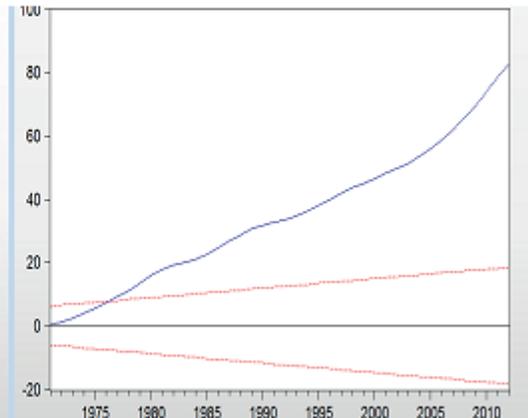
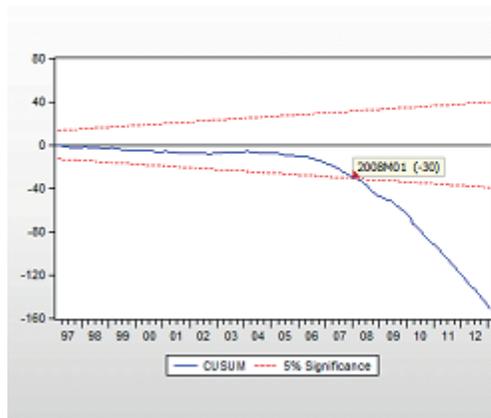
Saldo comercial de fármacos

PIB per capita



Saldo comercial de fármacos

PIB per capita



APÊNDICE I - ENSAIO 3 - INDICADORES SOCIAIS E GASTO PÚBLICO

Tabela 01 - Pobreza e renda						
Data	Renda domiciliar - participação dos 20% mais pobres - (%) ¹	Número de pessoas pobres ⁽²⁾	Pobreza - taxa de extrema pobreza	Pobreza - número de pessoas extremamente pobres	Renda - desigualdade - coeficiente de Gini	Renda domiciliar per capita - média - R\$ de outubro 2012 -
1992	2,36	58.910.610,00	19,97	27.954.489,00	0,583	527,51
2002	2,52	58.701.158,00	13,98	23.862.280,00	0,589	680,01
2012	3,32	30.350.786,00	5,29	10.081.225,00	0,530	962,10
Varição 2002/1992	7,10	-0,36	-30,03	-14,64	1,16	28,91
Varição 2012/2002	31,49	-48,30	-62,14	-57,75	-10,11	41,48
Varição total	40,83	-48,48	-73,51	-63,94	-9,07	82,38

Fonte: IPEA; base PNAD, elaboração própria

(¹) Obs: É a proporção da renda total apropriada pelos quinto mais pobre da população (renda domiciliar per capita).

(²) Pessoas com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza (dobro da linha de extrema pobreza), estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de recomendações da FAO e da OMS. Base Pnad/IBGE.

(³) Percentual na população total com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza, estimativa de uma cesta de alimentos com o mínimo recomendado pela FAO e da OMS.

Tabela 2: Benefícios previdenciários							
Data	Benefícios do INSS em dezembro - Qde. - (¹)	Benefícios do INSS em dezembro - assistenciais - Qde. - (¹)	A- Valor médio dos benefícios do INSS em dezembro - previdenciários e acidentários - rurais - R\$ - (²)	B- Valor médio dos benefícios do INSS em dezembro - previdenciários e acidentários - urbanos - R\$ - (²)	IGP-DI - geral - centrado - fim período - índice (ago. 1994 = 100) -	A- Em R\$ de dez/1993	B- Em R\$ dez/1993
1993	14.185.370	1.266.503	8,34	17,93	10,7194	8,34	17,93
2003	21.851.685	2.330.419	241,97	539,26	292,6252	8,863778434	19,75423424
2013	31.199.043	4.165.956	601,70	1.046,89	532,1254	12,12093653	21,08899619
Varição 2003/1993	54	84	2.802	2.908	2.630	6	10
Varição 2013/2003	43	79	149	94	82	37	7
Varição total	120	229	7.116	5.739	4.864	45	18

Fonte: Benefícios- MPS; IGP-DI - FGV; elaboração própria

(¹)Obs: Benefícios emitidos pelo INSS em dezembro; o que representa o estoque de cada ano

(²) Em R\$ correntes.

Tabela 3: Grau de Informalidade					
2008	2009	2011	2012	2013	Varição 2013/2008
51,6	50,9	47,5	47,1	46,4	-10,0

Fonte: IPEA; base PNAD/IBGE; elaboração própria

Obs: Definição 1 da PNAD - divisão: (nº de empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria).

Tabela 4 - Benefícios de prestação continuada - deficientes

Ano	Número	Varição anual (%)
1996	304.227	-
1997	557.088	83
1998	641.268	15
1999	720.274	12
2000	806.720	12
2001	870.072	8
2002	976.257	12
2003	1.036.365	6
2004	1.127.849	9
2005	1.211.761	7
2006	1.293.645	7
2007	1.385.107	7
2008	1.510.682	9
2009	1.625.625	8
2010	1.778.345	9
2011	1.907.511	7
2012	2.021.719	6
Varição 2002/1996	221	-
Varição 2008/2002	55	-
Varição total	565	-

Fonte: MDS; elaboração própria

Obs: BPC é uma transferência mensal de um salário mínimo a pessoa com deficiência ou idosa (65 anos ou mais) com renda familiar per capita menor que 1/4 do salário mínimo. O BPC foi previsto na Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993

Tabela 5 - Bolsa Família -volume

Ano	Benefícios em dezembro (nº)	Varição anual(%)
2004	6.571.839	-
2005	8.700.445	32
2006	10.965.810	26
2007	11.043.076	1
2008	10.557.996	-4
2009	12.370.915	17
2010	12.778.220	3
2011	13.352.306	4
2012	13.900.733	4

Fonte: MDS; elaboração própria

Obs: N° de famílias em dezembro.

Programa de transferência de renda com condicionalidades a famílias pobres cadastradas. Instituído por lei em 2004, pela unificação de programas. Valor do benefício, reajustável por decreto, varia conforme a renda domiciliar per capita da família, o número e a idade dos filhos.

Tabela 6- Bolsa Família - valor em R\$

Ano	Valor em dezembro (R\$)	IGPM	Valor real (R\$ de dez/04)	Varição real anual (%)
2004	439.870.605,00	327,3736	439.870.605,00	-
2005	549.385.527,00	332,0264	541.686.794,62	23,15
2006	686.701.812,00	344,1162	653.290.950,60	20,60
2007	831.106.698,00	372,3075	730.800.051,07	11,86
2008	905.899.897,00	404,2145	733.688.842,73	0,40
2009	1.174.266.196,00	400,4110	960.072.862,72	30,86
2010	1.239.042.080,00	445,5902	910.319.811,09	-5,18
2011	1.602.079.650,00	454,8705	1.153.028.286,20	26,66
2012	2.012.526.564,00	474,8788	1.387.402.453,95	20,33

Fonte: MDS; elaboração própria

Obs: valor em R\$ do gasto total com benefícios em dezembro

Tabela 07: Mortalidade infantil e esperança ao nascer

Data	Taxa (%)	Varição (%)	Anos	Varição (%)
2000	29,0	-	69,8	-
2001	27,5	(5,3)	70,3	0,7
2002	26,0	(5,2)	70,7	0,6
2003	24,7	(5,2)	71,2	0,6
2004	23,4	(5,2)	71,6	0,6
2005	22,2	(5,2)	72,0	0,6
2006	21,0	(5,1)	72,4	0,6
2007	20,0	(5,0)	72,8	0,5
2008	19,0	(5,0)	73,1	0,5
2009	18,1	(4,8)	73,5	0,5
2010	17,2	(4,7)	73,9	0,5
2011	16,4	(4,6)	74,2	0,5
2012	15,7	(4,5)	74,5	0,4
2013	15,0	(4,3)	74,8	0,4
Varição acumulada	(14,0)	(48,2)	5,0	7,2

Fonte: IBGE- Indicadores de população e indicadores sociais; estimado com projeção anual de população; metodologia IBGE

Tabela 08: Taxa de Desemprego

Data	Área	
	Não-metropolitanas (%)	Metropolitana (%)
1992	6,1	9,7
1993	5,6	9,5
1994		
1995	5,9	8,3
1996	6,6	9,8
1997	7,0	11,6
1998	8,0	13,6
1999	8,6	14,4
2000		
2001	8,6	13,0
2002	8,1	13,5
2003	8,7	14,1
2004	7,9	13,5
2005	8,6	13,4
2006	7,8	12,1
2007	7,7	11,3
2008	6,9	9,6
2009	8,2	10,7
2010		
2011	7,0	7,9
2012	6,4	7,4

Fonte: IPEA

Obs: Percentual que procurava mas não encontrou ocupação remunerada, na semana de referência da PNAD, entre todas as ativas no mercado de trabalho (10 anos ou mais).

Tabela 09: Evolução do Salário Mínimo

Data	Salário mínimo real			Salário mínimo PPC		
	Em R\$ de nov/2014	Varição (%)	Varição acumulada (%)	Em US\$ PPC/ BM 2005	Varição (%)	Varição acumulada (%)
1995.12	329,75	-1,6231413	18,799017	90,45	-1,6872448	21,328309
1996.12	338,47	-0,3291851	21,998907	95,93	-0,3291851	28,672779
1997.12	347,56	-0,5666277	25,214534	100,18	-0,6897385	34,378629
1998.12	367,39	-0,4184129	32,357524	107,60	-0,4790541	44,334095
1999.12	354,46	-0,7346322	27,702298	106,60	-0,7346322	42,996026
2000.12	373,85	-0,5471474	34,685503	116,24	-0,6043213	55,923354
2001.12	407,20	-0,734346	46,701531	128,58	-1,1260136	72,469447
2002.12	394,32	-2,6290852	42,061893	127,47	-2,8439842	70,984626
2003.12	428,67	-0,537094	54,437543	141,18	-0,6448896	89,373605
2004.12	437,56	-0,8527797	57,639625	148,80	-1,2161246	99,593061
2005.12	480,62	-0,3985528	73,153238	169,02	-0,8017108	126,72374
2006.12	545,38	-0,6160968	96,484823	196,67	-0,4682164	163,80985
2007.12	563,10	-0,9606196	102,86785	211,35	-1,0269973	183,49681
2008.12	577,54	-0,2890649	108,06823	216,97	-1,320382	191,02969
2009.12	621,55	-0,239548	123,92487	239,85	-0,4152196	221,73237
2010.12	640,30	-0,5964655	130,681	250,79	-0,4260758	236,39399
Média 95-02	365,75	0,48	32,10	109,06	0,68	46,77
Média 03-10	536,81	0,57	93,40	196,60	0,77	163,72
Média 95-12	463,52	0,50	67,32	159,43	0,70	114,41

Fonte: IPEA

Obs: salário mínimo real - valor nominal deflacionado pelo INPC/IBGE

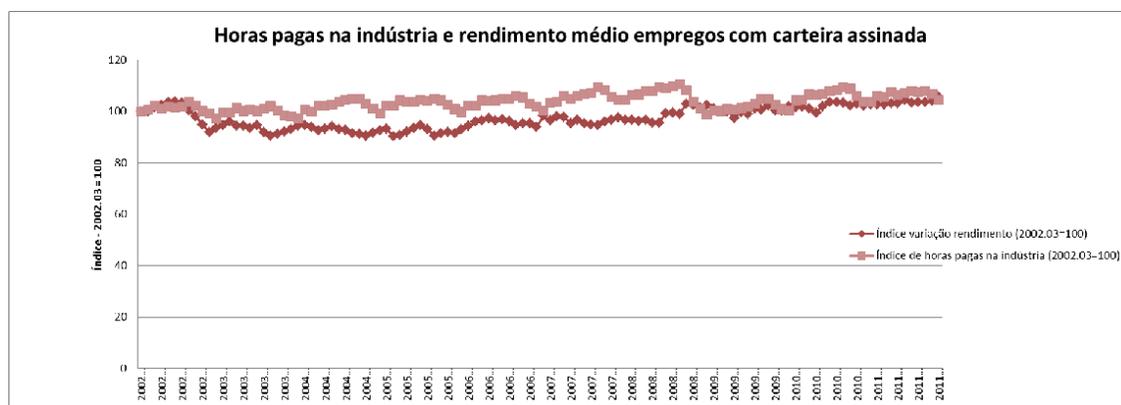
Obs: Salário mínimo PPC - Preço nos Estados Unidos da cesta de bens adquirida com o SM no Brasil.
 Conversão pela taxa (PPC) do Banco Mundial em 2005, corrigida pela inflação ao consumidor nos Estados Unidos e no Brasil.

Tabela 10: Rendimento médio real habitual empregados com carteira assinada

Data	Valor em R\$	Varição acumulada (%)
2002.03	1.713,26	-
2002.12	1.626,25	-5,08
2003.12	1.579,57	-7,80
2004.12	1.551,73	-9,43
2005.12	1.573,76	-8,14
2006.12	1.632,92	-4,69
2007.12	1.655,36	-3,38
2008.12	1.754,90	2,43
2009.12	1.718,80	0,32
2010.12	1.762,48	2,87
2011.12	1.807,39	5,49
Média 2003-10	1.649,85	-3,70
Média Geral	1.668,75	-2,62

Fonte: IBGE

Obs: Valores médios de 05 RM inflacionados pelo INPC/IBGE para nov/2014



ANEXO A - ENSAIO 3 - TABELAS EXTRAÍDAS DO RELATÓRIO DE ECONOMIA BANCÁRIA E CRÉDITO – BACEN- 2010

Tema 01: Financiamento habitacional

Tabela 7 – SBPE – Direcionamento de recursos

	Saldos em R\$ milhões					
	2002	2004	2006	2008	2009	2010
Usos	125.106	130.760	150.273	208.648	256.553	319.814
Aplicações Imobiliárias	102.692	105.616	121.034	165.770	206.201	260.133
- Financiamento Habitacional	20.718	29.330	45.263	76.466	100.486	136.688
- Fin. Imob. a taxas de mercado	12.088	13.118	16.319	22.128	30.989	43.194
- FCVS: Créditos e Dívida Novada	63.570	59.959	49.692	39.576	38.340	31.162
- Outros créditos (fundos e títulos)	6.316	3.209	9.760	27.600	36.386	49.090
Compulsórios no BC	22.414	25.144	29.239	42.879	50.352	59.681
Fontes	127.519	149.041	176.288	250.461	299.857	377.859
Recursos de Poupança	112.423	126.871	150.714	215.400	250.352	299.878
Repasses e Refinanciamentos	4.472	9.306	15.715	24.530	33.536	48.460
Letras e Céd. Hipot. Emitidas	10.623	12.864	9.859	10.531	15.969	29.520

Fonte: BCB – Estatísticas do SFH – Financiamentos (www.bcb.gov.br)

**Tabela 9 – SBPE – Aplicações em financiamentos habitacionais efetivos
x Exigibilidades em financiamentos habitacionais**

	Saldos em R\$ milhões					
	2002	2004	2006	2008	2009	2010
Exigibilidades Fin. Habitacionais	53.288	61.268	70.035	99.907	117.059	139.823
- I.F. Públicas	25.403	29.969	36.100	52.476	62.140	71.928
- I.F. Privadas	27.885	31.299	33.935	47.431	54.919	67.895
Aplicações	20.718	29.330	45.263	76.466	100.486	136.688
- I.F. Públicas	11.562	15.398	22.951	34.903	50.133	74.218
- I.F. Privadas	9.156	13.932	22.312	41.563	50.353	62.470
Aplicações/Exigibilidades (%)	38,9%	47,9%	64,6%	76,5%	85,8%	97,8%
- I.F. Públicas	45,5%	51,4%	63,6%	66,5%	80,7%	103,2%
- I.F. Privadas	32,8%	44,5%	65,7%	87,6%	91,7%	92,0%

Fonte: BCB – Estatísticas do SFH – Financiamentos (www.bcb.gov.br)

Tabela 10 – FGTS – Operações de crédito e depósitos vinculados

	Saldos em R\$ milhões				
	2002	2006	2007	2008	2009
Operações de Crédito	65.040	77.563	78.687	91.937	98.387
Setor Público	...	73.417	75.110	88.469	93.901
- Habitacional	...	49.143	52.277	60.395	66.810
- Saneamento	...	20.087	18.999	18.591	18.348
- Infraestrutura	...	4.187	3.834	9.483	8.742
Setor Privado	...	4.146	3.577	3.468	4.486
- Habitacional	...	3.913	3.222	3.100	4.138
- Saneamento	...	194	329	356	346
- Infraestrutura	...	39	26	12	2
Depósitos vinc. FGTS	84.951	135.734	144.709	159.696	174.830

Com base nas informações disponíveis em demonstrações financeiras, as operações de crédito do FGTS são direcionadas majoritariamente para financiamento de programas de habitação popular de responsabilidade governamental. O saldo desses financiamentos somava R\$66,8 bilhões em 2009, correspondendo a 67,9% do total das operações de crédito do FGTS (Tabela 10). As demais operações relevantes,

Tabela 11 – FGTS – Arrecadação, saques e financiamentos

	Fluxos em R\$ milhões				
	2002	2006	2007	2008	2009
Arrecadação Bruta	22.422	36.505	41.630	48.714	54.726
Saques	19.626	29.684	38.379	42.679	47.825
- Rescisão	15.399	23.404	31.044	33.439	38.192
- Moradia	2.744	4.328	4.911	5.650	5.687
- Outros créditos	1.483	1.952	2.424	3.590	3.946
Arrecadação Líquida	2.795	6.822	3.251	6.035	6.901
Financiamentos	3.099	7.416	6.753	9.175	18.024
- Habitação Popular	2.955	6.648	5.913	7.756	16.351
- Saneamento	144	768	841	1.419	1.673

Fonte: FGTS – Demonstrações Financeiras (www.fgts.gov.br/downloads.asp)

Tema 2: Financiamento Rural

Tabela 12 – Operações do SNCR – Por fonte dos recursos

	Desembolsos anuais em R\$ milhões				
	2002	2006	2008	2009	2010
Recursos Obrigatórios	11.832,7	20.033	31.381	36.430	38.227
Poupança Rural	2.827,7	8.192	17.195	19.385	21.559
FAI	2.203,5	3.311	803	800	908
BNDFS/Finame	1.623,5	3.202	3.852	5.176	5.246
Fundos Constitucionais	1.544,5	4.011	5.810	5.454	6.443
Outros Recursos Públicos	1.149,6	2.500	2.957	3.509	3.368
Recursos Livres	1.159,4	1.896	3.159	3.158	1.649
Recursos Externos – 63 Rural	22,1	615	935	955	889
Total	22.443	43.766	66.172	74.956	81.289
Bancos Oficiais Federais	12.406	22.395	30.413	37.854	40.265
Bancos Oficiais Estaduais	516	808	1.900	3.044	1.836
Bancos Privados	8.013	17.884	27.831	27.180	31.510
Cooperativas de Crédito	1.508	2.679	6.027	6.879	7.678

Fonte: BCB – Anuários Estatísticos de Crédito Rural (www.bcb.gov.br)

Tabela 14 – Operações do SNCR – Por finalidade

	Desembolsos anuais em R\$ milhões				
	2002	2006	2008	2009	2010
Agrícola	17.080,2	31.652,8	49.782,0	54.316,2	56.339,4
- Custeio	10.948,0	19.219,1	31.786,1	33.112,1	34.200,1
- Investimento	2.687,8	5.498,5	7.971,4	9.520,9	9.860,9
- Comercialização	3.444,4	6.935,2	10.024,5	11.683,2	12.278,4
Pecuária	5.363,1	12.112,8	16.390,1	20.869,9	24.949,4
- Custeio	2.626,3	5.147,5	7.554,8	9.726,5	11.353,2
- Investimento	2.162,6	4.632,8	6.297,0	8.028,4	10.582,5
- Comercialização	574,2	2.332,5	2.538,3	3.115,0	3.013,7
Total	22.443,3	43.765,6	66.172,1	75.186,1	81.288,8
- Custeio	13.574,3	24.366,6	39.340,9	42.838,6	45.553,3
- Investimento	4.850,3	10.131,3	14.268,4	17.549,2	20.443,4
- Comercialização	4.018,7	9.267,7	12.562,8	14.798,3	15.292,1

Fonte: BCB – Anuários Estatísticos de Crédito Rural (www.bcb.gov.br)

Fonte: Banco Central do Brasil (2014).

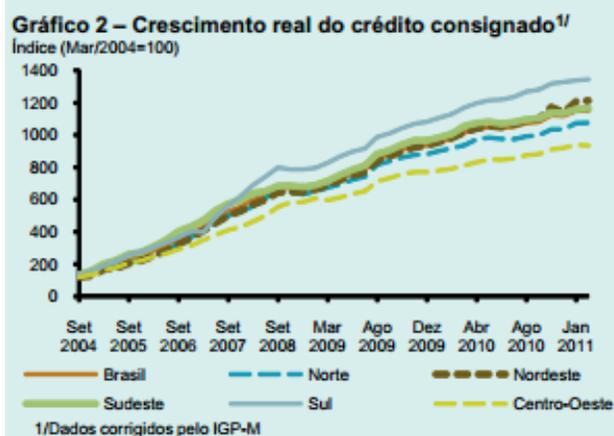
ANEXO B - ENSAIO 3 - INFORMAÇÕES EXTRAÍDAS DO BOLETIM REGIONAL DO BANCO CENTRAL Fonte: Boletim Regional do Banco Central do Brasil (abr. 2011)

Tabela 2 – Saldos de operações contratadas com pessoas físicas
Modalidades selecionadas

R\$ bilhões

Período	Crédito pessoal	Crédito consignado	Aquisição de bens	Leasing	Cartão de crédito	Cheque especial
2004	30,8	9,7	36,0	1,7	6,7	9,4
2005	44,8	18,6	46,2	4,7	8,7	10,6
2006	65,0	33,1	62,2	8,9	11,9	12,2
2007	81,4	49,6	75,3	14,6	14,1	13,3
2008	103,2	65,9	95,5	31,1	17,7	14,1
2009	134,2	80,0	92,7	57,3	23,0	17,1
2010	167,1	109,8	105,0	63,1	26,8	16,6
2011	208,7	139,7	152,9	46,2	30,4	18,2

Nota: Refere-se ao saldo em janeiro do correspondente ano.



ANEXO C – ENSAIO 3 - INFORMAÇÕES EXTRAÍDAS DO ESTUDO ESPECIAL DO PANORAMA DE MICROCRÉDITO OUT/2014- BASE - DATA-BASE DEZEMBRO/2013

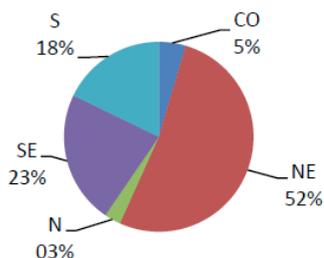
Gráfico 9 – Valor da carteira total de várias modalidades de crédito pessoa física, em R\$ bilhões⁵



Tabela 1 – Microcrédito: Valor e quantidade de operações da carteira total (identificada e não identificada) por tipo de cliente, em %⁶

Tipo de Cliente	Valor	%/total	Qt. Oper.	%/total	VLMédio
Pessoa física	5.063.728.419	95,0%	3.003.332	96,9%	1.686
Pessoa jurídica	267.607.450	5,0%	94.638	3,1%	2.828
Total	5.331.335.869	100,0%	3.097.970	100,0%	1.721

Gráfico 2 – Microcrédito: Valor da carteira identificada, % por região



⁸ Fonte dos dados: BCB (Valor: Notas econômico-financeiras para a imprensa – Política Monetária e Operações de Crédito do SFN, publicadas no sítio do BCB; Qt. Oper.: SCR).

Fonte: Banco Central do Brasil (2014).