



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM LOGÍSTICA E PESQUISA
OPERACIONAL

FRANCISCO JOSE AGUIAR COSTA JUNIOR

NOVO-DESENVOLVIMENTISMO, GOVERNO LULA E O PROGRAMA DE
ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO: UMA ANÁLISE CRÍTICA.

FORTALEZA-CE

2012

FRANCISCO JOSE AGUIAR COSTA JUNIOR

NOVO-DESENVOLVIMENTISMO, GOVERNO LULA E O PROGRAMA DE
ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO: UMA ANÁLISE CRÍTICA.

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-graduação em Logística e Pesquisa Operacional, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão Logística.

Área de concentração: Logística e Sustentabilidade.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira

FORTALEZA-CE

2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Pós-Graduação em Engenharia - BPGE

- C872n Costa Junior, Francisco Jose Aguiar.
Novo-desenvolvimentismo, governo Lula e o programa de aceleração do crescimento: uma análise crítica / Francisco Jose Aguiar Costa Junior – 2012.
205. f. : il. color., enc. ; 30 cm.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró – Reitoria de Pesquisa e Pós - Graduação, Programa de Mestrado em Logística e Pesquisa Operacional, Fortaleza, 2012
Área de Concentração: Logística e Sustentabilidade.
Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.
1. Logística. 2. Desenvolvimento econômico. I. Título.

FRANCISCO JOSE AGUIAR COSTA JUNIOR

NOVO-DESENVOLVIMENTISMO, GOVERNO LULA E O PROGRAMA DE
ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO: UMA ANÁLISE CRÍTICA.

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Pós-graduação em Logística e Pesquisa Operacional, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão Logística.

Área de concentração: Logística e Sustentabilidade.

Aprovada em: ___/___/___

Professor Dr. Carlos Américo Leite Moreira

Universidade Federal do Ceará

(orientador)

Professor Dr. João Bosco Furtado Arruda

Universidade Federal do Ceará

(Examinador interno)

Professor Dr. Leonardo Andrade Rocha

Universidade Federal Rural do Semi-Árido

(Examinador externo)

À minha companheira, Kátia.

Aos meus pais, Dedé e Júlia.

Aos amigos.

RESUMO

O desenvolvimento econômico é um tema presente na literatura econômica desde a escola clássica. No período pós-II guerra, início do regime de acumulação fordista, surge uma vasta literatura específica sobre o problema do subdesenvolvimento nos países da periferia. Estes autores enfatizavam o papel que a industrialização e os investimentos em infraestrutura possuíam para superar o subdesenvolvimento. No Brasil, neste mesmo período, Celso Furtado diagnosticava as raízes do subdesenvolvimento utilizando-se do método histórico estrutural e enfatizando o papel do estado para a construção de uma política de desenvolvimento nacional para se superar o subdesenvolvimento. Furtado foi o principal influenciador da ideologia nacional-desenvolvimentista que dominou tanto a literatura econômica quanto as políticas de desenvolvimento (no período do modelo de substituição de importações) adotadas no Brasil até o início dos anos 1980. Com a crise do modelo fordista e o início do regime de acumulação de dominância financeira, a literatura sobre o desenvolvimento econômico fica relegada frente às políticas de caráter neoliberal que passam a dominar a agenda dos governos. No Brasil, a consequência deste novo regime de acumulação foi a crise da dívida externa, nos anos 80. Com as reformas econômicas ocorridas nos anos 90, culminando com a criação do plano Real, o país passa a se inserir no modelo liberal periférico, deixando de ser tratado como um 'país subdesenvolvido' e passando ao status de 'mercado emergente'. O plano Real foi eficiente ao controlar a inflação, mas teve um custo social muito elevado. Em 2003, Lula toma posse como presidente do Brasil adotando as mesmas políticas neoliberais do governo FHC, frustrando as expectativas de seus eleitores. Em 2007, o presidente Lula se reelege e, logo no início de seu segundo mandato lança o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), dizendo ser um programa de desenvolvimento e prometendo investir em infraestrutura para gerar crescimento econômico com equidade social. Um grupo de economistas brasileiros autodenominados de novo-desenvolvimentistas identifica o PAC como um rompimento com as políticas neoliberais no Brasil, e uma volta do estado na economia exercendo um papel essencial para a promoção do desenvolvimento. De fato, constatou-se que o segundo governo Lula foi melhor, em termos de indicadores socioeconômicos, que o primeiro. Esta dissertação fez uma análise crítica do PAC, do governo Lula e do novo-desenvolvimentismo. Identificou uma decadência teórica dos novo-desenvolvimentistas reduzindo o debate desenvolvimentista à propostas de políticas macroeconômicas. Identificou que as razões do segundo governo Lula ter se saído melhor que o primeiro, foi, menos por conta do PAC, e mais por questões externas, principalmente o efeito china. Identificou também que o PAC, que se propunha a ser um programa de desenvolvimento, possui medidas institucionais com viés liberal, além de enfatizar os investimentos em infraestrutura apenas no setor de commodities, corroborando para reprimarização da pauta exportadora e ampliando a vulnerabilidade externa estrutural do país. Por fim, constatou também que, apesar dos investimentos em infraestrutura serem essenciais para o desenvolvimento do país, o balanço de quatro anos do PAC mostrou resultados muito aquém do esperado, possuindo, inclusive dados inflados pelo governo.

Palavras-chaves: Desenvolvimento Econômico, modelo liberal periférico, novo-desenvolvimentismo, governo Lula, PAC.

ABSTRACT

The Economic development is a theme in the economic literature since the Classical School. After the World War II, in the beginning of the Fordist accumulation regime, raised an extensive literature about the underdevelopment in peripheral countries. These authors had emphasized the importance of the industrialization and infrastructure investments for overcome underdevelopment. In Brazil, during the same period, Celso Furtado had diagnosed roots of underdevelopment using the historical and structural method and emphasizing the role of the state for the construction of a national development policy to overcome underdevelopment. Furtado was the main influencer of the developmentalist national ideology that dominated both the economic literature as development policies (during the period of import substitution process) adopted in Brazil until the early 1980s. With the crisis of the Fordist regime and the beginning of the accumulation of financial dominance, the literature about the economic development was relegated to the neoliberal policies that started to dominate the agenda of the government. In Brazil, the consequence of this new regime of accumulation was the foreign debt crisis in the 80s. With the economic reforms that occurred in the '90s, culminating with the creation of the Real Plan, the country entered in the peripheral liberal model, no longer being treated as a 'underdeveloped country' and passing to be considered as an 'emerging market' country. The Real Plan was efficient to control inflation, but had a very high social cost. In 2003, Lula became the president of Brazil adopting the same neoliberal policies of the Cardoso government, frustrating the expectations of their voters. In 2007, President Lula was reelected and, early in his second mandate launched the Growth Acceleration Program (PAC), claiming to be a development program and promising to invest in infrastructure to generate economic growth with social equity. A group of Brazilian economists called new- developmentalists identified the PAC as a rupture with neoliberal policies in Brazil and a return of the state in the economy playing an essential role on promoting development. In fact, it was found that Lula's second government was better in terms of socioeconomic indicators than the first. This dissertation did a critical analysis of the PAC, of the Lula government and the of new developmentalism. It identified, also, a theoretical decline of the new- developmentalists compared with the theories that prevailed in the period of national developmentalism. It verified that the reasons of the second Lula government have been better than the first was less because of to the PAC, and more for external issues, mainly the effect China. It also identified that the PAC, which was proposed to be a development program, has institutional arrangements with liberal tendencies, besides emphasizing investments in infrastructure only in the commodities sector, corroborating the reprimarization of the exportation and expanding the structural external vulnerability of the Country . Finally, we found that, despite investments in infrastructure be essential for the development of the country, the balance of four years of the PAC results showed results much weaker than expected, having, including, inflated datas by the government.

Keywords: Economic Development, peripheral liberal model, new developmentalism, Lula's government, PAC.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Principais medidas adotadas na área fiscal e tributária no governo Lula.....	130
Gráfico 1 – Formação bruta de capital fixo (% PIB).....	134
Gráfico 2 – Exportações por fator agregado (2002).....	148
Gráfico 3 – Exportações por fator agregado (2010).....	149

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Metas de inflação e IPCA 2002-2010	127
Tabela 2 - Histórico da taxa de juros fixadas pelo Copom e evolução da Selic.....	127
Tabela 3 - Necessidade de financiamento do setor público (em % do PIB)	128
Tabela 4 - Investimentos da união	128
Tabela 5 - Indicadores macroeconômicos 2002-2010.....	129
Tabela 6 - Balanço de pagamentos: contas selecionadas 2002-2010 (em US\$ milhões).....	131
Tabela 7 - Crescimento do salário mínimo 2002-2010	132
Tabela 8 - Evolução do crédito total.....	133
Tabela 9 - Dívida líquida do setor público 2002-2010 (em % do PIB).....	133
Tabela 10 - Indicadores do nível de atividade.....	136
Tabela 11 - Indicadores de vulnerabilidade externa 2002-2010.....	140
Tabela 12 - Investimento em infraestrutura do PAC previstos para 2007-2010	153
Tabela 13 - Comparativo: Planejamento 2007 – Execução Financeira Acumulada até 2010 das Obras Concluídas (em R\$ bilhões).....	168
Tabela 14 - Eixo de Logística: Resultado Físico-financeiro das Ações Concluídas no período 2007/2010 (em R\$ milhões)	170
Tabela 15 - Eixo Energético: Resultado Físico-financeiro das Ações Concluídas no período 2007/2010 (em R\$ milhões)	173
Tabela 16 - Eixo Social e Urbano: Resultado Físico-financeiro das Ações Concluídas no período 2007/2010 (em R\$ milhões).....	175
Tabela 17 - Execução orçamentária e de restos a pagar não processados do PAC – Valores Liquidados (em bilhões).....	178

Tabela 18 - Formação Bruta de Capital decorrente do PAC com recursos do OFSS (em R\$ bilhões)	179
Tabela 19 - Principais medidas institucionais do PAC e sua implementação	181
Tabela 20 - Execução Financeira do PAC (2007-2010).....	187
Tabela 21 - Gastos por Grupos de Despesas 2007-2010 (em R\$ bilhões)	190

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1. Justificativa	18
1.2 Problemática	19
1.3 Hipóteses.....	20
1.4 Objetivos: Geral e Específico.....	20
1.5 Metodologia.....	21
1.6 Estrutura da dissertação	23
2 TEORIAS DO (SUB)DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	25
2.1 O <i>big push</i> de Rosenstein-Rodan.....	28
2.2 O círculo vicioso da pobreza de Nurkse	29
2.3 Os efeitos de encadeamento de Hirschman	34
2.4 As etapas do desenvolvimento de Rostow	36
2.5 o método de causação circular de Myrdal.....	40
2.6 O modelo liberal-periférico de Prebisch.....	44
3 O SUBDESENVOLVIMENTO EM CELSO FURTADO E O NACIONAL- DESENVOLVIMENTISMO	47
3.1 A contribuição originária.....	47
3.2 Formação econômica do Brasil: o método histórico-estrutural	54
3.3 Desenvolvimento e subdesenvolvimento na obra de Celso Furtado	65
3.4 O papel do Estado na promoção do desenvolvimento e superação do subdesenvolvimento.....	71

3.5 A ideologia nacional-desenvolvimentista.....	74
4 DE PAÍS SUBDESENVOLVIDO A MERCADO EMERGENTE: A LÓGICA NEOLIBERAL NA PERIFERIA.....	78
4.1 O fordismo.....	78
4.2 O regime de dominância financeira	84
4.3 Fordismo na periferia: o modelo de substituição de importação	90
4.4 A gênese da financeirização na periferia	95
4.5 O modelo liberal periférico.....	98
5 O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO E O GOVERNO LULA	108
5.1 O novo-desenvolvimentismo	109
5.2 Visões críticas do novo-desenvolvimentismo.....	120
5.3 Conjuntura econômica do Governo Lula (2003-2010).....	126
5.4 Governo Lula: inflexão ou continuidade?	147
6 O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO.....	152
6.1 A proposta original.....	152
6.1.1 Investimentos em infraestrutura	152
6.1.1.1 Eixo de Logística	153
6.1.1.2 Eixo de Energia	157
6.1.1.3 Eixo Social e Urbano.....	159
6.1.2 Medidas institucionais	161
6.1.2.1 Estímulo ao crédito.....	162
6.1.2.2 Melhoria do meio ambiente de investimentos	163
6.1.2.3 Desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário	164
6.1.2.4 Medidas fiscais de longo prazo	165

6.1.2.5 Consistência fiscal	166
6.2 Balanço do PAC	166
<i>6.2.1 Balanço do Eixo de Logística</i>	<i>169</i>
<i>6.2.2 Balanço do Eixo de Energia</i>	<i>171</i>
<i>6.2.3 Balanço do Eixo Social e Urbano</i>	<i>174</i>
<i>6.2.4 Balanço da execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social.....</i>	<i>177</i>
<i>6.2.5 Balanço das medidas institucionais</i>	<i>179</i>
6.3 Análise crítica do PAC	181
<i>6.3.1 Imprecisões metodológicas no balanço.....</i>	<i>181</i>
<i>6.3.2 PAC: um programa nacional de desenvolvimento?</i>	<i>184</i>
7 CONCLUSÃO.....	194
REFERÊNCIAS	198

1 INTRODUÇÃO

No início de 2007, o governo Lula lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com o objetivo de incrementar o investimento em infraestrutura que, aliado a medidas econômicas, estimularia os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levaria benefícios sociais para todas as regiões do país (PAC). O programa surge num momento em que parcela significativa da população estava sendo incluída no mercado de trabalho formal, contribuindo para a consolidação de um mercado consumidor de massas no Brasil (movimento que ocorre até os dias de hoje, favorecido pelo aumento do crédito, do crescimento da massa salarial e dos programas de transferências de renda).

No documento de apresentação do programa, o governo deixava claro que estava em curso no Brasil um modelo de desenvolvimento econômico e social, com o propósito de conciliar quatro objetivos essenciais: o crescimento com distribuição de renda, a estabilidade monetária, o equilíbrio externo e a redução das disparidades regionais (tudo, em acordo com o respeito ao meio ambiente, ou seja, um desenvolvimento ecologicamente sustentável). Para atender a estes objetivos o governo propunha adotar medidas institucionais e econômicas, além de investir em infraestrutura (o documento citava aplicações da ordem de R\$ 503,9 bilhões em quatro anos – 2007/2010). Quanto às medidas econômicas, destacam-se: estímulo ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento, desoneração e administração tributária, medidas fiscais de longo prazo e consistência fiscal.

As ações de estímulo ao crédito e ao financiamento englobavam: a) concessão pela união de crédito à Caixa Econômica Federal (CEF) no valor de R\$ 2,5 bilhões para utilização em saneamento básico e habitação popular; b) criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com recursos do FGTS, no valor inicial de R\$ 5 bilhões; c) ampliação da liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) com o objetivo de permitir a antecipação da opção de compra de imóvel; elevação em R\$ 7 bilhões do limite de crédito do setor público para investimentos em saneamento ambiental e habitação para a população de baixa renda. O programa cita ainda dois itens que já estariam implantados: redução da TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo) e redução dos “spreads” do BNDES para infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano.

As medidas de desoneração e administração tributária seriam: a) redução de 25 anos para 2 anos do prazo de recuperação dos créditos de PIS e COFINS em edificações; b) isenção de PIS e COFINS nas obras de infraestrutura de longo prazo nos setores de

transportes, portos, energias e saneamento; c) criação de Fundo de investimento em infraestrutura, cujos rendimentos não pagarão imposto de renda após cinco anos de aquisição da conta; d) empresas que aderirem ao Programa de Incentivos ao setor da TV Digital terão isenção de IPI, PIS, COFINS e CIDE incidentes na venda de equipamentos transmissores de sinais, na aquisição de bens de capital e nas transferências para aquisição de tecnologia e *software*; e) empresas que aderirem ao Programa de Incentivos ao Setor de Semicondutores não pagarão IRPJ e nem IPI, PIS, COFINS e CIDE incidentes sobre a venda de semicondutores e *displays*, sobre a aquisição de bens de capital e as transferências para aquisição de tecnologia e *software*; f) aumento no valor de venda de R\$ 4 mil para isenção do PIS e COFINS na compra de microcomputadores; g) desoneração das compras de perfis de aço; h) aumento do prazo de recolhimento de contribuições (Previdência, PIS e COFINS); i) criação da Receita Federal do Brasil; j) reforma tributária. Ainda se mencionava que já estavam implementadas a Lei geral das micro e pequenas empresas, reajuste da tabela do IRPF, prorrogação da depreciação acelerada, prorrogação da cumulatividade do PIS e COFINS na construção civil e que estariam em fase de implementação medida de aperfeiçoamento do sistema tributário.

Para as melhorias do ambiente de investimento, se propunha: a) regulamentação do Artigo 23 da Constituição; b) marco legal das agências reguladoras; c) Lei do gás natural; d) reestruturação do sistema bancário em defesa da concorrência (estas três últimas propostas encontram-se em tramitação no Congresso Nacional neste ano de 2012). O documento cita também ações já realizadas como a aprovação do marco regulatório para o setor de saneamento, a abertura do mercado de resseguros e a recriação da SUDAM e da SUDENE.

Pela leitura do programa, percebe-se que estas seriam as três medidas institucionais e econômicas que sustentariam os investimentos em infraestruturas. Entretanto, outras medidas importantes não relacionadas diretamente com o investimento em infraestrutura constam no programa: medidas fiscais de longo prazo (controle da expansão das despesa de pessoal da união, política de longo prazo de valorização de salário mínimo, entre outras medidas); consistência fiscal (com redução da relação dívida do setor público/PIB para aproximadamente 40% até 2010 e objetivo de alcançar déficit nominal zero) e medida de gestão (com a criação do comitê gestor do PAC – CGPAC).

Os investimentos em infraestrutura, orçados em R\$ 503,9 bilhões para serem executados em 4 anos, estavam estruturados em 3 eixos: logístico, energético e social e urbano.

Para a infraestrutura logística a previsão de investimentos nos quatro anos (2007/2010) era da ordem de R\$ 58,3 bilhões. Com os gastos distribuídos em rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias. Entre alguns programas encontram-se a manutenção, recuperação e criação de rodovias, dragagem de portos, e financiamento da marinha mercante.

Para a infraestrutura energética a previsão de investimentos ao longo dos quatro anos (2007/2010) era da ordem de R\$ 274,8 bilhões. Os gastos ficariam divididos entre geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e combustíveis renováveis. Os projetos que mais se destacam são as construções das hidrelétricas de Belo Monte, Santo Antônio e Jirau.

Para a infraestrutura social e urbana a previsão de investimentos nos quatro anos (2007/2010) era da ordem de R\$ 170,8 bilhões. Com gastos divididos entre saneamento, habitação, transporte urbano, luz para todos e recursos hídricos. Destacando-se no documento os investimentos em metrô e a possibilidade da redução do déficit habitacional.

Com o lançamento do PAC alguns economistas ficaram entusiasmados e o saudaram como a retomada do ideário desenvolvimentista. Dizia-se que, a partir do lançamento do programa, o Governo Lula teria rompido com o consenso de Washington e adotado políticas novo-desenvolvimentistas. Os economistas Ricardo Carneiro e João Sicsú, em reportagem publicada na Agência Carta Maior, em 23-01-2007, trataram do assunto: “A retomada do papel do Estado se dá no planejamento, na definição das prioridades e na articulação entre os setores público e privado”, diz Carneiro. Para Sicsú, em mesma reportagem, a alteração poderia ser sintetizada pela ideia de que sai de cena a era da “mão invisível do mercado”. Em entrevista à revista *Veja*, da semana de 27/01/2007, Delfim Neto (ex-ministro da fazenda da época do ‘milagre econômico’ brasileiro) afirmava “O mérito do plano foi recuperar um projeto de desenvolvimento econômico e procurar acender o espírito animal dos empresários”.

Segundo Sicsú et al. (2005), o novo-desenvolvimentismo seria uma alternativa aos males do capitalismo, com um Estado regulador da economia e financiador da atividade produtiva (e não especulativa). Com fundamentos em Keynes, afirma que Estado e mercado

devem ser fortes. Busca-se adequar o velho desenvolvimentismo (origem nos cepalinos) à realidade brasileira atual. A política econômica deve visar o aumento da demanda agregada, criando ambiente estável que estimule novos investimentos por parte dos empresários. Considera-se a estabilidade macroeconômica como mais importante que a estabilidade de preços. As políticas fiscal, monetária, cambial e salarial devem estar em coordenação para se atingir tal objetivo. Estado e mercado fortes devem lutar pela redução da vulnerabilidade externa; diferentemente do que afirmavam os cepalinos, os novo-desenvolvimentistas afirmam que o protecionismo de hoje deve ser o da conta de capital.

Para Barbosa e Souza (2010), o novo-desenvolvimentismo seria marcado como o crescimento com distribuição de renda, caracterizado por uma retomada da participação do Estado na condução do processo econômico, uma ampliação do crédito ao consumidor, aumentos reais do salário mínimo (que, junto com o bolsa família, propicia uma melhor distribuição de renda e uma maior participação do mercado interno no crescimento econômico) e uma reorientação da política externa, permitindo a ampliação e diversificação das exportações. Em suma, o autor considera que o novo-desenvolvimentismo teria sido o mérito e resultado de uma nova política econômica adotada pelo segundo Governo Lula a partir do PAC. Embora haja certo consenso entre os economistas acerca do que seja o novo-desenvolvimentismo, há espaço para ideias muito heterogêneas.

Para Bresser-Pereira (2004), pode-se relacionar o novo-desenvolvimentismo a uma maior abertura da conta comercial do país com um novo papel do Estado, realizando planejamento mais estratégico, preocupado com a estabilidade macroeconômica (além da estabilidade de preços, deve-se buscar equilíbrio do Balanço de Pagamentos e do pleno emprego). O novo-desenvolvimentismo deve buscar uma política macroeconômica nova, invertendo a equação de taxa de juros elevada e câmbio apreciado e adotar uma estratégia de crescimento com recurso próprio da nação (não dependendo da poupança externa).

Num raciocínio distinto, para Filgueiras et. al. (2010), o que caracteriza o novo-desenvolvimentismo é a recriação do tripé *capital internacional/Estado/capital nacional*, agora com a lógica do capital financeiro dominando as políticas macroeconômicas e o Estado apoiando a formação de grandes grupos econômicos nacionais.

Desta forma, pretendeu-se analisar criticamente o PAC e o novo-desenvolvimentismo do Governo Lula para entender em que sentido o programa representou, de fato, um rompimento com o modelo liberal periférico.

Não há dúvidas de que, comparando-se os dois governos Lula, percebe-se que, no seu segundo governo, o crescimento econômico foi alavancado e que os indicadores de vulnerabilidade externa melhoraram relativamente. Duas perguntas devem ser feitas a partir daqui: até que ponto a melhoria dos indicadores macroeconômicos do Governo Lula é resultado de um possível rompimento com o modelo liberal periférico e da adoção de um novo modelo de desenvolvimento (representado no PAC)?

Para Filgueiras et al. (2010), o desempenho do PIB foi afetado positivamente por uma expansão continuada das exportações durante todo o período Lula. A partir de 2005/2006, ocorreu uma redução da taxa de juros e um aumento do crédito às famílias, o que fez com que o consumo interno passasse a ser um fator condicionante do crescimento do PIB. A partir de 2005, houve uma recuperação da formação bruta do capital fixo, chegando à 18,7% em 2008 (talvez o efeito PAC).

Para Paulani (2010), fica evidente que o bom desempenho da economia brasileira no ano de 2010 (o ano de maior crescimento do governo Lula) foi alavancado pelos investimentos públicos oriundos do PAC. Também o crédito consignado foi utilizado para alavancar o consumo, ratificando a tese da proeminência financeira, ou seja, a acumulação produtiva sob o comando da acumulação financeira.

Ainda de acordo com Paulani (2010), o Brasil se insere na financeirização do capitalismo desde o seu começo. Para Chesnais (1998, p. 7), a financeirização “emergiu a partir dos anos 80, sobre a base de políticas de liberalização e de desregulamentação procedentes da ‘revolução conservadora’ nos Estados Unidos e no Reino Unido”.

Chesnais (1998) afirma que, no regime de acumulação financeira, o capital portador dos juros situa-se no centro das relações econômicas e sociais cooptando a própria acumulação produtiva. Assim, de acordo com Almeida e Paulani (2009) instituições especializadas em finanças (fundos de pensão, fundos de hedge, sociedades de seguros, entre outras) tornaram-se proprietárias dos grupos empresariais globalmente notáveis impondo a lógica da acumulação financeira ao capital produtivo, numa dinâmica orientada para a maximização do valor acionário.

O regime de acumulação financeira surge com a crise do regime fordista (que possuía um viés fortemente fincado no capital produtivo). A primeira relação que o Brasil vai manter com este novo regime é pela crise da dívida dos anos 80. A partir dos anos 90 (mais

precisamente a segunda metade), o país torna-se potência financeira emergente, realizando todas as reformas estruturais necessárias: adotou a política de estabilização monetária, mudou a Lei de falências, reformou a previdência e abriu incondicionalmente o mercado financeiro.

De acordo com Paulani (2010), a economia brasileira torna-se assim uma plataforma de valorização financeira, onde se obtinha ganhos elevados em moeda forte. Isto era possível em função de elevadas taxas de juros (no período do câmbio fixo) e depois da crise cambial de 1999, com a mudança do regime de câmbio, em decorrência do processo de valorização da moeda brasileira (ocorrido, principalmente a partir de 2003) alavancado pelas apostas em derivativos.

Para Filgueiras et al. (2010), existe uma linha de continuidade entre os governos FHC e Lula, com a manutenção de um mesmo modelo econômico que é instável e gerador de vulnerabilidade externa: o modelo liberal periférico. Porém, em razão de conjuntura favorável no plano internacional (efeito China) houve espaço para uma flexibilização da política macroeconômica no segundo Governo Lula (redução da taxa de juros, ampliação do crédito e maiores gastos de investimento por parte do Estado, com o PAC). Essa flexibilização foi o que permitiu um aumento dos gastos sociais e uma política de valorização do salário mínimo. Como resultado disto, teve-se maiores taxas de crescimento do PIB, redução da taxa de desemprego, ampliação do mercado interno e melhora marginal na distribuição funcional da renda, reduzindo-se os níveis de pobreza.

Ao mesmo tempo em que o governo Lula adotou esta flexibilização, houve um avanço da presença do Estado através das estatais (PETROBRAS, BNDES, entre outras) e dos fundos de pensão na mão da aristocracia sindical. Para os autores, o bloco de poder político dominante passa por uma alteração: segmentos nacionais do grande capital juntam-se à hegemonia financeiro-exportadora. É uma espécie de novo tripé *capital internacional/Estado/capital nacional* que, diferentemente do modelo nacional desenvolvimentista de JK, encontra-se sob a ótica hegemônica do capital financeiro (é a isto que os autores caracterizam como novo-desenvolvimentismo do governo Lula).

Portanto, este trabalho buscou fazer uma análise crítica do PAC, enfatizando a ineficiência do novo-desenvolvimentismo no governo Lula, visto que é um governo inserido na lógica da acumulação financeira. Buscou-se verificar se, de fato, o PAC foi executado em sua totalidade e se o que foi feito de investimento em infraestrutura contribuiu para levar

benefícios sociais para todas as regiões do país (ou se os projetos estão de acordo com a lógica da hegemonia financeiro-exportadora).

Na próxima seção, procura-se justificar a importância do tema enfatizando a relevância de investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento do país e da necessidade de verificar o que está sendo chamado de novo-desenvolvimentismo.

1.1 Justificativa

Ressalta-se que a relação entre infraestrutura e desenvolvimento é, há muito tempo, estudada e investigada por diversos autores, das mais diferentes abordagens, expressando a complexidade e a relevância que envolve este campo de conhecimento.

Para Rostow (1961), a infraestrutura seria uma condição básica e fundamental para criar precondições para a arrancada desenvolvimentista (“takes-off”) de uma região. O investimento em infraestrutura é importante para a economia de um país por conta dos seus efeitos de encadeamento. Para Hirschman (1964), os efeitos de encadeamento ocorrem tanto para frente e como para trás. Tais efeitos ocorrem porque os investimentos em infraestrutura demandam muitos insumos que, evidentemente, incentivam a produção das empresas que irão fornecê-los (efeito para trás). Já o efeito para frente está relacionado às melhorias advindas das facilidades geradas que fomentam o investimento privado através, por exemplo, da redução do custo de transporte, aumento da oferta de energia, dentre outros.

Os investimentos públicos em infraestrutura são a chave para o investimento privado, uma vez que, também, são considerados projetos geradores de externalidades decisivas. Apesar dos investimentos privados serem geradores de externalidades, seu principal objetivo é a obtenção do lucro no curto prazo. Quanto maior o investimento e quanto mais dilatado for seu período de gestação, menor será o interesse privado.

As externalidades derivadas dos investimentos em infraestrutura logística e energética reduzem os custos relativos da ampliação de capacidade produtiva e são definidoras da produtividade geral da economia. A logística é uma infraestrutura crucial, com importância crescente pela ampliação da escala de produção e concentração da rede de cidades. A energia disponível por habitante é a variável chave do padrão de vida e da produtividade do trabalho (LESSA et al., 2010).

Para Furtado (1992a), a superação do subdesenvolvimento não se daria ao impulso das simples forças do mercado, exigindo um projeto político apoiado na mobilização de recursos sociais. O Estado é visto como esfera responsável pela coordenação e condução de políticas de planejamento que viabilizem a promoção do desenvolvimento.

Portanto, podemos afirmar que não é possível uma determinada região alcançar elevados grau de desenvolvimento socioeconômico se não existir uma infraestrutura adequada. O PAC se propunha a contribuir para resolver este problema no Brasil, recuperando o papel do Estado, que ficou relegado a apenas “estabilizador da inflação” desde o início dos anos 1990. Mas será que os grandes projetos de infraestrutura inseridos no PAC estão impactando de forma positiva o desenvolvimento socioeconômico de suas respectivas localidades, ou será que estes projetos estão apenas servindo aos interesses do grande capital financeiro/exportador?

O que o presente trabalho se propõe a investigar é se, de fato, o modelo de novo-desenvolvimentismo adotado pelo Governo Lula se constitui em uma inversão do modelo liberal periférico, ou se é apenas algo conjuntural, “navegando numa boa onda” na economia internacional com a china demandando commodities do país.

1.2 Problemática

Na acepção científica “problema é qualquer questão não solvida e que é objeto de discussão, em qualquer domínio do conhecimento” (GIL, 1999, p.49). Para Kerlinger (1980, p. 350) problema “é uma questão que mostra uma situação necessitada de discussão, investigação, decisão ou solução”. Problemática para Beaud(1997) “é o conjunto construído pelas linhas de análise e pela hipótese de pesquisa em torno de uma questão principal que permitirá tratar o assunto escolhido”.

A problemática do presente trabalho passa por compreender os limites do Programa de Aceleração do Crescimento para que se alcance a sua meta de levar desenvolvimento socioeconômico para todo o país.

Também perpassa pela compreensão de que o Programa possui contradições que são inerentes ao próprio modelo de desenvolvimento que o Governo Lula adotou, chamado de novo-desenvolvimentismo.

A questão-problema será:

O Programa de Aceleração do Crescimento, lançado no início do segundo Governo Lula, representou um rompimento com o modelo liberal periférico, como afirmam os novos-desenvolvimentistas?

1.3 Hipóteses

De acordo com a proposta da problemática a ser trabalhada na pesquisa, as hipóteses utilizadas são as seguintes:

- i. O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO NÃO ROMPEU COM O MODELO LIBERAL PERIFÉRICO;
- ii. O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO POSSUI MEDIDAS INSTITUCIONAIS COM UM VIÉS LIBERAL, ALÉM DE ENFATIZAR OS INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA DE SETORES LIGADOS AO AGRO-NEGÓCIO, CONTRIBUINDO PARA O AUMENTO DA VULNERABILIDADE EXTERNA ESTRUTURAL BRASILEIRA;
- iii. O GOVERNO LULA REPRESENTOU UMA CONTINUIDADE DO MODELO LIBERAL PERIFÉRICO HERDADO DE FHC, AO CONTRÁRIO DO QUE AFIRMAM OS NOVO-DESENVOLVIMENTISTAS.

1.4 Objetivos: Geral e Específico

O objetivo geral deste trabalho é fazer uma análise crítica do Programa de Aceleração do Crescimento, do Governo Lula e do novo-desenvolvimentismo, verificando se, com o lançamento do PAC, houve uma inflexão do modelo liberal periférico herdado de FHC, como afirmam os novo-desenvolvimentistas.

Os objetivos específicos são:

- Fazer uma revisão teórica dos conceitos de desenvolvimento, subdesenvolvimento, nacional-desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo;

- Analisar o processo de crise do regime de acumulação fordista e o surgimento do regime de dominância financeira;
- Comparar o desempenho macroeconômico dos dois governos Lula;
- Analisar criticamente o balanço de quatro anos do PAC, publicado ao final de 2010 pelo comitê gestor do PAC – GEPAC, demonstrando as inconsistências metodológicas dos valores investidos publicado pelo governo.

1.5 Metodologia

Para Marconi e Lakatos (2001), “o método é o conjunto de atividades sistemáticas e racionais que permite alcançar o objetivo a que se propõe o pesquisador ou cientista, traçando o caminho a ser seguido”

Existem diversos tipos de métodos. O método dedutivo que foi proposto pelos racionalistas Descartes, Spinoza e Leibniz que pressupõe que só a razão é capaz de levar ao conhecimento verdadeiro. Utiliza-se do silogismo para, a partir de duas premissas chegar a uma terceira de maneira lógica, que será denominada de conclusão (GIL, 1999).

Existe também o método indutivo, proposto pelos empiristas Bacon, Hobbes, Locke e Hume. Não levam em conta princípios pré-estabelecidos e consideram que o conhecimento é fundamentado na experiência, no empirismo. Constatações particulares da realidade concreta levam à elaboração de generalizações (MARCONI E LAKATOS, 2001).

Já o método dialético fundamenta-se na dialética proposta por Hegel e modificada por Marx. As contradições se transcendem dando origem a novas contradições que passam a requerer solução. É um método de interpretação dinâmica e totalizante da realidade. Os fatos não podem ser considerados fora de um contexto social, político, econômico (GIL, 1999).

Apesar dos métodos representarem importância para a elaboração de uma pesquisa científica, percebe-se que a ciência não é previsível (como um roteiro de filme). Não existe apenas uma maneira de raciocínio que consiga abranger o complexo campo das investigações científicas.

Portanto, buscou-se fugir da esfera fenomênica e aparente dos processos econômico-sociais tentando compreender a essência e a natureza do capitalismo e suas manifestações e consequências para a economia brasileira.

Aparentemente, o governo Lula é uma antítese do governo FHC (como afirmam os novo-desenvolvimentistas), um rompimento ocorrido principalmente a partir do segundo Governo Lula. Ao sair da esfera fenomênica deste processo, irá perceber-se que o Governo Lula e o Governo FHC estão inseridos numa mesma lógica de acumulação financeira, tendo o Governo Lula um pouco de espaço para flexibilizar sua política macroeconômica por conta de um favorável ambiente externo.

Do ponto de vista de sua natureza, o trabalho pode ser classificado como uma aplicação prática e de conotação indutivo comparativa. Do ponto de vista da forma de abordagem do problema serão utilizados elementos quantitativos assim como, aspectos da abordagem qualitativa sob a forma de levantamentos em fontes secundárias (IBGE, BACEN, IPEA, SPE).

Com relação aos objetivos esta pesquisa é classificada como exploratória e explicativa. Exploratória, visa proporcionar maior familiaridade com o problema (sobre o qual existe pouca geração de conhecimento) com vistas a torná-lo explícito. E explicativa por pretender identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos, e por ser uma pesquisa “*expost-facto*”.

No tocante aos procedimentos técnicos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica a partir de livros, artigos de periódicos e artigos publicados em seminários e congressos. Esta pesquisa permitiu identificar as principais teorias do desenvolvimento econômico que surgiram nos países centrais em meados do século XX, bem como a teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado. Também possibilitou identificar os principais autores que fazem parte do grupo novo-desenvolvimentista, além de poder explanar o processo de crise do regime de acumulação fordista e a ascensão do regime de dominância financeira, e expor o modelo liberal periférico, proposto pelos economistas Luis Filgueiras e Reinaldo Gonçalves.

Utilizou-se também a pesquisa documental, através da leitura do documento de lançamento do PAC em 2007, do balanço de 4 anos do programa lançado ao final de 2010, bem como dos relatórios de contas do governo da república elaboradas pelo TCU. Esta pesquisa permitiu fazer uma análise das propostas iniciais do programa e compará-las com o balanço de 4 anos do programa em dezembro de 2010. Os relatórios do TCU permitiram fazer uma contestação da consistência dos dados divulgados pelo governo no Balanço.

A coleta de dados relativos à conjuntura econômica do governo Lula foi extraída dos sites do IBGE, BACEN, IPEA e SPE. Esta coleta de dados permitiu concluir que o segundo Governo Lula obteve um melhor desempenho que o primeiro em todos os indicadores socioeconômicos e de vulnerabilidade externa.

Utilizou também artigos publicados no jornal Valor Econômico, para colher a opinião dos economistas José Luís Fiori e Ricardo Carneiro.

1.6 Estrutura da dissertação

A dissertação está composta, além deste primeiro capítulo de introdução, por mais 6 capítulos. No capítulo 2, resgatam-se os principais autores que trataram da questão de superação do subdesenvolvimento, enfatizando o papel que a industrialização possui neste processo e na importância dos investimentos em infraestrutura para tal objetivo.

No capítulo 3, expõe-se a teoria de subdesenvolvimento de Celso Furtado, mostrando sua metodologia histórico-estrutural para diagnosticar as raízes do subdesenvolvimento no Brasil. Enfatiza-se também a importância que Furtado dá ao papel do Estado como promotor de planos de desenvolvimento e indutor da economia para a superação do subdesenvolvimento. Ainda no capítulo 3, mostra-se a influência da teoria furtadiana para a construção da ideologia nacional-desenvolvimentista que dominou as políticas de desenvolvimento no Brasil até o início dos anos 80.

No capítulo 4, é abordado o processo de crise do regime fordista e a ascensão do regime de dominância financeira nos países centrais. Também abordam-se as consequências destas mudanças para o Brasil e o surgimento do modelo liberal periférico nos anos 1990. Durante o regime de predominância financeira, o país é tratado como um mero ‘mercado emergente’ e as políticas de desenvolvimento são relegadas à segundo plano frente à ascensão das políticas liberais de estabilização da economia e da diminuição do papel do Estado como indutor do desenvolvimento.

No capítulo 5, trata-se da teoria novo-desenvolvimentista, surgida no início do século XXI no Brasil. Analisam-se criticamente as suas proposições, ficando clara a fragilidade teórica, transformando a discussão do desenvolvimento econômico em mera discussão de política macroeconômica. Por fim, o capítulo faz uma comparação dos

indicadores macroeconômicos dos dois governos Lula e uma discussão acerca do rompimento ou continuidade do modelo liberal periférico no seu segundo governo.

No capítulo 6, analisa-se o Programa de Aceleração do Crescimento, expondo sua proposta original e seu balanço de 4 anos. Depois, realiza-se uma análise crítica do balanço do Programa, enfatizando sua inconsistência metodológica quanto aos dados e seu viés liberal, demonstrando que, ao invés de significar o rompimento com o modelo liberal periférico, o Programa representa uma continuação do mesmo.

Por último, o capítulo 7 trazendo as principais conclusões da pesquisa, limitações encontradas no processo, sugestões para um aprofundamento do tema e as considerações finais.

2 TEORIAS DO (SUB)DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.

Pode-se afirmar que os temas que na atualidade são considerados como fazendo parte da área da Teoria do Desenvolvimento Econômico (tais como: crescimento, distribuição de renda, produtividade, comércio exterior, etc.) possuem suas origens, em termos de formulação de uma teoria abstrata que explique a realidade, na escola clássica (Adam Smith, David Ricardo e outros). Com o surgimento do capitalismo na Inglaterra e a eclosão da Revolução Industrial (sec. XVIII), diversos autores passaram a se preocupar com o processo do desenvolvimento do capitalismo: os clássicos, com a formulação da teoria do valor-trabalho; Marx, que, mais do que apenas uma análise do desenvolvimento do capitalismo, fez uma crítica à economia política clássica (no sentido de buscar compreender a exploração capitalista e superá-la); a escola neoclássica, que passou a adotar um tom mais apologista do que explicativo da realidade; Keynes, com a sua crítica à escola neoclássica, o diagnóstico da crise de 29 e a formulação do princípio da demanda efetiva.

Porém, é a partir do pós-guerra (1945) e durante os '30 anos gloriosos' (que se findam no 'primeiro choque de petróleo') que a Teoria do Desenvolvimento Econômico começa a se formalizar, tal como se conhece nos cursos de economia nos dias de hoje (início do século XXI). Neste período, que ficou conhecido como o regime de acumulação fordista (HARVEY, 2003), as taxas médias de crescimento do PIB das economias centrais (Europa ocidental, EUA e Japão) saltou de 1,9% (1913-1950) para 4,9% (1950-1973), crescimento este puxado pela indústria de transformação e pelo comércio exterior.

Este período é marcado por profundas transformações sociais, culturais e políticas (HOBSBAWM, 2009) nos países centrais do capitalismo. Como não poderia deixar de ser, essa transformação estrutural do capitalismo influenciou a formação das ideias, aumentando o interesse de alguns autores por utilizar este processo como um problema teórico. Uma vasta literatura começa a surgir tratando de temas de crescimento, desenvolvimento e industrialização. Seria errôneo considerar este conjunto de autores como fazendo parte de uma escola específica, no sentido de formar um corpo teórico homogêneo, pois, apesar de tratarem sobre o mesmo problema teórico, suas abordagens são fundamentadas de forma heterogênea, existindo autores que adotavam o referencial teórico neoclássico (utilizando, ainda, do princípio da Lei de Say) para construir seus modelos e outros que discordavam deste referencial (incluindo aqui, os keynesianos e, também, os marxistas).

Para Teixeira (2009), um otimismo tomou conta desses autores (que serão analisados mais na frente) fazendo, inclusive, com que se considerassem ultrapassados as noções de ciclo econômico, crises e conceitos como os de maturidade e estagnação da economia capitalista (mostrando uma ruptura radical com a temática que havia prevalecido nos períodos anteriores). Imaginavam que o magnífico desempenho da economia capitalista e sua consequente transformação social e política persistiria no longo prazo.

Mas, quais as razões que explicariam o surgimento do interesse destes autores do centro capitalista por esta literatura que tratava dos problemas do crescimento (tentando, além de compreender sua natureza, por em prática políticas públicas que viessem a superar os seus entraves)? De acordo com Bruton (1960, p. 240 *apud* TEIXEIRA, 2009, p. 72):

Em primeiro lugar, a evidência acumulada que levou muitos economistas a acreditar que os países da Europa Ocidental e os Estados Unidos alcançaram um estágio de maturidade tal que o desemprego em larga escala era um problema crônico, maior que a perturbação periódica. Em grande medida, a Teoria Geral de Keynes pode ser considerada como constituindo uma explicação teórica para a proposição de que é possível para uma economia declinar e tornar-se incapaz de gerar um nível de atividade suficientemente alto para evitar o desemprego involuntário. Assim, embora a teoria de Keynes seja “estática e de curto prazo”, descreve um fenômeno com numerosas implicações a longo prazo. O esforço, portanto, de “dinamizar Keynes” levou ao interesse pelas propriedades formais da teoria do crescimento.

O segundo evento [...] tem a ver com o reconhecimento de que uma grande parte da população mundial é forçada a viver em condições de extrema pobreza econômica. A partir dessa consciência e das grandes dificuldades criadas para esses assim chamados países subdesenvolvidos pelas condições de depressão dos anos 30 e pela II Guerra Mundial, surgiu uma demanda por programas e políticas que pudessem melhorar o bem-estar econômico da população desses países. Formular tais programas e políticas requer o conhecimento dos processos do crescimento econômico, ou seja, uma teoria do crescimento econômico.

O terceiro evento [...] é o surgimento da União Soviética como potência mundial, e o conflito entre ela e os países ocidentais. Considerações políticas têm levado, portanto, a questões relativas a taxas de crescimento para economias como um todo e para setores específicos, em passado recente, e a perspectivas para crescimento futuro.

Apesar do autor destacar os interesses estritos pela propriedade formal do crescimento em busca da construção de um modelo keynesiano dinâmico (tentando ‘adaptar’ as ideias de Keynes no longo prazo), os interesses pelo que hoje se convencionou chamar de teoria do desenvolvimento econômico possui um viés político (que, por diversas vezes, é negligenciado na literatura). O segundo e o terceiro evento citado se relacionam entre si: no pós-guerra, o mundo vivia um conflito de interesses na geopolítica, com duas potências (EUA

e URSS) disputando entre si áreas de interesses. Portanto, não seria possível compreender as formações teóricas acerca do desenvolvimento econômico (e as políticas econômicas adotadas por sugestão dos modelos) sem considerar o interesse político (além do econômico, em si) das grandes potências do centro (representadas pelos EUA).

Os primeiros autores que buscaram dinamizar o modelo keynesiano foram Roy Harrod (1900-1978) e Evisey Domar (1914-1997). Esses autores discutem os limites e as possibilidades do crescimento equilibrado. Os artigos de Harrod (1939, 1948) e Domar (1946) tinham a intenção de dar um suporte teórico (inclusive, utilizando-se do instrumental analítico neoclássico) para a recuperação dos países da Europa ocidental do pós-guerra. Para Teixeira (2009), os estudos de Harrod focam mais no tema de instabilidade *versus* estabilidade enquanto que os de Domar buscam compreender as condições do equilíbrio dinâmico. Estes textos ficaram conhecidos na literatura como o modelo de Harrod-Domar.

Os autores trabalham com a ideia do incremento do estoque do capital para o aumento da renda. Segundo eles, independente do país e do momento histórico, a formação de capital tinha desempenhado um papel muito importante no crescimento econômico até então (anos 40) e deveria constituir-se uma componente básica e estratégica para o desenvolvimento econômico. No esquema do modelo, o incremento do estoque de capital aumentaria a renda, o que tornaria possível a própria formação de capital numa etapa seguinte. Portanto, a taxa de crescimento dependeria da parcela da renda que é destinada ao investimento.

O problema destes trabalhos é que, como os autores preocupavam-se apenas com as condições analíticas do crescimento equilibrado, formulavam hipóteses baseadas em parâmetros estáveis: distribuição funcional da renda, relação capital-produto e relação capital-trabalho. Ora, é sabido que o próprio processo de acumulação de capital transforma essas relações. O crescimento econômico pode se realizar com concentração de renda (como foi o caso do ‘milagre brasileiro’) e a dinâmica capitalista impõe aos próprios capitalistas uma necessidade de realizarem inovações tecnológicas. Portanto, essas transformações estruturais alteram os parâmetros.

Não cabe nesta dissertação fazer uma análise mais aprofundada em relação ao modelo de Harrod-Domar, mas apenas deixar claro o pioneirismo dos autores e a inconsistência do modelo para explicar a dinamismo das economias capitalistas do centro (e da periferia). Talvez, a maior contribuição dos autores tenha sido que, a partir destes textos, iniciara-se uma série de estudos sobre o tema.

2.1 O *big push* de Rosenstein-Rodan

Existiam ainda, na efervescência dos anos 40/50, outro grupo de autores que estavam preocupados, ao invés de formalizar suas teorias em modelos de crescimento, com o processo de arrancada da industrialização em economias subdesenvolvidas. Então, em 1943, a questão do subdesenvolvimento foi o foco do trabalho de Rosenstein-Rodan em *Problemas de industrialização da Europa do Leste e do Sudeste*. Considerado como o inventor do conceito de *big push* (que foi elaborado inicialmente neste artigo e, depois desenvolvido na reunião da *International Economic Association*, realizada no Rio de Janeiro em 1957), Rosenstein afirma neste artigo que os países subdesenvolvidos (no caso, da Europa oriental) permaneciam pobres por conta de uma má distribuição de renda.

Para Rosenstein (2010), existia “desemprego disfarçado” nestes países, resultado do excesso da população agrária e de um alto contingente de mão-de-obra. Seria necessário que houvesse uma migração desta mão-de-obra do campo para as cidades e que ela fosse alocada na indústria. Rosenstein adota o conceito de indivisibilidade da função de produção para explicar o subdesenvolvimento (sobretudo a indivisibilidade na oferta de capital social fixo; a indivisibilidade da procura e da indivisibilidade na oferta de poupança).¹

Para Rosenstein (1964), a industrialização destas regiões europeias interessava não apenas a estes países em específico (do leste europeu), como também às demais nações ao redor do globo, pois seria o meio para se alcançar uma distribuição de renda mais equitativa entre diferentes áreas do mundo através da elevação da renda nas regiões deprimidas, a uma taxa mais alta do que as regiões ricas.

A indivisibilidade permanente no setor de produção gera rendimentos não constantes, riscos de investimentos e mercados imperfeitos. Como o mercado interno é pequeno não há demanda para a produção interna, desincentivando a instalação de indústrias, e, se inexistir poupança, fica impossível alcançar o desenvolvimento. (ROSENSTEIN-RODAN, 1964).

¹ Quanto às indivisibilidades, nos esclarece Sandroni (1999, p. 299): “Conceito econômico que relaciona as limitações técnicas de um investimento produtivo (especialmente na indústria) com a demanda correspondente. Existem certos produtos cuja escala de produção mínima rentável muitas vezes supera a demanda existente, como acontece, por exemplo, com a produção de aço. Dessa forma, por ter atingido seu limite mínimo de divisão, este investimento torna-se inviável em função da demanda insuficiente desses produtos. O problema das indivisibilidades atinge mais fortemente os países em processo de industrialização, cujos mercados internos são estreitos ou de pequena magnitude”

Para superar tal situação, Rosenstein (1964) afirmava que os países nesta situação precisavam de um *big push* (grande impulso) de investimento industrial para superar as barreiras do atraso e ingressar numa fase de crescimento equilibrado e autossustentado. Como investimentos em uma indústria isolada não trariam resultados (visto a reduzida dimensão de mercado para o seu produto) um adequado nível de demanda só seria logrado se várias indústrias se expandissem simultaneamente, mediante um ‘grande impulso’ de investimentos. Assim, seria gerada renda simultaneamente em diversos setores fazendo com que a demanda pelo produto de qualquer indústria (isoladamente considerada) fosse sustentada.

Aqui, cabe destacar que o autor, no trato do problema da industrialização, não se desvincula da Lei de Say². Para Rosenstein-Rodan (2010, p. 255-256):

Se um milhão de trabalhadores desempregados fossem retirados do campo e colocados, não em uma indústria, mas em toda uma série de indústrias que produziriam o grosso dos produtos em cuja compra os trabalhadores gastariam seus salários, o que não era verdadeiro no caso de uma fábrica de sapatos seria verdadeiro no caso de todo um sistema de indústrias: seria criado seu próprio mercado adicional.

2.2 O círculo vicioso da pobreza de Nurkse

Um autor que foi bastante influenciado por Rosenstein foi Ragnar Nurkse. Entre julho e agosto de 1951, Nurkse proferiu seis conferências no Instituto Brasileiro de Economia que foram posteriormente publicadas na Revista Brasileira de Economia (dezembro de 1951) com o título *Problemas da Formação de Capitais em Países Subdesenvolvidos*.

Para Nurkse (2006), a formação de capital é um problema do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, visto estes países se encontrarem com deficiência de capital em relação à população e recursos naturais (comparativamente aos países centrais do capitalismo). Porém, ele faz uma ressalva logo no começo da primeira conferência afirmando que o desenvolvimento econômico estaria condicionado pelas peculiaridades humanas, atitudes sociais e políticas e acidentes históricos. A formação de capital seria condição

² Pode-se sintetizar a Lei de Say com a frase: “A oferta cria sua própria demanda”. Apesar de que, Say (1983), escrevendo na primeira década do séc. XIX, nunca a definiu como lei, nem criou esta frase síntese. Foi Ricardo (1982) que, anos depois de Say, contribuiu com a síntese da Lei. Este princípio dominou a teoria econômica por décadas (principalmente pela influência da escola dominante neoclássica) sendo refutada por Keynes e Kalecki na década de 1930, quando utilizaram o princípio da demanda efetiva para tal. Importante destacar que Marx (1985), em meados do séc. XIX, deixa claro que a existência do dinheiro em si já seria suficiente para interromper o processo de circulação.

necessária, mas não suficiente, para lograr o desenvolvimento econômico. Para Nurkse (2006, p.20):

Formação de capital quer dizer que a sociedade se abstém de aplicar o total de suas atividades produtivas correntes à satisfação de necessidades e desejos de consumo imediatos, mas dirige uma parte das mesmas para a produção de bens de produção: – ferramentas e instrumentos, máquinas e meios de transporte, instalações e equipamento – todas as espécies de capital real que aumenta, e pode aumentar extraordinariamente, a eficiência do esforço produtivo.

De acordo com o autor, nos países subdesenvolvidos haveria uma tendência do consumidor de consumir mais do que sua renda *per capita* lhe permita, dificultando uma poupança para a formação de capital. Isto seria ocasionado pelo “efeito de demonstração”: a adesão do indivíduo no país subdesenvolvido ao padrão de consumo praticado nos países desenvolvidos. Esta atração dos padrões de consumo dos países desenvolvidos exerceria influência não apenas nas elites, mas em todas as classes sociais por conta do poder dos meios de comunicação em massa.

Nurkse utiliza a noção de círculo vicioso da pobreza, considerando-o como um dos principais obstáculos que condicionam a procura de capital e o seu uso no processo produtivo:

O incentivo para o uso de capital é limitado pelo pequeno tamanho do mercado; o pequeno tamanho do mercado é devido ao baixo nível de produtividade; o baixo nível de produtividade é devido à pequena quantidade de capital usado na produção, à qual, por sua vez, é devida ao pequeno tamanho do mercado – e, assim, o círculo está completo. As relações recíprocas que acabamos de notar operam através de uma conexão circular entre os principais fatores da situação. Nessa conexão circular reconhecemos o círculo vicioso da estagnação econômica ou, pelo menos, um dos seus exemplos. Um país é pobre porque é pobre; e isso é tudo. (NURKSE, 2007, p. 25)

A oferta de capital está condicionada pela habilidade e propensão a poupar e a sua procura é determinada pelos incentivos a investir. Portanto, o círculo vicioso age em ambos os lados (da oferta e da procura de capital). No mesmo sentido: o orçamento para investir em produtividade é reduzido, pois é proveniente da baixa renda dos indivíduos, no que resulta em reduzida procura por produtos, bloqueando a alta produtividade.

Para Nurkse (2007), se é reduzido o mercado interno não haverá necessidade de produção em massa, o que descartaria a necessidade de equipamentos para acelerar a produção. Assim, três fatores condicionam a baixa demanda de capital em países subdesenvolvidos: demanda inelástica de consumo, o risco em investir em equipamentos produtivos e descontinuidades técnicas (resultante da falta de empreendimentos).

Embora a entrada de investimentos estrangeiros em um país seja considerada por Nurkse como uma fonte para a acumulação de capital, estes investimentos em países subdesenvolvidos eram focados em atividades primárias (procurando maximizar a exploração de matérias-primas), o que reforçava a sua estrutura subdesenvolvida. O investimento em capital estrangeiro só seria benéfico para um país subdesenvolvido se houvesse um monitoramento do Estado, avaliando e orientando o investimento em diversos setores da economia.

Nurkse identifica dois tipos de países com problemas para formação de capital: os “superpopulados” e os “subpopulados”. O principal problema das regiões superpopuladas é com o “desemprego disfarçado”. Estas regiões possuem uma alta concentração populacional nas áreas rurais, em paralelo com as atividades econômicas especializadas em matérias-primas. O subemprego crônico na agricultura associado ao desperdício do trabalho implicaria na não formação de capital.

Essas áreas sofrem de desemprego disfarçado em larga escala, no sentido de que, mesmo sem modificação dos métodos de produção na agricultura, uma grande parte da população empregada nesse setor poderia ser transferida sem reduzir a produção agrícola. Esta é a definição do conceito de desemprego disfarçado aplicado à situação em que estamos interessados. O postulado de que a manutenção da produção agrícola, com menor quantidade de mão de obra, se torna possível sem qualquer melhoria dos métodos, é importante. (NURKE, 2007, P.87)

O “desemprego disfarçado” seria um fenômeno de massa inserido em economias agrárias superpovoadas, implicando numa poupança oculta. Esta seria a quantidade de trabalho que um indivíduo acumula para além das horas de trabalho em relação à baixa produtividade de outro trabalhador. Esta renda da poupança oculta seria para custear a mão-de-obra excedente.

O autor também tece considerações a cerca do desequilíbrio da balança de pagamentos dos países subdesenvolvidos. Para ele, este desequilíbrio seria resultado da

dificuldade de formar poupança, e o principal entrave à formação de poupança seria o “efeito de demonstração”, onde o padrão de consumo das economias desenvolvidas são copiados pelas economias subdesenvolvidas, elevando a propensão a consumir destas economias.

Quando indivíduos estabelecem contacto com bens superiores ou padrões superiores de consumo, com artigos novos, ou novos meios de satisfazer velhas necessidades ficam depois de algum tempo, sujeitos a uma certa inquietação e insatisfação; a sua imaginação é estimulada, seus desejos aumentados, suas propensões de consumo deslocam-se para um nível superior. (NURKSE, 2007, p. 55)

O consumo de massa da população seria ditado pelo lançamento de produtos novos no mercado. A inovação tecnológica seria a principal responsável pela produção de novos produtos. O problema seria que os produtos gerados pela tecnologia se originam nos países desenvolvidos e são importados pelos países subdesenvolvidos. O impacto da forma superior de consumo na vida dos indivíduos dos países subdesenvolvidos implica em transformações no seu cotidiano, passando o usufruto das mercadorias a ser o próprio ingrediente para a satisfação dos indivíduos.

Portanto, para Nurkse (2007), a baixa poupança seria consequência do baixo nível de renda real e da alta propensão a consumir (gerada pela sedução das formas de consumo superiores). E o que fazer para sair deste círculo vicioso da pobreza?

Utilizando os mesmo argumentos de Rosenstein-Rodan, Nurkse acreditava que a solução estaria no crescimento com equilíbrio (considerando a oferta e a procura) e passaria pelo próprio mercado interno.

A produtividade técnica e física do capital somente pode ser realizada, em termos econômicos, por meio de um crescimento equilibrado, de uma ampliação conjunta do tamanho do mercado, criando economias externas que possibilitem alta produtividade social do capital ainda que, para qualquer empreendimento isolado, as perspectivas de lucro possam desencorajar bastante, ou, de qualquer modo, encorajar tão insuficientemente a ponto de não tornar compensadora a instalação de equipamento melhor e mais abundante (NURKSE, 2007, p. 38)

Para ele, as necessidades humanas são diversas, e as pessoas ocupadas em uma nova indústria não gastariam toda a sua renda em seus próprios produtos. Retomando a teoria de Shumpeter da onda de inovações, considerava as ações dos empresários (criador de inovações) como fundamental para criar uma dinâmica no mercado interno, proporcionando,

também, abertura de novos mercados. O equilíbrio estacionário seria desfeito com o investimento sendo aplicado em diferentes ramos da produção (resultando numa dilatação do mercado total).

Para o autor, não haveria dificuldades para a ampliação de capital sincronizada numa gama de indústrias diferentes. Segundo ele, ocorreria uma ampliação total da demanda, ocasionando uma saída para o impasse do mercado interno limitado. Os indivíduos que trabalhassem com numerosos e melhores equipamentos em projetos complementares, se tornariam clientes mútuos. Assim, o aumento da produção em um amplo setor de bens de consumo criaria sua própria demanda em função do efeito renda. Tal como Rosenstein-Rodan, Nurkse incorre na lei de Say.

Quanto às inovações, Nurkse deixa claro que, apesar de terem suas origens em uma indústria determinada de cada vez, os efeitos monetários eram tais que promoviam uma onda de novas aplicações de capital em todas as indústrias.

De acordo com Nurkse, qualquer investimento de certo porte em determinada indústria poderia ser mal sucedido por conta do limite do mercado. Somente com um ataque frontal se poderia obter êxito para sair do círculo vicioso da pobreza. Quanto aos investimentos estrangeiros, o mesmo raciocínio se aplica: a relutância do capital privado em investir nos mercados internos dos países subdesenvolvidos seria por conta da pobreza dos consumidores locais (falta de impulso da demanda). Portanto, quando os investimentos são realizados simultaneamente em indústrias complementares se verifica o rendimento potencialmente elevado de capital nas zonas pobres.

Quanto ao desemprego disfarçado nos países subdesenvolvidos, Nurkse afirmava que ele deveria ser enfrentado transferindo o excesso de mão-de-obra nas atividades agrárias para os projetos de capital, tais como, irrigações, saneamento, rodovias, ferrovias, residenciais.

Para financiar os projetos de capital Nurkse aponta como alternativa a utilização de poupança voluntária normal e o aumento do fluxo de capital estrangeiro. Apontava também que o Estado deveria dar condições de subsistência para os trabalhadores transferidos das atividades agrárias para os novos projetos de capital.

Nurkse entendia que o Estado deveria transformar-se numa agência creditícia e no empresário inovador. Como, para ele, a formação de capital não seria possível sem medidas

que priorizassem a poupança doméstica, o Estado deveria adotar política fiscal e monetária que facilitasse a poupança, bem como restringir as importações de bens de consumo. Portanto, o círculo vicioso poderia ser quebrado caso existisse uma ação coletiva através das finanças públicas.

2.3 Os efeitos de encadeamento de Hirschman

A ideia de crescimento equilibrado foi duramente criticada por Albert Hirschman. Entre 1952 e 1965, o autor realizou diversas viagens pela América Latina e outros países subdesenvolvidos, trabalhando como consultor nos governos da Colômbia, Brasil e Chile, resultando na escrita de uma trilogia do desenvolvimento econômico: *The strategy of economic development* (1958), *Journeys toward progress* (1963/1968), e *Development projects observed* (1967).

Criticando o modelo de Harrod-Domar e a ideia de crescimento equilibrado, Hirschman (1964) afirmava que um modelo baseado numa propensão a poupar e na relação capital-produção até faria algum sentido nas economias desenvolvidas, mas estaria fadado ao fracasso se fosse aplicado nas análises das economias subdesenvolvidas. Não teria muita funcionalidade para explicar os “processos-chaves” que alavancam o progresso econômico em economias atrasadas.

Para o autor, os processos de industrialização dos países subdesenvolvidos eram essencialmente diferentes dos processos seguidos pelos países industriais mais velhos. Estes novos processos não requeriam uma solução simultânea, mas favoreciam uma série de soluções em sequencia (HIRSCHMAN, 1964).

Ao invés de enfatizar os vários obstáculos ao progresso econômico (sistemas de propriedade fundiária, estrutura familiar, instabilidade administrativa, falta de poupança), o autor resolveu destacar as necessidades dos mecanismos de indução. O problema fundamental do desenvolvimento estava em canalizar as energias humanas na direção desejada, e para isso, o autor utilizava a noção de encadeamento.

Chamando a atenção para algumas características próprias da estrutura e da dinâmica industriais, ele destaca que nem todas as indústrias são produtoras de bens finais, sendo algumas fornecedoras de outras. Por conta disso, são estabelecidas relações de

encadeamento intersetorial na estrutura industrial, que pode fazer com que o desenvolvimento seja acelerado pelos investimentos em projetos industriais com fortes repercussões em cadeia (para trás e para frente).

Os autores do crescimento equilibrado não perceberam isso, pois admitiam complementariedade técnica uniforme entre todas as atividades. Já Hirschman (1964) ressaltava que o grau de complementariedade é mais forte em determinados ramos de indústrias do que em outros. Portanto, as estratégias de desenvolvimento deveriam se concentrar onde os efeitos de articulação interdependentes fossem mais fortes.

Para o autor, efeitos de encadeamento para trás correspondiam a enviar estímulos (demanda) para os setores que forneciam insumos para uma determinada atividade proposta. Os efeitos de encadeamento para frente induziriam ao estabelecimento de novas indústrias que utilizassem o produto desta atividade proposta.

Esta ideia de que o desenvolvimento industrial deveria se dar por meio dos efeitos de encadeamentos para trás era revolucionária e pragmática à época. O desenvolvimento industrial de um país poderia encontrar o seu caminho na instalação da indústria intermediária e básica (que arrastariam atrás de si o resto da economia). De fato, enquanto o modelo de crescimento equilibrado acarretava um montante exagerado e pouco prático de planejamento detalhado, esta abordagem de indústria-chave seria mais fácil de implementar (dado que os países pobres careciam de recursos para investir em todos os setores relevantes ao mesmo tempo). Esta abordagem é chamada de desequilibrada justamente por concentrar-se no investimento em indústrias-chave.

Indústrias consideradas chave são aquelas com importantes ligações com o conjunto da economia, enquanto as demais atividades ligadas a ela, mais numerosas e com fluxos menos importantes, são as atividades satélites, que gravitam em torno das atividades principais. Como exemplo, a instalação de uma indústria-chave como a indústria automobilística geralmente atrai para a localidade inúmeras atividades satélites, como indústrias de peças.

2.4 As etapas do desenvolvimento de Rostow

Outro autor que se destacou no período do pós-guerra formulando uma teoria a cerca da preocupação da alavancagem do desenvolvimento nos países subdesenvolvidos foi Walt Rostow (1916-2003). Em 1960, ele publica o livro *Etapas do Desenvolvimento Econômico: um manifesto não comunista*³, onde, junto com o livro *O Processo de Crescimento Econômico* (1952) e o artigo *A Decolagem para o Crescimento Autossustentado*⁴ (1956), explica sua tese para a decolagem do crescimento econômico.

No período do pós-guerra, o governo americano (na época, Harry Truman) solicitara a ajuda de Rostow na formulação de estratégias para executar políticas desenvolvimentistas em países subdesenvolvidos. Estratégias estas que deveriam fazer frente ao “perigoso” avanço do comunismo nos países do terceiro mundo. Neste período, o autor dividia-se entre a academia e a política, pois ocupara diversos cargos no governo americano.

O conceito chave utilizado em sua teoria é o de “decolagem” (“*take off*”). Utilizando-se de uma perspectiva histórica, Rostow (1961) constatou que o processo de desenvolvimento econômico de um país passa de um estágio da economia tradicional até o nível de alto consumo em massa. Este processo envolveria cinco estágios: a sociedade tradicional; as pré-condições para a decolagem; a decolagem; a marcha para a maturidade; a era do consumo em massa.

Na concepção de Rostow (2010), o desenvolvimento econômico compreenderia três fases: um período longo (um século) onde são reunidas as condições prévias para a decolagem; o período da decolagem em si (uma ou duas décadas), e um período prolongado onde o crescimento se torna praticamente automático.

O autor denomina de “sociedade tradicional” o primeiro estágio do desenvolvimento. Neste estágio a economia se caracteriza por uma estrutura que se expande dentro de funções de produção bastante limitadas predominando as atividades de subsistência e com uma proporção substancial dos recursos destinado à agricultura (sendo a mais

³ Pelo título deste seu primeiro livro percebe-se claramente um viés político, explicando uma das razões (muitas vezes negligenciada) por que os pensadores em economia do pós-guerra focavam seus estudos e investigações para a questão do desenvolvimento econômico (ou crescimento). Neste livro, Rostow tenta, claramente, fazer uma contraposição ao ‘materialismo-histórico’ utilizado pelos marxistas.

⁴ Não é objeto de estudo desta dissertação o apontamento das diferenças e contradições entre o conceito de desenvolvimento e crescimento. Mas deve-se deixar claro que a fronteira que separa as análises das teorias de crescimento das de desenvolvimento à época era tênue. Para se ter uma ideia, Paul Baran, um economista marxista da época, teve seu livro *The Political Economy of Growth* (1957) traduzido para o Brasil com o título *A Economia Política do Desenvolvimento*.

importante atividade econômica). A produção é caracterizada por ser intensiva em trabalho com utilização limitada de capital, cuja forma de alocação é determinada pelos tradicionais métodos de produção, prevalecendo técnicas rotineiras e um nível de produtividade bastante limitado. Justamente por isso, há uma rigidez na estrutura social e as instituições estão presas a valores retrógrafos (como exemplo, o autor cita a sociedade feudal).

Para Rostow (1961), no estágio das “pré-condições para a decolagem” o país estaria passando por uma fase de transição, onde seriam estabelecidas as bases para a transformação econômica da sociedade, o consequente crescimento da renda e o alcance do desenvolvimento auto-sustentado. Nesta etapa, surge um eficaz estado político nacional, em contraposição aos interesses locais e regionais e surgem, também, enquanto as instituições econômicas se modificam, novos tipos de empresários dispostos a liderarem novas iniciativas.

Historicamente, o autor cita duas direções (ou exemplos) da criação de condição para a decolagem. Na primeira direção estão, principalmente, os países da Europa Ocidental (particularmente, a Inglaterra); na segunda direção, os países que “nasceram livres”, como os Estados Unidos, a Nova Zelândia, a Austrália e o Canadá. Estes países compartilharam algumas características similares e usufruíram de abundância em recursos naturais, permitindo que deslanchasse a introdução do progresso e a aceleração do processo de produção. Diferentemente dos países da Europa, que iniciaram sua marcha para o desenvolvimento pela sociedade tradicional (feudalismo), nas “sociedades livres” o processo de desenvolvimento começou pela fase das pré-condições para a decolagem, quer dizer, não houve “perda de tempo” para passar da etapa da sociedade feudal para a etapa das pré-condições de decolagem. Desta forma, houve, de acordo com o autor, melhores condições para se instalar estradas de ferro, portos, rodovias, se inserir no comércio internacional e substituir o modo de produção rudimentar por um mais produtivo (ROSTOW, 1961).

Na etapa das pré-condições, segundo Rostow (1961), a predominância da agricultura cede lugar a outros setores mais modernos da economia, concomitantemente ainda desempenhando múltipla função: suprir as necessidades de alimentos para o crescimento demográfico acelerado, fortalecer a procura por produtos manufaturados, consequência da expansão industrial, e fornecer recursos para investimentos nos outros setores avançados da economia. Por causa das características inerentes desta etapa, tornam-se necessários fortes investimentos sociais de infraestrutura, principalmente, em transportes e comunicações, para os quais o Estado tem de aportar elevada proporção dos recursos necessários. Além disso, o

principal problema, nesta fase, não é aumentar apenas a taxa de investimentos, mas obter um crescimento da renda suficiente para permitir o desenvolvimento autossustentado.

A ideia de progresso econômico tem o seu *locus* na elite estabelecida no poder. Diante do desejo de progresso econômico, novos empreendedores são mobilizados, interessados em movimentar as poupanças e se arriscar na busca do lucro. Instituições surgem com capacidade de mobilizar capital e conceder empréstimos. Portanto, o capital básico é expandido principalmente em transportes e comunicações, surgindo modernas empresas manufatureiras com condições de substituir importações (ROSTOW, 2010).

Para Rostow (1961), a decolagem partiria de três condições interrelacionadas: incremento na taxa de investimento produtivo; desenvolvimento de um ou dois setores manufaturados básicos; e aproveitamento de impulsos expansionistas exógenos do setor moderno, de modo que o acompanhe internamente. A decolagem de cada sociedade obedece a um período distinto de maturação. O investimento realizado pelo Estado em um setor chave⁵ na economia é capaz de proporcionar crescimento, influenciando e proporcionando outros setores.

O autor pondera a importância do Estado para a concretização da decolagem. Seria preciso que uma nova elite ocupasse o poder (no lugar da tradicional, latifundiária) para que se alcançassem condições de construir uma sociedade industrial moderna. O nacionalismo seria um fator importante para a saída da estagnação econômica (recusando-se a colonização de países). Para uma economia atrasada alcançar a fase de decolagem seria preciso reunir investimentos em capital social fixo. O governo teria um papel primordial, pois somente com elevado acúmulo de capital seria possível impulsionar uma boa arrancada econômica.

Existindo insuficiência de capital interno para a realização dos investimentos no período da decolagem, deveria recorrer-se aos investimentos estrangeiros, que dariam um impulso inicial na decolagem e mobilizariam produtivamente a poupança interna (gerando uma alta taxa de poupança marginal).

Para Rostow (1961), o setor agrícola passa por uma revolução técnica na passagem de uma sociedade tradicional para uma sociedade industrial. O aumento desta produtividade acompanha a demanda dos centros urbanos, proporcionando oferta de

⁵ No caso da Inglaterra, o setor têxtil foi o setor chave da decolagem inglesa.

alimentos equivalente à demanda, ajudando a ampliar o mercado interno e disponibilizado mais recursos financeiros para o setor moderno.

Um impulso para a decolagem pode derivar de uma revolução política como seria o caso de uma revolução que modifique o equilíbrio do sistema de poder e permita a substituição de grupos tradicionais por outros mais progressistas. A inovação tecnológica seria também outro impulso para a decolagem (resultado de um rearranjo da cadeia produtiva), aumentando a produtividade do setor industrial, baixando os custos de produção, despertando a produtividade de outros setores da economia (através da demanda gerada), com a elite empresarial reinvestindo a elevação dos lucros em novos empreendimentos.

Para Rostow, a decolagem seria sinônimo de uma revolução industrial, introjetando modificações nos métodos de produção

O crescimento desses setores, com novas funções de produção de alta produtividade, por si mesmo tende a elevar o volume da produção *per capita*; coloca a renda nas mãos de homens que não se limitarão a amealhar uma grande porcentagem da renda em crescimento, mas que a reinvestirão em atividades altamente produtivas; estabelece uma cadeia de procura efetiva de outros produtos manufaturados; origina a necessidade de áreas urbanas maiores, cujos custos em capital podem ser elevados, mas cuja população e organização mercantil auxiliam a dotar a industrialização de impulsão própria; e, afinal, inaugura uma série de efeitos de economias externas que, no fim, ajudam a produzir novos setores líderes, quando o impulso inicial dos que lideram o arranco começa a esmaecer (ROSTOW, 1961, p. 84-85)

O quarto estágio de desenvolvimento analisado por Rostow (marcha para a maturidade) seria uma continuação da decolagem, correspondendo a um período de 40 anos (terminada a etapa anterior). Aqui, o país domina tecnologias avançadas em disponibilidade e possui capacidade de produzir praticamente tudo o que decide fabricar (pois a tecnologia e os fatores institucionais não constituem mais elementos de impedimento que não sejam removíveis). Neste estágio, estima Rostow, devem ser investidos de 10% a 20% da renda nacional, continuamente, de modo que o ritmo de crescimento ultrapasse o aumento da população, elevando o incremento “per capita” da renda. É na produção de aço, de navios modernos, de produtos químicos, na eletricidade e nos produtos da atual máquina-ferramenta, que a indústria torna-se mais complexa, em comparação com a fase da decolagem (ROSTOW, 1961).

Para o autor, três fatores se desdobram no estágio da maturidade: a força de trabalho modificada (composição, salários reais e aptidão); transição de uma massa de trabalhadores do trabalho agrário para empregos nas indústrias; e transição de aristocratas produtores para eficientes administradores profissionais da máquina burocrática. Observa o autor que existe ainda o protesto da população contra os custos da transição.

Por fim, se inicia o quinto e último estágio: a era do consumo em massa. Aqui, tendo as dificuldades tecnológicas sido superadas e uma grande parte da população adquirindo alto nível de renda, os setores líderes da economia se dedicam à produção de bens duráveis, com uma maior elasticidade-renda. Em tais circunstâncias, os consumidores ultrapassaram os limites da satisfação das necessidades de consumo básico e, nas sociedades ocidentais, mediante processos políticos, passa-se a atribuir recursos cada vez maiores à assistência social. Seria o estágio do Estado de bem-estar.

Para Rostow (1961), os Estados Unidos foram os primeiros a ingressar na era do consumo de massas. Com o deslocamento dos agricultores para os centros urbanos, em busca de postos de trabalho nas indústrias, na construção civil e nos transportes, surgiu uma nova classe média. Este estágio se caracteriza como a era do técnico profissional e do operário especializado (marcando o amadurecimento da sociedade). Os hábitos de consumo se modificam radicalmente:

Automóveis, casas de moradia familiar, estradas, utensílios domésticos duráveis, grandes mercados para alimentos de qualidade superior – tudo isso encerra boa parte da transformação da sociedade norte-americana de decênio de 1920, uma transformação que sustentou o surto dessa década e alterou todo o estilo de vida de um continente, penetrando até nos costumes do namoro (ROSTOW, 1961, p.109)

2.5 A causação circular de Myrdal

Outro autor que se destacou no período do pós-guerra tecendo considerações e formulando propostas acerca do desenvolvimento nos países subdesenvolvidos foi o sueco Gunnar Myrdal (1898-1987). Ganhador do prêmio Nobel de economia de 1974 (divido com Friedrich Hayek) por seu trabalho pioneiro na teoria da moeda e flutuações econômicas e pela análise penetrante da interdependência dos fenômenos econômicos, sociais e institucionais, escreveu, em 1957, a obra *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Nesta obra, formula o modelo de causação circular cumulativa, focando nas relações estabelecidas entre

espaços desenvolvidos de modo desequilibrado, acarretando uma trajetória crescente de agravamento das disparidades no nível de desenvolvimento.

Myrdal (1965) considera o baixo investimento e a reduzida renda dos países subdesenvolvidos como as condições que afetam o equilíbrio necessário para o desenvolvimento. Fazendo uma análise de conjuntura econômica do pós-guerra, constata três situações simultâneas:

- a) Que há um grupo pequeno de países prósperos e um grupo muito grande de países extremamente pobres;
- b) Que, em geral, os países do primeiro grupo se encontram em processo de desenvolvimento econômico contínuo, enquanto no segundo o progresso médio é mais lento, uma vez que muitos países estão sob a ameaça permanente de não poderem sair da estagnação e até mesmo retrogradarem;
- c) Que, de modo geral, nas últimas décadas, as desigualdades econômicas entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos têm aumentado. (MYRDAL, 1965, p.27)

Para o autor, haveria uma tendência de aumento populacional nos países subdesenvolvidos e uma tendência do aumento do fosso que separa os países desenvolvidos dos países subdesenvolvidos. A teoria do comércio internacional liberal⁶ que predominava na época não seria suficiente para explicar como as desigualdades econômicas internacionais se formam e tendem a aumentar.

Assim, “A teoria do comércio internacional e, na verdade, a teoria econômica, em geral, jamais foram elaboradas para servir ao propósito de explicar a realidade do subdesenvolvimento e do desenvolvimento econômico” (MYRDAL, 1965, p.27). Seria preciso outra teoria para preencher a lacuna da teoria liberal no tocante ao estudo do subdesenvolvimento. E, aqui, o autor propôs, embasado no conceito de círculo vicioso da pobreza (utilizado por Nurkse em 1953) e fazendo uma contestação da teoria liberal, o conceito de causação circular cumulativo.

O círculo vicioso da pobreza teria como base o processo cumulativo. Os efeitos deste processo de causação circular cumulativo surgem de uma mudança social ou econômica

⁶ A teoria de comércio internacional liberal baseia-se nas ideias das Vantagens Comparativas de Ricardo (1822), e no teorema de Hecksher-Ohlin. Mas tarde, esta teoria foi “aperfeiçoada” pelos artigos de Samuelson (1948, 1949). Assim, o equilíbrio estável da economia seria garantido pelos mecanismos de mercado e, nas relações de comércio entre países com níveis de desenvolvimento diferentes, haveria uma tendência à igualação dos custos e dos fatores de produção, propiciando que ambos os países avancem em termos de desenvolvimento.

primária e seria a explicação do porque se verifica e se ampliam as desigualdades entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Diferentemente da análise neoclássica (com suas curvas de demanda e oferta e o seu equilíbrio automático), esta seria a melhor forma de analisar o círculo vicioso da pobreza.

As consequências deste processo cumulativo podem gerar tanto “efeitos progressivos” como “efeitos regressivos”. As forças do mercado (num regime de *laissez-faire*) atuam numa tendência para aumentar as desigualdades regionais, onde se beneficiam as regiões possuidoras de melhores infraestruturas e com um dinamismo industrial. O crescimento da região mais dinâmica se faria à custa de outras regiões menos dinâmicas. Nos países subdesenvolvidos os “efeitos progressivos” são fracos, enquanto que nos países desenvolvidos estes efeitos são bem maiores. Assim, a vantagem comparativa do livre comércio só seria benéfica para os países dinâmicos, reforçando a submissão dos países subdesenvolvidos no comércio internacional.

O fato de um baixo nível de desenvolvimento econômico ser acompanhado, em geral, por grandes desigualdades econômicas, representa, por si mesmo, grande obstáculo ao progresso. Esta é uma das relações interdependentes, por meio das quais, no processo cumulativo, “a pobreza se torna sua própria causa” (MYRDAL, 1965, p.63)

Nos países desenvolvidos e com dinâmica econômica, a “causação circular” agiria pelos “efeitos propulsores” e, por outro lado, nos países subdesenvolvidos, a “causação circular” agiria pelos “efeitos regressivos” gerando desigualdades internas. Para Myrdal (1965), os efeitos propulsores nos países desenvolvidos decorreriam, por exemplo, de um investimento novo, que tenderia a se auto alimentar por via de economias internas e externas geradas à custa dos recursos das regiões consideradas periféricas, com repercussões negativas no desempenho sócio-econômico destas regiões. Os efeitos seriam causados pelo processo de encadeamento repercutindo de modo favorável sob o potencial competitivo dessas regiões. As regiões centrais exerceriam um efeito polarizador sobre as regiões periféricas, pois os acréscimos das remunerações obtidas pelos fatores trabalho e capital não seriam compensados pelo movimento de capital dessas regiões para a periferia.

Portanto, quanto maior o nível de desenvolvimento de um país, maiores serão os seus efeitos propulsores. Como um alto nível médio de desenvolvimento é acompanhado por melhores transportes, comunicação, padrões educacionais elevados e com ideias e valores

dinâmicos em comunhão, a economia estará propensa a fortalecer a difusão centrífuga da expansão econômica. Haveria uma neutralização dos “efeitos regressivos” nesta economia, até porque, com a extinção da miséria, seria possível a utilização plena das potencialidades dos recursos humanos da nação (MYRDAL, 1965).

Desta forma, esses “efeitos progressivos” nos países centrais dinâmicos seriam estabelecidos por força dos “efeitos regressivos” nos países periféricos atrasados, o que provocaria, em termos da análise espacial, uma tendência a agravarem-se os desequilíbrios. Esta relação produziria uma espiral ascendente de crescimento para áreas dinâmicas em termos industriais e um círculo vicioso da pobreza nas áreas atrasadas em termo de dinâmica industrial.

Para superar este “círculo vicioso da pobreza”, Myrdal (1965) acreditava que o Estado teria um papel de relevância, agindo no sentido de proporcionar os “efeitos propulsores” em países subdesenvolvidos. A força centrífuga deste efeito seria capaz de fornecer maior dinamismo para a economia subdesenvolvida. Conforme vá se alcançando um crescimento econômico em uma localidade, ele irá arrastando toda uma região vizinha (agindo pelos efeitos de encadeamento). Assim, os efeitos propulsores se tornariam um processo cumulativo de desenvolvimento econômico.

Myrdal também afirma que uma cooperação entre os países subdesenvolvidos ajudaria a aumentar o poder de barganha destes no comércio internacional com os países desenvolvidos. Propunha ainda, no que tange ao comércio internacional, que um aumento da produtividade, da renda, do padrão de vida nos setores mais importantes de subsistência, na agricultura e a inserção destes países subdesenvolvidos na dinâmica industrial, diminuiria a relação desigual com os países desenvolvidos.

E, para alcançar os objetivos propostos, seria necessária a conscientização para a urgência de se criar uma política nacional de desenvolvimento econômico.

A maior parte dos países subdesenvolvidos luta contra as instituições obsoletas da desigualdade social e econômica que, muitas vezes, não podem ser, facilmente destruídas. Não raro, o próprio Estado é dominado por grupos sociais interessados na preservação de velhas diferenças sociais (MYRDAL, 1965, p.128)

O principal propósito do plano nacional seria aumentar os investimentos externos e elevar a capacidade produtiva do país, aumentando os efeitos propulsores dos impulsos do

desenvolvimento. Deveria, também, proteger o mercado interno contra o livre comércio, estabelecendo programas de investimento.

2.6 O modelo liberal-periférico de Prebisch

Outro autor que teve uma contribuição original para a teoria do desenvolvimento econômico foi o argentino Raúl Prebisch (1901-1986). Prebisch se destacou por sua atuação política na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)⁷ e foi, inclusive, indicado ao prêmio Nobel de economia por Myrdal em 1969 (os ganhadores deste ano foram o economista neerlandês Jan Tinbergen e o norueguês Ragnar Frish).

Em 1949, Prebisch publica o *Manifesto dos Periféricos (O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas)*. Este texto é uma espécie de marco inaugural da escola da Cepal. Logo no início do texto, Prebisch (2011, p.30) afirmava que “a realidade está destruindo na América Latina aquele pretérito esquema da divisão internacional do trabalho que, depois de haver adquirido grande vigor no século XIX, seguia prevalecendo doutrinariamente até há bem pouco tempo”.

Neste manifesto, o autor destacava a deterioração dos termos de troca entre os países industrializados e os países produtores de matérias-primas. As ideias de Prebisch neste manifesto ficaram conhecidas na literatura como o Modelo Centro-Periferia (apesar de, no manifesto, ainda não ser um termo consolidado em si). Para Prebisch, o centro seria caracterizado pelos países desenvolvidos, produtores de bens manufaturados e a periferia pelos países subdesenvolvidos, produtores de bens primários. A América latina, de acordo com o autor, pertencente à periferia econômica mundial, é utilizada como pano de fundo para ele expor suas ideias de desenvolvimento econômico e comercio exterior.

Para justificar o processo de industrialização da América Latina (que já vinha sendo concretizado desde a crise de 29), Prebisch (2011) questiona a validade da divisão

⁷ Criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, tinha como objetivo incentivar a cooperação econômica entre os seus membros. Nas verdade, tornou-se, sob a direção de Prebisch um centro de estudos por onde passaram importantes intelectuais latino-americanos (Celso Furtado, José Medina Echavaria, Regino Botti, Jorge Ahumada, Juan Noyola Vasquéz, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel). Prebisch foi nomeado secretário-executivo em 1950 (ocupando o cargo até 1963). Ele foi um dos responsáveis pela criação da CEPAL, pois acreditava que era preciso criar um organismo capaz de compreender as estruturas da América Latina, contrapondo as análises para a região dos EUA e da Europa, cujo padrão de desenvolvimento seria outro. (BIELSCHOWSKY, 2000)

internacional do trabalho. Segundo esta, o progresso técnico dos centros seria distribuído para a periferia por meio da baixa nos preços dos produtos manufaturados (por conta do aumento de sua produtividade). Desta forma, os produtos primários da periferia (com menor produtividade), teriam um maior poder de compra, conforme evoluísse a técnica nos centros, não cabendo à industrialização da periferia do sistema.

Prebisch desmente o pressuposto da distribuição do progresso técnico, afirmando que, desde o final do século XIX, os preços dos produtos primários vêm se deteriorando em relação aos preços dos produtos manufaturados dos centros. Quer dizer, por não terem sido repassados os aumentos de produtividade na baixa dos preços, o progresso técnico tem se concentrado nos centros.

Esta deterioração, de acordo com o autor, se explica pelo movimento dos ciclos econômicos. Na fase descendente do ciclo, a queda nos preços dos produtos primários era maior do que a sua elevação na fase ascendente. Ao mesmo tempo, os preços dos produtos manufaturados produzidos nos centros resistiam à queda. A rigidez dos preços manufaturados e a flexibilidade dos preços primários tinham como razão o maior poder sindical dos trabalhadores dos centros, que elevavam os seus salários na fase ascendente e mantinha-os na fase descendente. A deterioração dos termos de intercâmbio e o próprio processo de industrialização (que necessitava de importações) eram os motivos apontados por Prebisch que levavam os países periféricos a desequilíbrios em seus balanços de pagamentos. Creditava, contudo, a grande culpa do desequilíbrio ao baixo coeficiente de importações dos Estados Unidos.⁸

Para atacar o desequilíbrio externo, o único caminho, para Prebisch, seria a industrialização da América Latina, através do processo de substituição de importações. Observava, porém, que esta industrialização possuía limites: a pequena escala de produção e a baixa poupança interna para inversões. Outra medida preconizada para evitar ou diminuir o desequilíbrio do balanço de pagamentos era o desestímulo às importações através do controle do câmbio e outras medidas seletivas. Criticava também as formas imitativas de consumo

⁸ Esta tese das “trocas desiguais” de Prebisch, em si, não é uma novidade. Lênin (1979) em seu livro *O Imperialismo: Fase Superior do Capitalismo* e Luxemburgo (1985) com *A Acumulação do Capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo*, já tratavam de diferentes versões de trocas desiguais entre os países. O próprio Nurkse, para citar um autor com viés neoclássico, já tinha formulado estudo sobre os efeitos das mudanças no padrão de comércio, resultado da transferência do centro dinâmico da economia mundial da Inglaterra para os EUA. Para Teixeira (2009), a originalidade de Prebisch está em mostrar que a divisão internacional do trabalho (e as relações centro-periferia a ela vinculadas) impede uma distribuição equitativa dos ganhos comerciais.

(bens supérfluos importados) dos grupos de alta renda, que prejudicava as inversões e acentuava o desequilíbrio externo.

No presente capítulo, apresentou-se as origens para as questões do desenvolvimento e discorreu-se sobre as principais teorias e modelos para o seu alcance. O que se observa é que, na grande maioria dos casos, a industrialização ocupa papel de destaque como estratégia para países e regiões atrasadas se desenvolverem, pelos consequentes efeitos de encadeamento que provoca na economia, o que, por sua vez, pretende acelerar o processo de formação de capital, a transformação da estrutura da economia, o crescimento econômico, a geração de emprego e renda e a melhoria das condições de vida da população (de acordo com os autores).

Da mesma forma, verificamos ainda a importância que os autores atribuem ao Estado, como elemento catalisador e indutor para o sucesso do processo de desenvolvimento. No próximo capítulo, abordaremos a teoria do subdesenvolvimento em Celso Furtado, que foi o principal influenciador da ideologia nacional-desenvolvimentista.

3 O SUBDESENVOLVIMENTO EM CELSO FURTADO E O NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO

As teorias elencadas no capítulo anterior refletem a posição (com diagnósticos e soluções) dos autores do centro capitalista acerca dos problemas do subdesenvolvimento dos países periféricos – com exceção de Prebisch. Influenciado por este conjunto de atores e com formulação original sobre as raízes do subdesenvolvimento, Celso Furtado (1920-2004) elabora sua teoria do subdesenvolvimento.

Celso Furtado, ao longo de sua carreira como economista e pensador da história brasileira, procurou identificar, olhando para as características do Brasil, os fundamentos do desenvolvimento econômico e refletir sobre a sua ocorrência no sistema de produção capitalista. Através de seus estudos no âmbito da Cepal, pode construir ideias que divergiram das correntes teóricas dominantes, buscando entender os processos que levam ao desequilíbrio na absorção dos avanços tecnológicos pelos países periféricos, em comparação aos países centrais, e vislumbrar possíveis formas de combatê-los.

Este capítulo focaliza as contribuições de Furtado à análise sobre o binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento e suas ideias sobre o combate ao subdesenvolvimento. Busca também descrever brevemente a ideologia nacional-desenvolvimentista que dominou as políticas desenvolvimentistas no país durante boa parte do século XX, tendo Celso Furtado como seu principal influenciador.

3.1 A contribuição originária

Para Teixeira (2009), a contribuição originária de Furtado ao debate do subdesenvolvimento, se inicia com o seu artigo *Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico*, publicado na *Revista Brasileira de Economia* em setembro de 1952. Este artigo é uma resposta de Furtado às seis conferências pronunciadas por Ragnar Nurse, da Universidade de Columbia, no IBRE (Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas) em julho e agosto de 1951.⁹

⁹Foram publicadas, em dezembro de 1951, pela *Revista Brasileira de Economia* com o título *Problemas da Formação de Capitais em Países Subdesenvolvidos*.

Quando escreveu este comentário, Furtado já havia defendido sua tese de doutoramento na Universidade de Paris (*L'économie Coloniale Brésilienne*, em 1948) e fazia parte do corpo permanente de economistas da recém-criada CEPAL, tendo sido nomeado por Raúl Prebisch diretor da Divisão de Desenvolvimento, contribuindo (redigindo a seção dedicada ao Brasil) com a elaboração do *Estúdio Econômico para América Latina*, de 1949. Também já havia publicado, na *Revista Brasileira de Economia* (março de 1950), o seu primeiro trabalho de análise econômica, *Características Gerais da Economia Brasileira*.

Nesta época, a economia brasileira ainda não havia recebido a grande onda de investimento direto externo (que começaria apenas na metade dos anos 50, mais precisamente no governo de JK). Portanto, o país estava passando por uma transição do “desenvolvimento para fora” para o “desenvolvimento para dentro”, por conta das imposições históricas da crise de 1920 e da Segunda Guerra Mundial.

Furtado inicia seu comentário reconhecendo o esforço dos economistas dos países centrais para a compreensão do subdesenvolvimento:

As seis conferências pronunciadas no Brasil pelo professor da Universidade de Columbia R. NURKSE, sobre Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico, podem ser consideradas como um dos esforços mais sérios feitos por economistas de países “desenvolvidos” para compreender os problemas que enfrentam atualmente as economias subdesenvolvidas. Os resultados altamente positivos desse esforço nos enchem de otimismo com respeito à aplicação do instrumental analítico moderno aos problemas do desenvolvimento atual de áreas atrasadas (FURTADO, 2007, p. 197).

Porém, Furtado já mostra certa desilusão com as teorias utilizadas pelos economistas dos países centrais: “infelizmente, nem sempre é possível tirar conclusões aplicáveis a situações concretas de teorias que, se bem apresentam uma grande consistência lógica, estão construídas num elevado nível de abstração.” (FURTADO, 2007, p.197).

Neste artigo, Furtado se propõe a analisar três pontos abordados por Nurkse: “primeiramente a teoria do desenvolvimento econômico, em segundo lugar o problema das relações entre a propensão a consumir e a intensidade do desenvolvimento e, finalmente, a questão dos efeitos das inversões sobre o balanço de pagamentos.” (FURTADO, 2007, p.197). Estes três pontos possuem inter-relações que permitirão Furtado apresentar uma visão

original das relações entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, construindo uma perspectiva analítica que perpassará toda a sua obra posterior.

Para Furtado (2007), Nurkse aborda a teoria do desenvolvimento baseado em Schumpeter; porém, com uma visão bem pessoal. Portanto, Furtado irá abordar essas duas contribuições de maneira separadas.

Para formular a sua teoria do subdesenvolvimento, Nurkse (2007) parte da problemática acerca das reduzidas dimensões do mercado, que seria limitante do desenvolvimento econômico. Assim, trabalha com o conceito de “círculo vicioso”¹⁰ (tanto como o fluxo circular de Schumpeter), constatando que os países subdesenvolvidos estariam condenados a um estado estacionário de permanente atraso.

Furtado não aceita esta hipótese e utiliza dois argumentos para negar esta generalidade. Primeiro, ele detecta uma brecha nesta teoria por não contemplar uma possível expansão do mercado externo. A teoria deveria, então, contemplar duas situações: desenvolvimento com mercado externo em expansão e sem mercado externo em expansão. Então, se o problema era o tamanho do mercado “sempre que os países subdesenvolvidos tivessem oportunidade de realizar suas inversões com vistas ao mercado externo, o problema não existiria” (FURTADO, 2007, p. 200).

O segundo argumento baseia-se na noção de que o desenvolvimento econômico se constitui em um processo onde se alcança a elevação da produtividade média do fator trabalho.¹¹ O problema não seria o tamanho do mercado dos países subdesenvolvidos, mas o fato de que o mercado é pequeno

com relação ao tipo de equipamento que se usa nos países desenvolvidos. (...) No processo de desenvolvimento dos países que são hoje altamente industrializados, as inovações técnicas iam sendo utilizadas sempre que economicamente se justificassem (FURTADO, 2007, p. 200).

Nos países subdesenvolvidos ocorreria algo diferente:

¹⁰ Ver capítulo 2.

¹¹ Furtado recusa-se a adotar o conceito de produtividade marginal (utilizado pela escola neoclássica) por considera-lo inadequado às condições das economias subdesenvolvidas. Ao fazer a adoção da produtividade média do trabalho, furtado coloca o problema em bases mais seguras, pois, numa economia subdesenvolvida os processos de automação podem reduzir a produtividade média, caso os trabalhadores fiquem desempregados. O próprio capitalista pode ter prejuízo caso as máquinas funcionem muito abaixo de seu ponto ótimo.

A introdução numa comunidade primitiva de máquinas automáticas (...) significará certamente não uma baixa, mas uma grande alta de custos pela mesma razão que teria significado uma alta de custos nos países que hoje são industrializados se tivessem sido introduzidas há cem anos. (...) Para que num país subdesenvolvido se logre um sensível aumento de produtividade, não é necessário introduzir os equipamentos mais modernos. (...) A simples abertura de uma estrada pode determinar um ponderável aumento na produtividade de uma região agrícola.

Este argumento de Furtado não representa uma simples contestação das ideias de Nurkse. Aqui, distinguindo a natureza específica da realidade econômica dos países subdesenvolvidos já esboça um caminho para considerar o subdesenvolvimento não como uma etapa do desenvolvimento, mas como o seu subproduto.¹²

Ainda neste mesmo artigo, Furtado faz algumas considerações sobre a teoria do desenvolvimento de Schumpeter. Considera o “fluxo circular” um recurso analítico (de natureza abstrata) para explicar sua ideia de desenvolvimento econômico. Para Schumpeter (1982, p. 47)

O desenvolvimento (...) é um fenômeno distinto, inteiramente estranho ao que pode ser observado no fluxo circular ou na tendência para o equilíbrio. É uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente. (...) Essas mudanças espontâneas e descontínuas no canal do fluxo circular e essas perturbações do centro de equilíbrio aparecem na esfera da vida industrial e comercial, não na esfera das necessidades dos consumidores de produtos finais. (...) As inovações no sistema econômico não aparecem, via de regra, de tal maneira que primeiramente as novas necessidades surgem espontaneamente nos consumidores e então o aparato produtivo se modifica sob sua pressão. (...) É o produtor que, via de regra, inicia a mudança econômica, e os consumidores são educados por ele.

As transformações se fazem através de rupturas, onde novas combinações passam a ser utilizadas. Os responsáveis por introduzir estas novas combinações são os empreendedores, independentemente de quaisquer tipos que sejam: novos processos produtivos, novos produtos, novos mercados, nova organização industrial ou novas matérias-primas.

Apesar de não desqualificar a contribuição de Schumpeter, Furtado a considera equivocada para dar conta dos problemas dos países subdesenvolvidos. Para Furtado (2007, p. 202):

¹² Tese que será aperfeiçoada em seu livro *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961).

Seria o caso de se perguntar: e que fatores contribuem para que exista uma tal classe em nossa sociedade? Por que têm essa função social determinados indivíduos? Em realidade o problema do desenvolvimento econômico é um aspecto do problema geral de mudança social em nossa sociedade, e não poderá ser totalmente compreendido se não se lhe devolve o conteúdo histórico. Seria necessário considerar todo o complexo cultural que se formou na Europa, com seus elementos de racionalidade, sua mobilidade social, sua escala de prestígio em grande parte refletindo a escala da riqueza pessoal, para explicar a dinâmica do processo econômico capitalista. A simplificação schumpeteriana por um lado nos afasta do verdadeiro problema econômico do desenvolvimento, e, por outro, de muito pouco nos serve como explicação geral do fenômeno.

Portanto, a teoria de desenvolvimento deveria ir além das análises que a teoria econômica permite. Deveria abarcar um viés histórico para compreender as estruturas das economias subdesenvolvidas. Sem essa concepção, as teorias do desenvolvimento seriam muito simplistas e abstratas, em nada se relacionando com a realidade dos países subdesenvolvidos.

Para Furtado (2007), a proposta de Nurkse (um grande número de investimentos simultâneos) para romper com o círculo vicioso do subdesenvolvimento (que seria uma reedição do *big push* de Rosenstein-Rodan) peca por não compreender a questão central do desenvolvimento em economias subdesenvolvidas. Iniciar um processo de desenvolvimento com recursos próprios e com uma ação espontânea dos empresários locais, seria como “levantar-se pelos cabelos”.

Ainda criticando a teoria de Schumpeter, Furtado nos diz que: “O objetivo da teoria do desenvolvimento econômico (...) não é explicar porque a economia está mudando permanentemente e, sim, como, em nossa economia, o fator trabalho vai progressivamente aumentando sua produtividade” (FURTADO, 2007, p. 204). Furtado considera também que seria impossível, em economias subdesenvolvidas, que os processos de inovações (o desenvolvimento para Schumpeter) se desse no interior dos processos existentes, por conta da fragilidade da base capitalista inicial.

Para Furtado (2007), historicamente, o círculo vicioso foi sempre quebrado por impulsos de fora da comunidade. As dificuldades que os países encontram por conta do atraso inicial seriam quebradas por fatores externos. Na Europa, a passagem para uma economia de crescimento, foi por conta da imposição do comércio imposto pelas cidades costeiras do sul da França e da Itália. O processo, depois de iniciado, se propagou pelo resto do continente pelos rios. Isto acarretou uma divisão do trabalho, aumento de produtividade e acumulação de capital.

Furtado ainda analisa dois pontos da conferência de Nurkse: as relações entre a propensão a consumir e o desenvolvimento, e os efeitos do investimento sobre o balanço de pagamentos.

Enfatizando a importância que a expansão do comércio mundial teria para os países subdesenvolvidos, Furtado (2007) argumenta que um possível impulso externo beneficiaria, de início, setores ligados ao comércio exterior, aumentando os lucros que, possivelmente, seriam reinvestidos, aumentando a produção. A acumulação do capital traria consigo melhorias das técnicas e aumento da produtividade social média (liberando fatores para absorção em outros setores). Este processo tenderia a se autossustentar, pois, ao mesmo tempo que aumentaria a produtividade, cresceria a renda real e a demanda se diversificaria, o que abriria novas frentes de investimento. E, à medida que crescesse a procura por mão de obra, os salários reais tenderiam a crescer.

Assim, Furtado afirma que, se a economia conseguisse atingir certos níveis de produtividade que permitissem uma formação líquida de capital de alguma monta, a importância relativa dos impulsos externos no processo de crescimento tenderia a diminuir.¹³

Portanto, Furtado considera o modo de evolução da demanda como fundamental para a continuidade deste processo de desenvolvimento. Para Furtado (2007, p.209) “Se os aumentos da renda se concentram totalmente em mãos de pequenos grupos fechados, o processo de desenvolvimento, iniciado por pressão externa, não criará dentro da economia reações que tendam a intensificá-lo”. Aqui, entra a preocupação do autor entre as relações a consumir e a poupar.

O problema seria que a população dos países mais pobres tende a imitar os padrões de consumo dos países mais ricos, reduzindo a propensão a poupar e o próprio ritmo de crescimento, acentuando as disparidades entre os níveis de renda dos países pobres e ricos.

o processo de desenvolvimento dos países atualmente subdesenvolvidos não pode alcançar espontaneamente seu ritmo ótimo. A tendência a aumentar a propensão a consumir, resultante das disparidades internacionais de renda real, determina redução progressiva no ritmo do crescimento espontâneo dos

¹³ Ao reconhecer a importância do comércio exterior, certamente, Furtado estava se referindo aos efeitos da crise de 29 no crescimento dos países periféricos. Nesta passagem específica sobre países que atingem certo nível de produtividade e uma baixa relativa da importância do comércio exterior, estava se referindo ao Brasil. Ele retomará estas observações em *A Economia Brasileira* (1954), *Formação econômica do Brasil* (1959) e, também, em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961).

países que ficaram atrasados no processo de desenvolvimento (FURTADO, 2007, p.211).¹⁴

Explicando o seu ponto de vista, Furtado utiliza o conceito de “coeficiente de investimento” (uma relação entre o investimento e a renda nacional). Influenciado pelo pensamento keynesiano, o autor diz que existem fatores de ordem psicológica diferentes nas motivações do agente que investe e as do que consome. Assim, “ao iniciar-se um processo de desenvolvimento numa economia de livre empresa, o agente que investe recebe estímulos mais intensos que o agente que consome.” (FURTADO, 2007, p. 213). Isto levaria a um aumento da taxa de crescimento. Nos países centrais, o processo ocorreria exatamente desta forma, pois a classe capitalista emergente, motivada pelo lucro, aumentara o investimento, mas permanecera com os frugais hábitos de consumo.

Em nossos dias o processo praticamente se inverteu. Graças à enorme força dos meios de propaganda e comunicações, os hábitos de consumo vão na frente, como o carro diante dos bois. Há, em razão disso, motivos para crer que o desenvolvimento espontâneo dos países subdesenvolvidos atuais se realiza com ritmo muito inferior ao que seria de esperar das potencialidades dessas economias e do progresso alcançado pela técnica (FURTADO, 2007, p. 215).

Esta elevada propensão a consumir das economias subdesenvolvidas teria um efeito sobre o balanço de pagamentos, afetando o investimento. Para Furtado (2007), o desenvolvimento econômico, ao acarretar o aumento da renda real e a diversificação da demanda, em um contexto de elevada propensão a consumir, pode levar a um aumento das importações, com efeitos devastadores sobre o balanço de pagamentos. O autor ainda observa que a Cepal, em seus estudos, havia constatado que o desenvolvimento recente de países do continente havia sido acompanhado de uma tendência crônica ao desequilíbrio de suas contas externas.¹⁵

¹⁴ Neste trecho, fica clara a presença de indícios da lei de Say. Compreende-se isto pelo fato de Furtado ter sido influenciado por economistas que utilizavam a concepção da lei de Say em seus estudos. Mas, aqui, o autor ainda não havia escrito o seu clássico *Formação Econômica do Brasil* (1959) e não havia formulado formalmente a sua teoria do desenvolvimento-subdesenvolvimento (o que iria ocorrer no livro *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, de 1961). Portanto, na construção de sua teoria do subdesenvolvimento estes indícios não estão, em absoluto, presentes.

¹⁵ Aqui, temos uma “proto-teoria” da estagnação que foi sendo desenvolvida pelo autor ao longo dos anos e formalizada em *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina* (1966). Depois, esta tese foi superada pelo próprio autor (por conta de um debate que suscitou) em *A Análise do Modelo Brasileiro* (1972).

Furtado, então, se coloca a questão: “como conciliar a propensão a aumentar as importações de um país, que é inerente ao seu desenvolvimento, com sua inabilidade para aumentar sua capacidade para importar?” (FURTADO, 2007, p. 222). Para os economistas monetaristas, este desequilíbrio resultava de uma situação inflacionária e seriam necessárias políticas de estabilização monetária ortodoxas. Para Furtado, a inflação decorrente deste desequilíbrio, não seria um fenômeno monetário, e qualquer tentativa de corrigi-la pela redução de investimentos não suprimiria o desequilíbrio, apenas agravá-lo-ia. A correção deste desequilíbrio constituiria um processo lento e doloroso.

3.2 Formação econômica do Brasil: o método histórico-estrutural

Em 1959, com o livro *Formação Econômica do Brasil (FEB)*, Furtado busca uma argumentação histórica para o modelo estrutural-cepalino. Este livro é considerado por Bielschowsky (2009) como a obra-prima do estruturalismo cepalino. Adotando o modelo de centro periferia de Prebisch, Furtado constrói nesta obra o que vem a ser considerado o método histórico que servirá para explicar, de maneira mais adequada, a formação das economias subdesenvolvidas.

Para Oliveira (2003), este método seria um contraponto, em forma de denúncia da falência, ao modelo neoclássico a-histórico, em voga na época e baseado na teoria das “vantagens comparativas” de Ricardo. A escola neoclássica (que dominava, e, ainda hoje, domina o *mainstream*), desconsiderava (e ainda hoje desconsidera) a história em seus modelos explicativos. As suas concepções são sempre homogeneizadoras, as leis gerais do capitalismo seriam aplicadas e válidas em qualquer situação, independente da condição histórica que considerada. A teoria do comércio internacional de Ricardo não leva em consideração o domínio colonial das principais economias desenvolvidas que impõe de fora para dentro as vocações primárias das colônias (uma espécie de “vantagem comparativa” imposta).

Em FEB, Furtado funde teoria e história. Para Oliveira (2003, p.84), “não há uma teoria que se aplique à história, nem (...) uma história que seja aplicada à teoria: o andamento se faz tecendo os fios de uma construção auto-estruturante.” Portanto, a história é teoria e vice-versa.

FEB está dividido em cinco partes. Furtado parte do núcleo colonial exitoso (o nordeste com a sua produção do açúcar) e, utilizando a clássica divisão dos períodos da história econômica brasileira (“ciclo do açúcar”, “ciclo do ouro” e “ciclo do café”), o complementa com o “ciclo da industrialização”, buscando abranger toda a formação nacional da economia subdesenvolvida brasileira.

A primeira parte do livro é totalmente dedicada à explicação da criação da colônia. Furtado (2003) mostra que a colônia brasileira se forma como um empreendimento característico da expansão mercantilista da Europa ocidental. Portugal se decide por empreender uma exploração produtiva na colônia para viabilizar tal empreendimento (tomando-se como exemplo o fracasso da exploração extrativa da América espanhola, adota o monopólio).

Nesta primeira parte, Furtado (2003) traça uma comparação entre as “colônias de povoamento” e as “colônias de produção”. As primeiras, EUA e Canadá, e as segundas, a colônia brasileira e as das Antilhas. Nesta primeira comparação, o autor observa que as colônias de produção são exitosas comercialmente (para as metrópoles, transformando-se, inclusive em condição fundamental para o êxito da expansão econômica da Europa), enquanto que as colônias de povoamento são um grande fracasso comercial. Este êxito das colônias de produção (baseado numa estrutura de produção escravista e utilização de latifúndios que irá permitir o barateamento dos produtos agrícolas exportados para a Europa) é que se transformará em obstáculos para um desenvolvimento de uma economia dinâmica no futuro. Enquanto que o fracasso das colônias de povoamento permitirá o surgimento de estruturas sociais mais maleáveis (como a facilidade de acesso a terra, fazendo surgir grande número de pequenas propriedades; e um espírito de iniciativa, visto que o fracasso comercial obrigava a população local a tentar, de todas as formas, buscar a sobrevivência).

O êxito destas colônias de povoamento (no sentido de transformarem-se posteriormente em economias com uma dinâmica industrial desenvolvida) não se deve apenas a estes fatos acima mencionados. Para Furtado (2003) além desses fatores, abriu-se uma brecha criada pelas guerras napoleônicas (que desarticulava a estrutura agrária europeia) e pela formação exitosa das colônias de produção das Antilhas (permitindo o abastecimento).

Findando a primeira parte de FEB, Furtado explica o encerramento da etapa colonial no Brasil. Para o autor, a união ibérica (de Portugal com Espanha) é uma das causas explicativas, pois, perdendo uma das suas principais colônias (a Índia) para a Inglaterra, por

conta desta união, Portugal se vê obrigado (diante das expansões da Inglaterra, França e Holanda) a optar pela proteção inglesa, assinando o Tratado de Methuen (concedendo privilégios comerciais e diplomáticos), transformando a economia luso-brasileira dependente da Inglaterra. Assim, o novo ciclo de ouro no Brasil financiará esta submissão e a independência brasileira se dará nestes quadros.

Na segunda parte de FEB, Furtado trata da economia escravista de agricultura tropical, abordando, e interpretando, as condições de exploração do ciclo do açúcar. Para Oliveira (2003) a interpretação de Furtado do ciclo do açúcar é beneficiada pelo aporte keynesiano. De fato, Furtado estuda, nos capítulos 8 e 9, a capitalização e o nível de renda da região açucareira e os seus fluxos de renda e crescimento. Nesta segunda parte, Furtado dá uma especial atenção à formação do “complexo econômico nordestino”:

As formas como assumem os dois sistemas da economia nordestina – o açucareiro e o criatório – no lento processo de decadência que se inicia na segunda metade do século XVII constituem elementos fundamentais na formação do que no século XX viria a ser a economia brasileira (FURTADO, 2003, p.67).

Para Furtado (2003), o êxito da empresa agrícola constituiu-se da experiência portuguesa na produção de açúcar nos Açores, do financiamento Holandês para a formação dos engenhos e da adoção do trabalho escravo vindo da África (solução encontrada para o problema da mão-de-obra pois, além de possuir uma superioridade técnica em relação ao índio, o comércio negreiro se mostrava altamente lucrativo e se tornava uma das estruturas fundamentais da colônia).

Os fluxos de capitais holandeses para financiar a empresa colonial será um dos principais determinantes dos fluxos de renda gerada na colônia. A natureza escravista do empreendimento fará com que inexista remuneração do trabalhador. As terras para o empreendimento eram controladas pela coroa e doadas apenas a proprietários e nobres que possuíam recursos suficientes para explorá-las. Estes fatores, aliado ao alto grau de lucratividade do comércio do açúcar, fazem do empreendimento colonial no Brasil um gerador de rendas muito concentradas. Apesar do fluxo monetário interno ser muito fraco, o direcionamento para fora dos resultados da exploração açucareira é muito forte. O consumo dos proprietários (que tem origem nos lucros do empreendimento açucareiro) será constituído por mercadorias importadas da metrópole.

O desenvolvimento da atividade açucareira dependia da demanda externa (o mercado europeu). Para suprir um aumento de demanda deste mercado, os proprietários compravam escravos e alguns equipamentos (rudes) que faziam parte da produção do açúcar. Numa retração da demanda, os engenhos não desempregavam os escravos (visto que era uma propriedade, tal qual um equipamento) e, assim, iam resistindo à crise.

Na periferia deste complexo altamente especializado se situa a criação de gado (que eram utilizados como transporte para a cana e como força motriz das moendas dos engenhos). Assim, a pecuária extensiva será expandida para as regiões do Ceará, Piauí e os sertões da Bahia (regiões caracterizadas por terras pobres para a produção do açúcar), utilizando mão-de-obra quase servil, de baixa produtividade e se constituindo uma atividade pouco lucrativa. Para Furtado (2003), a atividade pecuária nordestina se constituía em uma atividade complementar e dependente da economia açucareira. Inclusive, servia para sustentar os períodos de baixa demanda do açúcar, tornando-se (por conta de longos períodos de crise do engenho) quase uma atividade autônoma.

Portanto, “o complexo econômico nordestino” se forma, de um lado, com um setor exportador de alta lucratividade e elevadíssima concentração de renda e de propriedade, baseado no trabalho escravo que, por outro lado, se articula com um setor de subsistência de baixa produtividade e de baixa lucratividade, baseado no trabalho quase servil. Para Furtado (2003) É este complexo dual que marcará a formação econômica do nordeste.

A terceira parte do livro trata do deslocamento do centro dinâmico do nordeste para Minas Gerais (então, a região aurífera, que se torna o centro dinâmico colonial por conta do “ciclo do ouro”) e as consequências deste deslocamento para as estruturas meridionais do Brasil. Furtado demonstra como se deu a formação de uma extensa área de subsistência no interior mineiro e do Centro-Oeste que surge com a decadência do “ciclo do ouro” (que durara menos de 50 anos).¹⁶

O movimento demográfico produzido pela atividade aurífera será de maior importância do que o da atividade açucareira: alimentado por uma migração espontânea de

¹⁶ Aqui, temos as origens históricas, as bases para uma interpretação teórica da dualidade da economia subdesenvolvida brasileira. Apesar de considerar a estrutura teórica do ‘subdesenvolvimento como dualidade’ frágil, Oliveira (2003) considera que Furtado, diferente dos cepalinos (que consideravam o setor “atrasado” como um dado do problema), formula, em FEB, uma teoria do “atrasado” como extensão do “moderno”. A economia de subsistência de Minas formará, junto com a do nordeste, o setor “atrasado” da economia brasileira industrializada.

Portugal (uma novidade) e deslocamentos das reservas de escravos da decadente região nordestina. Apesar de utilizar-se do trabalho escravo como fundamento, o papel de homens livres tem uma importância na produção (agindo nas descobertas de novas jazidas, por exemplo). A organização da produção se dava em pequenas escalas. Portanto, era uma atividade de baixa capitalização (pouco uso de máquinas), com alta lucratividade e extrema mobilidade espacial. Cria-se uma periferia ao redor de Minas que se estende de São Paulo ao Rio Grande do Sul, e, utilizando-se de uma economia de subsistência, abastecerá o centro aurífero com alimentos e animais de transportes.

Para Furtado, a economia do ouro deu origem a uma sociedade menos rica que a do nordeste, mas com uma concentração de renda menor (visto a utilização do trabalho assalariado). Entretanto, revelou-se insustentável por conta do rápido esgotamento das jazidas e do seu não desdobramento em uma economia de manufaturas.

Na quarta parte de FEB, Furtado trabalha com o novo deslocamento do centro dinâmico da economia propiciado pelo rápido crescimento da lavoura de café, que se fez com a transição para o trabalho assalariado e, agora, com o rompimento da colônia (pois o Brasil proclamara sua independência). A expansão do café se dá utilizando, no início, o trabalho escravo, mas, pelo crescente aumento do custo do trabalho escravo (por conta dos custos sociais dos controles das rebeliões), o trabalho assalariado se mostrou como uma alternativa. Mesmo porque, apesar de decadentes, as economias nordestina e mineira ainda possuíam capacidade de reter os seus excedentes escravistas, o que se tornava um empecilho a utilizar-se o trabalho escravo na produção de café (falta de elasticidade da mão-de-obra).

Para o autor, diferentemente das economias nordestina e mineira, a divisão social do trabalho da economia cafeeira (proporcionada pela adoção do trabalho assalariado) era mais rica e complexa, produzindo uma elevada geração de renda. É nesta passagem da obra que Furtado deixa claro a influência keynesiana. Para Oliveira (2003, p. 95) “a influência de Keynes é elaborada por Celso Furtado dando centralidade à demanda, seja a do trabalho, seja aquela propiciada pelo fluxo de renda gerado pela economia cafeeira.”

No capítulo 18, Furtado volta a fazer uma comparação da formação econômica da economia colonial brasileira com a economia dos EUA.

“por que se industrializaram os EUA no século XIX, emparelhando-se com as nações europeias, enquanto o Brasil evoluía no sentido de transformar-se no

século XX numa vasta região subdesenvolvida? Superado o fatalismo supersticioso das teorias de inferioridades de clima e ‘raça’, essa pergunta adquiriu uma significação mais real do ponto de vista econômico. Convém, portanto, que lhe dediquemos alguma atenção.” (FURTADO, 2003, p. 106)

A argumentação de Furtado vai muito além de questões relativas a políticas protecionistas, ausentes no Brasil e (supostamente) presentes nos Estados Unidos nas épocas de suas respectivas conquistas de independência política. Também, sua argumentação deixa clara a sua contraposição à corrente predominante na interpretação da dinâmica econômica e política dos EUA, que considera a iniciativa privada como o agente motor por excelência (influenciada pela teoria liberal).

Tradando da economia norte-americana, Furtado diz que, em fins do século XVIII e início do XIX, ela ainda se encontrava fortemente vinculada à economia europeia, sendo, deste modo, equivocado associar o seu desenvolvimento a medidas internas protecionistas. De fato, “o protecionismo surgiu nos EUA, como sistema geral de política econômica, em etapa já bem avançada do século XIX, quando as bases de sua economia já se haviam consolidado” (FURTADO, 2003, p. 106).

Minimizada a importância de políticas protecionistas para o desenvolvimento dos EUA, Furtado examina algumas condições estruturais que determinaram a formação da sociedade e da economia dos Estados Unidos, contrapondo-as à experiência brasileira. Seu argumento explora a forma de colonização empreendida na América do Norte, em particular na Nova Inglaterra, e o tipo de atividade econômica dominante até o século XVII, que favoreceram o estabelecimento da pequena propriedade de base familiar em larga escala. Estas comunidades formadas, embora apresentassem produtividade média inferior à das colônias baseadas na grande propriedade exportadora (de produção, ou exploração), possuíam, em contrapartida, uma estrutura distributiva mais homogênea, além de estarem desvinculadas do compromisso de remunerar vultosos capitais a elas externos. “Em consequência, o padrão médio de consumo era elevado, relativamente ao nível da produção per capita.” (FURTADO, 2003, p. 37). E, diferente das colônias de grandes plantações, onde renda e consumo se concentravam numa reduzida classe de proprietários que se satisfazia com importações, “nas colônias do norte dos EUA os gastos de consumo se distribuíam pelo conjunto da população, sendo relativamente grande o mercado dos objetos de uso comum” (FURTADO, 2003, p. 37).

Deste modo, o comportamento dos grupos sociais dominantes dos dois tipos de colônia deveria ser necessariamente diferente, correspondendo às distintas estruturas econômicas. Nas colônias de caráter primário-exportador, como as Antilhas Inglesas e o Brasil, os grupos dominantes estavam profundamente vinculados aos grupos financeiros da Metrópole, enquanto nas colônias de povoamento do Norte, diferentemente, os grupos dirigentes não coadunavam seus interesses com aqueles da Metrópole. Foi um fator de enorme valor para o desenvolvimento das “sete colônias” essa independência dos seus grupos dominantes em relação ao seu equivalente metropolitano, “pois significava que nela havia órgãos políticos capazes de interpretar seus verdadeiros interesses e não apenas de refletir as ocorrências do centro econômico dominante” (FURTADO, 2003, p. 37).

A diferença estrutural das economias brasileira e norte-americana, no fim dos seus respectivos ciclos coloniais, está no cerne da argumentação furtadiana. Segundo Furtado (2003), a classe dominante no Brasil era formada por grandes agricultores escravistas, enquanto nos Estados Unidos, esta era formada por proprietários rurais de pequeno porte e grandes comerciantes urbanos, o que implicava marcantes diferenças sociais, apesar de serem as duas populações parecidas, em ordem de grandeza.

O autor aponta a relação entre as diferentes estruturas com a interpretação do que seriam os “verdadeiros” interesses nacionais. Ilustra tal relação, relatando a história de dois importantes personagens, personificações dos interesses dominantes de seus países, sendo, ambos, discípulos de Adam Smith (o principal teórico do liberalismo econômico): Alexander Hamilton e José da Silva Lisboa, futuro Visconde de Cairu. Enquanto o primeiro se torna um defensor da industrialização e da intervenção estatal necessária para tanto (tese essa mal compreendida pela classe de pequenos agricultores de seu país), o segundo, reproduzindo ao pé da letra (e acriticamente) o aforismo de Smith, “crê supersticiosamente na mão invisível e repete: deixai fazer, deixai passar, deixai vender” (FURTADO, 2003, p. 107).

Furtado observa que a economia norte-americana já possuía bases próprias para uma expansão da sua produção interna. Havia uma robusta indústria naval, além da aludida distribuição de renda relativamente pouco desigual, o que lhe permitia maiores potencialidades para o mercado interno. Além disso, inúmeros fatores contribuíram para o desenvolvimento econômico-social desse país, como as guerras napoleônicas, e suas consequências e sua própria Guerra de Independência.

Mesmo com todos esses estímulos, também com a “lucidez” de alguns dos dirigentes do país – que perceberam o real sentido do desenvolvimento econômico operado pela Revolução Industrial – e ainda com a grande acumulação de capitais decorrente das guerras napoleônicas, não seriam elementos suficientes para explicar as transformações ocorridas nos Estados Unidos durante a primeira metade do século XIX. Para Furtado, o fator econômico dinâmico principal da economia estadunidense, paradoxalmente, seria o setor primário exportador, consubstanciado na cultura extensiva do algodão na região Sul do país, representando mais da metade das exportações (em valor) dos EUA. O autor ainda mostra que justamente como exportadores de matéria-prima os EUA assumiram, desde os primórdios, a posição de “vanguarda” da Revolução Industrial.

Uma vez que a Revolução Industrial consistiu, fundamentalmente, em seu princípio, na transformação da indústria têxtil, mecanizando processos manufatureiros e substituindo a lã pelo algodão, assim, Furtado constata que a Inglaterra introduzia os processos de mecanização, ao passo que os Estados Unidos forneciam as gigantescas quantidades de algodão que permitiam, em pouco tempo, transformar a oferta de tecidos em todo o mundo.

Deste modo, as bases do processo de desenvolvimento norte-americano resultariam de uma combinação de diversos fatores: uma estrutura econômica e social mais homogênea (principalmente nas colônias do Norte) e o conseqüente aparecimento de agentes e instituições políticas que vocalizavam os interesses nacionais; a ocorrência de eventos violentos, doméstica ou internacionalmente, que representaram oportunidades para aumentar o sistema produtivo, oportunidades estas que foram acertadamente aproveitadas; a estrutura de um polo dinâmico, ainda que dado pela grande plantação de algodão para a exportação, que permitiu a inserção da economia norte-americana na vanguarda da revolução industrial e, também, permitiu a incorporação das terras férteis na região do Alabama, Mississipi, Luisiana, Arkansas e Flórida.

Mais do que tudo isso, e talvez mais importante, enfatiza-se a ação planejada do Estado, que logrou mobilizar a sociedade norte-americana para dar seu salto desenvolvimentista. Observa Furtado que tal ação fica evidenciada pela política financeira do Estado, concebida por Hamilton, que conseguiu transformar os déficits comerciais em dívidas de médio e longo prazo, conformando-se em bônus dos governos central e estaduais e construindo, então, um fluxo de capitais que teve importância fundamental para o

desenvolvimento do país; e, também, destaca-se a atuação estatal na construção de uma infraestrutura econômica e na promoção de atividades básicas.

Assim, Furtado interpreta que, na primeira metade do século XIX, a atuação do Estado foi fundamental no desenvolvimento norte-americano. Apenas a partir da segunda metade do mesmo século, em que a influência dos grandes negócios cresce largamente, é que a ideologia da não intervenção do Estado na economia passaria a prevalecer.

No Brasil, mais do que a ausência do mercado interno, de base técnica e de uma classe dinâmica de dirigentes, faltaram aqueles estímulos externos. Os motivos estruturais para a conformação desse quadro se encontram em processos de formação de renda e acumulação de capital do sistema econômico escravista, da economia açucareira e, em seguida, na mineira.

Ao analisar o fluxo de rendas da economia cafeeira, ainda na quarta parte de FEB, e suas diferenças com as economias açucareira e aurífera, Furtado constata que, no trabalho assalariado, o salário transforma-se em consumo (compra de serviços e mercadorias), incentivando a formação de novos negócios para atender ao consumo. Uma parte dos lucros dos proprietários também é gasta em consumo, com uma parte deste consumo sendo destinada às compras de mais equipamentos, terras e outros fatores de produção (para aumentar os seus negócios). Furtado observa, também, que o sistema de transporte é modificado para atender a uma maior movimentação de mercadorias. As ferrovias são multiplicadas ligando os centros produtores de café aos portos.

Para Furtado, porém, a economia cafeeira apresentava uma tendência intrínseca e permanente ao desequilíbrio externo. Havia uma tendência a importar mais do que exportar, visto que, para continuar crescendo, a economia necessitava importar bens de capital e bens de consumo não produzidos internamente, por conta da volatilidade dos preços internacionais do café (que podiam desabar a qualquer momento, diminuindo uma possibilidade de reação). Além disto, observa Furtado, havia os empréstimos e investimentos estrangeiros que se faziam necessário, e uma rígida regulação do comércio internacional do padrão-ouro (assim, a economia nacional, com uma demanda que dependia do exterior, perdia o controle autônomo de suas próprias necessidades de dinheiro externo – ouro e divisas – e interno, a moeda nacional).

Esta tendência levava a outra: uma permanente tensão para elevação dos preços internos, por conta de possíveis descompassos entre a oferta real de bens importados e o total da demanda interna real, pois era possível que ocorresse pagamentos a proprietários e trabalhadores por uma produção que podia não ser vendida (por uma retração da demanda externa por café, por exemplo). Deste modo, o fluxo monetário interno não se retraía imediatamente quando uma crise externa aparecia.¹⁷

A quinta e última parte de FEB é considerada por Oliveira (2009, p.40) “a verdadeira novidade teórica de Furtado, inspirada nos trabalhos da Cepal.” Furtado identifica que as potencialidades da economia cafeeira tornam-se as próprias causas de sua crise, onde o mecanismo do crescimento é o responsável pelo estancamento. Celso Furtado analisa as reações da economia cafeeira à dinâmica do capitalismo mundial imerso em sua mais grave crise, a Grande Depressão dos anos 30.

Frente aos problemas de retração da demanda externa, as classes dominantes de produtores de café começaram a fazer pressão política para se realizar o que passou a ser chamado de “política de valorização” (defesa da produção e dos preços, através da armazenagem do café e da permanência do pagamento a produtores e trabalhadores). De acordo com Furtado, esta política, praticada pelo Estado, defendeu o emprego interno e, conseqüentemente, a renda nacional. Porém, a armazenagem do café custava caro e demandava financiamento via empréstimos internacionais. Com a Grande Depressão, resultante da Crise de 29, ocorre uma fuga de capitais estrangeiros do Brasil para os EUA e uma queda brusca dos preços e da demanda do café. Como se tornava insustentável a manutenção do armazenamento, o governo decide queimar os estoques de café, mantendo-se os pagamentos a trabalhadores e produtores, diminuindo os gastos do governo com o armazenamento e cortando a tendência à superprodução. Para Furtado (2003, p.200):

O que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruía era muito inferior ao montante da renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes.

Dessa forma, a política de defesa do setor cafeeiro nos anos da grande depressão concretiza-se num verdadeiro programa de fomento da renda nacional. Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica de maior

¹⁷ Para Oliveira (2003) esta será o que vem a ser chamada de teoria estrutural da inflação elaborada pelos Cepalinos e Furtado e que, no Brasil, servirá de viés para a condução de políticas econômicas e monetárias no período do desenvolvimentismo.

amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados.

(...). Ao injetar-se na economia, em 1931, 1 bilhão de cruzeiros para aquisição de café e sua destruição, estava-se criando um poder de compra que em parte iria contrabalançar a redução dos gastos dos inversionistas, gastos estes que haviam sido reduzidos em 2 bilhões de cruzeiros. Dessa forma, evitava-se uma queda mais profunda da procura naqueles setores que dependiam indiretamente da renda criada pelas exportações. (...).

A diferença real entre a inversão líquida e a acumulação de estoques invendáveis de café residia em que aquela criava capacidade produtiva e a segunda, não. Entretanto, esse aspecto do problema tem importância secundária em épocas de depressão, as quais se caracterizam pela subocupação da capacidade produtiva já existente. É por esta razão que nessas etapas é muito mais importante criar procura efetiva, a fim de induzir a utilização da capacidade produtiva ociosa, do que aumentar essa capacidade produtiva.

A ousada façanha de queima dos estoques executada pelo governo provisório de Getúlio Vargas levou a um movimento de transformação em direção à industrialização. Para Furtado (2003, p. 205):

Depreende-se facilmente a importância crescente que, como elemento dinâmico, irá logrando a procura interna nessa etapa de depressão. Ao manter-se a procura interna com maior firmeza que a externa, o setor que produzia para o mercado interno passa a oferecer melhores oportunidades de inversão que o setor exportador. Cria-se, em conseqüência, uma situação praticamente nova na economia brasileira, que era a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação de capital. A precária situação da economia cafeeira, que vivia em regime de destruição de um terço do que produzia com um baixo nível de rentabilidade, afugentava desse setor os capitais que nele ainda se formavam. E não apenas os lucros líquidos, pois os gastos de manutenção e reposição foram praticamente suprimidos. A capacidade produtiva dos cafezais foi reduzida a cerca da metade, nos quinze anos que seguiram à crise. Restringida a reposição, parte dos capitais que haviam sido imobilizados em plantações de café foi desinvertida. Boa parte desses capitais, não há dúvida, a própria agricultura de exportação se encarregou de absorver em outros setores, particularmente o do algodão. O preço mundial desse produto havia sido mantido, durante a depressão, em benefício dos produtores e exportadores norte-americanos. Os produtores brasileiros não deixaram passar essa oportunidade, pois já em 1934 o valor da produção algodoeira (preços pagos ao produtor) correspondia a 50 por cento do valor da produção cafeeira, enquanto em 1929 aquela relação havia sido de menos de 10 por cento.

Assim, doravante, o fator dinamizador principal da economia brasileira passa a ser o mercado interno. Furtado ressalta (1992, p.55) que a industrialização brasileira “foi menos o fruto de uma política deliberada e mais o resultado de pressões geradas no sistema produtivo pela conjuntura internacional (...) e pela ação do governo na defesa dos interesses do principal produto de exportação”.

Convém ressaltar que, para Bielschowsky (2005), FEB possui a finalidade de conduzir à conclusão que a industrialização que estava se processando na economia brasileira dos anos 50 era limitada por uma estrutura subdesenvolvida herdada de uma formação histórica singular, o colonialismo.

3.3 Desenvolvimento e subdesenvolvimento na obra de Celso Furtado

O pensamento furtadiano enfatiza que o desenvolvimento e o subdesenvolvimento compõem a representação de estruturas sociais que resulta da prevalência de um ou de outro, podendo-se considerá-las como situações históricas distintas, mas derivadas de um mesmo impulso inicial (FURTADO, 2000)¹⁸. Isto indica que o binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento há de ser vinculado ao processo de acumulação de capital, adquirindo suas especificidades no curso deste.

As teorias sobre o desenvolvimento econômico, segundo Celso Furtado, são “esquemas explicativos dos processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o conseqüente aumento de produtividade conduz à melhoria do bem estar de uma população com crescente homogeneização social” (FURTADO, 1992b, p. 39). Contrariamente, a noção de subdesenvolvimento advém de situações em que “aumentos de produtividade e assimilação de novas técnicas não conduzem à homogeneização social, ainda que causem a elevação no nível de vida médio da população” (FURTADO, 1992b, p. 39-40).

O desenvolvimento, na teorização de Furtado, possui pelo menos três dimensões:

a do incremento da eficácia do sistema social de produção, a da satisfação de necessidades elementares da população e a da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos. A terceira dimensão é, certamente, a mais ambígua, pois aquilo a que aspira um grupo social pode parecer para outros simples desperdício de recursos. Daí que essa terceira dimensão somente chegue a ser percebida como tal se incluída num discurso ideológico (FURTADO, 2000, p.22).

O conjunto dessas dimensões dá suporte para o que Furtado denominou de desenvolvimento econômico e social. Todavia, faz-se necessário enfatizar que o desenvolvimento de uma sociedade não é alheio à sua estrutura social, e tampouco a

¹⁸ Furtado sistematiza a sua teoria do subdesenvolvimento em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961) e, posteriormente, em *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* (1967). Porém, nesta apresentação de sua teoria, preferiu-se utilizar as obras de sua fase mais madura, visto que nelas se encontra sintetizada e revisitada a sua teoria.

“formulação de uma política de desenvolvimento e sua implantação é concebível sem preparação ideológica” (FURTADO, 2000, p. 22).

Segundo Furtado, o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, essencialmente, atravessado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento (FURTADO, 1974). Isso equivale a dizer que o subdesenvolvimento não é uma fase inevitável do processo de formação das economias capitalistas (tal como acreditava Rostow), constituindo, antes, na realidade, uma “deformação”.

Portanto, o subdesenvolvimento é o resultado de uma conexão, surgida em certas condições históricas, entre um processo interno concentrador e um processo externo de dependência, onde se instalaria uma parte dos sistemas industriais dos países do centro da economia mundial, detentores de um alto grau de acumulação de capital. Este traço, com a dimensão cultural da cópia de modelos de consumo, produziria uma situação de convivência de formas heterogêneas de vida com, de um lado, grupos sociais afluentes (onde a cópia dos novos modelos de consumo se efetiva) e, de outro, grupos sociais submetidos a níveis mínimos de subsistência, excluídos do nível de consumo das classes mais ricas (FURTADO, 1974).

Segundo Furtado, com efeito, o processo do subdesenvolvimento se caracteriza como:

um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida. Essa proclividade à absorção de inovações nos padrões de consumo tem como contrapartida atraso na adoção de métodos produtivos mais eficazes. É que os dois processos de penetração de novas técnicas se apoiam no mesmo vetor que é a acumulação. Nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre a acumulação nas forças produtivas e diretamente nos objetos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço da outra. A raiz do subdesenvolvimento reside na desarticulação entre esses dois processos causada pela modernização (FURTADO, 2000, p. 8).

O que Furtado chama de “modernização” corresponde à transformação do padrão de consumo, pressupondo uma elevação de produtividade sem que sejam alteradas as técnicas de produção (FURTADO, 1972). Em outras palavras, a elevação da produtividade pode se manifestar de duas formas: através da aceleração do progresso tecnológico ou da ampliação do mercado consumidor. Quando é o avanço tecnológico que comanda a produtividade,

resultando em acumulação de capital, e a elevação da dotação de capital por pessoa ocupada permite a transformação das formas de produção, compreende-se que há geração de desenvolvimento, sendo que este pode ser constatado nas áreas onde ocorria o processo de industrialização. Já quando o avanço das técnicas não é o responsável pelo aumento de produtividade no processo de produção, e pela modificação dos padrões de consumo, este se constitui como o ponto de partida para a formação de estruturas subdesenvolvidas (FURTADO, 1972).

Deste modo, a história do subdesenvolvimento consiste, fundamentalmente, no “desdobramento do modelo de economia em que o progresso tecnológico serviu muito mais para modernizar os hábitos de consumo do que para transformar os processos produtivos” (FURTADO, 1972, p. 12). Esse modelo de economia escorada na modernização acaba restringindo o avanço tecnológico em outros setores produtivos, pois tem como alvo somente os padrões de uma classe elitizada, copiadora dos hábitos de consumo dos países centrais. Outra forma de ver o problema é a seguinte:

na medida em que o consumo da minoria de altas rendas deve acompanhar a evolução do consumo dos grupos de rendas médias e altas de países muito mais ricos – processo que é facilitado pela posição dominante das firmas internacionais na introdução de novos produtos e na direção da propaganda – os limitados recursos disponíveis para investimento tenderão a ser absorvidos na diversificação do consumo da referida minoria, em prejuízo do referido processo de difusão. Em consequência, a aceleração do crescimento do consumo dos grupos de altas rendas terá como contrapartida a agravação do subdesenvolvimento, na medida em que este significa disparidade entre os níveis de consumo de grupos significativos da população de um país (FURTADO, 1972, p. 31).

As conceituações de Furtado, elaboradas ao longo da sua carreira como economista, sobre desenvolvimento e sobre subdesenvolvimento, possibilitaram-lhe pesquisar as causas do desequilíbrio na absorção dos avanços tecnológicos e as possíveis formas de combatê-las. Para tanto, Furtado buscou na história do sistema de produção capitalista a compreensão desses fenômenos.

Com a revolução industrial, onde o processo de produção capitalista se liberta dos entraves que o trabalho impunha ao capital, o desenvolvimento da acumulação capitalista apresentou duas faces. A primeira face consiste na alteração do próprio modo de produção, reduzindo consideravelmente as formas familiares e artesanais, em benefício da progressiva utilização pelo capital de mão-de-obra assalariada e de recursos naturais. Tal mudança

permitiu a dominação do sistema social de produção, abrindo canais à divisão do trabalho e ao avanço das técnicas, responsáveis por realimentar o processo de acumulação do capital. A segunda face reflete a “ativação das atividades comerciais, mais precisamente, da divisão do trabalho interregional” (FURTADO, 2000, p. 27). As regiões que conseguiram progredir através da absorção do avanço das técnicas de produção, tenderam a especializar-se, tornando-se focos geradores do progresso tecnológico. E, por outro lado, também garantiram a utilização mais eficaz dos recursos produtivos disponíveis, gerando, assim pólos industriais de crescimento¹⁹.

Portanto, o pólo de crescimento tem uma forte identificação geográfica, pois é produto das economias de aglomeração geradas pelos complexos industriais, liderados pelas indústrias motrizes. O pólo de crescimento pode vir a tornar-se um pólo de desenvolvimento quando provocar transformações estruturais e expandir a produção e o emprego no meio em que está inserido (FURTADO, 2000).

O aumento de produtividade via especialização geográfica, permitiu ao intercâmbio externo a transmissão das inovações na cultura da população. Furtado explica que o progresso tecnológico expresso na forma de um mais alto nível de assimilação das novas formas de vida, manifestou-se por toda a parte em graus diversos. E que o processo de “modernização” refletido nos padrões de consumo de uma minoria da população, caracterizado na “transformação imitativa de segmentos de cultura material” (FURTADO, 2000, p. 27), pôde avançar consideravelmente. A expansão do comércio exterior também seria responsável por “realimentar o processo acumulativo nos centros geradores de progresso técnico, contribuindo amplamente para intensificar as transformações das estruturas sociais nas áreas em que o sistema produtivo estava em rápida evolução” (FURTADO, 2000, p. 27).

Por essa lógica, nas regiões em que a absorção do progresso técnico ocorreu de forma rápida, o sistema de produção conseguiu especializar-se conjuntamente aos padrões de consumo, levando ao desenvolvimento. Ao passo que as regiões que não tinham essa característica tornaram-se “marginalizadas”, pois a penetração se deu inicialmente nos padrões de consumo, limitando seus efeitos ao processo de “modernização” do estilo de vida

¹⁹ O economista francês François Perroux, que estudou a concentração industrial francesa e alemã da década de 1950, elaborando sua teoria dos pólos de crescimento em 1955, faz parte das referências intelectuais de Celso Furtado. De acordo com Perroux, os pólos industriais de crescimento podem surgir em torno de uma aglomeração urbana importante ou ao longo das grandes fontes de matérias-primas, assim como nos locais de passagem e fluxos comerciais significativos ou ainda em torno de uma grande área agrícola dependente (PERROUX, 1967).

de alguns segmentos da população, tornando-as, assim, subdesenvolvidas. Para Furtado (1992b):

Graças à teoria do subdesenvolvimento, sabemos que a inserção inicial do processo de difusão do progresso tecnológico pelo lado da demanda de bens finais de consumo conduz a uma conformação estrutural que bloqueia a passagem do crescimento ao desenvolvimento (FURTADO, 1992b, p. 47).

Este movimento traduz o que o economista Raúl Prebisch colocou em pauta há mais de 50 anos em suas teses sobre “o capitalismo como um processo de difusão do progresso técnico, difusão irregular, comandada pelos interesses das economias criadoras de novas técnicas” (FURTADO, 1992b, p. 37).

Pode-se dizer, então, que a formação do sistema econômico mundial apoiou-se, dessa forma, em dois pilares: na transformação das estruturas sociais e no processo de “modernização” do estilo de vida. Portanto, para Furtado, “desenvolvimento e subdesenvolvimento, como expressão de estruturas sociais, viriam a ser resultantes da prevalência de um ou de outro desses dois processos” (FURTADO, 2000, p. 27). Ainda mais, “são situações históricas distintas, mas derivadas de um mesmo impulso inicial e tendendo a reforçar-se mutuamente” (FURTADO, 2000, p. 28).

Nessa perspectiva, pensar no binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento no caso do Brasil é analisar como se deu a sua industrialização. É partir da análise histórica, incorporando a esfera político-econômica.

O Brasil conheceu o processo de “modernização” durante o período de instalação da indústria, quando o país passou a perseguir sua projeção como “potência econômica”. Para assegurar essa pretensão, foram lançados diversos planos de desenvolvimento a partir de 1930. Segundo Furtado (1992b), o processo de modernização brasileira vinculou-se às atividades complementares às importações, que acabaram competindo com artigos importados, acabados ou não. Quando, nos anos 1930, o comércio internacional entrou em crise e fez-se necessária a substituição de importações, o espaço aberto ao mercado industrial interno foi delimitado pelas atividades importadoras. Isso aconteceu igualmente com o avanço tecnológico que, primeiramente, incidiu na recomposição da pauta de produtos de bens de consumo que outrora eram importados. Depois, o progresso técnico disse respeito também aos processos produtivos de bens de capital.

Desta forma, a substituição de importações aconteceu inicialmente nas atividades industriais mais simples. E, na medida em que avanços ocorreram, fez-se necessário obter recursos externos ou elevar a taxa de poupança interna. Porém, a captação de recursos financeiros tornou-se um problema porque as atividades primárias eram pouco geradoras de excedente, em comparação com as atividades industriais.

Na década de 1970, foi provocada no Brasil uma forte pressão sobre a poupança advinda da disputa entre a acumulação reprodutiva e a modernização, que originou os processos inflacionários crônicos e de tendência ao endividamento externo. Furtado (1992b) assim se expressou sobre esse problema:

Não cabe especular se em determinada situação histórica havia alternativa à industrialização substitutiva. A ninguém escapa que, em se tratando de um país relativamente grande como o nosso imerso em crise prolongada de seu setor exportador e com uma sociedade previamente moldada pelo processo de modernização, a linha de maior facilidade estava da industrialização substitutiva. Outra saída teria exigido a ruptura com o processo de modernização, o que dificilmente se faria sem uma convulsão social (FURTADO, 1992b, p. 9).

Cabe assinalar que o formato do crescimento estabelecido pela modernização impunha certo padrão de industrialização. Segundo Furtado (1992b), para escapar desse formato seria imprescindível a correção das desigualdades oriundas do avanço tecnológico e sua absorção pelo sistema produtivo social local. Todavia, na medida em que permaneceu a evolução do processo de modernização, permaneceu igualmente a reprodução do subdesenvolvimento.

Sobretudo após diagnosticar a forma como se instala o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, Furtado propõe medidas que promovam o primeiro e superem o segundo.

3.4 O papel do Estado na promoção do desenvolvimento e superação do subdesenvolvimento

Para Furtado, a busca pela superação do subdesenvolvimento e a promoção do desenvolvimento, parte, inicialmente, da concepção de que o subdesenvolvimento é uma

conformação estrutural produzida pela forma como se difundiu o progresso tecnológico no plano internacional. A sua superação, então, “não se daria ao impulso das simples forças do mercado, exigindo um projeto político apoiado na mobilização de recursos sociais” (FURTADO, 1992a, p. 74-75).

Deste modo, o Estado aparece em destaque na obra de Furtado como um importante instrumento, cuja utilização é necessária para resolver problemas estruturais. Com efeito, o Estado é visto como esfera responsável pela coordenação e condução de políticas de planejamento que viabilizem a promoção do desenvolvimento.

Trabalhando nessa perspectiva, o economista utiliza os conhecimentos acumulados desde a época em que trabalhou na CEPAL, nos anos 1950, para aprofundar uma abordagem de planejamento econômico que viabilizasse, com mínimo custo social, a superação do subdesenvolvimento. Tal abordagem tinha como objetivo:

modificar as estruturas bloqueadoras da dinâmica sócio-econômica, tais como o latifundismo, o corporativismo, a canalização inadequada da poupança, o desperdício desta em formas abusivas de consumo e sua drenagem para o exterior (FURTADO, 1992a, p. 75).

Avançar em relação a tais aspectos haveria de representar movimento rumo a modificações estruturais, cujo significado certamente se traduziria na remoção dos obstáculos ao desenvolvimento econômico e social. As ações do Estado estariam voltadas para as necessidades do conjunto da população, e não somente para a reprodução dos padrões de consumo de uma minoria abastada, como aconteceu no processo de modernização de economia brasileira. Em linhas gerais, a superação do subdesenvolvimento teria como característica básica “frear” esta modernização, no sentido empregado por Furtado, decorrente da adesão das camadas mais ricas da população ao padrão de consumo elitizado observado nos países centrais.

Furtado (1999) destaca que a ação do governo deveria estar aliada ao planejamento. Na França, por exemplo, no pós II Guerra, o planejamento consistia em mobilizar toda a sociedade para discutir os objetivos de interesse comum. Posteriormente, o financiamento era estipulado em função das possibilidades do país e da sua capacidade de endividamento externo. “Os franceses diziam que o planejamento era necessário para resolver os problemas causados pelas destruições da guerra” (FURTADO, 1999, p. 78). E, para

Furtado, o subdesenvolvimento, assim como a guerra, é uma devastação. Deste modo, para superá-lo é necessário que seja realizado um planejamento baseado na análise da realidade socioeconômica, o qual, antecedendo as ações do Estado, em termos de implementação de políticas e medidas, consiga elevar a sua eficiência enquanto promotor do desenvolvimento.

Não se poderia abdicar da utilização do planejamento, pois numa economia como a brasileira, que “tem um imenso atraso acumulado, desequilíbrios regionais e setoriais, e um potencial enorme de recursos não utilizados, abandonar a ideia de planejamento é renunciar à ideia de ter governo efetivo” (FURTADO, 1999, p. 80). Por isso, Furtado dizia que, nesse sentido, o mercado nunca substituirá o Estado - como a escola de pensamento neoclássica preconiza - e que este deve conservar sua autonomia nas decisões sobre os projetos de desenvolvimento.

Para Furtado, a ação estatal não deve significar empecilho à atuação do empresário privado. Ao contrário, essa ação estará voltada à criação de condições para que a atividade empresarial se fortaleça. Entretanto, bons resultados somente poderão ser alcançados se o Estado agir de forma planejada, sem improvisação. “Para que o Estado possa entrar no momento devido e sair na ocasião oportuna, deve armar-se de uma visão de conjunto do processo econômico. É isso que chamamos de planejamento” (FURTADO, 1982a, p. 51). Quer dizer: quando é realizado o planejamento visando à promoção do desenvolvimento, a meta do governo deve se refletir num processo de mudança nas estruturas sociais, privilegiando a redução das disparidades. Isso significa combater o processo de subdesenvolvimento.

Essa percepção de Furtado aparece em *O Subdesenvolvimento revisitado*, de 1992. Neste texto, Furtado tem em vista, entre outras coisas, a superação do subdesenvolvimento pela ótica do processo ocorrido em países como China, Japão, Taiwan e Coreia do Sul. Observa-se nesses casos a importância estratégica da atuação estatal, fundamental para a superação dos problemas nesses países. É nítida a influência e coordenação do Estado no que concerne às atividades produtivas, à poupança, ao investimento e, em termos mais amplos, à constituição de um projeto nacional de desenvolvimento autônomo que busque trazer à esfera da nação o poder de tomar decisões estratégicas.

As ações dos governos de Taiwan e Coreia do Sul ocorreram em passos bem definidos, conforme o autor. Em primeiro lugar, a preocupação foi com a esfera social, procedendo-se a uma reforma agrária que possibilitou a plena utilização dos solos aráveis e da

água de irrigação, a fixação de parte da população no campo e uma distribuição o mais igualitária possível do produto da terra. Em segundo lugar, buscou-se autonomia tecnológica, numa grande manobra estratégica para mudar o padrão das vantagens comparativas, objetivando uma inserção nos setores mais dinâmicos do comércio internacional. Através dessas medidas, a Coreia do Sul e Taiwan deram passos importantes rumo à superação da barreira do subdesenvolvimento.

Segundo Furtado (1992b), as experiências referidas acima levariam a um estágio de “homogeneização social” que, em conjunto com outros fatores, seria o resultado de um processo de diminuição das disparidades sociais, numa tentativa de promover condições melhores de vida para cada estrato da população. Assim, a homogeneização social, fortemente desejada pelo economista, é condição necessária, mas não suficiente, para superar o subdesenvolvimento. Para Furtado, além do planejamento e da ação pública, também fazem parte das ações visando a “homogeneização social”:

a criação de um sistema produtivo eficaz, dotado de relativa autonomia tecnológica, o que requer: a) descentralização de decisões que somente os mercados asseguram; b) ação orientadora do Estado dentro de uma estratégia adrede concebida, e, c) exposição à concorrência internacional (FURTADO, 1992b, p. 52).

Desta forma, a tecnologia aparece na obra do autor intimamente ligada à noção de superação do subdesenvolvimento. Como foi visto anteriormente, no capítulo 2, o modelo centro-periferia está pautado no grau de absorção do progresso técnico, ilustrando o nexo de dependência dos países periféricos com relação aos desenvolvidos. Por isso, Furtado menciona a criação de um sistema de produção aliado à esfera tecnológica como outro fator chave para a superação dos elementos do subdesenvolvimento, como a miséria, a fome e a pobreza. Assim, a tecnologia tornar-se-ia sinônimo de desenvolvimento quando houvesse compatibilidade entre a sua absorção tanto nas áreas agrícolas como nas manufaturas, e suas respectivas mãos-de-obra e demanda produtiva.

Para o Brasil, segundo Furtado, dever-se-ia a princípio tentar reverter o processo de concentração de propriedade privada e renda nacional, que estão na base dos problemas sociais do país. Posteriormente, dever-se-ia promover a superação dos atrasos nos investimentos de desenvolvimento humano, isto é, em educação, saúde e bem-estar-social do conjunto da população. Por último, seria preciso fazer com que a inserção do país no processo

de globalização repercutisse no fortalecimento de um setor tecnológico voltado para o desenvolvimento interno. São esses aspectos que Furtado colocou em relevo quando se pronunciou sobre alguma necessidade fundamental do Brasil. Trata-se de mudanças estruturais que somente poderiam ser concretizadas com o amplo envolvimento do Estado.

Já em *Brasil, a construção interrompida*, igualmente de 1992, o autor propôs uma “nova concepção do desenvolvimento” expressa em dois pilares: prioridade para a satisfação das necessidades da população visando o bem-estar social e responsabilidade internacional em relação ao desgaste do patrimônio natural (FURTADO, 1992a). Uma postulação que incorpora debates realizados no decorrer da década de 1990. Assim, entre os objetivos estratégicos da política de desenvolvimento proposta por Furtado, em sua fase madura, destacam-se a responsabilidade social e ecológica. Na sua ótica, avançar em relação a esse aspecto representa mecanismo de promoção do desenvolvimento econômico e social.

3.5 A ideologia nacional-desenvolvimentista

Este conjunto de ideias apresentado neste capítulo e que constroem a teoria de subdesenvolvimento em Celso Furtado vão servir de base para fundamentar a ideologia do nacional-desenvolvimentismo. Para Oliveira (2003, p.111), uma “ideologia no sentido gramsciano”. A teorização da Cepal e de Celso Furtado orientou as discussões e as pautas dos programas econômicos dos países periféricos (principalmente da América Latina). Foi uma teorização hegemônica por cerca de trinta anos.

A teorização furtadiana (e cepalina) faz-se em função de proposição de políticas. O remédio para sair do círculo vicioso do subdesenvolvimento seria a industrialização.²⁰ Sua proposição converte-se numa ideologia industrialista (Oliveira, 2003). A industrialização resolveria tanto, o problema da deterioração dos preços de intercâmbio (pois os países periféricos poderiam passar a exportar bens manufaturados), como o problema da inflação estrutural (pois a insuficiência da dinâmica do setor externo seria sanada).

²⁰ Deixa-se claro que Furtado, ao longo de seus estudos, mostraria certa desilusão com este “remédio”, afastando-se paulatinamente da visão cepalina. A industrialização, por si só, não levaria à saída deste círculo vicioso; seriam necessárias reformas estruturais para tal. A influência de Furtado na ideologia do desenvolvimento se dá através, principalmente, de suas obras da fase otimista, onde o autor estava sempre buscando construir uma teoria que servisse de base para ações políticas.

A importância ideológica de Furtado e do seu keynesianismo que explicava a transição será, nos anos 1950, e, por que não dizer até hoje, o pano de fundo do ‘amor ao Estado’ da burocracia econômica nacional. Essa ‘autonomia’ do gasto estatal, capaz de construir pirâmides que mantêm a renda interna, formou gerações de cientistas sociais e, principalmente, de economistas cuja participação foi relevante na gestão da economia pelo Estado durante todo o período populista. (OLIVEIRA, 2003, p.20)

Contribuiu para esta “ideologização” o fato de Furtado ter trabalhado na Cepal (como diretor da divisão de desenvolvimento econômico), cuja principal função era a de estudar as economias latino-americanas e recomendar práticas de planejamento econômico. A ação política de Celso Furtado (principalmente nos anos 50) também foi decisiva: foi presidente do grupo de estudos CEPAL/BNDE (1953-1955), que produziu subsídios para o famoso Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek; diretor do BNDE (1958-1959); idealizador e primeiro superintendente da SUDENE (1960-1964); e ministro do planejamento do governo João Goulart (1962-1963), tendo formulado o Plano Trienal.

É importante destacar que o período de difusão das teses desenvolvimentistas de Furtado ocorreu num momento histórico específico: após a II Guerra Mundial e o início da guerra fria. Na leitura de Fiori (2000) a “coalizão desenvolvimentista” na América Latina só foi possível por conta das condições vigentes na economia mundial, particularmente as alterações na política externa norte-americana após 1947 e sua preocupação com a expansão do socialismo. Este projeto desenvolvimentista, para o autor, foi a resposta capitalista “tolerada pelos liberais” para fazer frente à expansão do projeto socialista.

Para Bielschowsky (1996), o “projeto desenvolvimentista” brasileiro possui três fases: de 1930 a 1945, a origem do desenvolvimentismo; de 1945 a 1955, o amadurecimento do desenvolvimentismo; e de 1956 a 1964 que corresponde ao auge (1956-1960, no período de Juscelino Kubitschek) e a crise (primeiros anos da década de 1960 até o golpe militar) do desenvolvimentismo. A teoria de Furtado foi central no debate do período do amadurecimento e auge deste “ciclo ideológico” do desenvolvimentismo.

O amadurecimento do ciclo desenvolvimentista (1945-1955) se processou em dois sentidos: por difusão das ideias desenvolvimentistas através de periódicos, revistas, livros e documentos de governo e por um amadurecimento analítico. Neste período se destaca o debate entre Eugênio Gudin (um liberal, que chegou a ser ministro da Fazenda do governo de Café Filho) e Roberto Simonsen (um capitalista industrial e líder desenvolvimentista). Para Bielschowsky (1996), apesar do caráter vanguardista de Simonsen, no plano analítico, o

desenvolvimentismo ainda não havia encontrado sua melhor defesa (pois ainda não havia surgido o pensamento cepalino).

Para Bielschowsky (1996), com a morte de Simonsen (em 1947), o bastão da liderança dos desenvolvimentistas é passado para Rômulo de Almeida (um economista, que fez parte da assessoria econômica do governo de Getúlio Vargas). Com o suicídio de Getúlio Vargas, Rômulo de Almeida sai da cena nacional (se dedicando a uma carreira política na Bahia) e passa o bastão da liderança do desenvolvimentismo para Celso Furtado, que já vinha trabalhando com as ideias cepalinas e acabara de chegar ao Brasil (retornando de Santiago) para chefiar a comissão mista CEPAL-BNDE. Doravante, Furtado passaria a ser a grande referência desenvolvimentista no Brasil.

Bielschowsky (1996) identifica cinco correntes no pensamento econômico brasileiro: a neoliberal, a socialista e três correntes desenvolvimentistas. A mais influente das três, segundo o autor, foi a “desenvolvimentista-nacionalista” liderada por Celso Furtado. As ideias desta ala se caracterizavam por três elementos: a subordinação da política monetária à política desenvolvimentista; o controle dos centros de decisão sobre poupança e investimentos pelo governo e pelos empresários nacionais; e a preocupação social.

Na década de 1960, o debate vai ser bastante influenciado pelas mudanças estruturais históricas que ocorrem na América Latina: acirramento dos problemas macroeconômicos (desequilíbrio externo e inflação); crescente heterogeneidade social (que começa a ser percebida nos grandes centros urbanos); e a revolução cubana (que apontava uma possível nova estratégia de superar o subdesenvolvimento).

Aqui, três posições se enfrentam no terreno ideológico: o reformismo conservador, o reformismo progressista e visões favoráveis a uma ruptura (“revolução socialista” aos moldes da cubana). Furtado exerceu uma liderança nos reformistas progressistas (BIELSCHOWSKY, 2005).

Na década de 1970, o debate vai se caracterizar pela questão do “modelo” de crescimento com concentração de renda, adotado pelas ditaduras na América Latina. A discussão perpassa os “estilos” e “padrões” de crescimento. O adotado pela ditadura foi perverso, pois resultava em uma crescente heterogeneidade social.

No início dos anos 80, a ideologia desenvolvimentista perde fôlego por conta das mudanças políticas patrocinadas pelos EUA e Inglaterra em fins de 1970, que deram início ao

regime de dominância financeira na economia. Durante os últimos 20 anos do século XX, a ideologia do desenvolvimentismo estatal dá lugar à ideia da eficiência dos mercados. Um longo processo de liberalização financeira transforma os países subdesenvolvidos em mero ‘mercados emergentes’. No próximo capítulo, trataremos deste processo, suas origens e seus impactos na economia brasileira.

4 DE PAÍS SUBDESENVOLVIDO A MERCADO EMERGENTE: A LÓGICA NEOLIBERAL NA PERIFERIA

Até a década de 70, na literatura econômica, costumava-se referir aos países periféricos com os termos de “países subdesenvolvidos”, “países em desenvolvimento”, “Novos Países Industrializados” (NIC’s – principalmente para referir-se a Brasil, Argentina e México) ou “Países do Terceiro Mundo” (dentro do contexto da Guerra Fria). A partir dos anos 80 surge na literatura o termo de “mercados emergentes”²¹. O surgimento deste termo está intrinsecamente ligado às transformações por que passaram os países centrais entre fins de 1970 e começo de 1980, que resultou na dominância da lógica financeira sobre toda a economia mundial e que relegou os projetos de desenvolvimento alavancados pelos Estados ao segundo plano, dependentes da força dos mercados.

Para Dufour (1999, p. 10 *apud* MOREIRA, 2004, p. 28):

A noção de mercado emergente visou suplantiar outra, associada à ideia de terceiro mundo, de país em desenvolvimento (ou novos países industrializados). O glissamento semântico de uma noção à outra é explícito e pouco sutil. O conceito de 'país' é substituído por 'mercado', a noção de 'desenvolvimento' é substituída por outra, puramente econômica, de 'emergente'.

O objetivo deste capítulo é mostrar como se processou o desmoronamento do regime de acumulação fordista e a ascensão do regime de dominância financeira, bem como os seus impactos para a economia brasileira, que passou a adotar o modelo liberal periférico.

4.1 O fordismo

As teorias econômicas que abordavam os problemas do subdesenvolvimento, estudadas nos capítulos anteriores desta dissertação, surgiram no contexto da pós-Segunda Guerra Mundial. Este período da história econômica ficou conhecido na literatura como “os

²¹ O termo “mercado emergente” foi cunhado em 1986 por um burocrata da Corporação Financeira Internacional, filiada ao Banco Mundial. Serviria como uma propaganda para atrair investidores do mercado financeiro (já que o termo subdesenvolvido não seria muito atraente). Na década de 1990 passou a ser utilizado pela imprensa especializada e pela academia para se referir aos países periféricos e às economias do leste europeu que, então, recebiam a maior parte dos fluxos de capitais provenientes dos países centrais (BIANCARELI, 2006)

trintas anos glorioso” (FOURASTIÉ, 1979 apud HOBBSAWM, 2009) ou mesmo como “a era de ouro” (MARGLIN e SCHOR, 1990 apud HOBBSAWM, 2009).

Nestes 30 anos do pós-guerra, os países capitalistas centrais experimentaram um crescimento econômico com taxas elevadas (nunca antes verificadas na história do capitalismo) que foi possibilitado por um conjunto de práticas chamadas por Harvey (2003) de modelo fordista-keynesiano. Este modelo (ou regime de acumulação)²² estava baseado no controle do trabalho, no consumo de massas, na adoção de tecnologias disponíveis e numa configuração de poder político-econômica específica. Para Hobsbawm (2009), esta explosão da economia foi uma espécie de globalização da situação dos EUA do pré-guerra, tornando este país como um modelo de socialidade capitalista.

Para Génèreux (1995) havia um ambiente favorável (tanto do lado da demanda, como do lado da oferta)²³ à acumulação de capital e ao emprego no pós-guerra. A demanda do consumo é sustentada (neste período) pela existência de uma demanda reprimida na Europa (existindo um vasto mercado de famílias desiludidas pela guerra e interessadas em consumir produtos novos, já populares nos EUA). Esta demanda era mais quantitativa do que qualitativa, permitindo que as empresas explorassem as economias de escalas de produtos básicos padronizados (e não se preocupassem com a diversificação destes produtos). O consumo das famílias era também favorecido pela estabilização das rendas (pelos regimes de proteção social que surgiram junto com o *welfare state*) e pelos repasses dos ganhos de produtividade aos salários (por meio do pacto keynesiano).

A demanda por bens de capital é sustentada, em termos estruturais, pela necessidade da reconstrução e, sobretudo, modernização do parque industrial europeu (demandando equipamentos). Financeiramente, esta demanda foi sustentada pela ajuda dos EUA que, por meio do Plano Marshall (1947), apoiou a reconstrução europeia e dos países vencidos (Alemanha e Japão). Havia também uma demanda por equipamentos vinda dos países subdesenvolvidos que começavam, então, a por em prática políticas desenvolvimentistas industriais.

²² A ideia de fordismo como um regime de acumulação surgiu em 1976 com a Tese de Doutorado de Michel Aglietta *Regulation et crises du capitalisme*, tornando-se uma das fundações da Teoria da Regulação. Até então, fordismo era uma noção usada apenas para descrever uma fase avançada da racionalização do trabalho industrial – uma espécie de etapa superior do taylorismo (HARVEY, 2003).

²³ Além de uma tradicional de oferta e demanda, não se deve esquecer que estava-se em plena guerra fria, sendo este fato, também, uma condição favorável à adoção das políticas keynesianas.

O impulso do comércio internacional²⁴ possibilitou, também, um estímulo ao crescimento econômico mundial. Novas regras e instituições foram criadas: em 1947 o *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) surge com o intuito de permitir uma progressiva limitação dos direitos aduaneiros e dos obstáculos ao comércio mundial; em 1944 é criado o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Sistema Monetário Internacional, com o acordo de *Bretton Woods*²⁵; em 1947, com o Tratado de Roma, começa a se desenvolver o Mercado Comum Europeu.

Para Génèreux (1995), pelo lado da oferta, o ambiente favorável ao crescimento e ao emprego no regime de acumulação fordista se verifica pela fácil disponibilidade de matérias-primas, máquinas e mão-de-obra: o aumento da produtividade agrícola libera uma mão-de-obra importante para a indústria (por meio do fluxo de migração campo-cidade); as matérias-primas para as indústrias eram controladas pelos ocidentais e produzidas com um baixo custo nos países dominados (principalmente o petróleo); a tecnologia americana (que já estava disponível e serviu para criar uma sociedade de consumo de massa desde o pré-guerra) é consumida pelos países centrais sem que isso significasse um custo em investimento nestes países.

A divisão, a especialização de tarefas e o advento da linha de produção no trabalho industrial permitiram um aumento na produtividade no fordismo. Empresas de grande porte e um mercado consumidor grande facilitam a implantação de uma detalhada divisão do trabalho e favorecem o surgimento de economias de escalas (redução do custo médio por conta da extensão da capacidade produtiva). Então, no fordismo o aumento do porte das empresas é alcançado por meio de grandes concentrações de capital (com o surgimento dos grandes oligopólios) e o tamanho dos mercados é ampliado pela padronização dos produtos (permitindo empregar considerável capacidade de produção em um único produto homogêneo).

Para que este modelo (produção em massa) pudesse ser viável seria necessário que houvesse um crescimento estável dos mercados, que não existisse crise de demanda

²⁴ Apesar do impulso do comércio internacional, o fordismo privilegiou fundamentalmente a escala nacional. A sua produção era, principalmente, voltada para o mercado interno. Era um modelo de acumulação autocentrado.

²⁵ Para Brunhoff (1998, p. 49), “Esta conferência, dominada pelos Estados Unidos, organizou um regime de câmbio relativamente fixo, no centro do qual estava o dólar, ao mesmo tempo unidade contábil e padrão monetário, com uma paridade-ouro fixada em 35 dólares a onça. Uma das regras do jogo permitia que os estados-membros controlassem os movimentos de capitais, a fim de proteger a estabilidade do câmbio de suas moedas.”

efetiva. O crescimento relativamente estável no período fordista só foi possível devido a uma construção política permitida pelo consenso político entre a direita e a esquerda na maioria dos países ocidentais.²⁶ Formou-se, assim, um pacto keynesiano. Para Hobsbawm (2009) este pacto possuía um arranjo triangular com um consenso explícito entre os capitalistas e as organizações trabalhistas, de tal forma que os capitalistas aceitassem as reivindicações salariais trabalhistas, mas dentro de certo limite que não afetasse suas margens de lucro, com perspectivas de lucros suficientemente altas para justificar os enormes investimentos (que alavancavam a produtividade da mão-de-obra). Os governos presidiam as negociações institucionalizadas e, agora, todos eram parceiros sociais.

Tratava-se de um pacto aceitável para todos os lados. Os patrões, que pouco se incomodavam com os altos salários num longo *boom* de altos lucros, apreciavam a previsibilidade que tornava mais fácil o planejamento. A mão-de-obra recebia salários que subiam regularmente e benefícios extras, e um Estado previdenciário sempre mais abrangente e generoso. O governo conseguia estabilidade política, partidos comunistas fracos (exceto na Itália) e condições previsíveis para a administração macroeconômica que todos os estados então praticavam (HOBSBAWM, 2009, P.277).

Portanto, os trabalhadores perdem cada vez mais o controle do seu trabalho e do seu produto (visto que o fordismo se caracteriza por uma desqualificação do trabalho industrial – tornando-o exaustivo e pouco atraente – e uma separação entre a concepção e a execução das tarefas) mas, em compensação os ganhos de produtividade são distribuídos entre empregadores e empregados (GÉNÉREUX, 1995). Ocorrem as generalizações dos sindicalismos de resultados.

O modelo de política econômica adotado pelos governos²⁷ durante os trinta anos gloriosos era relativamente eficaz. Havia relações estáveis entre os objetivos macroeconômicos. O modelo se sustentava através dos encadeamentos: o estímulo da demanda aumenta o crescimento e o emprego e reduz o desemprego. Porém, há dois limites: a inflação e o déficit externo. Uma contenção da demanda ajudaria a reduzir a inflação e o

²⁶ Para Hobsbawm (2009), este consenso também foi possibilitado por conta da extrema direita ultranacionalista fascista ter sido eliminada pela guerra e a extrema esquerda comunista estar descartada do cenário político por conta da guerra fria.

²⁷ Para Hobsbawm (2009), além das políticas econômicas monetárias e fiscais tradicionais, os governos adotaram também políticas de industrialização sustentadas, supervisionadas e, às vezes, planejadas e administradas pelo próprio governo. A planificação econômica foi posta em prática primeiramente na União Soviética (com resultados surpreendentes); nos países centrais da Europa, fez surgir uma espécie de “economia mista”.

déficit externo, mas com um custo para o crescimento e o desemprego. Portanto, os governos estavam aptos a tomar determinadas ações, escolhendo entre inflação-desemprego e equilíbrio interno-equilíbrio externo (GÉNÉREUX, 1995).

De fato, no regime fordista era possível conviver com inflação (em alguns países chegou a dois dígitos), desde que o pacto não fosse quebrado. As empresas se defendiam sempre em busca de manter o “mark-up” reajustando os preços. E a economia vivia quase no tão sonhado pleno emprego.

Para alcançar os objetivos econômicos (crescimento econômico, pleno emprego, estabilidade dos preços e equilíbrio externo) – que, por vezes, eram contraditórios – eram utilizadas regras de combinação dos instrumentos. Em regime de câmbio fixo, a política monetária é menos eficaz do que a política fiscal (que age através do multiplicador keynesiano) para alcançar-se o objetivo de aumentar o crescimento e o emprego. Entretanto, ela é eficaz para a busca do equilíbrio externo (por meio da taxa de juros).

A rentabilidade dos bancos no fordismo dependia, sobretudo, do volume de créditos. Com um sistema financeiro administrado com o objetivo de manter o crescimento, o emprego e o aumento do salário real, as relações entre as empresas e os bancos iam no sentido de favorecer o financiamento do investimento necessário ao progresso técnico. O sistema financeiro estava articulado com as necessidades da acumulação na esfera produtiva (GUTTMAN, 1996 e BELUZZO, 1997 *apud* MOREIRA, 2004)

A partir da década de 1960, começou a surgir uma economia cada vez mais transnacional (HOBSBAWM, 2009). As atividades dos grandes oligopólios passaram a romper as fronteiras dos Estados Nacionais. Começa a se configurar uma “economia mundial” que passa a estabelecer limites às políticas dos Estados Nacionais. Já na década de 1970, essa economia transnacional efetivou-se como uma força global. Seu surgimento criou, em grande parte, os problemas para o regime de acumulação fordista.

Esta transnacionalização se caracterizava por um aumento das empresas multinacionais, uma nova divisão internacional do trabalho e o aumento do financiamento *offshore*. Para Hobsbawm (2009, p. 273):

Em dado momento da década de 1960, um pouco de engenhosidade transformou o velho centro internacional financeiro, a City de Londres, num grande centro *offshore* global, com a invenção da “euromoeda”, ou seja, sobretudo

"eurodólares". Os dólares depositados em bancos não americanos e não repatriados, sobretudo para evitar as restrições da legislação bancária americana, tornaram-se um instrumento financeiro negociável. Esses dólares em livre flutuação, acumulando-se em grandes quantidades graças aos crescentes investimentos americanos no exterior e aos enormes gastos políticos e militares do governo dos EUA, se tornaram a fundação de um mercado global, sobretudo de empréstimos em curto prazo, que escapava a qualquer controle. Seu crescimento foi sensacional. O mercado de euromoeda líquida subiu de cerca de 14 bilhões de dólares em 1964 para aproximadamente 160 bilhões de dólares em 1973 e quase 500 bilhões cinco anos depois (...). Os EUA foram o primeiro país a se ver à mercê dessas vastas e multiplicantes enxurradas de capital solto que varriam o globo de moeda em moeda, em busca de lucros rápidos. Todos os governos acabaram sendo vítimas disso, pois perderam o controle das taxas de câmbio e do volume de dinheiro em circulação no mundo.

Portanto, a partir dos anos 1970, a "Era de Ouro" do modo de produção capitalista, marcada pelo círculo virtuoso de crescimento econômico, expansão espacial do capital e das relações capitalistas de produção e relativa estabilidade social, dá lugar a uma crescente incerteza sobre o futuro do sistema capitalista. O ciclo de prosperidade se rompera.

Neste período (metade da década de 1960 e o início da década de 1970), um novo momento da economia mundial começa a delinear-se. Após vinte e cinco anos de estabilidade monetária sob o domínio do dólar, de crescimento estável e constante e da intervenção do Estado na economia, surgiram indicadores de que nem tudo ia bem. A própria evolução do regime de acumulação fordista engendrara circunstâncias que o colocavam em xeque, e também criavam novas realidades que iriam alterar drasticamente as relações econômicas que haviam caracterizado o período.²⁸

A produtividade, que dava condições para manter os salários reais crescentes e o nível da taxa de lucro, começou a dar sinais de esgotamento. A nova divisão internacional do trabalho, surgida por conta da crescente internacionalização da economia, trouxe consequências nefastas sobre o emprego e a renda. O surgimento dos financiamentos *offshore* fez surgir o sistema financeiro internacional, reduzindo sensivelmente a condição dos estados controlarem as movimentações de ativos financeiros inter-fronteiras.

²⁸ O que, para Chesnais (1998, p.17) "os regulacionistas chamam de 'crise do modo de regulação fordista' (Boyer, 1986) e que os marxistas descrevem como ressurgimento, num contexto determinado, de contradições clássicas do modo de produção capitalista mundial, que haviam sido abafadas entre 1950 e a recessão de 1974." Portanto, a crise do petróleo (com os seus dois grandes choques) não foram, de modo algum, a causa para a crise do regime fordista.

O forte crescimento do período fordista escondia a contradição entre forte aumento tecnológico na produção e o aumento do emprego. Quando o problema de produtividade apareceu, esta contradição voltou à tona.

4.2 O regime de dominância financeira

Para Chesnais (1996), a queda da produtividade, a transnacionalização das empresas e o desenvolvimento de um sistema financeiro desregulado tiveram como consequência (além da redução, de forma significativa, do controle dos estados sobre as movimentações financeiras) o renascimento do capital rentista, que é:

Uma das consequências da longa fase de crescimento do pós-guerra. A partir do começo da década de 1970, o sucesso, mas também as contradições da acumulação traduziram-se, entre outros aspectos, numa queda da rentabilidade do capital investido na indústria. Independentemente da recente centralização e concentração do capital monetário, os capitais industriais saíram em busca de formas de valorização puramente financeiras. A formação dos euromercados, na década anterior, ofereceu-lhes possibilidades sem precedentes (CHESNAIS, 1996, p. 251).

É nesse contexto que vai surgir um “regime de acumulação com dominância financeira” ou a mundialização financeira (CHESNAIS, 1998). Este novo regime surgiu a partir dos anos 80, tendo por berço os EUA e o Reino Unido, face à iniciativa destes países de implementarem políticas de liberalização e desregulamentação.

Com a crise do fordismo, os autores vinculados ao liberalismo econômico, que tinham tido suas posturas fortemente questionadas por conta dos problemas econômicos da primeira metade do século XX (crise de 29), passaram a recuperar seus espaços dentro das políticas econômicas dos governos. Os “defensores do livre mercado”, como Hobsbawm (2009 p. 265) denomina os economistas que são “os verdadeiros crentes da Equação Livre Mercado = Liberdade do Indivíduo”, tinham em Hayek (que havia publicado, em 1944, o livro *A Estrada para a Servidão*) seu referencial de questionamento ao modelo keynesiano.

Milton Friedman era um dos mais persistentes defensores da postura liberal. Professor da Universidade de Chicago, ele passou décadas defendendo políticas que ressuscitassem a ortodoxia pré-keynesiana (agora chamada de monetarismo). Em fins de 1960, o autor publicou *Free to Choose*, uma popular introdução à ideologia do livre mercado.

Argumenta neste livro que todas as intervenções do governo, por mais bem intencionadas que fossem, tinham efeitos danosos. Os mercados eram a melhor maneira de distribuir informações e fornecer incentivos, independente das iniquidades que pudessem emergir. O mercado é, para o autor, fundamentalmente auto-corretivo (CHANCELLOR, 2001).

Enquanto a economia ia bem (com um alto crescimento) pouca importância foi dada a estes autores, mas quando o modelo fordista começou a entrar em dificuldades e a intervenção do Estado passou a se tornar um entrave à nova divisão internacional do trabalho e à transnacionalização das empresas, o argumento neoliberal ganhou espaço e deu formatação intelectual às novas demandas do capitalismo que se reinventava no espaço mundial.

Para Chesnais (1998), a mundialização financeira pode ser cronologicamente, disposta em três etapas.

A primeira etapa (caracterizada como internacionalização financeira indireta) remonta à década de 60, coexistindo sistemas monetários e financeiros compartimentados, caracterizados ainda pelas finanças administradas (menos nos EUA) e uma internacionalização financeira limitada. A internacionalização foi assegurada pelo mercado dos eurodólares (paralelo aos sistemas financeiros nacionais), mas os bancos continuavam sendo instituições financeiras dominantes (o mercado de eurodólares era interbancário). Neste período ressurgem as finanças especulativas (favorecendo o mercado de eurodólar) com ataques cambiais contra a libra esterlina e o dólar supervalorizado. Estes ataques seriam um pré-anúncio do fim do regime de câmbio fixo e dos “trinta anos gloriosos”. Em 1971, os EUA decretam unilateralmente a revogação do Sistema de Bretton Woods.

O fim do gold Exchange standard, decretado unilateralmente pelos EUA em agosto de 1971, é produto dessas condições como um todo. O principal fator interno, de exclusiva responsabilidade dos EUA, foi a explosão da dívida federal, conjugada com um déficit crescente na balança de pagamentos. A criação desenfreada de meios monetários para financiar a emissão de bônus do Tesouro tornou insustentável a manutenção da paridade dólar-ouro. A partir de 1965, o duplo déficit do orçamento e dos pagamentos externos, agravado pelo financiamento da guerra do Vietnã, traduziu-se por emissões de dólares, cuja conversão ao ouro era pleiteada imediatamente pelos outros países. As reservas de Fort Knox estavam se esvaziando. A impossível conversão dos dólares em ouro, à paridade decidida em Bretton Woods ou próxima a esta, evidenciava todas as contradições do gold Exchange standard (CHESNAIS, 1996 p. 250)

Portanto, com a revogação do Bretton Woods, por conta dos problemas específicos internos dos EUA, possibilitou uma abertura de caminho para o sistema de “taxas de câmbio flexíveis”, tornando-se o ponto de partida para uma instabilidade monetária crônica. O mercado de câmbio seria o primeiro compartimento a ingressar na mundialização financeira, aonde os ativos financeiros iam procurar se valorizar preservando sua liquidez.

Para Chesnais (1998), a segunda etapa do processo da mundialização financeira (caracterizada como desregulamentação e liberalização financeira) se dá a partir de 1979, onde medidas aplicadas pelos governos norte-americano e britânico permitiram a liberalização do controle da movimentação de capitais com o exterior, representadas nas nomeações de Paul Volcker para a presidência de Federal Reserve Bank e a ascensão de Margaret Thatcher ao poder na Inglaterra. A liberalização dos mercados financeiros (ocorrida nos anos 1980) permitiu o rápido crescimento dos mercados de bônus interconectados mundialmente, atendendo aos distintos interesses tanto dos governos, para ampliar o leque de compradores dos títulos de suas dívidas, quanto dos grandes grupos centralizadores de poupança, representados pelos grandes bancos, companhias seguradoras e, principalmente, os grandes fundos de pensão²⁹.

A liberalização financeira surge como consequência do combate ao processo estagflacionário, que caracterizou o fim do regime fordista. Para Plihon (1998, p.100):

O ano de 1979 marca uma guinada determinante na condução das políticas econômicas dos países industrializados. Pela primeira vez os dirigentes dos principais países industrializados reunidos em Tóquio, por ocasião da reunião de cúpula do G-5, decidem eleger como prioridade absoluta o combate à inflação. Essa mudança se traduz pelo abandono das práticas de inspiração keynesiana fundadas sobre a arbitragem entre o pleno emprego e a estabilidade dos preços. Nesse novo quadro de referência, o pleno emprego e a desinflação são considerados como dois objetivos complementares, no sentido de que a baixa do desemprego resulta, necessariamente, da estabilidade dos preços. [...] A estabilidade monetária é, doravante, o objetivo prioritário e a política monetária torna-se o principal instrumento de regulação macroeconômica, conforme os preceitos monetaristas. Impõe-se, igualmente, uma concepção liberal do papel do Estado, que não deve intervir na gestão econômica, o que leva à contestação da eficácia da política

²⁹ Para Chesnais (1998, p. 28) “a caracterização dos fundos de pensão é complexa. Por um lado, constituem o resultado acumulado de contribuições sobre salários e benefícios, e sua finalidade declarada é garantir a esses assalariados, quando se aposentarem, uma pensão regular e estável. São, portanto, formas institucionais de centralização de poupança (...). Por outro lado, a partir do momento em que a poupança ultrapassa certo limite, os fundos passam a figurar entre as instituições financeiras não-bancárias, tendo a função de fazer frutificar um montante elevado de capital monetário, preservando a liquidez e a máxima rentabilidade deste (...). Os fundos deixam de ser a expressão de uma poupança modesta (...). Passam a ser as instituições centrais do capital financeiro e encabeçam as ‘finanças especulativas’”.

orçamentária. Monetarismo e liberalismo tornam-se, assim, os novos princípios da política econômica.

O sucesso da política restritiva é evidentemente constatado com a diminuição dos índices de inflação nos países do G-7, que passou da média de 10,7% ao ano, durante a década de 1970, para o nível de 3,3% no início dos anos 1990 (PLIHON, 1998). Em compensação, constata-se a alta variação no nível das taxas de juros nominais no mundo todo ao mesmo passo em que diminuía o nível da inflação. A consequência dessa política foi o aumento do endividamento dos Estados e o desequilíbrio registrado nas contas públicas.

No início da década de 1980, os Tesouros nacionais nos países centrais não podiam mais contar unicamente com os investimentos dos credores nacionais, tamanho era o aumento da necessidade de financiamento dos seus déficits públicos. Para alguns dos principais países centrais, o volume de títulos em poder de investidores estrangeiros mais que duplica em um período de apenas treze anos (beneficiados pela implementação do mercado de bônus bastante aberto).

A mercantilização dos títulos público pôs na mão dos investidores financeiros a capacidade de determinar a taxa de juros de longo prazo (com taxas de juros reais positivas e crescentes). Além de utilizar-se das taxas de juros para financiar seu déficit público, os EUA utilizaram-se também da taxa de câmbio em sua moeda. Em 1980, para atrair a liquidez mundial mais rapidamente, os EUA provocaram a elevação súbita do preço do dólar. Para Chesnais (1998), esta seria a data precisa do surgimento da “dívida dos credores” – o começo da centralização de riquezas no capital especulativo.

A securitização da dívida pública fez com que o montante da dívida federal americana explodisse nos anos 1980. O que, aparentemente, era uma contradição, pois o governo americano (Ronald Reagan) pregava uma ortodoxia monetária e fiscal, mas a retomada da economia armamentista e o projeto “guerra nas estrelas” foram financiados com o aumento da dívida federal. O serviço da dívida passa de 12,7%, em 1980, para 20,1 %, em 1990 (CHESNAIS, 1998).

Portanto, os EUA tiveram um papel fundamental no nascimento da “dívida dos credores” e o mercado de bônus públicos tornou-se a espinha dorsal dos bônus internacionais. Cerca de 30% dos ativos financeiros mundiais (em 1991) foram parar no mercado de bônus internacionais em busca de uma máxima liquidez assegurada pelos mercados secundários

onde os títulos são negociáveis (CHESNAIS, 1998). E aqui que se processa a transferência de riquezas organizada na produção.

A escalada da internacionalização do financiamento das contas públicas influenciou a mudança do sentido norte-sul do padrão de financiamento vigente, onde os principais países portadores de petrodólares direcionavam essa fonte de recursos para investimentos nos países do sul, para um novo padrão de financiamento norte-norte. O novo direcionamento era composto principalmente por recursos oriundos dos países europeus e, também, do Japão, cujo fim era o financiamento do déficit na balança de pagamentos norte-americana. Os Estados Unidos assumem, a partir desse momento, o papel de principais devedores internacionais, justamente em contraposição ao papel empenhado até então, de principais credores mundiais (PLIHON, 1998).

Até pouco antes da década de 1980, a lógica dos financiamentos internacionais transitava exclusivamente pela intermediação do sistema bancário; porém, a nova ordem dos fluxos financeiros internacionais abre espaço para a inversão dessa lógica. Segundo Plihon (1998), os financiamentos e aplicações internacionais tornam-se, de agora em diante, diretos, sem passar pelos bancos, processo este designado “desintermediação financeira”.

Os fundos de pensão e as sociedades de investimentos coletivos (instituições não-bancárias) passam a concorrer com os bancos e transformam-se nos agentes centrais do mercado financeiro. Segundo o autor, “essa nova organização das finanças responde à demanda dos agentes dominantes do jogo financeiro: tantos os emprestadores quanto os tomadores de empréstimos” (PLIHON, 1998, p. 110), pois o interesse tanto dos investidores institucionais quanto das próprias instituições públicas (leia-se Tesouro) e ainda das empresas multinacionais converge pela preferência ao endividamento recorrendo ao mercado de títulos. Trata-se de uma opção menos custosa exatamente por não apresentar dependência de intermediadores financeiros, uma vez que as negociações com títulos ocorrem através de negociação em mercados livres.

A terceira etapa da mundialização financeira é a que a economia mundial se encontra onde ocorreu a generalização da arbitragem e a incorporação dos “mercados emergentes”. A integração dos diversos países periféricos na globalização financeira não se deu exatamente no mesmo período e sequer da mesma maneira. Quanto ao aumento da arbitragem, o estreitamento da interligação entre os sistemas monetários e os mercados financeiros nacionais, resultante da liberalização e desregulamentação adotadas nos anos

precedentes, é o principal elemento explicativo. A livre mobilidade de capital deu aos operadores a possibilidade de transferir internacionalmente imensas massas de recursos com vistas à maximização de seus lucros financeiros, a despeito do impacto que esta volatilidade de fluxos pode causar nos países em questão.

O início dessa nova etapa ocorre quando, em 1986, o mercado constituído na Praça de Londres é aberto para investidores internacionais e, pouco tempo após, influencia a abertura também de outras praças no mundo todo.

Ainda que tenha havido um processo concomitante de abertura dos mercados de bens e serviços, na esfera financeira o processo de integração foi mais acentuado; a mundialização fez com que os mercados financeiros nacionais fossem dominados ou até mesmo plenamente substituídos pelos mercados mundiais (CHESNAIS, 1996). Este desaparecimento das barreiras entre os mercados nacionais e internacionais é, segundo o autor, a faceta externa de um processo de descompartmentalização, que apresenta ainda, como faceta interna, a queda das barreiras entre os diferentes segmentos de operações bancárias e financeiras.

Inclusive empresas do setor produtivo passam a contar com importantes ganhos financeiros, contabilizados como “não operacionais”; sobretudo as empresas transnacionais, por apresentarem a facilidade da transferência de capital intra-firma que, como qualquer transferência, também obedece à lógica especulativa.

Então, a “hegemonia das finanças”, que se esgotara no início do século XX, é retomada, com as diferenças de que, na mundialização financeira atual, os investimentos são mais voláteis e de curto prazo se comparados àqueles do período pré-1914, além do caráter mais concentrado dos investimentos diretos estrangeiros.

Para Chesnais (1996) três elementos constituem esta mundialização financeira, os chamados “3 D’s”: desregulamentação (ou liberalização monetária e financeira), desintermediação (abertura das operações de empréstimo a todo tipo de investidor institucional) e descompartmentalização dos mercados financeiros nacionais.

Neste processo, em que liberalização e mundialização continuam andando lado à lado, constitui-se um sistema financeiro internacional com as seguintes características (CHESNAIS, 1998): fortemente hierarquizado (dominação dos Estados Unidos); marcado por uma carência de instâncias de supervisão e controle; com sua unidade assegurada pelos

operadores dos mercados financeiros (seus julgamentos – subjetivos, portanto – interferem no comportamento de certas variáveis econômicas).

Segundo o autor (1998, p. 35), “o mundo contemporâneo apresenta uma configuração específica do capitalismo, na qual o capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais”. Se este movimento de mundialização do capital, num amplo sentido, apresenta tendências relativamente claras, na esfera da globalização financeira nos deparamos com uma situação caótica e cada vez mais imprevisível, que foge do controle inclusive das autoridades monetárias dos países centrais.

Até aqui, verificou-se o comportamento dos países centrais no regime de acumulação fordista, a crise deste modelo (ocasionada por suas próprias contradições) e a ascensão da mundialização financeira (com as políticas de liberalização) que permitiu que o mercado financeiro, a partir de então, passasse a dominar todos os aspectos da política econômica dos governos. Agora, verificar-se-á de que modo se deu a inserção das economias periféricas neste movimento, como exemplo, o Brasil.

4.3 Fordismo na periferia: o modelo de substituição de importação

O modelo de substituição de importação adotado pelos países periféricos latino-americanos foi uma espécie de adaptação do regime de acumulação fordista na periferia. Um processo que Lipietz (1989) denominou de “subfordismo” ou “fordismo periférico”. Foi um processo de industrialização que tentou adotar a tecnologia e o modelo de consumo fordianos, mas sem reproduzir suas condições sociais³⁰.

Para Moreira (2005), a fase expansionista do modelo fordista nos países centrais abriu uma brecha para que os países periféricos pudessem adotar uma política de industrialização. Como o ciclo de valorização do capital ocorria no espaço nacional, visto que o modelo fordista era autocentrado, ou seja, a dinâmica no mercado interno, as empresas, não possuíam ainda uma ganância para conquistar mercados mundiais, o nível de internacionalização e do comércio exterior era relativamente baixo.

Inicialmente, a substituição de importação ocorre produzindo bens não duráveis, e depois evolui para a produção de bens de consumo duráveis e bens de capital. Este processo

³⁰ No capítulo três desta dissertação há uma visão de Celso Furtado sobre tal problema.

de evolução só poderia se processar com o auxílio do capital estrangeiro, dada a ausência de mecanismo de financiamentos interno.

Diferente do fordismo, no processo de substituição de importação na periferia não houve transferência dos ganhos de produtividade para os trabalhadores, possibilitando um consumo de massa. De outro modo, ocorreu uma severa concentração de renda (apoiada nas políticas de repressão dos estados totalitários), onde a demanda social da economia era sustentada pela classe média e por uma minoria privilegiada.

O aprofundamento do modelo de substituição de importações nos países periféricos (passando a produzir bens duráveis e, no caso do Brasil, até bens de capital) ocorre na conjuntura da crise do modelo fordista nos países centrais e da transnacionalização³¹ das empresas.

Com o esgotamento do modelo fordista (entre outros fatores, por conta da queda dos ganhos de produtividade) ocorre uma baixa na rentabilidade das firmas. Esta baixa está relacionada com a rigidez dos salários e com a mudança do perfil de demanda (as empresas produziam produtos homogêneos, mas as famílias começavam a demandar produtos diferenciados³²). Este foi um fator determinante para que as empresas dos países centrais viessem se instalar na periferia.

Para Moreira (2005), a transnacionalização inicia-se como uma resposta das empresas americanas para a queda da rentabilidade do capital. Há deste modo, um estímulo para os grandes oligopólios dos países centrais busquem novos espaços para sua valorização. A partir de então, há um movimento para uma acumulação mundial (em substituição da acumulação autocentrada).

A queda da taxa de lucro dos grandes oligopólios a nível nacional, faz com que os capitalistas busquem um aumento da taxa de mais-valia em escala mundial. Estes oligopólios buscam penetrar nas economias periféricas através da criação de novas empresas (filiais) ou de fusões com empresas nacionais já existentes (visto que as políticas protecionistas impostas pelo modelo de substituição de importação prejudicava uma dominação através do comércio

³¹ Para Hobsbawm (2009) a transnacionalização foi a inovação decisiva da Era do Ouro. Foi possível graças a revolução no transporte e na comunicação, tornando viável uma divisão das tarefas a nível global e um controle central por parte da matriz.

³² “(...) atenção muito maior às modas fugazes e pela mobilização de todos os artifícios de indução de necessidades e de transformação cultural que isso implica. A estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar a todo o fermento, instabilidade e qualidades fugidias (...)” (HARVEY, 2003)

exterior). Portanto, o objetivo principal dos oligopólios neste movimento é a conquista de novos mercados.

No auge do processo de substituição de importação as filiais se instalaram no setor de bens de consumo de bem durável (metal-mecânico) visando ao mercado interno. Eram estruturas industriais bem integradas à economia nacional, reproduzindo em âmbito local e em menor escala as funções produtivas das matrizes.

Para Moreira (2005), os investimentos estrangeiros do tipo *greenfield* foram responsáveis por certa coesão no aparelho produtivo do país hospedeiro. Assim, o valor agregado local era aumentado, pois as filiais recorriam à produção das firmas nacionais e públicas para colocar sua própria produção em prática.

Porém, por conta do alto nível de protecionismo (que preservava as filiais instaladas localmente da concorrência externa), a concorrência local era baixa, desestimulando as empresas de modernizarem suas atividades e impedindo que relações dinâmicas fossem instauradas no tecido produtivo local.

Para garantir sua rentabilidade na periferia, as empresas necessitavam do mesmo tipo de padrão de consumo dos países centrais. Portanto, houve uma adaptação na periferia de padrões de consumo do centro, não implicando num surgimento do consumo de massa. Ao contrário, esta necessidade de adaptação resultou em um aumento da concentração de renda, onde a demanda social para os produtos das filiais será feita pela classe média e uma minoria privilegiada. Esta será a dinâmica do processo de industrialização dos países periféricos.

Para Moreira (2005), este modelo, para se instalar, necessitou da intervenção pública, que adquiriu várias dimensões: adaptando a estrutura da demanda à capacidade de produção dos bens mais sofisticados (criando instituições financeiras que possibilitavam condições favoráveis de financiamento para o consumo e para a capacidade de importação) e instalando empresas estatais nos setores industriais de bens intermediários e de infraestrutura.

Acompanhado do processo de transnacionalização na periferia (e em consequência dele), ocorre uma crescente internacionalização das economias periféricas latino-americanas aos circuitos monetários e financeiros.

A transnacionalização em condições de declínio do coeficiente de exportação, como foi o caso dos países latino-americanos que se industrializaram

nos anos 1950, encerra uma contradição que se manifesta em pressões permanentes na balança de pagamentos. As elaboradas políticas de câmbio desse período têm aí a sua razão de ser. Assim, ao lado da insuficiência de recursos financeiros, causada pelo estilo de desenvolvimento, aparece a insuficiência dos meios de pagamentos no exterior. Esses dois problemas, que somente teriam uma solução verdadeira se se modificasse o próprio estilo de desenvolvimento, puderam ser contornados, a partir da segunda metade dos anos 60, mediante apelo ao mercado internacional (FURTADO, 1982a, p. 123).

O processo de inserção das filiais de multinacionais na economia nacional dos países periféricos ocasionava um impacto negativo no balanço de pagamento de duas formas: na balança comercial e na balança de serviços.

Apesar do processo de substituição de importações ter logrado êxito nos setores de bens de consumo duráveis e não-duráveis, o mesmo não se pode dizer quanto ao setor de bens de capital (onde os resultados foram relativamente menos significativos). Portanto, as multinacionais utilizavam equipamentos importados o que, aliado ao fato do modelo ser voltado para o mercado interno (em detrimento das exportações), impactava negativamente na balança comercial.

O fluxo de investimento direto externo que se verificou no período de implantação das filiais multinacionais foi acompanhado, num período posterior, em um sentido inverso de saídas de capitais através das remessas de lucros e dividendos, pagamento de serviços de empréstimos junto à matriz e pagamentos dos serviços tecnológicos³³.

O endividamento externo foi de suma importância para a viabilização do estilo de desenvolvimento adotado nos países periféricos da América Latina, com a presença das empresas multinacionais em setores dinâmicos da economia. A necessidade de endividamento vinha da insuficiência da poupança interna e da baixa capacidade para exportar.

O financiamento para tal processo foi possível graças à existência de capitais procurando valorizar-se na esfera financeira (empréstimos) por conta da dificuldade de valorização na esfera produtiva (devido à crise do fordismo) (CHESNAIS, 1998)

Esses capitais para empréstimos estavam disponíveis no mercado de eurodólares. Aumentando a liquidez do mercado, juntam-se a eles os petrodólares (advindo como consequência dos choques de petróleo dos anos 1970).

³³ “Essas saídas de capitais eram parcialmente limitadas por uma regulamentação mais restrita, sobretudo no que se refere às remessas de lucros. Diante dessas restrições, as multinacionais utilizavam outros meios para enviar lucros e dividendos ao exterior” (MOREIRA, 2005).

Neste mesmo período de aumento da liquidez no mercado de eurodólares (com capitais disponíveis ávidos para se valorizarem), os países centrais encaram uma crise de estagflação. Então, os euromercados são obrigados a procurar outros tomadores de empréstimos em potencial.

Portanto, o endividamento dos países periféricos se torna uma boa opção para este mercado. Em busca de reciclar estes petrodólares (depósitos de curto prazo e extremamente voláteis) os bancos direcionam seus empréstimos para o aprofundamento da industrialização³⁴ destes países com uma baixa taxa de juros.

Ao adquirirem estes empréstimos, as economias periféricas acabam por se tornarem refém dos seus credores. Estes países tornam-se, então, vulneráveis às mudanças na conjuntura internacional financeira (visto que os fluxos de capitais possuem uma determinação exógena à economia) (MOREIRA, 2005).

Este movimento de capitais no sentido norte-sul beneficiou as economias centrais em dois sentidos:

Os créditos concedidos aos países em desenvolvimento criaram o primeiro processo, no período contemporâneo, de transferência de riquezas em grande escala. A reciclagem dos “petrodólares”, realizada pelo mercado de eurodólares, permitiu aos países da OCDE superarem a recessão de 1974-1975, aumentando rapidamente suas exportações. Mas também, e, sobretudo, essa reciclagem deu origem a esta dívida externa esmagadora que tantos países do terceiro mundo carregam, há vinte anos, como uma bola de ferro à qual vivem acorrentados. Sucessivamente, as transferências, para as instituições financeiras dos países capitalistas avançados, dos juros que foram pagos pela obtenção de créditos bancários de consórcios desses países, fizeram com que a esfera financeira se consolidasse ainda mais. (...) A partir de meados dos anos 80 assistiu-se à inversão dos fluxos de capital entre o sul e o norte (CHESNAIS, 1998, p.15).

De fato, a reorientação de política econômica adotada pelos governos norte-americano e britânico, em 1979, acabou com as barreiras que impediam os movimentos livres de capitais com o exterior. O aumento da taxa de juros do tesouro americano (fruto desta nova política) fez com que se processasse um afluxo gigante de capitais para esta economia (em busca dos elevados rendimentos dos títulos do tesouro).

³⁴ No caso do Brasil, em meados dos anos 1970, o país, que vinha saindo do “milagre econômico”, encontrava-se diante da opção de ajustar-se ou manter o crescimento. O governo opta pela segunda opção, criando o II PND, que visava a consolidação da matriz interindustrial brasileira.

Para evitar fugas massivas de capitais, os outros países desenvolvidos foram quase que obrigados a implementar política semelhante de alta taxa de juros reais. Este novo paradigma propagou-se por todo o mercado financeiro global tornando-se um componente importante do novo regime de acumulação (MOREIRA, 2005). Os países centrais, como verificado na seção anterior, passam a conviver com um elevado déficit público, pois destinam uma boa parte de seus gastos para pagamentos dos juros. As políticas econômicas passam a ser subordinadas aos interesses do capital financeiro; os estados nacionais perdem sua autonomia.

4.4 A gênese da financeirização na periferia

Nas economias periféricas, o início dos anos 1980 pode ser identificado como a gênese do seu processo de financeirização (MOREIRA, 2005). Buscando compensar o desequilíbrio de balanço de pagamentos, os governos se endividam no exterior. Porém, como o modelo econômico não se modifica, persistindo uma insuficiência de poupança interna e a pressão no balanço de pagamentos (pela dificuldade de exportar), a insuficiência da capacidade de importar só se agrava, visto que agora o país possui um elevado serviço da dívida.

Este elevado endividamento obriga os governos periféricos a emitir títulos para diminuir o impacto inflacionário provocado pela transformação de moeda estrangeira em moeda nacional. Para estimular que empresas e bancos se endivitem no mercado internacional, o governo eleva a taxa de juros interna.

Esta política de alta taxa de juros reais tem um impacto negativo sobre o capital produtivo de pequenas e médias empresas. As grandes empresas multinacionais não são prejudicadas por tal política, pois possuem uma elevada taxa de autofinanciamento. Por conta desta política as empresas passaram a adotar estratégias de rentabilidade de curto prazo e, assim, a esfera financeira torna-se o *locus* da valorização do excedente que foi criado na esfera produtiva (MOREIRA, 2005).

Com a elevação das taxas de juros nos países centrais, os países da América Latina passam a viver, durante toda a década de 1980, com a crise da dívida, o que leva a

literatura econômica a intitular esta como a “década perdida”³⁵. Esta crise se caracterizou por um drástico racionamento dos financiamentos externos. Assim, essas economias foram obrigadas a implementar planos de ajustes do Fundo Monetário Internacional (FMI), para poder ter acesso aos recursos para pagar o serviço de suas respectivas dívidas.

O processo de financeirização destas economias se intensifica transformando-as em exportadoras líquidas de capitais. Então, todo o endividamento tomado passa a ser direcionado para o pagamento do serviço das dívidas em detrimento de suas políticas industriais. As políticas de ajustamento adotadas se traduzem em uma recessão interna, visto que a capacidade de investimentos públicos e privada fica impossibilitada.

As bases que davam sustentação para o modelo de substituição de importações são destruídas. Este modelo dependia de uma intervenção do Estado e da capacidade de investimento das multinacionais.

Para Moreira (2005), o papel do Estado na economia brasileira, nos anos 1980, foi reduzido por dois mecanismos: queda das receitas fiscais (por conta da recessão) e a elevação do serviço da dívida (que aumentava cada vez mais por conta da política de juros altos adotada para tentar frear as fugas de capitais). O aumento da dívida interna produz uma redução dos investimentos públicos.

A mudança de estratégia das empresas multinacionais buscando rendimentos de curto prazo no mercado financeiro reflete sua defesa para este período de estagflação. Elas se beneficiam do crescimento da dívida financeira do Estado, pois adquirem os títulos públicos com alta lucratividade. A especulação na esfera financeira serve tanto para as empresas multinacionais se protegerem da alta inflação, como para realizarem ganhos elevados.

Em função do protecionismo e por conta do período recessivo, os grandes grupos multinacionais vão adotar uma estratégia rentista. Realizam lucros extraordinários via remarcação de preços para compensar a queda da demanda interna.

³⁵ “O Brasil sofreu menos os efeitos negativos da ‘década perdida’ do que os demais países latino-americanos. Seu crescimento *per capita* foi nulo, nos anos 80, enquanto que quase todos os outros países sofreram uma queda: de cerca de 10% no México, de 20% na Argentina. A estrutura produtiva do Brasil, mais forte do que a das outras economias semi-industrializadas e, sobretudo, mais completa (presença de um importante setor de bens de produção), permitiu que ele resistisse melhor à crise e desenvolvesse as exportações, apesar da revalorização da sua moeda, em seguida, e da importante redução das subvenções das quais se beneficiava esse setor, promovida pelo presidente Collor” (SALAMA, 1998, p. 230)

Para Salama (1998), o protecionismo, a diminuição do papel do Estado, a perda de autonomia em adotar uma política econômica, a forte queda dos investimentos e a preferência das empresas pelas atividades especulativas fez com que freasse a introdução de tecnologias modernas. A indústria nacional se torna obsoleta e aprofunda um afastamento da produtividade. Este problema é compensado pela diminuição dos salários reais, por conta da inflação, obrigando o trabalhador a se submeter a formas arcaicas de extração do valor³⁶.

Foi esta baixa de salários que, combinada com as políticas de promoção das exportações (com as maxidesvalorizações), estimulou as multinacionais a concentrar seus esforços nas exportações brasileiras nos anos 80. Este crescimento em nada teve a ver com a realização de investimentos na modernização tecnológica (MOREIRA, 2005).

Portanto, a década de 80 é caracterizada como o primeiro período de financeirização das economias periféricas da América Latina. Aqui, a financeirização esteve diretamente relacionada com o processo inflacionário (intenso) acompanhado pela crise da dívida externa. Um período caracterizado pela existência de episódios de “ciranda financeira” (empresas se financeirizando e o Estado emitindo títulos), com ampliação do espaço para as operações do capital financeiro e, também, por um processo de flexibilização (precarização) do trabalho. Como os fluxos de capitais internacionais cessaram por conta da crise da dívida, esta financeirização foi um fenômeno interno.

Nos anos 90, tem início um novo período deste processo, quando a financeirização passou a ser utilizada como estratégia de saída da crise. Os governos, influenciados pela ortodoxia liberal que estava em voga nos países centrais desde meados dos anos 1970, passam a adotar uma intensa liberalização dos mercados (que fica caracterizado na literatura como a incorporação dos ‘mercados emergentes’ ao regime de finanças internacionais) e uma política de valorização da taxa de câmbio (provocando elevados déficits no balanço de pagamentos que são financiados pelos fluxos de capitais externos).

³⁶ “Com a obsolescência do aparelho produtivo, o aumento, ou até mesmo a simples manutenção de um dado nível de mais-valia, quando a depressão se torna efetiva, não pode vir do melhoramento do conjunto da produtividade. A mais-valia relativa conhece aqui os limites de seu progresso. A intensificação do trabalho, ligada ao desenvolvimento do progresso técnico, é também limitada, pois necessita, em geral, do suporte de técnicas modernas. Dessa forma, a possibilidade de utilização dos mecanismos de mais-valia absoluta “moderna” para aumentar a mais-valia, ou mantê-la, é também limitada. Resta a mais-valia absoluta arcaica, que predominava no início do desenvolvimento do capitalismo nos países hoje desenvolvidos. Seu mecanismo é simples: trata-se de prolongar a jornada de trabalho, a fim de aumentar a quantidade de trabalho não remunerado” (SALAMA, 1998, p. 233).

A América Latina, ao retomar sua capacidade de endividamento externo, a partir do início dos anos 90, o faz sob a égide de movimentos de capitais financeiros voláteis, atraídos pelo elevado diferencial de seus juros internos relativamente às taxas internacionais. Sem dispor do raio de manobra dos NICs orientais em função de sua inserção absoluta na esfera de influência dos Estados Unidos – com quem, ademais, não mantém (com a possível exceção do Chile) as complementaridades e sinergias que caracterizam o espaço econômico asiático –, a América Latina torna-se um exemplo nítido dos malefícios de uma inserção subordinada no processo de globalização, sofrendo perdas de competitividade, reversão de seu processo de industrialização, exacerbação das mazelas sociais e crescente dependência dos fluxos de capital externo para evitar a *débâcle* cambial” (TAVARES E MELIN, 1997, P.78)

4.5 O modelo liberal periférico

No Brasil, a segunda etapa do processo de financeirização na economia é concretizada em 1994 com o lançamento do Plano Real. A partir de então, emerge um novo padrão de produção e acumulação capitalista denominado por Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 22) de “Modelo Liberal Periférico” (MLP):

Esse modelo tem três conjuntos de características marcantes: liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro. O modelo é liberal porque é estruturado a partir da liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira; da implementação de reformas no âmbito do Estado (em especial na área da Previdência Social) e da privatização de empresas estatais, que implica reconfigurar a intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulação do mercado de trabalho, que reforça a exploração da força de trabalho. O modelo é periférico porque é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional, ou seja, um país que não tem influência na arena internacional e se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais. Por fim, a dinâmica macroeconômica do modelo subordina-se a predominância do capital financeiro e da lógica financeira.

Para os autores, o MLP é fruto da configuração de antigos e novos eixos de acumulação, conformados a partir das novas formas de relacionamento entre os Estados centrais e periféricos, e aprofundando a dependência estrutural destes àqueles. Por sua vez, estas relações são o reflexo dos conflitos e das articulações das frações de classe nacionais em suas interações com o capital internacional e com o Estado brasileiro. Em outras palavras, são

o reflexo dos movimentos dialéticos do bloco no poder e seus desenlaces na configuração e conformação do Estado e, conseqüentemente, de suas políticas econômicas e sociais³⁷.

O Brasil foi o último país da América Latina a implementar as políticas liberais. Para Filgueiras e Gonçalves (2007), isto se deveu ao fato de, ao longo de toda a década de 80, até os primeiros anos da década de 90, não haver uma supremacia clara de uma fração de classe, quer seja nacional ou internacional, dentre os segmentos dominantes³⁸. Este período fora marcado por uma forte disputa econômica, política e ideológica entre as frações de classe dominante da grande burguesia interna industrial – com vestígios de perspectivas nacionalistas – e a grande burguesia comercial e, sobretudo, a bancária-financeira (que vive de juros) que vinha ganhando força com o processo de mundialização financeira. O primeiro grupo, em resposta à crise dos anos 80, tentava consubstanciar um projeto neo-desenvolvimentista³⁹ voltado à redefinição e à reforma do padrão de acumulação do Modelo de Substituição de Importações (MSI), ensejando a manutenção do Estado com funções de planejamento e implantação de investimentos estratégicos em desenvolvimento tecnológico; acalentando, assim, a ideia voltada à ampliação dos mercados internos. O segundo grupo tinha como proposta de desenvolvimento a configuração de um processo de liberalização comercial e financeira, integrando o país aos movimentos de globalização dos espaços, buscando aproveitar brechas existentes para a promoção de alguns setores dinâmicos da economia nacional.

Esta defesa de um projeto neo-desenvolvimentista surgiu como uma resposta à crise do modelo de substituição de importação. Ainda se permitia ao estado exercer planejamento e implementação de investimentos estratégicos. Isto possibilitou a existência de

³⁷ Retomando a formulação gramsciana de classe para caracterizar o MLP, os autores trabalham com o conceito de bloco de poder dominante. Esse bloco de poder seria formado, em determinada conjuntura, por distintas classes, ou frações de classes, onde uma delas, a fração hegemônica, assume o papel de liderança, unificando e dirigindo, politicamente e ideologicamente, as demais classes. Assim, os interesses específicos desta classe seria reconhecido como o interesse geral do conjunto do bloco (Filgueiras e Gonçalves, 2007).

³⁸ Os autores também destacam o papel da intensa atividade política das classes fora do bloco de poder, com a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), e de cinco greves gerais entre 1983 e 1989.

³⁹ Este projeto, que não possui qualquer relação com os novo-desenvolvimentistas que serão trabalhados no capítulo seguinte, se direcionava pelo seguinte eixo: “reforma do sistema financeiro, subordinando-o ao financiamento do desenvolvimento; controle público das empresas estatais, “preservando a capacidade produtiva dos setores estratégicos fundamentais (insumos básicos, energia, petroquímica, mineração e telecomunicações), cujo desempenho eficiente é fundamental para expansão do parque industrial brasileiro” e fechando as estatais deficitárias; uma política industrial que privilegiasse os setores capazes de irradiar novas tecnologias e permitisse avançar no processo de substituição de importações; uma política de investimentos estatais que maximizasse a geração de empregos; e ‘uma nova atitude na renegociação da dívida externa’” (Documento dos Doze de 1983, BIANCHI, p. 117 *apud* FILGUEIRAS, 2006, p.182).

um eixo unificador entre os empresários e os economistas acadêmicos de oposição (heterodoxos), críticos da política econômica ortodoxa recessiva do início dos anos 80.

O Plano Cruzado (1986) e os demais planos subsequentes (Cruzado II, Plano Bresser e Plano Verão), implementados durante o Governo Sarney, foram tentativas heterodoxas de saída da crise (possíveis graças à existência deste eixo unificador) que buscavam conciliar estabilização de preços com aumento do consumo no curto prazo. Tais planos, na verdade, projetaram um padrão de acumulação neo-desenvolvimentista, sem, contudo, alcançarem êxito. Vários fatores contribuíram para o seu fracasso, principalmente, a dificuldade de obtenção de financiamento externo para cobrir os desequilíbrios no balanço de pagamentos brasileiro ampliados pelo crescimento da demanda interna que provocou a redução das exportações, afetando negativamente os saldos da balança comercial (FILGUEIRAS, 2000).

Com a derrocada dos Planos heterodoxos da segunda metade dos anos 80, principalmente do Cruzado, a crise econômica foi ampliada, estabelecendo-se um quadro de baixo crescimento econômico com elevada inflação. Esta última foi potencializada em decorrência tanto do agravamento do ajuste externo, devido aos fracassos dos planos, como das expectativas de novos congelamentos de preços.

Deste modo, o projeto de reconfiguração do modelo de substituição de importações, defendido por parte das frações industriais nacionais, ficava cada vez mais desacreditado como alternativa de combate à crise da dívida. Ao mesmo tempo, as estratégias defendidas pelos segmentos sociais dominantes, vinculados aos interesses bancário-financeiro (que vive de juros) nacionais e internacionais, ganhavam força à medida que projetava no imaginário coletivo a ideia de que a inserção brasileira no processo de globalização provocaria a melhoria das condições de vida da população (BIANCHI, 2004 *apud* FILGUEIRAS, 2006).

Nos anos iniciais da década de 90, com o governo Fernando Collor de Mello dando os primeiros passos na adoção de reformas estruturais caracterizadas pela privatização, abertura comercial e financeira, não havia ainda uma definição clara quanto ao projeto de desenvolvimento a ser seguido no Brasil. A supremacia de uma fração dominante dentre as que compunham o bloco no poder brasileiro ainda não estava definida, apesar da força, cada vez maior, da fração bancária-financeira. O Governo Collor, com suas medidas ambíguas e voluntaristas, foi, em certa medida, a representação dessa indefinição das frações do bloco no

poder, uma vez que seu modelo de gestão persistia distante de qualquer referencial claramente definido, mesmo com a maior influência da fração bancária-financeira nas políticas governamentais (FILGUEIRAS E GONÇALVES, 2007).

Para controlar a inflação, o governo Collor adotou, em 16 de março de 1990, um novo plano econômico (Plano Collor I), que se apoiou numa reforma monetária, com a substituição da velha moeda (Cruzado Novo) pela nova (Cruzeiro), congelamento de preços e salários por 45 dias com ajustes posteriores baseando-se na inflação esperada e bloqueio das aplicações financeiras. Tais medidas tinham como objetivo reduzir a liquidez da economia para cerca de 10% do PIB, já que os formuladores do Plano acreditavam que acima deste patamar os recursos financeiros se destinariam a transações especulativas e não à produção e à venda de mercadorias. Os índices de inflação despencaram inicialmente (1991), haja vista a recessão econômica decorrente do forte aperto da liquidez. Mas, com abertura das “torneiras da liquidez” (remonetização da economia), a inflação retornou a patamares elevados.

Além da tentativa de controle da inflação pela via fortemente recessiva, através do bloqueio das aplicações financeiras, o Governo Collor adotou as seguintes medidas estruturais que, para Filgueiras (2000), deram início ao projeto de “desenvolvimento” neoliberal no Brasil: implantação de um programa de privatizações das empresas estatais e de reforma administrativa do Estado; realização de uma reforma do comércio exterior pautada por uma política de liberalização brusca das importações; instituição do “câmbio livre”, a ser fixado pelo mercado, por meio de agentes econômicos credenciados pelo Banco Central a operarem nesse tipo de mercado; e implementação de um ajuste fiscal visando obter superávit operacional de 2% do PIB, através, principalmente, da redução dos gastos e investimentos públicos e da extinção de incentivos fiscais.

O fracasso das estratégias de estabilização dos preços, a brutal recessão econômica e a incapacidade estatal em arbitrar os distintos interesses das frações dominantes, associados às denúncias de corrupção generalizada na campanha eleitoral, provocaram o isolamento político do governo Collor diante de todos os segmentos sociais (empresários, trabalhadores e meios de comunicação). Aliado ao isolamento político, os inúmeros casos de corrupção e o destaque destes casos na grande mídia obriga o presidente a renunciar⁴⁰.

⁴⁰ Apesar da renúncia, o processo de *impeachment* foi aberto e concluído, levando o presidente a perder seus direitos políticos.

Itamar Franco, seu vice, assume o Governo sem um projeto definido, tendo no combate à inflação a alternativa legitimadora de seu governo. Para tanto, apoiou a elaboração de um programa de estabilização monetária e de reformas institucionais e administrativas (Plano Real) iniciado em dezembro de 1993.

O Plano Real, que consolidou o novo padrão de acumulação no Brasil, iniciado no Governo Itamar e consolidado nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), teve como objetivos fundamentais: a estabilização dos preços, buscando criar instrumentos para o cálculo econômico de longo prazo; a ampliação da abertura comercial – iniciada por Collor, impondo uma maior concorrência aos produtores internos, com o câmbio valorizado tendo papel fundamental na consecução da política comercial; o alargamento do processo de privatização, ensejando melhorar a eficiência industrial e reduzir os gargalos na infraestrutura; o estímulo ao investimento estrangeiro e a liberalização da conta de capital do balanço de pagamentos, objetivando atrair fluxo de capital externo (diretos e de portfólio), tanto para financiar os déficits de transações correntes como para financiar o próprio crescimento econômico, dado que, para os defensores da ortodoxia liberal, o Brasil não conseguiria crescer de forma sustentada devido à escassez de poupança interna; e a consecução de políticas sociais focalizadas, voltadas à eliminação da “pobreza” (FILGUEIRAS, 2000).

Para Filgueiras e Gonçalves (2007), se o Plano Collor foi um momento de consolidação político-ideológica do projeto neoliberal no interior das diversas frações das classes dominantes, com o Plano Real este bloco se fortaleceu e se consolidou. O governo FHC recoloca o projeto neoliberal nos trilhos.

Assim, de acordo com os autores, a fração hegemônica do bloco de poder dominante passa a ser exercida pelo capital financeiro internacional (representado pelos fundos de pensão, fundos mútuos de investimento e os grandes bancos dos países desenvolvidos); por grandes grupos econômico-financeiros nacionais (que sobreviveram à abertura em função de sua capacidade competitiva e/ou associação com capital estrangeiro); e o capital produtivo multinacional (associado, ou não, ao capital nacional). Em oposição a este movimento de ascensão, os grupos econômicos não financeirizados e o grande e médio capital profundamente especializado perdem espaço no bloco de poder.

Para Filgueiras (2006), o MLP em voga no Brasil, que se processou por meio de profundas mudanças adotadas por sucessivos governos (Collor, FHC e Lula)⁴¹ possui uma dinâmica macroeconômica extremamente instável e se conformou através de profundas mudanças em quatro dimensões estruturais: relação capital-trabalho; relação entre as distintas frações do capital; inserção internacional econômico-financeira do país; e a estrutura e o funcionamento de Estado.

As mudanças na relação capital-trabalho se processaram por meio da reestruturação produtiva. As correlações de forças existentes foram redefinidas com o enfraquecimento da capacidade política e de negociação da classe trabalhadora. A introdução de novos métodos de gestão do trabalho e de novas tecnologias teve um impacto negativo no mercado de trabalho. Este impacto foi reforçado pela liberalização comercial e financeira da economia e pelo longo ciclo de estagnação (que foi iniciado nos anos 80, caracterizado por taxas de crescimento baixas e instáveis).

Por conta da abertura comercial (o que empurra as empresas para um acelerado processo de reestruturação produtiva em face da concorrência) e da profunda recessão, as taxas de desemprego se elevam, atingindo 19% da população economicamente ativa na cidade de São Paulo, em 2003 (FILGUEIRAS, 2006).

Junto com o desemprego ocorre uma precarização das relações de trabalho. As empresas põe em prática uma espécie de desregulação do mercado de trabalho. Os serviços terceirizados aumentam, há um prolongamento da jornada de trabalho. O modelo é implementado com um aumento da informalidade e uma redução dos rendimentos e benefícios. Há uma redução da participação do montante total dos rendimentos do trabalho na renda nacional (de 50% para 36%) em oposição ao crescimento da participação dos rendimentos do capital, principalmente os juros do capital financeiro, e das receitas fiscais do Estado (FILGUEIRAS, 2006).

A carga tributária cresceu, passando de 25% para 37% ao final do segundo governo FHC, refletindo a política fiscal, adotada após a crise cambial de 1999, de obter elevados superávits primários para o pagamento da dívida pública. Do total da arrecadação, 27% do seu valor vem dos salários, 49% do consumo e apenas 16% dos rendimentos do

⁴¹ A ação política estatal, ao contrário do propagado pela ortodoxia liberal, foi fundamental para a consolidação deste modelo. Para Gray (1999, *apud* FILGUEIRAS, 2006), esta consolidação se deu, e se dá, com reforço e ampliação do poder estatal.

capital e outras rendas e 3% de impostos sobre a propriedade e herança (FILGUEIRAS, 2006).

Quanto às mudanças nas relações intercapitalistas, o processo se deu em direções múltiplas. Com a desregulamentação do mercado financeiro, a financeirização das empresas (começado nos anos 80) se aprofundou. Apoiado essencialmente na dívida pública, abarcou todas as frações de capital fazendo com que a lógica financeira predominasse no interior dos processos de decisão das empresas. Grandes grupos financeiros, nacionais e internacionais, fortalecem-se incentivando os grupos de origem não financeira a criar suas próprias instituições financeiras. A dominância do capital financeiro na sua relação com o capital produtivo, se expressa, de forma contundente, nas políticas econômicas implementadas e nos resultados econômicos (lucros) obtidos pelas instituições financeiras.

Em outra direção, a abertura comercial e financeira aliada com as privatizações e com a política cambial de sobrevalorização do real (posta em prática pelo primeiro governo FHC), resultou num grande movimento de centralização de capitais por meio de fusões, aquisições e incorporações. Com uma maior desnacionalização e internacionalização da economia brasileira, o capital internacional e os grupos nacionais que conseguiram se transnacionalizar aumentaram sua participação na economia e o poder político.

“O processo de desnacionalização, que acompanhou o Plano Real, foi crescente e atingiu todos os setores: indústria, comércio e serviços. Isto decorreu da natureza dos investimentos estrangeiros no Brasil, entre 1994 e 1998. De um total de US\$ 65,5 bilhões, 55,4% (US\$ 36,3 bilhões) foram para a compra de empresas brasileiras já constituídas. (...) O número de aquisições de empresas brasileiras por estrangeiros, entre 1994 e 1998, cresceu 146%, passando de 63 para 237, totalizando, no período, 676 operações - sem contar incorporações, acordos e associações. O estoque de investimentos estrangeiros, que correspondia, até 1995, a 6,11% do PIB, passou a representar, em 1998, 12,34%.” (FILGUEIRAS, 2000, p. 162)

As filiais de multinacionais que, durante o período da substituição de importações, possuíam uma autonomia relativa razoável com as suas matrizes, passam a se integrar mais estreitamente às redes corporativas, comandadas a partir dos países de origem, como fruto de um processo de terceirização em escala mundial. Com isso, redefiniram as suas articulações e encadeamentos com as eventuais cadeias produtivas nas quais participavam como um dos elos constitutivos, além de dificultarem, ou mesmo impedirem, a execução de políticas industriais por parte dos governos dos países periféricos.

A terceirização provocou novas formas de articulação entre os grandes, médios e pequenos capitais. Estas empresas passaram a compor uma rede de subcontratação de serviços e mão-de-obra. Esta rede tornou-as aliadas e sócias no processo de precarização do trabalho.

Quanto às mudanças na inserção nacional, o processo começou com a abertura comercial (com a queda das tarifas de importação) e da desregulamentação financeira (integrando o mercado financeiro nacional aos movimentos de capitais do mercado financeiro mundial). Com este novo cenário o país passou a ser importador líquido de bens e serviços, o que implicou em elevados saldos negativos na conta de transações correntes. Este saldo foi financiado por superávits na conta capital, que se elevou consideravelmente por meio das privatizações, das aquisições de empresas nacionais por capital estrangeiro e dos fluxos de capital financeiro. Assim o balanço de pagamentos ficava equilibrado.

Ao final desse primeiro Governo FHC, o déficit da balança comercial acumulado (1994/1998) chegou a atingir US\$ 23,7 bilhões, enquanto o déficit acumulado em transações correntes, no mesmo período, atingiu US\$ 110 bilhões. Considerando-se apenas o ano de 1998, este último déficit foi de US\$ 33,6 bilhões, correspondendo a 4,5% do PIB, quando em 1994 o mesmo era de apenas US\$ 1,8 bilhão. Essa situação insustentável desembocou na desvalorização cambial de 1999, a partir da qual esses déficits iriam, então, se reduzir ano a ano. (FILGUEIRAS, 2006, p. 192)

Depois de crises internacionais sucessivas e com a suspensão do processo de privatizações esta lógica se redefiniu. Com a crise cambial de 1999, ocorrida no início do segundo governo FHC, a obtenção de elevados superávits na balança comercial passava a ser condição para a remuneração do capital financeiro internacional. Além dos superávits primários, era necessário que o país pegasse estes recursos e trocasse por dólares para serem remetidos à circulação internacional do capital.

No segundo Governo FHC (1999-2002), após a desvalorização cambial do início de 1999, a Balança Comercial acumulou US\$ 13,9 bilhões, reduzindo em mais de 20% o saldo negativo (US\$ 80,5 bilhões) da Conta de Transações Correntes. No Governo Lula (2003-2005), em razão de condições internacionais muito favoráveis a partir de 2003, a Balança Comercial já acumulou um superávit de mais de US\$ 90 bilhões, enquanto a conta de Transações Correntes acumulou um saldo positivo de quase US\$ 30 bilhões. (FILGUEIRAS, 2006, p.192)

Com a abertura comercial e as privatizações, assistiu-se a um processo de desindustrialização (redução da participação da indústria na economia nacional) e

especialização regressiva (redução relativa do peso dos setores intensivo em capital e tecnologia e ampliação dos setores intensivos em mão-de-obra). Os setores intensivos em capital foram os mais afetados pela abertura comercial e pela sobrevalorização do câmbio. Já os setores intensivos em mão-de-obra e recursos naturais foram menos afetados.

Quanto às mudanças na estrutura e no funcionamento do Estado, o processo de desregulamentação, com a quebra dos monopólios e as privatizações, reduziu significativamente a presença do Estado nas atividades diretamente produtivas. Este processo deu origem a grandes grupos oligopolistas privados, enfraquecendo grupos regionais tradicionais.

As privatizações contribuíram decisivamente para o processo de centralização de capital e desnacionalização da economia. Estes processos de privatização contaram com a participação central do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de fundos de pensão.

A reforma administrativa posta em prática pelo modelo utilizou-se de mecanismos de demissão em massa de servidores públicos (por meio dos Programas de Demissão Voluntária – PDV) e permitiu um aumento de contratação de “servidores públicos” não concursados. Flexibilizou também as relações trabalhistas do setor público e reduziu benefícios e direitos com o objetivo de se alcançar o equilíbrio fiscal.

Na reforma administrativa, a questão básica foi a separação dos diversos segmentos do Estado de acordo com as denominadas funções ‘próprias’ de Estado e as ‘outras’, abrindo, assim, a possibilidade da terceirização de uma série de atividades na área social para a atuação de empresas privadas. Isto está associado à questão da estabilidade do funcionalismo, identificada como o empecilho fundamental para ajustar as contas públicas, em especial dos estados e municípios. Assim, aprovou-se a possibilidade de demissão por excesso de quadros – quando os salários pagos ultrapassarem mais de 60% das receitas – e por ineficiência (FILGUEIRAS, 2000, p.111).

A instituição de elevados superávits primários (principalmente após o segundo Governo FHC) levou ao crescimento da carga tributária. Este crescimento se processou por meio da criação de novas contribuições e elevação das alíquotas das contribuições já existentes (pois as contribuições pertencem totalmente à união, não são divididas para os outros entes federativos).

A retirada do Estado de setores estratégicos da atividade econômica, juntamente com o agravamento de sua fragilidade financeira, a redução de sua capacidade de

investimento e a perda de autonomia da política econômica, enfraqueceu o seu poder de planejamento, regulação e indução do sistema econômico.

O crescimento acelerado da dívida pública, por conta dos encargos financeiros elevadíssimos, junto com a livre mobilidade dos fluxos de capitais, é parte central da subordinação da política macroeconômica aos interesses do capital financeiro, ao mesmo tempo em que modificou a presença dos interesses das distintas classes e frações de classe no interior do Estado.

A Dívida Líquida do Setor Público saiu de U\$S 153 bilhões, em 1994, para quase U\$S 1 trilhão ao final do terceiro ano do Governo Lula. Nesses últimos três anos foram pagos mais de U\$S 400 bilhões de juros; apesar disso, seu valor absoluto só fez crescer e o seu valor em relação ao PIB reduziu muito pouco, em virtude, principalmente, do processo de revalorização do real a partir de 2003. Com relação ao orçamento da União, por exemplo, a criação de um instrumento como a Desvinculação de Receitas da União (DRU), permite desvincular 20% do montante total das receitas, possibilitando uma transferência crescente de recursos da população, que deveria ir para educação, saúde, previdência social, estradas etc, para o pagamento dos juros da dívida pública (FILGUEIRAS, 2006, p.195).

Portanto, o resultado de todas essas mudanças foi o de renovar a dependência tecnológica e financeira do país, aumentando a sua vulnerabilidade externa e a fragilidade financeira do Estado. É da natureza do MLP a reiteração permanente dessa vulnerabilidade e fragilidade, como condição de reprodução do capital financeiro. Assim, a dinâmica do modelo é, intrinsecamente, instável.

5 O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO E O GOVERNO LULA

Durante boa parte do século XX (da Era Vargas até à década de 80), a ideologia nacional-desenvolvimentista (ou, os “velhos” desenvolvimentistas) foi hegemônica dentro do pensamento econômico brasileiro. Como discutido no Capítulo 3 desta dissertação, o grande influenciador desta ideologia foi Celso Furtado, que interpretava o subdesenvolvimento brasileiro como resultado de estruturas históricas derivadas da formação do mercado mundial desde a expansão marítima e comercial europeia, de modo que a divisão internacional do trabalho teria desenvolvido mecanismos de extração do excedente econômico produzido na periferia e canalizado para o centro, criando condições estruturais e sistêmicas de assimetria nas relações internacionais. Assim, as forças de mercado, deixadas ao sabor da sua própria lógica, não seriam capazes de reverter tal quadro de subdesenvolvimento. Seria necessária, portanto, a firme atuação de um agente externo ao mercado para o rompimento dos elos de dominação econômica, política e cultural que ligam a periferia ao centro. O Estado, portanto, teria um papel crucial neste movimento planejando e executando programas de desenvolvimento.

Tendo o seu auge nos anos de 1950 e 1960, os debates dos desenvolvimentistas abordavam palavras-chaves, tais como: Estado, planejamento, industrialização, modernização, urbanização, povo, nação, superação da pobreza e do subdesenvolvimento. Para Bielschowsky (1996, p.33), o desenvolvimentismo é “o projeto de superação do subdesenvolvimento através da industrialização integral, por meio do planejamento e decidido apoio estatal”.

Os anos 80 do século XX marcam o declínio do pensamento desenvolvimentista no Brasil. Como visto no Capítulo 4, foi neste período que o país viveu sua crise da dívida, como consequência das políticas econômicas adotadas pelos governos de Reagan e Thatcher (agora sob a dominância financeira). Esta crise foi a oportunidade para que as ideias liberais voltassem à ordem do dia. Visto o fracasso dos planos heterodoxos, a ideologia neoliberal passou a dominar a política econômica do governo brasileiro durante os anos 1990. Reformas foram implementadas na economia e, junto com o Plano Real, o projeto neoliberal foi consolidado no país.

O projeto neoliberal implementado no Brasil resultou em persistentes desequilíbrios macroeconômicos, redução dos direitos sociais, aumento do desemprego

estrutural e do pauperismo relativo. O principal exemplo dos resultados trágicos deste projeto na América Latina foi a crise da Argentina em 2001. Por conta da conjuntura de baixo crescimento, aliada a um custo social muito alto, os governos que se identificavam com a ideologia neoliberal começam a perder espaço para os governos que se denominavam progressistas e prometiam romper com a lógica liberal. No Brasil, a eleição de Lula em 2002 para a presidência da república representava esta promessa.

É neste contexto, no início do século XXI, que surge no pensamento econômico brasileiro autores que se autodenominam de novos-desenvolvimentistas, embalados pela promessa de um governo desenvolvimentista.

5.1 O Novo-Desenvolvimentismo

Em 2004, Luiz Carlos Bresser-Pereira (curiosamente executor e mentor da Reforma Administrativa do governo FHC, que implementou o modelo neoliberal de Estado no Brasil) publicou um artigo no jornal *Folha de São Paulo* intitulado “O Novo Desenvolvimentismo”⁴². Neste artigo, o autor afirmava:

Desenvolvimentismo é estratégia nacional de desenvolvimento. O Brasil precisa de um novo desenvolvimentismo não porque o antigo fosse equivocado, mas porque encontra-se em um estágio diferente de desenvolvimento, vive uma nova realidade, e enfrenta novos desafios. Quais as diferenças fundamentais do novo desenvolvimentismo em relação ao antigo? E quais suas diferenças com a ortodoxia convencional? (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 2)

O autor critica a ortodoxia convencional (o pensamento único de ideologia neoliberal), pois ela teria levado toda a América Latina ao desastre (enquanto os países asiáticos que resistiram a esta ortodoxia estavam se desenvolvendo de forma acelerada). Faz uma breve diferença entre o velho e o novo desenvolvimentismo (protecionismo, intervenção do Estado na economia e estabilidade econômica) e pontua questões críticas a ortodoxia convencional (no que tange às estratégias de desenvolvimento).

⁴² Bresser-Pereira continuou a tratar do tema em artigos posteriores e, em 2006, publica o artigo “O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional”, onde apresenta suas ideias de maneira mais fundamentada. Em 2011, publica “Crônica do Novo Desenvolvimentismo e Sua Macroeconomia Estruturalista” propondo políticas macroeconômicas para a implementação do novo desenvolvimentismo no Brasil.

Em 2005, João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel organizam o livro “Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social”, onde reúnem vários artigos de um conjunto de pesquisadores do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) e de outras instituições. Os temas das relações entre Estado e mercados e os temas do crescimento e da distribuição mais equitativa do produto aparecem como centrais para um novo projeto de desenvolvimento. Portanto, as principais sínteses teóricas sobre o novo-desenvolvimentismo encontram-se no referido livro de 2005 (Sicsú, Paula e Michel, 2005) e em Bresser-Pereira (2006, 2011).⁴³

Estes autores novo-desenvolvimentistas se identificam com a escola pós-keynesiana e se aliam com as ideias dos neoestruturalistas. Os pós-keynesianos (ou keynesianos americanos) surge no final dos anos 70 com uma crítica à Síntese Neoclássica. Para estes autores (entre eles, Paul Davidson e Hyman Minsky), a leitura que os velhos keynesianos fizeram da Teoria Geral de Keynes foi incorreta e incompleta. O aspecto fundamental do pensamento keynesiano estaria na análise dos efeitos da existência da incerteza não probabilística sobre o comportamento e as decisões dos agentes econômicos, em particular, as decisões sobre a determinação do ritmo e da forma na qual a riqueza é acumulada, diferente do que pensava os velhos keynesianos (enfatizando a análise dos efeitos macroeconômicos da existência de rigidez de preços e/ou salários nominais).

O pensamento neoestruturalista cepalino se refere ao sucessor da escola cepalina. Em 1989, F. Fajnzylber lança sua interpretação sobre o esgotamento do modelo de substituição de importação, em: “*Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’*” (*Cuadernos de la CEPAL, no 60*). Para o autor, nenhum país latino-americano conseguiu êxito em associar crescimento econômico com equidade social.

⁴³ Para Mattei (2011), além destes dois “grupos”, pode-se considerar ainda um terceiro “grupo” de novo-desenvolvimentistas, ligados ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que, a partir de 2006/2007, sob a liderança de Marcio Pochmann, passou a se inserir no debate produzindo textos, estudos e livros sobre o tema. Porém, em termo teórico propriamente dito, a contribuição deste grupo fica relativamente à margem em comparação com os mencionados.

Mais recentemente, com o lançamento da Rede Desenvolvimentista (redeD) em 2012, uma parceria entre um grupo de economistas da Unicamp e o IPEA, passa-se a fazer uma distinção entre o grupo ligado à Bresser-Pereira, FGV-SP, considerados de novo desenvolvimentistas, e o grupo com origem na Unicamp e na UFRJ, considerados social-desenvolvimentistas.

De acordo com Carneiro (2012), o primeiro grupo privilegia as dimensões macroeconômicas e subordinam as políticas de desenvolvimento a elas. Para o segundo grupo, o social seria o eixo do desenvolvimento e isto se daria pela centralidade do mercado interno via a ampliação do consumo - de bens públicos e privados - das massas. Nessa vertente se propõe a subordinação das políticas macroeconômicas às de desenvolvimento e o maior peso do Estado. Porém, nota-se que a importância do mercado interno é quase que totalmente negligenciada por este grupo nos seus primeiros textos analisados nesta dissertação.

Ao apresentar este diagnóstico, o trabalho de Fajnzylber aponta para a hipótese de não poder haver desenvolvimento sem equidade. A promoção da equidade não se deve à necessidade econômica de facilitar a realização do capital, mas sim à necessidade política de formar uma “nova aliança” para fortalecer e democratizar o Estado nacional na América Latina. Na mesma linha neoestruturalista, a CEPAL publica em 1990 o texto *Transformação produtiva com equidade*⁴⁴.

Para Sicsú *et. al.* (2005), o novo-desenvolvimentismo seria uma alternativa às políticas neoliberais e ao “velho desenvolvimentismo” (o nacional-desenvolvimentismo) definido, por eles, como uma industrialização dirigida pelo modelo de substituição de importações, que tinha a proteção do mercado interno como base e grande intervenção estatal no setor de infraestrutura e na produção de insumos básicos. O nacional-desenvolvimentismo merecia passar por uma revisão das suas medidas de promoção do desenvolvimento econômico e social, pois a realidade mudou muito, desde o período áureo daquela tradição clássica.

Para os autores, o termo desenvolvimentismo foi uma expressão que marcou no passado, mas que, com as transformações sociais ocorridas nestas últimas décadas, tornou-se antiquado, anacrônico. Logo, seria preciso substituí-lo, e dar-lhe um sentido conceitual inovador, adequado às configurações do capitalismo contemporâneo. Para novos tempos, uma nova teoria; para novos desafios, um novo projeto nacional.

O novo-desenvolvimentismo, na visão dos autores, pode ser caracterizado em quatro teses:

(1) não há mercado forte sem Estado forte; (2) não haverá crescimento sustentado [...] sem o fortalecimento do Estado e do mercado e sem implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (3) mercado e Estados fortes somente serão construídos por um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento com equidade social; e (4) não é possível [reduzir] a desigualdade sem crescimento econômico a taxas elevadas e continuadas (SICSÚ *et al.*, 2005, p. 35)

Portanto, o principal objetivo dos novos-desenvolvimentistas seria o de construir um projeto nacional de crescimento econômico combinado com uma melhora significativa

⁴⁴ Para Carcanholo (2006), este texto é o momento paradigmático da adesão da CEPAL ao receituário neoliberal, que deixou de ser uma alternativa heterodoxa capaz de auxiliar as classes subalternas do continente na sua luta contra o subdesenvolvimento.

nos padrões distributivos do país. A consecução deste objetivo passa, necessariamente, por um determinado padrão de intervenção do Estado na economia e na “questão social”, principalmente no que se refere à redução da incerteza inerente às economias capitalistas.

Para os autores, o “Estado forte” é aquele capaz de regular os mercados, pois rejeitando o axioma neoliberal, não acreditam que a racionalidade individual nos mercados produz sempre o melhor resultado para a sociedade. Já um “mercado forte” é aquele capaz de abrigar empresas grandes e pequenas, que mantenha aberto o acesso à concorrência, e que assegure a igualdade de oportunidades aos produtores e consumidores, condição essa que não pode ser garantida pelo próprio mercado (por conta da lógica capitalista), mas apenas pela regulação estatal.

As incertezas da economia capitalista são potencializadas na periferia do mercado mundial. A ênfase dos novo-desenvolvimentistas quanto à incerteza da economia recai sobre a vulnerabilidade externa estrutural das nações subdesenvolvidas, considerada o fator essencial desta incerteza. As economias periféricas são periodicamente assoladas por crises cambiais. Tais crises, em sua maioria, têm como estopim a fuga de capitais especulativos para os países centrais. Esta fuga de capitais desencadeia uma série de processos macroeconômicos — altas das taxas de câmbio e de juros, inflação, crise do balanço de pagamentos — que, no final da cadeia dos eventos, impacta no quadro social do país, particularmente nas classes subalternas.

As políticas econômicas novo-desenvolvimentistas não se satisfariam, portanto, apenas com a “estabilidade monetária”, objetivo primordial das políticas neoliberais. Diferentemente, seu objetivo é a “estabilidade macroeconômica”. De acordo com os autores, este é um conceito mais abrangente de redução de incertezas relativas à demanda futura, criando um ambiente estável para a tomada de decisões de investimento privado. Isto inclui tanto a regulação estatal das taxas de juros, do câmbio e dos salários, quanto a redução da vulnerabilidade externa para defender a economia de choques externos e da volatilidade dos fluxos de capitais estrangeiros mediante uma taxa cambial administrada e a imposição de controles de capitais, caso necessário – o que Sicsú (2005) chama de “blindagem da conta de capital”.

Sicsú et al. (2005) afirmam que uma crise cambial produz desequilíbrio nas principais variáveis macroeconômicas, aumentando o grau de incerteza na economia. Assim, reduz-se a previsibilidade do cálculo econômico de rentabilidade dos capitalistas. Os grandes investidores, então, tendem a reter seus saldos monetários em portfólios financeiros,

retirando-os da chamada economia real. O entesouramento da moeda tem um impacto negativo no pleno emprego da economia, pois nem toda renda recebida é gasta. Assim, a economia da nação opera, no jargão dos economistas keynesianos, em pontos de equilíbrio com desemprego, com consequências diretas na renda dos trabalhadores. De outro modo, o mercado, sem qualquer tipo de interferência externa nas escolhas privadas dos agentes econômicos, inevitavelmente promove o desemprego involuntário das classes assalariadas. Para reverter esta situação, cabe ao Estado intervir na economia.

A função do Estado, no entendimento dos autores, é a de atuar no incentivo ao direcionamento dos ativos financeiros privados, retidos pelos investidores em momentos de turbulência econômica, política e social, para o investimento produtivo, criando renda e emprego para a população em geral.

A política keynesiana está relacionada à implementação de políticas econômicas que objetivam aumentar, em algum grau, a demanda agregada, de modo a criar um ambiente estável que estimule os empresários a efetuarem novos investimentos. De fato, o nível de emprego e a utilização da capacidade produtiva dependem crucialmente dos determinantes da demanda agregada, em particular das decisões de investimento. Em outras palavras, a política econômica deve afetar o investimento agregado privado, criando um ambiente seguro que estimule os empresários a fazerem escolhas mais arriscadas — mas que gerem lucros e mais empregos — em vez de acumularem ativos líquidos. Assim, a “boa” política é aquela que os empresários são estimulados a investir em ativos de capital. (DE PAULA, 2008, p. 220)

Quanto à vulnerabilidade externa, os autores defendem a blindagem da economia utilizando o controle dos fluxos externos de capital, não incorrendo em quebras de contrato ou desrespeitando os estatutos do FMI (SICSÚ *et al.*, 2005). O controle de capital deve vir acompanhado de outras medidas de política econômica, como a fixação da taxa de câmbio, a redução das taxas de juros, acúmulo de reservas internacionais, ampliação do crédito bancário e uma política fiscal expansionista. Utilizando somente uma medida tópica — no caso, a blindagem externa da economia — não se mudará o quadro de incerteza.

Este novo modelo de política econômica, inclui medidas fiscais, cambiais e monetárias keynesianas e desenvolvimentistas. Além das políticas econômicas tradicionais, uma série de medidas é indicada, como a constituição de um sistema avançado de educação básica e de inovação tecnológica, mecanismos endógenos e privados de financiamento do investimento produtivo e a segurança jurídica dos contratos e da propriedade privada. Tudo

isto aliado à existência de um empresariado nacional forte, considerado pelos autores um dos pilares do projeto novo-desenvolvimentista.

A ausência de uma burguesia nacional forte é um dos aspectos críticos no estabelecimento de uma estratégia nacional de desenvolvimento no Brasil. Além da falta de uma política estatal mais efetiva e de longo prazo que favorecesse a empresa privada nacional no processo de desenvolvimento industrial, o “protecionismo tarifário generalizado e sem tempo determinado para acabar” não estimulou o processo de aprendizagem das empresas nacionais. Isto ocorreu porque não foi acompanhado de um processo concomitante de geração de exportações e de desenvolvimento tecnológico. Em outras palavras, o processo de substituição de importações no Brasil não requereu a absorção e o desenvolvimento tecnológico, contribuindo para inculcar no empresariado industrial brasileiro “uma mentalidade protecionista” (SICSÚ et al, 2007, p. 11)

Assim, fazendo um contraponto ao “velho desenvolvimentismo”, os autores afirmam que, no caso brasileiro, a substituição de importações não foi acompanhada de absorção tecnológica e pôs no empresariado doméstico uma mentalidade protecionista, devido ao fato do protecionismo tarifário ter sido generalizado e temporalmente ilimitado.

As questões da competitividade internacional e da equidade interna se fortalecem nesta análise da experiência histórica, que se considera parcialmente malsucedida devido à inexistência de uma associação entre o protecionismo e uma incorporação robusta do progresso técnico. Concordando com Fajnzylber (1989) e Cepal (1990), os autores apontam essa baixa incorporação do progresso técnico como característica comum aos processos de industrialização na América Latina, resultando uma reduzida elevação da produtividade e um crescimento sem equidade social. Para os autores, esta falta de incorporação do progresso técnico é a principal causa do comportamento espasmódico do crescimento e da competitividade em toda a região.

A intervenção do Estado na economia não é entendida pelos autores como uma intromissão indevida do setor público na iniciativa privada (tal qual ocorrera no velho desenvolvimentismo). Os novos-desenvolvimentistas defendem a tese de que a construção de uma economia de mercado forte depende da existência de um Estado forte, não no sentido de produzir bens e serviços diretamente a partir de empresas estatais, mas atuando como uma instância reguladora das atividades econômicas. O Estado seria uma espécie de ente político promotor de condições propícias para o capital investir seus recursos financeiros e gerar emprego e renda para a população em geral.

O combate à exclusão social, nos termos propostos pelos autores, passa necessariamente pelo crescimento econômico a taxas acima de 5% (Da SILVA e MICHEL, 2005). O principal meio para a redução das desigualdades sociais, dizem os novo-desenvolvimentistas, são as políticas econômicas de corte keynesiano — controle de capital, expansão do gasto público, câmbio fixo e redução das taxas de juro — e a promoção da equidade social, entendida como igualdade de oportunidades. Para eles, o crescimento econômico é o principal fator para a redução das desigualdades sociais. “O crescimento econômico deve ser tratado como o principal objetivo da política econômica para minorar o problema estrutural de desigualdade no Brasil” (Da SILVA e MICHEL, 2005, p.179).

As políticas sociais são consideradas medidas necessárias; os autores enfatizam a necessidade de adotar políticas sociais universalizantes para a inclusão social de segmentos desfavorecidos da sociedade. Eles fazem fortes críticas aos atuais programas assistencialistas e emergências de política social do governo brasileiro, como políticas de renda mínima (Sicsu et. al., 2007, p.523), que, segundo eles, se mostram insuficientes para minorar o quadro distributivo da economia nacional.

Políticas sociais – como políticas de renda mínima - também isoladas da retomada do crescimento podem se revelar incapazes de garantir uma maior igualdade e, talvez mais grave, podem se transformar em meras políticas assistencialistas, com todos os riscos políticos inerentes a estes processos. Políticas “ativas” de emprego – entendidas como todas aquelas que ampliam os mercados ou elevam a produtividade – só podem cumprir plenamente as funções para os quais foram concebidas quando existe demanda pelas atividades que promovem. Por fim, programas de qualificação e capacitação de mão de obra podem ser fundamentais no atual estágio de desenvolvimento tecnológico, mas não se deve ignorar os problemas do lado da demanda por trabalho, que depende, por sua vez, crucialmente da demanda efetiva da economia (SICSÚ *et al.*, 2007, p.21)

Os autores destacam a dimensão política do processo de desenvolvimento, incluindo como condição necessária a existência de um projeto nacional, expressando o sentimento de nação. Essa dimensão política se baseia na experiência histórica dos países hoje desenvolvidos e de seus sucessores leste-asiáticos, tendo como diretiva que a ligação entre os mercados nacionais e os internacionais deve trazer ganhos substanciais em termos de divisas, conhecimentos, empregos e bem-estar para o país.

Nenhum país se desenvolveu ou se mantém desenvolvido - tal como os Estados Unidos, a França ou a Alemanha - ou entra em rota de desenvolvimento -

tais como alguns países asiáticos - sem um projeto claro que expressasse o sentimento de nação. O sentimento nacionalista reforça um projeto de desenvolvimento, particularmente no mundo atual em que as finanças e os negócios estão, em grande parte do mundo, integrados. Nacionalismo significa tão somente um conjunto de atitudes de governos e cidadãos com o objetivo de defender o capital e o trabalho do seu país no mundo em que empresas competem por novos mercados e em que capitais financeiros buscam, além de suas fronteiras, aumentar a sua rentabilidade exigindo menores riscos - ou seja, um projeto de desenvolvimento que atenda os interesses nacionais, e que permita uma inserção soberana do país na economia internacional. (SICSÚ *et al.*, 2007, p. 18)

Na visão de Bresser-Pereira (2006) o novo-desenvolvimentismo é apresentado como um “terceiro discurso”: uma estratégia nacional de desenvolvimento alternativa ao “populismo” latino-americano e à ortodoxia convencional, representada pelas análises, diagnósticos, reformas e políticas do Consenso de Washington. Esta nova estratégia seria também “uma retomada da ideia de nação no Brasil e nos demais países da América Latina”. Isso reafirma a importância da dimensão política do Estado-nação para o novo-desenvolvimentismo, ao mesmo tempo em que se delinea a América Latina como área geopolítica de sua aplicação, seguindo a referência tradicional do pensamento estruturalista-cepalino.

O autor faz uma oposição entre as proposições da chamada Ortodoxia Convencional⁴⁵ e as propostas defendidas pelos novos-desenvolvimentistas. Toda estratégia emanada da escola convencional pressupõe que a retomada do desenvolvimento se dê apenas pelo caminho do crescimento com poupanças externa e pela abertura da conta capital. Para o autor, a ortodoxia convencional:

quer fortalecer o mercado pelo enfraquecimento do Estado, como se houvesse um jogo de soma zero entre as duas instituições... na verdade é a reação prática contra o crescimento do aparelho do Estado...é a ideologia de direita, dos mais poderosos, da alta burguesia e da alta tecnoburocracia (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 17)

O autor considera também que a ortodoxia convencional só recentemente passou a considerar as instituições como relevantes. Entretanto, essas instituições adquirem valor

⁴⁵ “A Ortodoxia Convencional é constituída pelo conjunto de teorias, diagnósticos e propostas de políticas que os países ricos oferecem aos países em desenvolvimento, tendo como base a teoria econômica neoclássica, mas não se confundindo com ela porque não é teórica, mas abertamente ideológica e voltada para as propostas de reformas institucionais e políticas econômicas. Sua origem está em Washington onde estão o Tesouro dos EUA e as duas agências subordinadas a este: o FMI e o Banco Mundial” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 16)

apenas na perspectiva de que sejam garantidos os contratos e o bom funcionamento dos mercados. Assim, a ortodoxia apresenta uma proposta bem simplista: “basta que as instituições garantam a propriedade e os contratos, ou mais amplamente, o bom funcionamento dos mercados, que estes promoverão automaticamente o desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 17).

Na questão da reforma do Estado, a ortodoxia vê nela, de acordo com o autor, a oportunidade de reduzir seu papel junto à sociedade. No âmbito do mercado de trabalho, ela defende a flexibilidade das relações trabalhistas como meio para retirar direitos dos trabalhadores e, com isso, precarizar a força de trabalho, pagando baixos salários.

Quanto às políticas econômicas, as grandes diferenças afloram entre a sabedoria convencional e os novos-desenvolvimentistas, principalmente nos instrumentos promotores da estabilidade macroeconômica, que para os últimos vão muito além da garantia de superávits primários, de um papel único do Banco Central de controlar a inflação, via mecanismo da taxa de juros.

A partir dessa contraposição, o autor define uma agenda desenvolvimentista para o país. Altera-se a concepção de estabilidade macroeconômica, destinando outras funções às políticas econômicas e às próprias instituições e propõe-se uma nova agenda de desenvolvimento, elencando elementos do “velho” desenvolvimentismo e adicionando-se a ele elementos do novo-desenvolvimentismo.

Ao diferenciar entre o “velho” e o novo desenvolvimentismo, Bresser-Pereira repete o argumento da competitividade tal qual Sicsú et al. (2005), porém, desloca seu enfoque para a necessidade de adoção do modelo exportador seguido pelos países do Leste Asiático. Desse modo, o novo-desenvolvimentismo rejeita o protecionismo perene e o crescimento via demanda oriunda de um déficit público crônico. Para o autor, tais características do “velho” desenvolvimentismo não teriam sido defendidas por seus formuladores, Prebisch, Furtado e Inácio Rangel, mas por seus seguidores.

Para Bresser-Pereira (2006), a dependência da poupança externa (déficit em transações correntes – um dos tripés do desenvolvimento da ortodoxia convencional) deve ser evitada, e os ingressos de divisas decorrentes de investimento estrangeiro direto devem se destinar a atender à demanda cambial do investimento nacional no exterior ou para o aumento de reservas. Para alcançar seus três objetivos, o novo-desenvolvimentismo deve: controlar as

despesas e os déficits do governo, logrando uma poupança pública para financiar o investimento estatal; dotar o Banco Central de um duplo mandato, adicionando ao controle da inflação o equilíbrio do balanço de pagamentos, e empregando, para tanto, dois instrumentos, a taxa de juros e a taxa cambial; e administrar a taxa de câmbio de modo a dar competitividade às exportações e controlar as importações; os controles de capitais serão impostos quando necessário (aqui, fica claro que a taxa de câmbio é um dos principais instrumentos para a promoção do desenvolvimento).

Durante a vigência do “velho” desenvolvimentismo houve certa tolerância com a inflação, ao mesmo tempo em que se procurou crescer com déficits públicos, os quais causaram graves distorções já na década de 1980. O novo desenvolvimentismo defende tanto o equilíbrio fiscal quanto o controle rigoroso da inflação.

Tanto o novo desenvolvimentismo quanto a ortodoxia convencional querem o controle firme das contas públicas, mas, no caso da ortodoxia convencional, a medida fundamental é a do superávit primário. Com isso, procura-se assegurar que a relação dívida/PIB não aumente, e os credores fiquem assegurados. O novo desenvolvimentismo é mais ambicioso: quer controlar o déficit público e, mais do que isto, lograr uma poupança pública positiva que financie, senão totalmente, grande parte dos necessários investimentos públicos. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 21)

Mostrando preocupação por aspectos do setor externo para a estratégia de novo-desenvolvimentista, Bresser-Pereira faz uma adaptação da temática criada sob o nome de “doença holandesa”. Originalmente, este tema versa sobre uma situação inicial em que se descobre um recurso novo e de alto valor da exportação em um país - como petróleo ou gás - modificando o equilíbrio da taxa de câmbio no sentido de uma apreciação permanente. Nesses casos, há perigo de desindustrialização e especialização produtiva regressiva, já que a nova taxa de câmbio equilibra a conta corrente num nível que inviabiliza a produção de outros bens comercializáveis mesmo que se utilize tecnologia de ponta na região afetada.

Em Bresser-Pereira e Gala (2007) formaliza-se a nova interpretação, centrando no aspecto da poupança externa. Os autores fazem uma crítica à estratégia de crescimento com poupança externa. O que ocorreria geralmente seria a substituição de poupança interna por externa, com a entrada de capitais servindo, de fato, como um canal de financiamento de consumo em proporções significativas. Os autores defendem que o crescimento se baseie em

poupança interna, neutralizando a tendência estrutural que identifica de sobrevalorização cambial.

Para os autores, a taxa de câmbio tem um peso central na política novo-desenvolvimentista, pelo seu papel nas crises cíclicas de balanço de pagamentos de economias com menor produtividade. Em oposição ao ultra-liberalismo (que defende uma taxa de câmbio flexível e abertura da conta de capitais (com ajustamento automático do balanço de pagamentos), os autores defendem que se crie uma “taxa de câmbio de equilíbrio industrial” por meio da intervenção do governo:

"Uma taxa de câmbio [competitiva] em um país que não sofra da doença holandesa (são raros os países em que isto ocorre se utilizarmos o conceito amplo de doença holandesa) é a taxa câmbio que equilibra intertemporalmente a taxa de câmbio: a taxa de câmbio de “equilíbrio corrente”; nos demais países, é a taxa que viabiliza setores econômicos comercializáveis produzindo bens e serviços com utilização da tecnologia mais avançada no mundo, é a taxa de equilíbrio industrial.”(BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010, p. 7)

Deste modo, para os autores haveria dois fatores que levariam a taxa de câmbio à sobrevalorização relativa: a doença holandesa propriamente dita e os fluxos de capitais atraídos por lucros e juros mais altos.

Em relação a teorias mais convencionais, entretanto, os autores afirmam que a doença holandesa não explica a diferença, já que atua até levar a taxa de câmbio ao equilíbrio em transações correntes. O fator que aprofundaria a níveis ainda maiores seria o fluxo de capitais, por motivos econômicos e por políticas econômicas equivocadas, como a estratégia de crescimento com poupança externa, âncora cambial (aberta ou disfarçada em política de metas de inflação restrita).

A principal proposta de ação gira em torno de administração da taxa de câmbio cobrando imposto às commodities de exportação (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010), que deveria ser destinado a um fundo soberano ou superávits fiscais. Esta corrente dentro do novo-desenvolvimentismo não é passiva em relação à liberalização financeira, mas a ênfase maior, apesar de abrir a possibilidade de controle de capitais, é à gestão do câmbio.

O debate novo-desenvolvimentista que surgiu no pensamento econômico brasileiro no começo do século XXI é louvável. Este debate serve de contraponto ao domínio do pensamento único da ortodoxia liberal que vem predominando nos cursos de economia

desde o final dos anos 80. Porém, alguns autores não ortodoxos tecem críticas às ideias novo-desenvolvimentistas.

5.2 Visões críticas do novo-desenvolvimentismo

Castelo (2010) considera o novo-desenvolvimentismo como a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. Uma espécie de *estruturalismo desestruturado*. O autor faz uma análise crítica do pensamento novo-desenvolvimentista em três eixos: as funções históricas do Estado burguês, a dinâmica das lutas das frações de classe da burguesia e a integração dos aspectos sociais aos modelos heterodoxos de desenvolvimento.

Resgatando a concepção de estado burguês em Marx (um estado funcional ao capital na garantia de certos pressupostos legais para a acumulação de capital derivada da exploração das classes subalternas), o autor afirma que o novo-desenvolvimentismo, tal qual o “velho”, trata o estado como um ente político-administrativo universal, acima dos interesses particulares das diferentes classes sociais. Assim, a conciliação entre capital e trabalho tendo em vista o “interesse nacional” ficam abstratamente colocada acima dos conflitos de classes.

Assim, os novo-desenvolvimentistas não questionam a natureza do poder do estado capitalista, nem sua estrutura classista. Eles questionam a forma concreta de atuação do estado em favor dos rentistas. Da mesma forma que o “velho” desenvolvimentismo, o estado deve operar em comunhão com a burguesia nacional e os trabalhadores, pois supõe que ambos teriam a ganhar sob o signo da acumulação capitalista de base produtiva.

Para Castelo (2010) esta contraposição que os novos-desenvolvimentistas fazem entre a burguesia produtiva e a burguesia rentista é questionável. As propostas de política econômica e reformas políticas novo-desenvolvimentistas objetivam reduzir as incertezas do cenário macroeconômico e atrair os excedentes de capital aplicados na esfera financeira para ser investido nos processos produtivos, gerando emprego e renda para os trabalhadores. Assim, pode-se supor que exista um conflito distributivo e de interesses interno às classes dominantes, divididas entre frações rentistas e industriais. Enquanto os primeiros lucram com operações financeiras, gerando exclusão social, os segundos lucrariam com investimentos produtivos, gerando, de acordo com as premissas macroeconômicas keynesianas, renda e riqueza para as classes burguesa e trabalhadora.

Para fazer a crítica a esta falsa contraposição entre a burguesia industrial e a burguesia rentista o autor resgata o conceito de capital financeiro em Hilferding: o capitalismo, desde fins do século XIX, opera uma crescente concentração e centralização de capital nas mãos de poucos proprietários, assim, iniciou-se um processo de fusão entre o capital bancário e o capital industrial dando-se origem ao capital financeiro. A tendência de concentração e centralização de capital e de agigantamento do capital financeiro vêm se confirmando ao longo do desenvolvimento capitalista. Na era neoliberal, elas são agravadas e aprofundadas do ponto de econômico, político e social.

As configurações contemporâneas do capitalismo demonstram a crescente fusão das frações burguesas via a financeirização da riqueza e o projeto político neoliberal. Há uma imbricação entre os setores produtivos e financeiros tanto pela estrutura de propriedade das classes dominantes, com a hegemonia dos rentistas ativos, quanto pelo *modus operandi* da administração dos grandes oligopólios – a chamada governança corporativa (CHESNAIS, 2002 *apud* CASTELO, 2010).

Em 1997, as empresas transnacionais possuíam um estoque de US\$ 13 trilhões em ativos financeiros, superando bancos, seguradoras e fundos de pensão (MIRANDA, 1997 *apud* CASTELO, 2010). O lucro decorrente de atividades não-operacionais — muitas vezes operações especulativas — superam, no balanço contábil dos grandes oligopólios (no Japão), o lucro das atividades operacionais, muito provavelmente, um fato extensível para outras nações desenvolvidas (BRAGA, 1997 *apud* CASTELO, 2010).

No Brasil, das 318 empresas que publicaram balanços contábeis no primeiro semestre de 2008, 80 obtiveram mais da metade do seu lucro de operações financeiras e, dentre estas, 35 tiveram resultado financeiro maior do que o seu lucro líquido, ficando claro o alto grau de comprometimento orgânico destas empresas com o mercado financeiro (CASTELO, 2010).

Portanto, para Castelo (2010), a valorização do capital por meio da especulação financeira não é um atributo exclusivo das frações rentistas da burguesia, pois cada vez mais os grandes oligopólios e monopólios transnacionais produtivos operam segundo a lógica da financeirização, tornando-se o padrão sistêmico de gestão da riqueza capitalista.

Por fim, o autor faz uma crítica ao conceito de equidade social utilizada pelos novos-desenvolvimentistas. Este conceito é considerado pelos próprios novos-desenvolvimentistas como pilar teórico do projeto. Porém, é tratado de forma superficial.

Este conceito demonstra a influencia neoestruturalista⁴⁶ no pensamento novo-desenvolvimentista. Para Castelo (2010) este conceito é herança da tradição liberal clássica (John Locke) que reaparece sob nova roupagem nos anos 90. É um conceito sem qualquer referência sistêmica, estrutural e histórica das desigualdades sociais.

A nova roupagem⁴⁷ deste conceito de equidade social ganha, nos anos 90, um caráter dito progressista. Porém, ainda toma o indivíduo e suas diferenças como unidade básica de análise (em contraposição às estruturas historicamente desenvolvidas das desigualdades sociais). A ideia passa a ser de utilizar a educação como meio de capacitar os seres humanos para a concorrência no mercado de trabalho. Assim, em termos políticos, os novo-desenvolvimentistas, ao se guiarem pelo conceito de equidade social, defendem a promoção da igualdade de oportunidades entre os indivíduos via educação (CASTELO, 2010). A educação deixa de ser um instrumento de emancipação humana para servir ao mercado de trabalho.

Neste sentido, de acordo com o autor, os novos desenvolvimentistas se assemelham às teses neoclássicas do capital humano, pois ambas supõem a competição eterna dos indivíduos no mercado de trabalho. Inclusive Sicsú et al. (2007, p.515) apontam que “o desenvolvimento do capital humano através da educação pública” é um dos itens da agenda política dos novo-desenvolvimentistas.

Os novos-desenvolvimentistas criticam a retórica neoliberal com suas propostas de política econômica keynesiana-desenvolvimentista, porém o liberalismo torna a entrar na

⁴⁶ Como visto neste capítulo, o neoestruturalismo cepalino se caracterizou como a adesão da CEPAL ao receituário neoliberal. Para Bielschowsky (2000, p.63), a CEPAL “não se colocou contra a maré das reformas, ao contrário, em tese tendeu a apoiá-la, mas subordinou sua apreciação do processo ao critério da existência de uma ‘estratégia’ reformista que pudesse maximizar seus benefícios e minimizar suas deficiências a médio e longo prazos”

⁴⁷ Para Castelo (2010, p.82), o conceito, originalmente, possuía “sua perspectiva no indivíduo e na natureza. Segundo tal conceito, as desigualdades são explicadas a partir de uma suposta natureza humana. Cada indivíduo carrega dentro de si, de acordo com a distribuição aleatória da natureza, características inatas — como preguiça, indolência, ignorância, ou então frugalidade, parcimônia e inteligência. Se o indivíduo for agraciado por estes últimos dons, resta-lhe a sorte de acumular riqueza, pois tais dons dão uma enorme capacidade ao indivíduo de trabalhar e, portanto, de se apropriar de frações substantivas da riqueza social na forma do dinheiro; caso seja amaldiçoado por aqueles vícios, resta-lhe acumular miséria, pois o ócio e a vagabundagem são as características típicas desta massa de seres incapazes para a ética do trabalho capitalista”.

cidadela novo-desenvolvimentista com o uso do conceito de equidade, categoria tributária da tradição liberal (CASTELO, 2010).

Para o autor, quando os “aspectos sociais” figuram em projetos heterodoxos de desenvolvimento, figuram em termos coadjuvantes, adjetivos, uma espécie de retórica da consciência moral e ética dos formuladores bem intencionados de política econômica, que ora propõem intervenções na “questão social” para neutralizar opositores à direita e à esquerda, ora para pacificar tensões sociais. Portanto, trata-se da manutenção da ordem econômica e da coesão social, e não de transformações estruturais.

Para o autor, o debate novo-desenvolvimentista faz um grave retrocesso em relação ao debate sobre subdesenvolvimento que dominava o pensamento econômico brasileiro e latino-americano durante boa parte do século XX. As teses cepalinas debatidas nos anos 70 superaram as concepções puramente economicistas de desenvolvimento. Foi feito um verdadeiro esforço de ampliação dos limites do pensamento econômico heterodoxo na América Latina, no qual se aprofundaram as críticas cepalinas aos modelos convencionais de desenvolvimento exportados pela academia estadunidense e agências multilaterais.

Esta nova etapa do estruturalismo latino-americano, encampada pelos novos-desenvolvimentistas, se caracteriza por um estruturalismo desestruturado: teoricamente desenvolvido sem uma análise substantiva das questões econômicas, políticas e sociais estruturais. O debate que existia nos anos 70 como, por exemplo, o subdesenvolvimento em Celso Furtado⁴⁸ como condição socialmente construída e constantemente repostada na periferia do mercado mundial por meio de diversos mecanismos, foi substituído pela preocupação de se conseguir altas taxas de crescimento com equidade social.

Diferentemente do debate dos anos 70 no pensamento econômico brasileiro:

o novo-desenvolvimentismo não promove um debate sobre a natureza e as funções do Estado moderno, uma avaliação da fusão dos interesses das classes dominantes em torno do capital financeiro e da financeirização da riqueza e dos constrangimentos do mercado mundial à formação de um capitalismo autônomo, isto sem falar na ausência das polêmicas sobre as configurações do mundo do trabalho e o papel das empresas transnacionais na atual fase do capitalismo (CASTELO, 2010, p. 89).

⁴⁸ Estudado no capítulo 3 desta dissertação.

Outro autor que faz uma crítica ao novo-desenvolvimentismo é José Luís Fiori. Entre o final de 2011 e início de 2012, Fiori publica no jornal *Valor Econômico* uma série de artigos sobre o tema desenvolvimentismo, em que explicita a “miséria do ‘novo desenvolvimentismo’”⁴⁹.

O autor parte do legado da “escola da dependência”⁵⁰ para criticar o novo-desenvolvimentismo. Para ele, esta escola deixou quatro ideias seminais: o desenvolvimento capitalista não possui uma lógica necessária que aponte em todo lugar e de forma obrigatória para o pleno desenvolvimento da indústria e da centralização do capital; a burguesia industrial não possui um “interesse estratégico” coeso que contenha “em si”, um projeto de desenvolvimento completo das forças produtivas “propriamente capitalistas”; não basta conscientizar e civilizar a burguesia industrial e financiar a centralização do seu capital para que ela se transforme num verdadeiro “condotieri” desenvolvimentista; e a simples expansão quantitativa do estado não garante um desenvolvimento capitalista industrial, autônomo e autossustentado.

Para Fiori (2012c) estas quatro ideias abalaram com o “velho” desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo não conseguiu superá-las, não criou uma base teórica para dar um sentido de longo prazo às suas teses.⁵¹

O novo-desenvolvimentismo repete o mesmo erro histórico do “velho” desenvolvimentismo ao considerar o Estado um agente racional, funcional e homogêneo. Um conceito impreciso, atemporal e ahistórico, o Estado como uma espécie de “ente” lógico e funcional criado intelectualmente para resolver problemas de crescimento ou de regulação econômica (FIORI, 2011). Os novos-desenvolvimentistas propõem que ele seja recuperado e fortalecido, mas não esclarece em nome de quem, para quem e para quê, deixando de lado a questão central do poder, e dos interesses contraditórios das classes e das nações.

Com a agenda neoliberal, o debate desenvolvimentista se desloca para o campo da macroeconomia e os novos-desenvolvimentistas herdaram este viés. Ao se propor construir uma

⁴⁹ Em um destes artigos, Fiori (2012a) faz uma crítica ácida à “escola campineira” da contemporaneidade o que resultou numa resposta, em forma de artigo no mesmo jornal, de Ricardo Carneiro. O debate entre estes dois autores teve direito à réplica e tréplica.

⁵⁰ Para Fiori (2012c) a “escola da dependência” foi influenciada pelas ideias de Paul Baran e possuía duas vertentes marxistas: a teoria do “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, do economista americano Andre Gunder Frank, que exerceu pessoalmente, uma forte influência no Brasil e no Chile; e a teoria do “desenvolvimento dependente e associado”, formulada por Fernando Henrique Cardoso, com o suporte intelectual de um grupo importante de professores marxistas da USP.

⁵¹ O autor chama de “desenvolvimentismo de esquerda” tanto o velho como o novo-desenvolvimentismo.

terceira via "entre o populismo e a ortodoxia". Tratando o debate, erroneamente, como uma gangorra que ora aponta para o fortalecimento do mercado, ora para o fortalecimento do Estado (FIORI, 2011).

Para o autor, além de repetir os mesmos erros do passado, os novos-desenvolvimentistas propõem um conjunto de medidas mais vagas e gelatinosas do que os “velhos” desenvolvimentistas. Suas políticas macroeconômicas são absolutamente ecléticas, propondo fortalecer, ao mesmo tempo, o Estado e o mercado; a centralização e a descentralização; a concorrência e os grandes "campeões nacionais"; o público e o privado; a política industrial e a abertura; e uma política fiscal e monetária, ao mesmo tempo ativa e austera.

Os novos-desenvolvimentistas possuem uma maior influência do keynesianismo e com "economia do desenvolvimento" anglo-saxônica, do que com o nacionalismo econômico e o anti-imperialismo do desenvolvimento asiático⁵².

Para Fiori (2012a; 2012c), o novo-desenvolvimentismo estreitou o “horizonte utópico” do “velho” desenvolvimentismo, transformando-se numa ideologia tecnocrática sem nenhuma capacidade de mobilização social, praticando intermináveis e inconclusivas “deblaterações” macroeconômicas e cultuando permanente entusiasmo pelo varejo keynesiano.

Em que pesem os debates críticos ao novo-desenvolvimentismo, alguns autores do pensamento econômico brasileiro passam, ao final do governo Lula, a questionar até que ponto foi este um governo novo-desenvolvimentista. Na seção seguinte, apresentaremos uma análise da conjuntura econômica dos dois governos Lulas para, na última seção deste capítulo, abordarmos este debate.

5.3 Conjuntura econômica do Governo Lula (2003-2010)

⁵² Para Fiori (2012b), “a estratégia econômica desses países asiáticos esteve sempre mais próxima do mercantilismo de William Petty do que da economia política de Smith ou Marx; e muito mais próxima do nacionalismo econômico do alemão Friederich List, do que do liberalismo heterodoxo do inglês John Keynes: sua primeira prioridade foi sempre a construção do estado e a defesa da unidade territorial da sua sociedade e da sua civilização.”

Nas eleições presidenciais de 2002, elege-se Luís Inácio Lula da Silva para presidente do Brasil. A vitória de Lula nesta eleição pode ser claramente vinculada com o alto custo social e a instabilidade macroeconômica das políticas neoliberais do governo FHC. A grande insatisfação da população quanto às políticas do governo FHC podem ser comprovadas com o seu baixo índice de aprovação, e com o próprio discurso de José Serra, então candidato da situação, que pregava uma mudança nos rumos do país (e escondendo a relação de sua imagem com a de FHC).

Portanto, Lula vence as eleições com um discurso de mudança. No decorrer da campanha eleitoral e na medida em que as pesquisas de intenção de voto deixavam claro uma vitória do candidato Lula, o Brasil se vê envolvido em um ataque especulativo, com fugas de capitais e um brusco aumento de sua taxa de câmbio. No final deste ano, a inflação estava em ascendência descontrolável, por conta do aumento brusco do câmbio.

Muitas são as opiniões que divergem sobre a causa deste ataque especulativo, mas, independente da origem deste ataque especulativo, e temendo que isto pudesse influenciar na sua eleição a presidente, Lula divulga a “Carta ao Povo Brasileiro”. Basicamente, esta carta sinalizava para os mercados financeiros que ele, se eleito, não iria realizar transformações “mirabolantes”. Inclusive, na própria carta, ele se comprometia a dar sequência às mesmas políticas econômicas adotadas até então, bem como a respeitar os contratos firmados pelo governo que estava saindo.

Portando, é neste contexto que Lula toma posse na presidência em janeiro de 2003, reelegendo-se nas eleições de 2006. Governa o país até dezembro de 2010, passando o cargo para sua sucessora e aliada Dilma Rousseff. Lula encerra seu último governo com índices recordes de popularidade.

Deste modo, ir-se-á analisar os dois governos Lula nos seus aspectos de política fiscal, política monetária e vulnerabilidade externa. Após esta análise, mostrar-se-á explicações distintas para o “sucesso” de seu governo.

Ao assumir seu governo, Lula dá continuidade ao tripé neoliberal posto em prática por FHC a partir de 1999: superávit primário, câmbio flutuante e metas de inflação⁵³. O

⁵³ O sistema de metas é de inspiração monetarista e se baseia na “regra de Taylor”. Para Salama (2010) “a regra de Taylor busca reduzir a taxa de inflação. Uma taxa de inflação é fixada como meta, levando em conta a evolução limite da produção (crescimento potencial). A política monetária (alta das taxas de juros) é o

governo revisa para cima a meta de inflação para 2003, que salta de 3,5% para 8,5%. Em 2003, o IPCA termina em 9,3%, menor do que os 12,53% do ano anterior (Tabela 1).

Tabela 1 - Metas de inflação e IPCA 2002-2010

Ano	Metas de inflação	IPCA (%)
2002	3,5	12,53
2003	8,5	9,30
2004	5,5	7,60
2005	4,5	5,69
2006	4,5	3,14
2007	4,5	4,46
2008	4,5	5,90
2009	4,5	4,31
2010	4,5	5,91

Fonte: IBGE (2011) e IPEA (2011).

Com o objetivo de garantir este retorno da taxa de inflação, o Banco Central do Brasil (BC) eleva a taxa do Sistema Especial de Liquidações e Custódia (Selic), sua taxa básica de juros, que, em janeiro de 2003, vai para 25,36% (Tabela 2).

Tabela 2 - Histórico da taxa de juros fixadas pelo Copom e evolução da Selic

Data	Taxa Selic (% a.a.)*	Data	Taxa Selic (% a.a.)*	Data	Taxa Selic (% a.a.)*
out/02	20,90	out/05	18,98	out/08	13,65
jan/03	25,36	jan/06	17,26	jan/09	12,66
jun/03	25,74	mai/06	15,18	jun/09	9,16
out/03	18,84	out/06	13,67	out/09	8,65
jan/04	16,30	jan/07	12,93	jan/10	8,65
jun/04	15,79	jun/07	11,93	jun/10	10,16
out/04	16,71	out/07	11,18		
jan/05	18,25	jan/08	11,18		
jun/05	19,73	jun/08	12,17		

Fonte: Banco Central do Brasil (2011)

*Taxa média diária de juros, anualizada com base em 252 dias úteis.

Na política fiscal, o governo Lula ainda foi mais radical do que o governo FHC, elevando a meta de superávit (para o ano de 2003) de 3,75% para 4,75% do PIB. Com as revisões dos valores do PIB de 2003-2007 feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e

instrumento privilegiado para atingir a meta de inflação, acompanhado de uma política cambial (apreciação da moeda) e de uma política orçamentária restritiva.”

Estatística (IBGE), o resultado primário do setor público acabou sendo inferior à 4,25% (Tabela 3).

Tabela 3 - Necessidade de financiamento do setor público (em % do PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total nominal	4,45	5,24	2,9	3,58	3,63	2,8	2,06	3,38	2,55
Governo Central	0,68	3,66	1,39	3,41	3,14	2,24	0,83	3,42	1,25
Estados e Municípios	3,48	1,59	1,75	0,25	0,7	0,48	1,17	-0,07	1,3
Empresas estatais ^a	0,29	-0,01	-0,24	-0,09	-0,21	0,08	0,06	0,03	0
Déficit primário	-3,22	-3,27	-3,72	-3,79	-3,2	-3,31	-3,45	-2,06	-2,77
Governo Central	-2,16	-2,28	-2,7	-2,6	-2,17	-2,23	-2,37	-1,35	-2,14
Estados e Municípios	-0,72	-0,81	-0,9	-0,99	-0,83	-1,12	-1,02	-0,67	-0,56
Empresas estatais ^a	-0,34	-0,18	-0,12	-0,2	-0,2	0,05	-0,06	-0,04	-0,06
Total juros nominais	7,66	8,51	6,62	7,36	6,83	6,11	5,51	5,44	5,32
Governo Central	2,84	5,94	4,09	6,01	5,31	4,47	3,2	4,77	3,39
Estados e Municípios	4,2	2,4	2,65	1,25	1,53	1,6	2,19	0,6	1,86
Empresas estatais ^a	0,62	0,17	-0,12	0,11	-0,01	0,03	0,12	0,07	0,07

Fonte: Banco Central do Brasil (2011) e Ipea (2011)

(+) Deficit (-) Superavit.

^a Engloba as empresas municipais, estaduais e federais. Não inclui Petrobras nem Eletrobras.

OBS: Sem desvalorização cambial sobre estoque da dívida mobiliária interna.

Como resultado desta política de aumento do superávit primário, os gastos primários da união se reduziram, sendo o impacto maior nos investimentos da União, que passou de 1,1% do PIB, em 2002, para 0,3% do PIB em 2003 (Tabela 4).

Tabela 4 - Investimentos da união

Ano	% do PIB
2002	1,1
2003	0,3
2004	0,5
2005	0,5
2006	0,6
2007	0,7
2008	0,9
2009	1,0
2010	1,2

Fonte: Ministério da Fazenda, SPE (2012)

O governo Lula manteve a política do câmbio flutuante herdada de FHC e, apesar da preocupação do BC com a elevada depreciação do Real frente ao Dólar podendo influenciar no nível de inflação, e por conta dos baixos níveis de reservas, evitou-se combater esta depreciação com meio da venda de moeda estrangeira no mercado doméstico. De fato, esta preocupação era descabida, visto que o aumento da taxa de juros atraiu bastante capital

para o país, aliado à recuperação da balança comercial (que já se iniciava desde fins de 1999), o que possibilitou que a taxa de câmbio diminuísse em comparação com a verificada no segundo semestre de 2002, iniciando um ciclo de apreciação do Real (Tabela 5).

O impacto destas políticas restritivas teve como consequência uma desaceleração do crescimento econômico em 2003 comparado a 2002 (Tabela 5). Um crescimento baixo, que só não foi pior devido ao saldo da balança comercial impulsionado pela depreciação cambial.

Ao final de 2003, com a inflação estabilizada em um nível menor que o verificado em 2002 (Tabela 1), o BC começa a baixar, lentamente, a taxa Selic (Tabela 2).

Tabela 5 - Indicadores macroeconômicos 2002-2010

Ano	Crescimento do PIB (%)	Taxa de câmbio média (US\$)	Carga tributária (% do PIB)	Crescimento do PIB mundial (%)	Crescimento do PIB na América Latina (%)
2002	2,7	2,921	32,3	2,9	-0,4
2003	1,1	3,078	31,9	3,6	2,1
2004	5,7	2,926	32,8	4,9	6,0
2005	3,2	2,435	33,8	4,6	4,7
2006	4,0	2,176	34,1	5,2	5,6
2007	6,1	1,948	34,7	5,4	5,7
2008	5,2	1,835	34,9	2,9	4,3
2009	-0,6	1,998	33,7	-0,5	-1,7
2010	7,5	1,760	-	5,0	6,1

Fonte: Banco Central do Brasil (2011), IBGE (2011) e IPEA (2011)

No primeiro ano de seu Governo, Lula começa a implementar uma série de medidas na área fiscal e tributária (Quadro 1) priorizando ajuste fiscal. Medidas estruturadas para ampliar o aumento da arrecadação e sustentar a meta fiscal. Foram poucas as intervenções no campo tributário e fiscal voltadas a apoiar o setor produtivo, dentre elas pode-se destacar: a extinção parcial da cumulatividade do PIS e da COFINS, em 2003 e 2004; as pequenas iniciativas de desoneração dos investimentos e das exportações, a partir de 2004, para compensar os consecutivos aumentos da carga tributária sobre o setor privado; a redução das alíquotas do IR e do IPI para alguns setores da economia, em 2008/2009, buscando reduzir os efeitos da crise subprime norte-americana que se espalhou por toda economia mundial.

Quadro 1 - Principais medidas adotadas na área fiscal e tributária no governo Lula

ANO	MEDIDAS
2003	Aprovação das reformas tributária e previdenciária;
	Prorrogação da CPMF e DRU até 2007;
	Aumento da alíquota da CSLL das empresas optantes pelo regime de lucro presumido de 12% para 32%.
2004	Extinção parcial da cumulatividade da COFINS;
	Medidas destinadas à desoneração dos investimentos e ao estímulo à poupança de longo prazo;
	Modificação, a partir de 2005, das alíquotas do IR incidentes sobre o rendimento das aplicações financeiras, visando incentivar a poupança de longo prazo;
	Regulamentação das Parcerias Público-Privadas (PPPs);
	Edição da MP 232 (MP do mal) para compensar perdas de receitas esperadas com a correção da tabela do IRPF.
2005	Edição da MP 252 (MP do bem), que promoveu várias alterações no sistema tributário.
2006	Criação do Refis II
2007	Lançamento do PAC;
	Início da flexibilização da política fiscal.
2008	Cobrança de 1,5% do IOF cobrado sobre os ganhos do capital estrangeiro em aplicações de renda fixa;
	isenção das operações de câmbio dos exportadores de IOF sobre elas incidentes;
	Modificação, com redução do imposto, das alíquotas do IRPF, com o objetivo de fortalecer a demanda interna e mitigar os efeitos da crise mundial;
	Redução do IPI sobre carros novos e do IOF nas operações de crédito das pessoas físicas para atenuar a crise mundial;
2009	Prorrogação da redução do IPI sobre carros novos, redução da COFINS sobre motos e redução do IPI para os setores de material de construção e eletrodomésticos como armas anticrise.

Fonte: Oliveira (2010)

Mas o principal objetivo da minirreforma tributária de 2003 (com a mudança na arrecadação do PIS e da Cofins e da prorrogação da CPMF até 2007) foi a elevação da arrecadação do governo federal nos anos seguintes. Em 2002 esta carga tributária estava na faixa de 32,3 % do PIB, em 2009 chegou a 34,9% do PIB (tabela 5). Esta arrecadação tributária aumentou tão drasticamente que, no ano de 2008, o governo central conseguiu ter um déficit nominal menor de 0,83% do PIB. O menor déficit nominal de todo o período dos dois governos Lula.

Em 2004, o crescimento do PIB vai a 5,7%, em comparação com o ano anterior (Tabela 5). Este crescimento foi puxado pelo aumento da balança comercial que, apesar do

aumento considerável das importações e da apreciação cambial, continuou com um saldo em alta por conta do aquecimento da economia mundial (Tabela 6), e pelo ciclo de queda na taxa de juros iniciado pelo BC ao final de 2003 (Tabela 2). Este ano de 2004 marca também o início da recuperação do salário mínimo (Tabela 7).

Com a redução da taxa de juros e a inflação mantida em nível menor que o de 2003, observa-se neste ano de 2004 uma expansão dos créditos totais na economia (tabela 8). Com o rápido aquecimento econômico e o temor de que isto resultasse numa alta da taxa de inflação, o BC eleva a taxa Selic ao final de 2004. A justificativa dos técnicos do BC era de que o potencial de crescimento do PIB brasileiro seria de apenas 3,5%. O PIB acabou crescendo 5,7%. Portanto, a taxa Selic começa o ano de 2005 com 18,25%.

Tabela 6 - Balanço de pagamentos: contas selecionadas 2002-2010 (em US\$ milhões)

Contas do BP	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Transações Correntes (TC)	-7.637	4.177	11.679	13.985	13.643	1.551	-28.192	-24.302	-47.518
Balança comercial (fob)	13.121	24.794	33.641	44.703	46.457	40.032	24.836	25.290	20.267
Exportação de bens	60.362	73.084	96.475	118.308	137.807	160.649	197.942	152.995	201.915
Importação de bens	47.240	48.290	62.835	73.606	91.351	120.617	173.107	127.705	181.649
Serviços e rendas (líquido)	-23.148	-23.483	-25.198	-34.276	-37.120	-42.510	-57.252	-52.930	-70.630
Serviços (frete, viagens, etc.)	-4.957	-4.931	-4.678	-8.309	-9.640	-13.219	-16.690	-19.245	-31.071
Juros	-13.130	-13.020	-13.364	-13.496	-11.289	-7.305	-7.232	-9.069	-9.682
Lucros e dividendos	-5.162	-5.640	-7.338	-12.686	-16.369	-22.435	-33.875	-25.218	-30.375
Outras rendas	102	109	181	214	177	448	545	603	498
Transferências unilaterais	2.390	2.867	3.236	3.558	4.306	4.029	4.224	3.338	2.845
Conta Capital e Financeira (CCF)	8.004	5.111	-7.523	-9.464	16.299	89.086	29.352	71.301	100.102
Conta Capital	433	498	372	663	869	756	1.055	1.129	1.119
Investimento Direto	14.108	9.894	8.339	12.550	-9.380	27.518	24.601	36.033	36.962
Investimento em carteira, derivativos e outros	-6.537	-5.281	-16.234	-22.676	24.810	60.811	3.695	34.139	62.022
Erros e Omissões	-66	-793	-1.912	-201	628	-3.152	1.809	-347	-3.484
Resultado do Balanço	302	8.496	2.244	4.319	30.569	87.484	2.969	46.651	49.101

Fonte: Banco Central do Brasil (2011)

Tabela 7 - Crescimento do salário mínimo 2002-2010

Ano	Valor Bruto (em R\$)	Variação em termos reais (%)
2002	200	-
2003	240	4
2004	260	3,3
2005	300	7,6
2006	350	12,1
2007	380	5,6
2008	415	4,8
2009	465	6,8
2010	510	5,1

Fonte: IBGE (2011)

A política fiscal de 2005 foi caracterizada por um aumento do superávit primário (Tabela 3) possibilitado pelos ganhos de receita advindos da minirreforma tributária e da aceleração da economia. Este aumento do superávit possibilitou que o governo iniciasse o processo de redução da dívida/PIB do setor público (Tabela 9), que iria prosseguir até a eclosão da crise do subprime em setembro de 2008. O aumento real do salário mínimo (Tabela 7) possibilitou uma expansão da renda disponível, influenciando positivamente no desempenho do PIB.

Tabela 8 - Evolução do crédito total

Discriminação	2002	2004	2006	2008	2010
Total (em R\$ bilhões)	384,3	498,7	732,6	1.227,3	1.705,8
Livre	240,2	317,9	498,3	871,2	1.116,0
PF	90,5	138,6	238,0	394,3	560,0
PJ	149,7	179,4	260,4	476,9	556,0
Direcionado	144,2	180,8	234,3	356,1	589,8
BNDES	93,4	110,0	139,0	209,3	357,8
Habitação	22,6	24,7	34,5	59,7	131,4
Rural	24,9	40,7	54,4	78,3	86,8
Demais	3,3	5,4	6,4	8,8	13,8
Participação (em % do PIB)					
Total	22,0	24,5	30,2	39,7	46,4
Livre	13,8	15,6	20,6	28,2	30,4
PF	5,2	6,8	9,8	12,8	15,0
PJ	8,6	8,8	10,7	15,4	15,4
Direcionado	8,3	8,9	9,7	11,5	16,0
BNDES	5,4	5,4	5,7	6,8	10,0
Habitação	1,3	1,2	1,4	1,9	3,0
Rural	1,4	2,0	2,2	2,5	2,7
Demais	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3

Fonte: Banco Central do Brasil (2011).

Tabela 9 - Dívida líquida do setor público 2002-2010 (em % do PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dívida Total	60,4	54,8	50,6	48,4	47,3	45,5	38,9	43,4	40,2
Dívida Externa	15,7	11,2	7,9	3,2	-1,2	-7,5	-11,1	-9,3	-9,8
Dívida Interna	44,7	43,7	42,7	45,3	48,4	53,0	49,9	52,7	49,9

Fonte: Banco Central do Brasil (2011) e Ipea (2011)

A expansão do crédito no biênio 2004-2005 se deu tanto para as empresas quanto para pessoas físicas (Tabela 8). A expansão para pessoas jurídicas se explica, em parte, pela reforma na Lei de Falências, de 2004, que facilitou e agilizou a concessão de créditos para firmas em dificuldades financeiras. Já para pessoas físicas, a principal inovação financeira foi a introdução e difusão do crédito consignado que foi ampliado aos servidores públicos e aos aposentados e pensionistas do INSS.

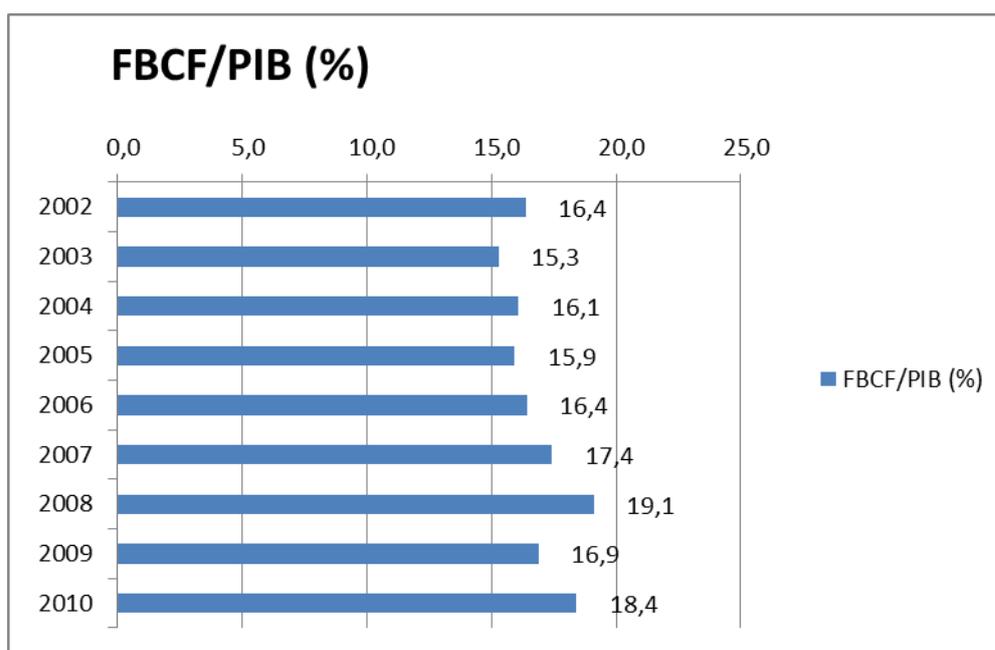
No campo externo, as exportações saltaram de US\$ 60 bilhões, em 2002, para US\$ 118 bilhões em 2005. As importações também aumentaram saindo de US\$ 47 bilhões para US\$ 73,6 bilhões no mesmo período. Assim, o saldo da balança comercial quase triplica entre 2002-2005 (Tabela 6).

Este saldo da balança comercial foi impulsionado pelo crescimento da economia mundial e o aumento da demanda por produtos primários (elevando-se os preços destes produtos e compensando a apreciação do Real) e pela extensão do PIS-Cofins às importações.

A economia brasileira retoma gradualmente as linhas de financiamento externo. O investimento direto estrangeiro líquido salta de US\$ 9 bilhões em 2003 para US\$ 12 bilhões em 2005, mais próximo dos níveis de 2002. Por conta do aumento do saldo em conta corrente no biênio 2004-2005 e à retomada do financiamento externo, o governo consegue aumentar suas reservas internacionais (Tabela 6) e pagar a dívida de US\$ 23,3 bilhões com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

O aumento do superávit primário, aliado ao início do ciclo de crescimento da taxa Selic pelo BC, em fins de 2004, faz com que o crescimento do PIB em 2005 se reduza para 3,2%. Os gastos de investimento da União permaneceram estáveis em 0,5% do PIB (Tabela 4) e a formação bruta de capital fixo decresceu para 15,9% do PIB, níveis menores do que o verificado no último ano do Governo FHC (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Formação bruta de capital fixo (% PIB)



Fonte: IBGE (2011).

O que chama a atenção, no ano de 2005, é a explosão no déficit da conta de Serviços e Renda no balanço de pagamentos. Salta de US\$ 25 bilhões, em 2004, para US\$ 34 bilhões (Tabela 6). Este saldo torna-se crescente em todo o período Lula. Mas ele foi compensado (pelo menos, até 2007) pelo crescimento no saldo da balança comercial, tornando o saldo em conta corrente positivo.

Por conta do aumento do saldo da balança comercial e do movimento de capitais em direção ao país, o saldo em conta financeira chega a ser negativo em 2004 e 2005, e o Brasil se torna, surpreendentemente, um exportador de capitais (tabela 6).

Na área fiscal, o governo edita e aprova no congresso a MP 252 (conhecida como MP do Bem) que cria o REPES - Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação e o RECAP - Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras. A MP visava: o investimento na modernização do parque industrial, através da isenção do PIS/Pasep e Cofins por 3 anos, na compra e importação de máquinas e equipamentos novos para as empresas que exportem, no mínimo, 80% da sua produção; incentivo à exportação, através da suspensão do PIS/Pasep e Cofins por 5 anos, para as exportadoras de serviços de software e Tecnologia da Informação, nas operações de aquisição de bens e serviços a título de investimento; incentivo à aquisição de bens de capital, através da redução a zero da alíquota do IPI; entre outros objetivos.

Claramente, o governo acenava para as empresas exportadoras, de modo que elas continuassem mantendo o saldo da balança comercial. A partir de 2006, tem-se início um processo de decréscimo da taxa de desemprego aberto que irá persistir até o final do período Lula. De 10,0%, em 2006, cai para 6,7% em 2010 (Tabela 10).

Tabela 10 - Indicadores do nível de atividade,
emprego e renda 2002-2010

Ano	Índice de utilização da capacidade instalada ^a (%)		Taxa de desemprego aberto (%)
	FGV	CNI	
2002	79,2	81,0	11,7
2003	80,3	78,8	12,3
2004	82,4	81,5	11,5
2005	83,5	80,8	9,8
2006	83,3	80,7	10,0
2007	85,1	82,5	9,3
2008	85,2	82,6	7,9
2009	80,2	79,9	8,1
2010	84,8	82,3	6,7

Fontes: FGV/Ibre, CNI e IBGE/PME *apud* Ipea (2011)

^a Média anual.

Este aumento da formalização dos empregos, aliado a uma maior valorização do salário mínimo (que, em 2006, aumentou 12,1% em termos reais), é que irá marcar a dinâmica do crescimento no segundo Governo Lula. Um aumento da renda na base da pirâmide social fez com que o mercado de consumo interno passasse a ter uma dinâmica muito maior do que vinha apresentando em anos anteriores. As políticas públicas focalizadas (como o Bolsa Família) também contribuíram para a ampliação deste mercado.

A partir de 2006, inicia-se um ciclo de redução da taxa Selic (Tabela 2) e uma expansão massiva do crédito, tanto os direcionados, puxado pelo BNDES, como os livres, influenciado pelos empréstimos consignados (Tabela 8). Mesmo com a queda da taxa de juros, a inflação oficial fecha o ano em 3,14%, abaixo do centro da meta de 4,5% (Tabela 1). Só foi possível conseguir baixar a inflação com a queda da Selic por conta da apreciação cambial (Tabela 5).

Em 2006, o Governo Lula também inicia uma reestruturação da folha de pagamentos do executivo federal, atendendo às reivindicações de algumas categorias que estavam em greve e substituindo, por decisão judicial, servidores terceirizados por funcionários públicos concursados.

Um tímido aumento dos investimentos públicos é verificado, principalmente com a adoção do programa “tapa-buracos”, que visava melhorar a qualidade das estradas. Com

isso, os investimentos da União elevam-se para 0,6 % do PIB, numa trajetória de crescimento até o último ano do governo Lula, 2010, alcançando 1,2% do PIB (Tabela 4).

Por conta do aumento destes gastos, o superávit primário tem uma leve queda no ano de 2006 (Tabela 3). No entanto, esta queda não impactou na redução da dívida líquida do setor público em relação ao PIB. De 2003-2006, a dívida líquida foi reduzida em 7,5% em proporção do PIB (Tabela 9). Redução possibilitada pelos superávits da balança comercial, os elevados superávits primários e, a partir de 2005, pela redução da taxa Selic, além da apreciação cambial e do crescimento da economia.

A trajetória descendente da dívida líquida externa (Tabela 9) foi possibilitada pelo aumento do saldo da balança comercial que permitiu o governo aumentar suas reservas em dólares que, ao final de 2006, estavam em US\$ 86 bilhões (Tabela 11). Assim, foi possível pagar uma parte do seu principal. Esse movimento, de aumentar divisas e pagar o principal da dívida externa, tem como contrapartida o aumento da dívida interna. Portanto, é uma troca de dívida externa, de prazo maior e menores juros, por dívida interna, de prazo menor e maiores juros.⁵⁴

O ano de 2006 fecha com um crescimento de 4,0% do PIB (Tabela 5) e um aumento na taxa de investimento da economia (Gráfico 1). A partir de 2006, o saldo em conta corrente passa a apresentar uma trajetória descendente (apesar de ainda positivo). Este movimento descendente se deve, sobretudo, ao crescimento das importações (por conta do crescimento econômico) e pela elevação do déficit da conta de rendas e serviços (por conta da maturação dos IDE realizados em anos anteriores, e o consequente aumento das remessas de lucros das filiais multinacionais para as matrizes). Ainda quanto ao balanço de pagamentos, chama a atenção a saída de investimento direto, com um saldo líquido negativo de US\$ 9 bilhões devido aos investimentos das transnacionais brasileiras no exterior.

Lula reelege-se presidente do Brasil no ano de 2006 e dá continuidade ao seu governo no ano de 2007. Logo no início de seu segundo governo, ocorre o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que previa um investimento de total de R\$

⁵⁴ Do ponto de vista fiscal, a acumulação de reservas internacionais possui um custo financeiro elevado para o governo brasileiro. Aplica-se os seus recursos externos à taxa de juros internacionais, mas financia a aquisição das reservas com emissão de dívida no mercado interno, com taxas de juros mais elevadas. Além disto, a apreciação do Real também implica perdas patrimoniais pois o valor em Reais das reservas internacionais cai junto com a taxa de câmbio (Barbosa e Souza, 2010)

504 bilhões em 2007-2010, dividido em três grandes grupos: transporte e logística; energia; e infraestrutura social.⁵⁵

O primeiro ano do segundo Governo Lula marca o início da flexibilização da política fiscal, saindo de patamares próximos a 4%, em 2006, para níveis de 2%, em 2009 (principalmente por conta das políticas anticíclicas adotadas para enfrentar a crise).

No campo político, o governo sofre uma derrota no Senado com a não aprovação da prorrogação da CPMF. Em contrapartida, o governo aumenta as alíquotas do Imposto Sobre Operações Financeiras (IOF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

A economia brasileira vivencia taxas maiores de crescimento neste segundo governo que, apesar da taxa negativa de 0,6%, em 2009 (por conta da crise internacional), termina o ano de 2010 com um crescimento de 7,5% (Tabela 5).

Os gastos com investimento da união, já ascendentes desde 2006, chegam a 1,2% em 2010 (Tabela 4). A taxa de investimento da economia chega a alcançar 19,1% do PIB em 2008, mas cai para 16,9% em 2009, terminando o ano de 2010 em 18,4% do PIB, em patamar maior que o verificado no primeiro governo Lula (Gráfico 1).

A política de valorização do salário mínimo continua neste segundo governo. O salário cresce em termos reais (Tabela 7) e a taxa de desemprego despenca de 10%, em 2006, para 6,7%, em 2010. Isto possibilitou uma leve redução das desigualdades de renda e um aumento substantivo da massa salarial, turbinando o mercado interno. Se, no primeiro Governo Lula, a dinâmica do crescimento estava galgada no setor externo, neste segundo governo o mercado interno transforma-se e aumenta sua influência no crescimento do PIB.

O mercado de crédito, que já vinha crescendo desde o primeiro governo, mais do que dobrou em termos nominais: saiu de R\$ 732 bilhões, em 2006, para R\$ 1,7 trilhões em 2010, passando a representar 46,4% do PIB (Tabela 8).

A dívida líquida do setor público (em % do PIB) continua caindo até o ano de 2008: ficando em 38,9%, menor nível de todo o governo Lula. Porém, em 2009, por conta da crise internacional, ela aumenta para 43,4%, diminuindo um pouco em 2010, para 40,1 (Tabela 9).

⁵⁵ O PAC será analisado com mais detalhes no próximo capítulo.

A taxa de inflação oficial do segundo governo Lula foi maior do que no período do seu primeiro governo; entretanto, a política de metas de inflação foi mantida e, apesar de atingir patamares de 5,91% em 2010, ainda ficou abaixo do teto de 6,5% da meta (Tabela 1).

O BC continuou praticando o aumento da taxa Selic para o controle da inflação, mas, agora, a taxas menores. O BC pareceu mais tolerante com a inflação, mas aumentou a taxa Selic em junho de 2008, justamente na véspera da crise internacional e, pior, continuou a elevação da taxa em outubro de 2008, no auge da crise (Tabela 2).

Para combater a inflação, o governo cortou impostos indiretos sobre o trigo e seus derivados para compensar a elevação dos preços internacionais do trigo. Utilizou-se de uma redução na Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) incidente sobre a gasolina e o óleo diesel para amortecer o impacto da alta do preço do petróleo (que atingiu um recorde de US\$ 145 por barril).

Em relação ao setor externo, o déficit na conta de serviços e renda explode. Já vinha crescente desde 2005, com um saldo negativo de US\$ 34 bilhões, alcança US\$ 70 bilhões ao final de 2010 (Tabela 6). Esta explosão no final do governo Lula é explicada tanto pela ampliação das políticas de envio de remessas de lucros das filiais para as matrizes (que já vinha se processando desde 2005, mas, como a crise internacional impactou mais negativamente nas matrizes do que nas filiais, esta remessa explode) como pelo aumento substancial do pagamento de serviços e fretes (puxado pelas viagens de residentes ao exterior).

Este déficit era contrabalançado pelo saldo crescente da balança comercial até o final de 2006. Porém, a partir de então, este saldo torna-se decrescente, saltando de US\$ 46 bilhões em 2006 para US\$ 20 bilhões em 2010. Como consequência, as transações correntes ficam deficitárias a partir de 2008 e fecham o ano de 2010 com um saldo negativo de US\$ 47 bilhões (Tabela 6).

O saldo das exportações, puxada pelo aumento dos preços das *commodities* continua aumentando (com um decréscimo em 2009, por conta da crise, e uma recuperação em 2010). Porém, as importações crescem num ritmo maior, influenciado pelo bom desempenho da economia.

O governo consegue ainda fechar positivamente a conta com exterior (Balança de Pagamentos) pelo aumento substancial do saldo dos investimentos externos diretos e os

investimentos em carteira (que são crescentes a partir de 2006, interrompendo este ciclo de crescimento no ano de 2009, o auge da crise internacional, e recuperando-se logo em seguida). Ao final de 2010, o saldo líquido do investimento externo direto fica em quase US\$ 37 bilhões e o de investimentos em carteira passa dos US\$ 60 bilhões (Tabela 6).

Portanto, a política de acumulação de reservas internacionais do governo foi continuada, chegando a um recorde de mais de US\$ 288 bilhões. Como consequência, os índices de vulnerabilidade externa do país tem uma melhora relativa (Tabela 11)⁵⁶.

Tabela 11 - Indicadores de vulnerabilidade externa 2002-2010

Ano	Dívida externa bruta ^a	Reservas internacionais ^b	Dívida externa líquida	Dívida externa líquida / Exportações de bens (%)	Rendas ^c / Exportações de bens (%)
2002	210.711	37.823	172.888	2,86	30,1
2003	214.930	49.296	165.633	2,27	25,4
2004	201.374	52.935	148.439	1,54	21,3
2005	169.450	53.799	115.651	0,98	21,9
2006	172.589	85.839	86.750	0,63	19,9
2007	193.219	180.334	12.885	0,08	18,2
2008	198.340	206.806	-8.466	-0,04	20,5
2009	198.192	239.054	-40.862	-0,27	22,0
2010	255.184	288.575	-33.391	-0,17	19,6

Fonte: Banco Central do Brasil (2011) e IPEA (2011)

^a Exclui empréstimos intercompanhias

^b Liquidez internacional.

^c O numerador refere-se ao resultado líquido de juros, lucros e dividendos e outras rendas.

Durante todo o segundo Governo Lula, a taxa de câmbio continua a se apreciar, chegando ao final de 2010 a uma média mínima recorde de US\$ 1,76 (Tabela 5). No dia 15 de setembro de 2008, aconteceu a quebra do banco norte-americano *Lehman Brothers* e o mercado financeiro mundial entrou em colapso. Uma onda de desconfiança em torno da solvência do sistema bancário mundial fez com que se restringisse a liquidez no mercado financeiro internacional.

Até então, o Brasil não havia sido atingido profundamente pela crise do *subprime* americana. Mas, a partir desta data, sofre as consequências da falta de liquidez no mercado mundial. O crédito doméstico sofre uma rápida contração ao final de 2008, a queda

⁵⁶ Esta melhora na vulnerabilidade externa é questionada por alguns autores, como se verá mais à frente.

dos preços das *commodities* é intensificada neste período e há uma contração no volume do comércio mundial.

Houve grande saída de capital através dos fluxos financeiros, empurrando a taxa de câmbio para cima. No início de 2009, o crescimento do consumo cai e o investimento diminui. Para enfrentar a crise, o governo Lula pratica um conjunto de medidas anticíclicas.

O governo continuou durante a crise, em 2009, com o aumento real do salário mínimo e um aumento dos gastos da união com investimento (Tabelas 4 e 7). A reestruturação dos salários e do efetivo do serviço público federal também não foi interrompida.

O governo também deu continuidade às desonerações do PAC, que foram ampliadas, e da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que havia sido lançada em 2008, isentando setores com maior intensidade tecnológica, como produção de computadores, semicondutores e equipamentos para TV digital.

Como medida adicional para encarar a crise, o Governo Lula providenciou uma expansão da liquidez tanto em moeda nacional como em moeda estrangeira. O BC utilizou parte das reservas internacionais para vender dólares e oferecer linha de financiamento de curto prazo para as exportações. O BC também reduziu os depósitos compulsórios do sistema bancário. Cabe destacar o atraso com que o BC adotou uma postura de corte da taxa de juros, o que prejudicou uma rápida recuperação da economia em 2009 (Tabela 2)

Para aumentar o crédito doméstico, o governo federal ofereceu linhas de crédito do BNDES, utilizando-se também dos bancos públicos para aumentar o crédito para pessoa física. O governo ainda implementou uma série de desonerações tributárias temporárias para estimular o consumo. Destaca-se a redução do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI) para o setor automotivo e para os setores de bens de consumo duráveis material de construção, bens de capital, motocicletas, móveis e alguns itens alimentícios.

Como consequência desta série de medidas (que não são todas, mas as principais que foram adotadas pelo governo Lula), o superávit primário cai para 2,0% do PIB em 2009. Mas os efeitos benéficos para o crescimento foram sentidos no ano de 2010, quando a economia termina o ano com uma taxa de crescimento de 7,5%, uma taxa de juros ascendente, mas num patamar menor do que em todo o período pré-crise, e taxa de desemprego em baixa, com um recorde para o governo (6,7%).

5.4 Governo Lula: inflexão ou continuidade?

O bom desempenho da economia no segundo Governo Lula suscitou um debate na literatura econômica brasileira. De um lado, os que defendem que o governo rompeu, após o lançamento do PAC em 2007, com o modelo neoliberal que tinha herdado do governo FHC, de outro lado, autores que defendem que não houve um rompimento.

Dentro do primeiro grupo, encontram-se Barbosa e Souza (2010). Os autores defendem que, a partir do final do primeiro Governo Lula, há uma inflexão na política econômica, o que permitiu ao governo por em prática o modelo de crescimento com redistribuição de renda.

Durante o governo Lula, o Brasil iniciou uma nova fase de desenvolvimento econômico e social, em que se combinam crescimento econômico com redução nas desigualdades sociais. Sua característica principal é a retomada do papel do Estado no estímulo ao desenvolvimento e no planejamento de longo prazo. Nos últimos anos, o crescimento do produto interno bruto acelerou, o número de famílias abaixo da linha de pobreza decresceu, e milhões de pessoas ingressaram na classe média, isto é, na economia formal e no mercado de consumo de massa. A aceleração do desenvolvimento econômico e social foi alcançada com manutenção da estabilidade macroeconômica, isto é, com controle da inflação, redução do endividamento do setor público e diminuição da vulnerabilidade das contas externas do país diante de choques internacionais (BARBOSA e SOUZA, 2010, p.57).

Os autores dividem o Governo Lula em fases. A primeira fase, o ano de 2003, foi a do “ajuste necessário”. O governo herda uma economia com inflação alta, taxa de câmbio elevada e um forte ataque especulativo. Neste período, foi necessário adotar políticas fiscal e monetária restritivas. O ajuste macroeconômico seria necessário para que o governo não perdesse credibilidade.

A fase seguinte é chamada pelos autores de “recuperação interrompida” e abrange o biênio de 2004-2005. A recuperação do crescimento da economia em 2004 obrigou o BC a elevar a taxa Selic. A justificativa dos técnicos do BC era de que o potencial de crescimento do PIB brasileiro seria de apenas 3,5%; acima disto geraria inflação (BARBOSA e SOUZA, 2010). Em 2004, a economia cresceu 5,7%.

Ao final do ano de 2005, o governo Lula resolveu aproveitar o aumento das reservas internacionais e pagar a dívida junto ao FMI. A partir de então, de acordo com os autores, um debate é iniciado dentro da equipe econômica do governo e uma opção é tomada.

Não obstante a diversidade de posições e interpretações, as principais visões sobre economia no governo Lula podem ser divididas, grosso modo, em duas vertentes: uma mais próxima do chamado consenso neoliberal de política econômica e, outra, defensora de um papel mais ativo do Estado no desenvolvimento econômico e social. Para simplificar a exposição, esta seção irá retratar o debate com base no contraste entre uma visão “neoliberal” e uma visão “desenvolvimentista” sobre política econômica (BARBOSA e SOUZA, 2010, p.70).

Apesar dos autores não aludirem especificamente ao novo-desenvolvimentismo, há uma clara correlação entre as políticas propostas e a forma como elas foram justificadas com a formulação novo-desenvolvimentista. As óbvias similitudes tornam inescapável o paralelo com as propostas novo-desenvolvimentistas delineadas acima.⁵⁷

Para os autores, a visão neoliberal dominou os três primeiros anos do Governo Lula. Esta visão defendia que os estímulos monetários, fiscais ou cambiais tinham influência danosa para a economia. Defendiam também que o desenvolvimento econômico só seria possível com reformas estruturais pró-mercado, sendo as falhas de mercado menos danosas à sociedade do que as falhas do governo. Portanto, o Estado deveria adotar uma postura minimalista na economia. O livre mercado é que cuidaria de remunerar os fatores de produção de forma eficiente.

Então, as ações do Governo Lula, em seus três primeiros anos (aumentando o superávit primário e com um controle da inflação rigoroso), foram reflexos, segundo os autores, do domínio desta visão neoliberal dentro da equipe econômica do governo. A cada trimestre que o PIB crescia acima do seu potencial, recomendavam aumentar o “remédio neoliberal” (aumentar a contração fiscal, diminuir os gastos sociais e com o funcionalismo público).

O baixo desempenho econômico nestes três primeiros anos, segundo os autores, esgotou os argumentos da visão neoliberal na equipe econômica e, portanto, os desenvolvimentistas começaram a ganhar espaço. A visão desenvolvimentista acreditava que, diferentemente da visão neoliberal, o baixo potencial de crescimento da economia brasileira poderia ser elevado com um crescimento efetivo, pois existia ganhos de produtividade ainda não aproveitados. Uma aceleração do crescimento, por meio de medidas fiscais e monetárias

⁵⁷ Deve-se deixar claro que estas propostas não se alinham com o sentido de novo-desenvolvimentismo proposto por Bresser-Pereira. Os autores estão mais alinhados com o grupo de Sicsú, que defende o crescimento com equidade social e passam a ser denominados de social-desenvolvimentistas.

de estímulo, poderia iniciar um círculo virtuoso. Um aumento da demanda agregada geraria um aumento dos lucros e da produtividade que, por sua vez, geraria aumento de investimentos.

Deste modo, para os autores, seria possível atingir taxas de crescimento potencial em dois pontos percentuais acima do que pregava a visão neoliberal. Para se atingir tal objetivo, seria necessário uma atuação mais ativa do governo federal no sentido de reduzir as desigualdades sociais e estimular os investimentos. O combate à pobreza, para a visão desenvolvimentista, serviria como uma política de crescimento da demanda efetiva. O instrumento, para a ação do Estado, seria os aumentos reais do salário mínimo.

O Estado teria um papel crucial para alavancar os investimentos em infraestrutura e incentivar os investimentos privados. Como estes investimentos caracterizam-se por longa maturação, o Estado deveria responsabilizar-se por eles. Assim, os investimentos teriam um impacto sobre a demanda agregada e sobre a produtividade da economia. O Estado também deveria ter um papel importante na regulação dos mercados e no financiamento público, utilizando-se dos bancos estatais para isso.

Assim, os autores demarcam o triênio 2006-2008 como uma nova fase, seria a “construção de um novo modelo de desenvolvimento”. O lançamento do PAC seria um marco, pois recuperou, segundo os autores, a capacidade do Estado de induzir o desenvolvimento. Pela primeira vez, em muitas décadas, o Estado adotava uma estratégia de apoiar a formação de capital do setor privado e, simultaneamente, aumentar o investimento público. Os autores consideram que a justificativa para o segundo Governo Lula ter alcançado índices melhores do que o primeiro foi a adoção destas políticas, propostas pela visão desenvolvimentista, dentro da política econômica do governo.

Filgueiras *et al.* (2010) analisam o desempenho do Governo Lula de modo diferente. Os autores não negam que o período Lula resultou num desempenho econômico melhor do que o período FHC, em destaque para o segundo Governo Lula. Mas põem em cheque as razões explicativas de Barbosa e Souza. Assim, para Filgueiras *et al.* (2010, p.35):

O governo Lula e seus aliados, em especial o petismo, atribuem os melhores resultados da economia brasileira à ruptura com a política econômica anterior e, até mesmo, com o modelo econômico até então vigente – ruptura esta que teria sido efetivada a partir do segundo Governo Lula. Segundo essa visão, no primeiro mandato, em virtude da “herança maldita” recebida dos governos anteriores

e da necessidade de administrar os problemas daí decorrentes, a política econômica implementada foi, no fundamental, a mesma do segundo mandato de FHC. Contudo, a partir de 2006/2007, o país teria iniciado um ciclo virtuoso de crescimento econômico – denominado por alguns de “Novo desenvolvimentismo: crescimento com distribuição de renda” (Barbosa e Souza, 2010).

Para os autores, aparentemente o Governo Lula parece romper com o modelo herdado do Governo FHC. Mas, ao analisar o fenômeno em sua estrutura e dinâmica, percebe-se que não houve um rompimento e, sim, uma continuidade, mas com possíveis flexibilizações nas políticas econômicas.

O modelo econômico do Governo Lula é, do mesmo modo que o de FHC, intrinsecamente instável e gerador de vulnerabilidade externa estrutural. Porém, em razão da conjuntura internacional favorável (reduzindo a restrição externa da economia), houve espaço para a flexibilização das políticas macroeconômicas. Esta flexibilização foi que permitiu um aumento dos gastos em políticas sociais focalizadas e a valorização real do salário mínimo, além de permitir, também, maiores gastos em investimentos por parte do Estado (FILGUEIRAS *et al.*, 2010).

Para os autores, os resultados destas políticas permitiram atingir taxas de crescimento maiores, com redução do desemprego e ampliação do mercado interno. A situação internacional altamente favorável, o “retorno” do Estado ao processo econômico e o consentimento dos setores subalternos permitiram a Lula acomodar e compatibilizar interesses conflitantes. De um lado, os juros, lucros e rendas (das frações do grande capital financeiro, do agronegócio, das empresas estatais, dos fundos públicos e dos grandes grupos nacionais) e, de outro, a ampliação do crédito para segmentos da população com menor renda, os aumentos reais do salário mínimo e a ampliação da política social focalizada.

Assim, o que caracteriza o período de Lula como presidente da República são a consolidação e o fortalecimento do Modelo Liberal Periférico, MLP, que se constituiu a partir da crise e esgotamento do Modelo de Substituição de Importações - MSI. A melhora dos indicadores macroeconômicos no período, decorrente, sobretudo, da conjuntura econômica internacional favorável, acompanhada pela flexibilização da política econômica, vem se constituindo em fator fundamental de legitimação desse modelo e de sua política macroeconômica, contribuindo decisivamente para a consolidação da hegemonia – no sentido preciso

de Gramsci – das frações financeiro-exportadoras do capital e dos grandes grupos econômicos privados e estatais nacionais (FILGUEIRAS *et al.*, 2010, p. 39).

Os autores fazem uma análise do Governo Lula segundo a lógica do Modelo Liberal Periférico⁵⁸. Este modelo emergiu, no Brasil, a partir das transformações ocorridas em meados dos anos 90 do século passado e consolidou-se com o lançamento do Plano Real, em 1994.

Apesar da recuperação do emprego e da melhora do salário real médio e do salário mínimo, não houve uma alteração concreta, segundo os autores, na correlação de forças entre o capital e o trabalho. No Governo Lula, tal qual no Governo FHC, a precarização do trabalho continua (com a terceirização, as cooperativas de trabalho etc.). Este processo não se reverteu. Os sindicatos continuam na defensiva e sem poder de mobilização.

O Governo Lula, utilizando-se das empresas estatais e dos bancos oficiais, promoveu e impulsionou um processo de concentração e centralização de capitais no âmbito dos grandes grupos nacionais, tanto na esfera produtiva como na financeira. Portanto, o retorno do Estado se dá com um objetivo do fortalecimento do capital financeiro (junção do bancário com o produtivo). O BNDES é o instrumento utilizado para tal ação.

Esta nova orientação ficou definitivamente explícita quando da crise mundial recente, quando o Estado interveio diretamente no processo de associação de grandes grupos econômicos (Sadia e Perdigão), por intermédio do BNDES, e comprou, através do Banco do Brasil, parte do Banco Votorantim. O mesmo ocorre na área de infraestrutura e petroquímica, onde grandes grupos econômicos nacionais, associados ao Estado, participam da implantação de megaempreendimentos e na futura exploração dos serviços que daí derivarão (FILGUEIRAS *et al.*, 2010, p. 51).

No que tange à instabilidade macroeconômica, ocorreu no período Lula uma redução da vulnerabilidade externa conjuntural do país, por conta da situação internacional, que possibilitou inclusive a permanente valorização do câmbio no período. Esta se expressou na melhora da balança comercial, na redução da dívida externa pública e no acúmulo de reservas internacionais. Porém, do ponto de vista da vulnerabilidade estrutural, segundo os

⁵⁸ Este modelo foi exposto no capítulo 4 desta dissertação.

autores, nenhum passo significativo foi dado no sentido de melhorar o perfil de nossa estrutura produtiva e, por consequência, o de nossas exportações⁵⁹.

As exportações do país cresceram fortemente, mas em razão da fase ascendente do ciclo econômico internacional. Segundo os autores, em virtude do “efeito China” e apesar da política cambial equivocada de valorização do real. Apesar de ter ocorrido uma maior diversificação no destino das exportações, motivada, principalmente, pelo crescimento econômico generalizado que atingiu boa parte dos países centrais e periféricos no início do século XXI, as estruturas das exportações e das importações se deram de um lado, com exportações de “commodities” (agrícolas e minerais) e produtos industriais de baixo conteúdo tecnológico e, de outro, importações de produtos com alto conteúdo tecnológico e bens de capital.

Todos os indicadores de endividamento externo do Brasil usualmente utilizados (Tabela 11) e que podem ser admitidos como indicadores conjunturais de vulnerabilidade externa, melhoraram sistematicamente, invertendo-se a tendência prevalecente no período FHC. O fator determinante para a obtenção desse desempenho foi a excepcional expansão das exportações, cujos valores apresentaram um crescimento de 234% entre 2002 e 2010 (Tabela 6).

O crescimento do valor das exportações brasileiras se deveu, inicialmente, à desvalorização da taxa de câmbio ocorrida após a crise cambial de janeiro de 1999 – que inviabilizou a âncora cambial adotada no Plano Real. O valor médio da taxa de câmbio no período 1999-2010 foi significativamente superior ao do período 1994-1998. Entretanto, esse potencial fator de alavancagem não teria força suficiente, segundo Filgueiras *et al.*(2010), para alçar as exportações brasileiras aos níveis alcançados na era Lula.

A causa mais remota, e estrutural, para a explosão das exportações no período Lula se encontra nas mudanças ocorridas no âmbito do mercado mundial, com o surgimento de novos eixos geoeconômicos da acumulação de capital durante os anos 1980 e 1990. A ampliação das relações capitalistas para territórios econômicos até então não integrados à reprodução sistêmica do capital na fase

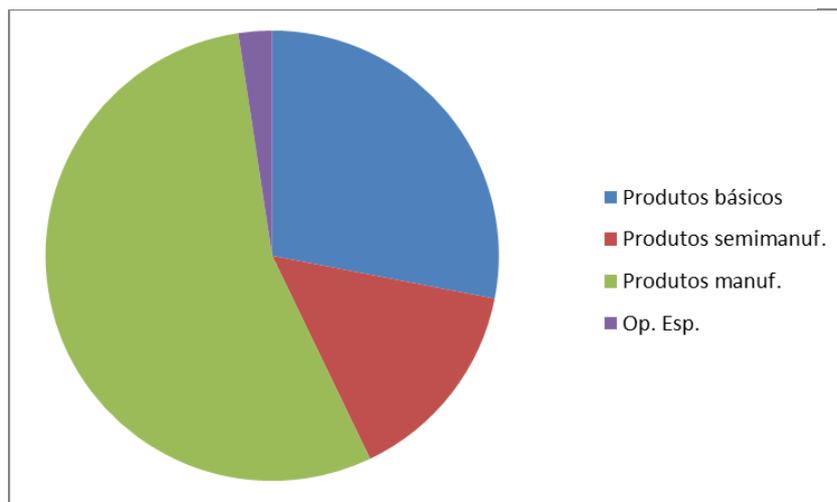
⁵⁹ “A chamada vulnerabilidade externa conjuntural é dada pelas opções de política econômica que se tem para enfrentar os choques externos e os custos em que uma determinada economia incorre nesse enfrentamento. A vulnerabilidade externa estrutural, por sua vez, está relacionada justamente aos processos de desregulamentação e liberalização comercial, produtiva, tecnológica e financeira. Ainda que os indicadores conjunturais reflitam de alguma forma os problemas estruturais, eles também são afetados (...) por movimentos mais conjunturais, em especial os movimentos positivos ou negativos do cenário externo.” (CARCANHOLO, 2010, p.120)

expansionista dos “anos dourados” implicou um crescimento acentuado da demanda por determinados bens, majoritariamente intensivos em recursos naturais e energia: commodities agrícolas e minerais. A China, muito especialmente, passou a apresentar taxas de crescimento muito acima da média da economia mundial, constituindo-se, rapidamente, em um dos polos fundamentais da acumulação capitalista em escala mundial (FILGUEIRAS *et al.*, 2010, p. 53).

Desta forma, a demanda por produtos primários vivenciou um incremento extraordinário em um período relativamente curto, modificando positivamente as relações entre os seus preços e os preços dos produtos industriais. Isto favoreceu a posição comercial dos países produtores, que dispõem de grandes extensões de terras férteis e de recursos minerais (o caso do Brasil). O aumento da fronteira agrícola e o aprofundamento da modernização agropecuária nos anos 80, articulada à criação, concomitante, de condições propícias para a geração de divisas estrangeiras visando o pagamento da dívida externa, expandiram a capacidade produtiva e elevaram o nível de produtividade da agropecuária brasileira (FILGUEIRAS *et al.*, 2010). Assim, quando a China se tornou o grande comprador mundial de bens primários, o Brasil se encontrava numa situação excepcional para fornecer esses produtos.

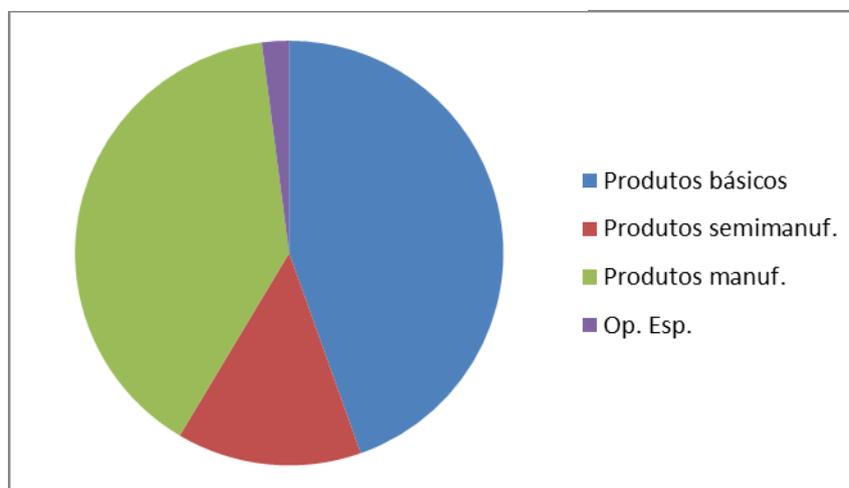
De fato, os produtos primários passaram a obter uma posição de destaque na pauta de exportações brasileira (gráficos 2 e 3).

Gráfico 2 – Exportações por fator agregado (2002)



Fonte: IPEA (2011)

Gráfico 3 – Exportações por fator agregado (2010)



Fonte: IPEA (2011)

Como resultado direto do salto nas exportações, a conta de transações correntes apresentou, inusitadamente, saldo positivo durante cinco anos (2003-2007) e crescente entre 2003 e 2005. A expansão das receitas com exportações foi tão acentuada que foi possível neutralizar os históricos déficits da conta de “rendas e serviços”. No entanto, a partir de 2006 esse saldo se torna decrescente e, depois, deficitário de novo em razão do maior crescimento das importações e, também, por conta do crescimento acelerado do déficit da conta de rendas e serviços (que explode a partir de 2005).

Desse modo, ficam evidentes duas coisas: 1- a importância crucial da obtenção de elevados superávits comerciais para compensar os déficits estruturais, e com tendência crescente, da conta de rendas e serviços; e 2- a existência de uma forte restrição externa subjacente, que limita potencialmente a obtenção de taxas de crescimento elevadas por um período mais longo (FILGUEIRAS *et al.*, 2010, p. 54).

É isto que caracteriza a vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira, se alimentando, por um lado, do perfil inadequado das exportações – com um forte viés para *commodities* e em produtos industriais de baixo conteúdo tecnológico – e, de outro, da abertura da conta financeira e de capitais. Nessas áreas, segundo os autores, o governo Lula não implementou nenhuma política para melhorar o perfil das exportações, nem dificultou a

livre movimentação de capitais; no caso desta última, ao contrário, foram adotadas medidas na direção de uma maior liberalização.

A abertura da conta comercial e financeira ocorrida no Brasil, a partir dos anos 90, modificou radicalmente a estrutura da evolução da conta capital e financeira no balanço de pagamentos do país. No primeiro Governo FHC, o grande montante dos investimentos em carteira (por meio, principalmente, das aplicações em títulos da dívida pública) e dos investimentos diretos (por conta das privatizações das estatais), compunham os fluxos de capitais responsáveis para o equilíbrio do balanço de pagamentos (um equilíbrio instável e precário).

No segundo Governo FHC, os montantes de investimento em carteira desabam, por conta das sucessíveis crises cambiais (que diminuía, momentaneamente, a liquidez internacional). O equilíbrio externo era, precariamente, mantido pelos fluxos de investimento direto, que diminuem nos dois últimos anos, pondo em cheque este equilíbrio, obrigando, inclusive, o governo a recorrer ao FMI para fechar suas contas externas.

No primeiro Governo Lula, com o fim do processo de privatização, os investimentos diretos se reduzem significativamente, chegando a ser negativo em virtude do crescimento dos investimentos diretos de empresas brasileiras (transnacionalizadas) no estrangeiro – impulsionados pela liquidez propiciada pelos elevados superávits comerciais dos últimos anos. No segundo Governo Lula, os investimentos em carteira e, principalmente, os investimentos diretos voltaram a crescer fortemente, agora em busca de novas oportunidades, abertas pelo maior crescimento da economia, taxas de juros ainda muito elevadas e possibilidade de especulação na Bolsa de Valores.

Portanto, apesar de uma melhora na vulnerabilidade externa conjuntural,

a vulnerabilidade externa estrutural continua no horizonte: em dezembro de 2009, o estoque de investimentos estrangeiros diretos, aplicações em carteira no país, somados à dívida externa brasileira (passivo externo do país), ultrapassava em mais de US\$ 605 bilhões as reservas internacionais, investimentos e empréstimos no exterior (o ativo externo do país). Essa posição devedora revela uma potencial incapacidade de pagamento, que pode se complicar em circunstâncias internacionais desfavoráveis (FILGUEIRAS *et al.*, 2010 p. 56).

Para os autores, a melhora das contas externas do país, que permitiram taxas de crescimento mais elevadas, também possibilitou, a partir do segundo Governo Lula, a

flexibilização da política fiscal. A nova situação se caracterizou em saltos sucessivos na arrecadação tributária, na redução da relação dívida líquida do setor público/PIB e em maiores gastos correntes e de investimento, com a implementação do PAC.

Deste modo, para os autores, o Governo Lula se inclui ainda no padrão de acumulação rentista herdado de FHC. A diferença é que à fração rentista do capital, que dominou o bloco de poder durante boa parte do governo FHC, junta-se, no núcleo do poder, a fração exportadora do capital, principalmente o agronegócio. As crises cambiais recorrentes evidenciaram a impossibilidade de manutenção da hegemonia do capital financeiro. Deste modo, evidenciou-se a importância das exportações no novo padrão de acumulação como condição necessária para reduzir a sua instabilidade macroeconômica intrínseca, instituída pela abertura comercial e financeira.

A política de infraestrutura, consignada no PAC, insere-se neste novo padrão de acumulação, pois apenas reforça a produtividade e o desempenho da mesma estrutura produtiva já existente, cada vez mais especializada em commodities agrícolas e minerais. No próximo capítulo, analisar-se-á criticamente o programa.

6 O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

6.1 A proposta original

No começo do primeiro ano do segundo Governo Lula, mais precisamente em 22 de janeiro de 2007 (Decreto 6.025), é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Para o governo (BRASIL, 2007), o PAC seria um programa de desenvolvimento visando promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira. O conjunto de medidas adotadas no programa destina-se a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento. Estas medidas estão organizadas em cinco blocos: investimento em infraestrutura; estímulo ao crédito e ao financiamento; melhora no ambiente de investimento; desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e medidas fiscais de longo prazo.

6.1.1 Investimentos em infraestrutura

Os objetivos do aumento de investimento em infraestrutura seriam (BRASIL, 2007): eliminar os principais gargalos que podem restringir o crescimento da economia; reduzir custos e aumentar a produtividade das empresas; estimular o aumento do investimento privado; e reduzir as desigualdades regionais. O programa, quando do seu anúncio, pretendia aplicar R\$ 503,9 bilhões em quatro anos (2007-2010)⁶⁰, sendo R\$ 67,8 bilhões do orçamento do governo central e R\$ 436,1 bilhões provenientes das empresas estatais federais e do setor privado. O conjunto de aplicações estava estruturado em 3 eixos: logística, energia e infraestrutura social e urbana. (Tabela 12)

⁶⁰ Em dezembro de 2008, a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, anunciou em audiência pública na Câmara dos Deputados que o montante previsto de investimentos para o período de 2007 a 2010 para as obras do PAC passaria de R\$ 503,9 bilhões para R\$ 657,4 bilhões.

Em março/2010, o governo Lula lançou, antes mesmo que os investimentos totais do PAC fossem realizados, a segunda edição do programa, o “PAC 2”, que tem investimento previsto de R\$ 1,59 trilhão, sendo R\$ 955 bilhões para o período de 2011-2014 e R\$ 631,4 bilhões para o período pós 2014. O PAC 2 está dividido em seis novos eixos, que abrangem projetos de infraestrutura em todo Brasil: PAC Cidade Melhor; PAC Comunidade Cidadã; PAC Minha Casa, Minha Vida; PAC Água e Luz para Todos; PAC Transportes e PAC Energia (BRASIL, 2010). No novo PAC, além da continuidade das ações iniciadas no PAC 1, estão previstas construções de Unidades Básicas de Saúde, creches, pré-escolas e postos de polícia comunitária.

Tabela 12 - Investimento em infraestrutura do PAC previstos para 2007-2010

Eixo	valores em R\$ bilhões
Logística	58,3
Rodovia	33,4
Ferrovia	7,9
Porto	2,7
Aeroporto	3,0
Hidrovia	0,7
Marinha Mercante	10,6
Energia	274,8
Geração de Energia	65,9
Transmissão de Energia Elétrica	12,5
Petróleo e Gás Natural	179,0
Combustíveis Renováveis	17,4
Social e Urbano	170,8
Luz para Todos	8,7
Transporte Urbano	3,1
Recursos Hídricos	12,7
Saneamento	40,0
Habitação	106,3
Interesse Social	16,9
Mercado	89,4
Total do PAC	503,9

Fonte: PAC - 2007/2010 (BRASIL, 2007)

6.1.1.1 Eixo de Logística

O eixo de logística representa pouco mais de 10% do total previsto de investimento no PAC e caracteriza-se por investimentos na infraestrutura de transporte, acrescidos de empréstimos concedidos com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM). Corresponde à maior parte dos recursos do orçamento da união do PAC (juntamente com Habitação e Saneamento). A previsão dos investimentos rodoviários (concentrando mais da metade dos investimentos previstos no eixo logístico) estava distribuída em recuperação, adequação/duplicação e construção de estradas (por parte dos investimentos públicos). Os investimentos privados no segmento rodoviário correspondem aos projetos de concessão então previstos (BRASIL, 2007). Os principais projetos rodoviários previstos no programa eram:

- **BR-163 MT/PA – pavimentação Guarantã/MT – Santarém/PA (incluindo o acesso a Miritituba/PA – BR-230):** pavimentação de 1.024km;
- **BR-101 NORDESTE – duplicação, adequação de capacidade e modernização (Rio Grande do Norte: Subtrecho - Natal – Divisa RN/PB):** execução de 81,4 km de extensão;
- **BR-101 NORDESTE – duplicação, adequação de capacidade e modernização (Paraíba: Subtrecho – Divisa PB/RN – Divisa PB/PE):** execução de 129 km de extensão;
- **BR-101 NORDESTE – duplicação, adequação de capacidade e modernização (Pernambuco: Subtrecho – Divisa PE/PB – Palmares):** execução de 125,3 km de extensão;
- **BR-365/MG – duplicação do entr. Trevão – Uberlândia:** execução de 95 km de extensão;
- **BR-493/RJ e BR-101/RJ – arco rodoviário do Rio de Janeiro:** execução de 122 km de extensão;
- **RODOANEL DE SÃO PAULO/SP – trecho sul:** obra do Estado de São Paulo, executada em convênio com a União com execução de 61,5 km de extensão;
- **BR-101 SUL – duplicação Palhoça/SC – Osório/RS (Santa Catarina: Subtrecho Palhoça - Divisa SC/RS):** duplicação com 336,5 km de extensão, sendo 248,5 km em Santa Catarina;
- **BR-101 SUL – duplicação Palhoça/SC – Osório/RS (Rio Grande do Sul: Subtrecho - Divisa SC/RS – Osório/RS):** duplicação com 336,5 km de extensão, sendo 88,5 km no Rio Grande do Sul;
- **BR-060/DF-GO – adequação de capacidade (Brasília/DF – Anápolis/GO):** obra delegada ao Distrito Federal no subtrecho Brasília – Divisa DF/GO, com execução de 93,1 km de extensão;
- **2ª etapa do programa de concessões de rodovias federais:** concessão por 25 anos de trechos das BR (BR-153: Divisa MG/SP– Divisa SP/PR; BR-116: Curitiba – Divisa SC/PR; BR-393: Divisa MG/RJ – via Dutra; BR-101: Ponte Rio – Niteroi até Divisa ES/RJ; BR-381: Belo Horizonte –

São Paulo; BR-116: São Paulo – Curitiba; BR-116-376-101: Curitiba – Florianópolis);

- **Recuperação de rodovias:** execução de 32.000 km de extensão;
- **Conservação de rodovias:** execução de 52.000 km de extensão.

Compunha também, dentro do eixo de logística, previsões de investimento no setor de portos distribuídas em cinco tipos de intervenções: estudos e projetos; dragagem e derrocamento; acessos terrestres; construção, ampliação e recuperação de berços; e infraestrutura portuária. As principais obras previstas no programa para o setor eram:

- **Dragagem de aprofundamento do porto de Itaguaí/RJ:** dragagem de 11,5 milhões de m³ com aumento da profundidade de 17m para 20m;
- **Implantação da avenida perimetral portuária no porto de Santos/SP – margem direita:** perimetral da margem direita com 9 km de extensão;
- **Implantação da avenida perimetral portuária no porto de Santos/SP – margem esquerda:** perimetral da margem esquerda com 4 km de extensão e um viaduto de 500 m;

Quanto às ações aeroportuárias, são compostas por sete tipos de intervenções distintas: pista; terminal de cargas; terminal de passageiros; estudos e projetos; acesso viário; estacionamento; e torre de controle. As principais obras previstas eram:

- **Aeroporto Santos Dumont/RJ:** Reforma e ampliação do terminal de passageiros, do sistema de pistas e pátios e demais obras complementares;
- **Aeroporto de Vitória/ES:** Construção do novo terminal de passageiros, torre de controle, central de utilidades, edifício do corpo de bombeiros e sistema de pista 01/19;
- **Aeroporto de Vitória/ES:** Construção do novo terminal de logística de cargas;
- **Aeroporto de Congonhas/SP:** Modernização do terminal de passageiros, recuperação do pavimento da pista auxiliar e da pista de táxi;
- **Aeroporto de Congonhas/SP:** Recuperação do pavimento da pista principal, pistas de táxi e construção da torre de controle;
- **Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão:** Recuperação e revitalização da infraestrutura do sistema de pistas e pátio;

- **Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão:** Reforma geral do terminal de cargas 1 – exportação;
- **Aeroporto Internacional de Brasília/DF:** Construção do satélite sul, central de utilidades e prolongamento do viaduto de embarque.

O programa ainda previa, dentro do eixo logístico, investimentos na construção de ferrovias (tanto investimento público como privado) e hidrovias (portos e eclusas). As principais obras ferroviárias previstas no PAC eram:

- **Construção da ferrovia norte-sul (Tocantins: Trecho Araguaína – Palmas):** Execução de 358 km em bitola de 1,6 m;
- **Construção da ferrovia norte-sul (Anápolis/GO – Uruaçu/GO):** Execução de 280 km de extensão;
- **Construção da ferrovia nova transnordestina:** Obra sob a responsabilidade da concessionária CFN com execução de 1.800 km em bitola de 1,6 m (Construção de 650 km: Missão Velha/CE – Salgueiro/PE - Eliseu Martins/PI; Reconstrução de 550 km: Salgueiro/PE – Suape/PE; Readequação de 600 km: Missão Velha/CE – Pecém/CE);
- **Construção do ferroanel de São Paulo/SP – Tramo Norte:** Contorno ferroviário com 66 km de construção na Região Metropolitana de São Paulo – Ferroanel: Tramo Norte – Campo Limpo Paulista/Eng. Manoel Feio;
- **Construção da ferronorte Alto Araguaia – Rondonópolis/MT:** Prolongamento da ferrovia, com 260 km de extensão.

Dos importantes investimentos estruturantes no setor de logística de carga (ferroviário) descritos acima se destacam a construção da Ferrovia Norte-Sul, ligando Belém/PA a Goiânia/GO, com previsão de transporte de 12,6 milhões de toneladas de carga, grãos, fertilizantes, carne, açúcar, dentre outros, bem como a construção da Ferrovia Transnordestina que, se estendendo principalmente pelos Estados do Ceará, Pernambuco e Piauí, servirá a dois dos mais importantes portos do Nordeste: Suape, em Pernambuco, e Pecém, no Ceará.⁶¹ Também faz parte deste eixo de logística o Programa de Expansão e

⁶¹ Posteriormente ao lançamento do PAC, o governo incluiu no setor ferroviário a construção do Trem de Alta Velocidade - TAV, ligando a cidade do Rio de Janeiro a Campinas/SP, passando pela cidade de São Paulo, destinado ao transporte de passageiros.

Modernização da Marinha Mercante, que previa financiamento (via Fundo da Marinha Mercante) a empresas brasileiras de navegação para construção de embarcações e estaleiros (BRASIL, 2007).

Quanto ao setor de hidrovias, destaca-se a construção das eclusas de Tucuruí (PA), obra conveniada com a Eletronorte que permite a ligação hidroviária do rio Tocantins com o porto de Vila do Conde. O PAC previa a construção de duas eclusas e um canal com 5,5 km de extensão.

6.1.1.2 Eixo de energia

No eixo de energia (representando mais da metade dos investimentos do PAC), as previsões do programa compreendiam ações nos setores de energia elétrica, petróleo e gás natural (concentrado quase a metade dos investimentos previstos para o eixo) e combustíveis renováveis. As ações de energia são direcionadas à geração, à transmissão e a estudos de viabilidade econômica e de inventário de bacias hidrográficas. No setor petróleo, as previsões de investimentos foram direcionadas tanto ao segmento de *upstream* (produção – autossuficiência e aumento das reservas de petróleo) quanto ao de *downstream* (construção de refinarias e intervenções em refinarias já existentes e investimentos no setor petroquímico em geral). As ações de gás natural encontram-se relacionadas ao Plano de Antecipação da Produção de Gás (Plangas), com empreendimentos de exploração e produção, refinaria, unidade de tratamento de gás e escoamento de líquidos, além da construção de gasodutos. As ações relacionadas aos combustíveis renováveis previam metas para produção de biodiesel (BRASIL, 2007).

Destacam-se, neste eixo energético, os grandes investimentos da Petrobras e de suas associadas no setor de Petróleo e Gás, como o desenvolvimento das atividades de exploração e produção nas unidades de negócio do Rio de Janeiro, Macaé e Santos (incluindo as áreas do pré-sal). No setor de geração de energia elétrica, os maiores investimentos, em termos de valor, seriam feitos em regime de concessão, por empresas privadas. Sobressaem-se as usinas de Belo Monte, no Pará, e de Santo Antônio e de Jirau, em Rondônia. O maior investimento público na geração de energia seria feito pela Eletrobras na construção da Usina Termonuclear de Angra dos Reis (BRASIL, 2007). Destaca-se também a previsão de

construção de usinas termoelétricas. Os principais projetos e obras deste eixo previstos no plano de lançamento do PAC são:

- **Hidrelétrica de Estreito:** localizada no rio Tocantins na divisa dos estados de Tocantins e Maranhão, agregará 584,9 MW médios ao Sistema Integrado Nacional;
- **Hidrelétrica de Foz do Chapecó:** localizada no rio Uruguai na divisa dos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, agregará 432 MW médios ao Sistema Interligado Nacional;
- **Termelétrica Candiota III:** usina a carvão mineral localizada no estado do Rio Grande do Sul, agregará 303,5 MW médios de garantia física ao Sistema Interligado Nacional;
- **Hidrelétrica de Belo Monte:** quando do lançamento do PAC, ainda um projeto, a ser implementada no rio Xingu, estado do Pará com previsão de potência instalada de 5.681 MW;
- **Hidrelétrica de Jirau:** quando do lançamento do PAC, ainda um projeto, a ser implementada no rio Madeira, estado de Rondônia, com previsão de potência instalada de 3.326,4 MW;
- **Hidrelétrica de Santo Antônio:** quando do lançamento do PAC, ainda um projeto, a ser implementada no rio Madeira, estado de Rondônia, com previsão de potência instalada de 3.168 MW;
- **Unidade Estacionária de Produção (UEP) tipo monocoluna no Campo de Piranema:** instalação no litoral do estado de Sergipe com capacidade de produção de 20 mil barris de óleo/dia;
- **Campo de Manati:** perfuração, completação e interligação de poços e instalação de demais facilidades para produção de gás do campo, localizado no estado da Bahia com capacidade de produção de 6,0 milhões de m³/dia de Gás Natural e condensado de petróleo;
- **Plataforma P-57:** prevista para o desenvolvimento da Fase 2 do Campo de Jubarte, situado na Bacia de Campos (litoral do Estado do ES) com capacidade de produção de 180 mil barris/dia;
- **Refinaria Abreu e Lima:** o Projeto consiste na construção de uma refinaria no Porto de Suape, em Pernambuco, em associação com a

PDVSA, com capacidade para processamento de 200 mil barris/dia de petróleos pesados brasileiro e venezuelano;

- **Complexo petroquímico do Rio Janeiro (COMPERJ):** refinaria para processar 150 mil barris por dia de petróleo pesado da Bacia de Campos, produzindo diretamente produtos petroquímicos, além de diesel, nafta e coque;
- **HBIO:** novo processo para a produção de óleo diesel a partir do processamento de óleo vegetal, desenvolvido pela Petrobras. O PAC previa a produção deste novo óleo diesel em quatro refinarias localizadas nas regiões sudeste e sul;
- **Ampliação da frota nacional de petroleiros:** projeto de construção de 16 navios petroleiros e 2 superpetroleiros incluídos no PROMEF (Programa de Modernização e Expansão Da Frota) com recursos da Petrobras;
- **Gasoduto Campinas – Rio de Janeiro:** permitirá a oferta de gás boliviano e, futuramente, gás da Bacia de Santos para atendimento ao mercado do Rio de Janeiro, notadamente às UTEs Termorio e Eletrobolt;
- **Terminal de regaseificação de gás natural - porto de Pecém – CE:** implantação de um Píer de Gás Natural Liquefeito, em Pecém – CE com Capacidade de 6 MM m³/dia;
- **Alcoolduto Sen. Canedo (GO) – São Sebastião (SP):** desenvolver infraestrutura dutoviária para escoamento da produção de etanol no Brasil.

6.1.1.3 Eixo social e urbano

O eixo social e urbano (representando pouco mais de 1/3 dos investimentos previstos) apresenta o maior número de projetos associados ao PAC, principalmente em decorrência dos tipos Saneamento e Habitação (interesse social e mercado). A maioria dos investimentos neste eixo seria executada de forma descentralizada pelos entes subnacionais ou organizações não governamentais, por intermédio de convênios e termos de compromisso, cabendo à União, no entanto, prover a maior parte dos recursos. O investimento para o tipo transporte urbano é direcionado para a construção de 179,4 quilômetros de trechos novos, entre metrô, trem e corredor expresso para ônibus, com a finalidade de fortalecer a capacidade da mobilidade urbana (BRASIL, 2007).

O maior investimento neste eixo (inclusive no segmento de recursos hídricos-integração de bacias) é a transposição do Rio São Francisco, uma obra de 622 quilômetros executada pelo Ministério da Integração Nacional. O objetivo da obra seria a disponibilização de água com segurança hídrica possibilitando o desenvolvimento sustentável para 12,5 milhões de habitantes nos estados do RN, CE, PB e PE (BRASIL, 2007). O segmento de recursos hídricos é constituído também por outros 16 tipos de investimento, com destaque para as ações de revitalização das bacias e a construção da hidrovia do rio São Francisco.

Faz parte, também, deste eixo o programa Luz para Todos, que é um programa de eletrificação rural coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, operacionalizado pela Eletrobrás e executado pelas concessionárias de energia elétrica e cooperativas de eletrificação rural em parceria com os governos estaduais. A meta seria levar o acesso à energia elétrica, gratuitamente, para mais de 10 milhões de pessoas do meio rural. No setor de saneamento, destaca-se o programa Saneamento para Todos, utilizando-se dos recursos do FGTS e FAT, e selecionando projetos prioritários em abastecimento de água, esgotamento sanitário e urbanização de favelas (BRASIL, 2007).

As ações de habitação do PAC (eixo social e urbano) são subdivididas em dois grupos: um voltado ao setor público e outro ao setor privado. Naquele grupo, os empreendimentos são, em sua grande maioria, obras públicas, como, por exemplo, a urbanização de assentamentos precários e a requalificação de imóveis, realizadas pelos entes públicos (estados, Distrito Federal e municípios), sob a supervisão do Ministério das Cidades. Já o segundo grupo é constituído por financiamentos direcionados ao setor privado, para a aquisição e a reforma de imóveis – novos e usados, bem como a construção de novas unidades imobiliárias. O segmento de habitação representavam mais de 2/3 dos investimentos previstos do eixo social e urbano, e seu financiamento possuiria como fonte o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), FGTS, FAT, a própria Caixa Econômica Federal, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e convênios com o Banco Interamericano de Investimento (BID)⁶². As principais obras e projetos do eixo Social e Urbano previstas no PAC, quando de seu lançamento são:

⁶² Em 2009, o governo Lula cria e inclui no PAC o programa Minha Casa, Minha Vida, tendo como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos. Na faixa de renda de 0 a 3 SM, a Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente gestor do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, é quem contrata a construtora encarregada da construção das moradias. A produção das unidades habitacionais voltada a famílias com renda de 3 a 10 SM se dá por intermédio de financiamento às empresas construtoras (BRASIL, 2010).

- **Metrô de salvador:** 12,1 km, sendo 1,5 km subterrâneo, 5,9 km em elevado e 4,7 km em superfície; 8 estações, com 3 terminais; 12 trens;
- **Trem urbano de salvador:** 13,5 km, 10 estações, 2 terminais de integração e 6 trens;
- **Metrô de belo horizonte (linha 1):** conclusão da expansão de 6,6 km de linha, com 5 estações e 2 terminais, e modernização da sinalização, dos trens e do centro de manutenção;
- **Metrô de belo horizonte (linha 2):** implantação da infraestrutura em 10 km de extensão e elaboração dos projetos de engenharia e definição dos sistemas;
- **Corredor Expresso Tiradentes (São Paulo/SP):** Corredor exclusivo de ônibus com 31,8 km de extensão, ligando o Parque D. Pedro II (Centro) à Cidade Tiradentes (Zona Leste);
- **Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional:** eixo leste e eixo norte;
- **Revitalização de bacias hidrográficas:** obras de esgotamento sanitário, controle de processos erosivos, resíduos sólidos e revitalização em municípios que fazem parte das bacias do São Francisco (BA, PE, AL, SE, MG) e do rio Parnaíba (CE, PI e MA);
- **Projeto de Irrigação Pontal:** Perímetro de Irrigação com área total irrigável de 7.862 ha localizado no município de Petrolina/PE;
- **Projeto de Irrigação Salitre:** Perímetro de Irrigação com área total irrigável de 31.305 ha localizado no município de Juazeiro/BA;
- **Perímetro de Irrigação Propertins (Manuel Alves) – TO:** Obra delegada ao Estado de Tocantins, projeto de irrigação no município de Dianópolis
- **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)**
- **Habitar Brasil BID - HBB (urbanização de favelas)**

6.1.2 Medidas institucionais

Além da primeira parte do PAC, que é dedicada aos investimentos em infraestrutura, o programa se constitui, também, de uma segunda parte onde traz as medidas

institucionais. De acordo com o governo (BRASIL, 2007), estas seriam medidas econômicas importantes para o crescimento econômico do país e abrangeriam: estímulo ao crédito e ao financiamento; melhoria do ambiente de investimento; desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; medidas fiscais de longo prazo; e consistência fiscal.

6.1.2.1 Estímulo ao crédito

As medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento eram justificadas como parte essencial do desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2007). O objetivo seria o de dar continuidade ao aumento do volume de crédito, que já vinha ocorrendo desde o primeiro Governo Lula, enfatizando-se, sobretudo, crédito habitacional e crédito de longo prazo para investimentos em infraestrutura. Os principais agentes seriam, principalmente, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). As medidas para o estímulo ao crédito seriam:

- **Concessão pela União de crédito à Caixa Econômica Federal (CEF) para aplicação em saneamento e habitação:** R\$ 5,2 bilhões utilizados exclusivamente para aplicação em saneamento básico e habitação popular;
- **Ampliação do limite de crédito do setor público para investimentos em saneamento ambiental e habitação:** ampliação em R\$ 6 bilhões do limite específico para contratação de operações de crédito do setor público e para novas ações de saneamento ambiental e a ampliação em R\$ 1 bilhão do limite de crédito para a habitação;
- **Criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com recursos do FGTS:** um importante financiador de obras de infraestrutura em setores estratégicos da economia do País. Inicialmente, com R\$ 5 bilhões, o FI-FGTS investirá em energia, rodovia, ferrovia, porto e saneamento.
- **Elevação da Liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR):** a medida visava permitir a antecipação da opção de compra do imóvel arrendado ou a venda direta de imóveis pertencentes ao FAR.
- **Redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP):** com o objetivo de reduzir os custos de investimento em infraestrutura, esta medida já vinha

sendo posta em prática desde o primeiro Governo Lula. A TJLP recuou de 9,75% ao ano, em dezembro de 2005, para 6,50% ao ano, em janeiro de 2007 (BRASIL, 2007);

- **Redução dos *Spreads* do BNDES para Infraestrutura, Logística e Desenvolvimento Urbano:** outra medida que já vinha sendo implementada pelo primeiro Governo Lula, a redução é prevista para o financiamento de projetos em infraestrutura, especialmente na área de energia (geração, transmissão e distribuição), bem como nas operações de logística (ferrovias, rodovias, aeroportos, portos e terminais) e de desenvolvimento urbano (transporte urbano integrado e saneamento ambiental).

6.1.2.2 Melhoria do meio ambiente de investimentos

Argumentando que o aumento do investimento também depende de um ambiente regulatório e de negócios adequado (BRASIL, 2007), o PAC propunha (dentro do item melhora do ambiente de investimentos) um conjunto de medidas destinadas a agilizar e facilitar a implementação de investimentos em infraestrutura, sobretudo no que se refere à questão ambiental, além de medidas de aperfeiçoamento do marco regulatório e do sistema de defesa da concorrência e de incentivo ao desenvolvimento regional pela recriação da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) e SUDAM (Superintendência do desenvolvimento da Amazônia). Tais medidas seriam:

- **Regulamentação do Artigo 23 da Constituição:** para harmonizar os procedimentos, bem como elevar a eficiência e a celeridade no exercício das competências ambientais;
- **Marco Legal das Agências Reguladoras:** disciplina a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras;
- **Lei do Gás Natural:** com o objetivo de estimular o aumento da oferta de gás natural para a geração de eletricidade e para uso industrial;

- **Reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC):** objetivando a criação de ambiente institucional/legal que favoreça o livre funcionamento dos mercados e o investimento privado;
- **Aprovação do Marco Regulatório para o Setor de Saneamento:** objetivando garantir segurança jurídica para o setor; viabilizar expansão na rede de água e esgoto; incentivar a eficiência das empresas prestadoras; reduzir efeitos negativos na saúde pública, melhorando indicadores sociais; e
- **Abertura do Mercado de Resseguros:** acaba com o monopólio no mercado de resseguros, até há pouco exercido pelo Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) e cria regras para a atuação de novos resseguradores no mercado brasileiro, bem como para a realização de operações de resseguro diretamente no exterior

6.1.2.3 Desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário

Ciente de que o setor privado responde pela maior parcela dos investimentos no Brasil (BRASIL, 2007), o PAC contemplava medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário, bem como medidas de desoneração do investimento, sobretudo em infraestrutura e construção civil, para incentivar o aumento do investimento privado, incluindo também medidas de incentivo ao desenvolvimento tecnológico e ao fortalecimento das micro e pequenas empresas. As medidas adotadas para tal objetivo são:

- Recuperação Acelerada dos Créditos do PIS e COFINS em Edificações;
- Desoneração de Obras de Infraestrutura;
- Desoneração dos Fundos de Investimento em Infraestrutura;
- Programa de Incentivos ao Setor da TV Digital (PATVD);
- Programa de Incentivos ao Setor de Semicondutores (PADIS);
- Ampliação do Benefício Tributário para Microcomputadores;
- Desoneração das Compras de Perfis de Aço;
- Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas;
- Reajuste da Tabela de Imposto de Renda de Pessoa Física;

- Prorrogação da Depreciação Acelerada;
- Prorrogação da Cumulatividade do PIS e da COFINS na Construção Civil;
- Aumento do Prazo de Recolhimento de Contribuições (Previdência, PIS e COFINS);
- Criação da Receita Federal do Brasil;
- Reforma Tributária;
- Medida de Aperfeiçoamento do Sistema Tributário.

6.1.2.4 Medidas fiscais de longo prazo

Para o governo (BRASIL, 2007), a sustentação do crescimento dependeria do aperfeiçoamento da política fiscal, com manutenção das conquistas sociais. Desta forma, o PAC inclui medidas voltadas à sustentabilidade fiscal de longo prazo, com destaque para o controle das despesas de pessoal, a criação da Política de Longo Prazo de Valorização do Salário Mínimo e a instituição do Fórum Nacional da Previdência Social. O PAC inclui, ainda, medidas de aperfeiçoamento da gestão pública. As medidas propostas no programa para a sustentabilidade fiscal, aperfeiçoamento da previdência social e de gestão pública são:

- **Controle da Expansão da Despesa de Pessoal da União:** limitação do crescimento anual da folha de pessoal (inclusive inativos) à taxa de inflação (IPCA), acrescida de um índice real de 1,5% ao ano, resguardados os acordos consolidados na legislação até o final de 2006. Proposta para ser implementada durante 10 anos com o objetivo de reduzir as despesas de pessoal em relação ao PIB;
- **Política de Longo Prazo de Valorização do Salário Mínimo:** o salário mínimo sofreria reajustes iguais à inflação (INPC) acrescida da taxa de crescimento real do PIB com dois anos de defasagem;
- **Fórum Nacional da Previdência Social:** com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de previdência social e sua coordenação com as políticas de assistência social;
- **Agilização do Processo Licitatório:** utilização de meios eletrônicos em todas as modalidades de licitação; criação do Cadastro Nacional de

Registro de Preços visando a redução do valor contratado e do tempo gasto no processo licitatório;

- **Aperfeiçoamento da Governança Corporativa nas Estatais;**
- **Extinção de Empresas Estatais em Processo de Liquidação;**
- **Regime de Previdência Complementar do Servidor Público Federal:** visando a redução gradual das despesas com aposentadorias e pensões de servidores públicos;
- **Melhora na Gestão da Previdência Social:** visando a redução de fraude e diminuição da taxa de crescimento das despesas com o auxílio-doença.

6.1.2.5 Consistência fiscal

Finalizando o documento de apresentação do PAC, no que tange às medidas institucionais, encontra-se o item de consistência fiscal do programa. Todas as ações e medidas incluídas no programa são definidas de modo a compatibilizar a aplicação dos recursos com a manutenção da responsabilidade fiscal e a continuidade da redução gradual da relação dívida do setor público/PIB nos próximos anos (BRASIL, 2007). Prevê-se que a aceleração do crescimento proporcionada pelo aumento do investimento, juntamente com a redução da taxa básica de juros projetada pelo governo, possibilitaria diminuir a relação dívida do setor público/PIB. Um dos objetivos contidos no PAC é o alcance do déficit nominal zero.

O aumento do investimento público incluído no PAC seria assegurado pela elevação da dotação orçamentária do Projeto Piloto de Investimento (PPI) – que subirá dos 0,15% do PIB estabelecidos em 2006 para 0,5% do PIB, por ano, durante o período de 2007-2010. O aumento do PPI e a contenção do crescimento do gasto corrente garantem a consistência fiscal do PAC neste e nos próximos anos (BRASIL, 2007).

6.2 Balanço do PAC

No mesmo decreto que criava o PAC (6.025, de 22 de janeiro de 2007), instituía-se o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC), subordinado ao

comitê gestor do programa e tendo como objetivo consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação do PAC. Durante todo o segundo Governo Lula, o GEPAC realizou 11 balanços do programa. O último balanço foi publicado em dezembro de 2010 e trazia uma visão global de tudo que havia sido executado durante os quatro anos (2007-2010) de vigência do programa.

De acordo com GEPAC (BRASIL, 2010), até 31 de outubro de 2010, o montante investido do PAC nos quatro anos do segundo Governo Lula atingiu R\$ 559,6 bilhões, equivalentes. Este total corresponde a mais de 100% do total previsto inicialmente quando do lançamento do programa, e a 85,1% do total previsto para ser investido em 2007-2010 quando da reformulação do orçamento do PAC em 2008. A previsão era de que os investimentos executados até 31 de dezembro de 2010 chegassem a R\$ 619 bilhões, representando 94,1% da meta prevista em 2008.

O GEPAC avalia os empreendimentos do PAC adotando um critério de cores. A cor verde indica cronograma em dia e com os riscos administrados. A cor amarela indica cronograma em dia e risco potencial ou com pequeno atraso e com risco potencial. A cor vermelha indica elevado risco independente do cronograma ou significativo atraso no cronograma.

Em outubro de 2010, estavam sendo monitoradas 2.561 ações do PAC (excluindo ações da área de saneamento e habitação). Considerando o valor do investimento previsto para o período 2007-2010, até 31 de outubro, 48% das 2.561 ações foram concluídas, 49% eram executadas em ritmo adequado e 3% necessitavam de atenção (BRASIL, 2010).

Quando se analisa os empreendimentos concluídos, os valores executados são de R\$ 396,8 bilhões até 31 de outubro de 2010, com previsão de R\$ 444 bilhões até 31 de dezembro de 2010⁶³. Portanto, de forma agregada, as ações do PAC executaram 88% do valor inicialmente previsto em 2007 (BRASIL, 2007).

A Tabela 13 mostra, para cada tipo de investimento, o montante originalmente previsto em 2007 e o total financeiro executado até dezembro de 2010. Este total financeiro corresponde apenas às obras concluídas. Pela tabela, quando visto por eixo, tem-se que, no

⁶³ É importante frisar que o 11º Balanço do PAC se refere a valores de execução apurados até a data de 31 de outubro de 2010, tendo sido feita projeção, pelo Poder Executivo, para os meses de novembro e dezembro. Ressalta-se assim que, para dois meses, o governo federal previu que seriam executados cerca de 12% do montante executado em 3 anos e 10 meses.

eixo logístico, a execução superou a previsão em 12%; no eixo energético, ficou aquém em 46%; e no eixo social e urbano, a execução suplantou a previsão em 35%.

Tabela 13 - Comparativo: Planejamento 2007 – Execução Financeira Acumulada até 2010 das Obras Concluídas (em R\$ bilhões)

Eixo	Previsão em Janeiro/07	Execução acumulada até dez/10 ¹	Comparação (%)
Logística	58,3	65,4	112%
Rodovia	33,4	43,0	129%
Ferrovia	7,9	3,4	43%
Porto	2,7	0,8	29%
Aeroporto	3,0	0,3	9%
Hidrovia	0,7	1,0	144%
Marinha Mercante	10,6	17,0	160%
Energia	274,8	148,5	54%
Geração de Energia	65,9	26,4	40%
Transmissão de Energia Elétrica	12,5	7,0	56%
Petróleo e Gás Natural	179,0	105,0	59%
Combustíveis Renováveis	17,4	10,1	58%
Social e Urbano	170,8	230,0	135%
Luz para Todos	8,7	6,6	76%
Transporte Urbano	3,1	2,7	88%
Recursos Hídricos	12,7	2,0	15%
Saneamento	40,0	1,5	4%
Habitação	106,3	217,2	204%
Interesse Social	16,9	0,4	2%
Mercado	89,4	216,9	243%
Total do PAC	503,9	443,9	88%

Fonte: PAC - balanço de 4 anos - 2007/2010 (BRASIL, 2010)

1 Apuração da execução até 31/10/2010 e previsão até 31/12/2010

Inclui valores referentes a ações concluídas não previstas em 2007

Apenas o setor hidroviário teria obtido execução superior a 100%. Em ferrovia, a execução foi de 43%; em porto, de 29%; em aeroporto, de 9%. No eixo de energia, a execução percentual do segmento petróleo e gás natural foi a mais elevada, tendo atingido 59%, o que equivale a dispêndio de R\$ 105 bilhões.

As execuções relativas à transmissão de energia elétrica e combustíveis renováveis foram de 56% e 58%, respectivamente, com montantes financeiros de R\$ 7,0 e R\$

10,1 bilhões. As ações de geração de energia elétrica obtiveram execução percentual de 40%, o que representa investimentos de R\$ 26,4 bilhões.

No eixo social e urbano, o programa Luz para Todos alcançou o percentual de 76% de execução, com investimentos de R\$ 6,6 bilhões, e as ações concernentes a metrô atingiram a execução de R\$ 2,7 bilhões, representando 88% do montante financeiro inicialmente previsto. No setor de recursos hídricos a aplicação foi de R\$ 2,0 bilhões, representando 15% do total. Em saneamento, as ações concluídas representam apenas 4% do inicialmente previsto, ao passo que, no segmento de habitação de interesse social, o resultado foi de 2%. As Tabelas 14 a 16 apresentam o percentual de execução física em relação à meta programada definida pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC)⁶⁴ para cada eixo.

6.2.1 Balanço do Eixo de logística

Em outubro de 2010, das 1.651 ações monitoradas no eixo de logística pelo GEPAC, por valor, 73% foram concluídas e 23% estavam com execução adequada, enquanto 3% mereciam atenção e 1% está em situação preocupante. Pelo critério de quantidade, o índice de concluídas era de 70% e o de ações em ritmo adequado, de 24%. As ações em atenção somavam 4% e as com situação preocupante, 2% (BRASIL, 2010).

A Tabela 14 apresenta o resultado físico-financeiro das ações concluídas, no período 2007 a 2010, no eixo de logística. Observando os investimentos rodoviários, depreende-se que a modalidade de aplicação “recuperação” foi a que alcançou o maior percentual de execução física: 98% do programado, ou intervenções em cerca de 54 mil km de estradas. Resultados menos expressivos foram alcançados pelas ações de adequação/duplicação e construção, cujos alcances percentuais foram de 60% e 49%, respectivamente. Os investimentos privados no segmento rodoviário correspondem aos projetos de concessão e totalizaram 3.282 km, com 47% da meta prevista.

⁶⁴ O 11º balanço do PAC trabalha com as metas físicas que foram divulgadas no Balanço de 3 anos do PAC, as quais foram, em alguns casos, redefinidas em 2009.

Tabela 14 - Eixo de Logística: Resultado Físico-financeiro das Ações Concluídas no período 2007/2010 (em R\$ milhões)

Tipo de Investimento	Execução Física	Execução Física/Meta¹ (%)	Execução Financeira
Rodovia			42.959
Investimento Público	56.747 km	93%	23.959
Recuperação	53.652 km	98%	13.513
Adequação/Duplicação	1.306 km	60%	4.016
Construção	1.789 km	49%	6.431
Investimento Privado (Concessão)	1.789 km	47%	19.000
Ferrovia	909 km	42%	3.403
Investimento Público	896 km	66%	3.403
Investimento Privado	13 km	2%	0
Porto			789
Estudos e Projetos	1 unidade	50%	11
Dragagem e Derrocamento	34.330 mil	41%	525
Acessos Terrestres	5,99 km	41%	146
Constr., Ampliação e Recup. de Berços	453,80 m	40%	88
Infraestrutura portuária	2 unidades	100%	20
Aeroporto			281
Pista	2.340 m	44%	41
Terminal de cargas	0 m ²	0%	0
Terminal de passageiros	142.047 m ²	98%	167
Estudos e Projetos	3 unidades	38%	9
Acesso Viário	7 km	100%	29,4
Estacionamento	41.208 m ²	100%	8,6
Torre de Controle	3.200 m ²	64%	26
Hidrovia			1.010
Portos	10 unidade	26%	44
Eclusa	1 unidade	100%	966
Fundo da Marinha Mercante (FMM)			16.978

Fonte: PAC - balanço de 4 anos - 2007/2010 (BRASIL, 2010)

1 O cálculo foi realizado considerando as metas físicas divulgadas no Balanço de 3 anos do PAC, as quais foram, em alguns casos, redefinidas em 2009 com horizonte temporal para 2010.

A execução física das ações ferroviárias com recursos públicos deu-se pela construção de novos 896 km de linha, ao custo de R\$ 3,4 bilhões. O resultado alcançado representou cerca de 66% do inicialmente previsto. Das obras concluídas, destaca-se o trecho norte da ferrovia Norte-Sul (entre as cidades de Aguiarnópolis e de Palmas no Estado de Tocantins) (BRASIL, 2010).

Das ações no setor de portos, as intervenções em infraestrutura portuária alcançaram a meta proposta, atingindo 100% de execução física. Foi realizado um estudo, correspondendo a 50% da meta, ao custo de R\$ 11 milhões. As demais intervenções executaram em média 40% da meta, com destaque para a construção e ampliação de berços, cujo resultado foi de aproximadamente 454 metros. Das obras concluídas no setor de portos, destacam-se as dragagens de aprofundamento dos portos de Recife (PE), Aratu (BA), Salvador (BA), Rio Grande (RS) e Angra dos Reis (RJ), bem como a construção de terminais hidroviários ao longo da bacia hidrográfica do rio Amazonas (BRASIL, 2010).

Nas ações aeroportuárias, compostas por sete tipos de intervenções distintas, se destaca a execução de pistas, cujo resultado foi a construção de 2.340 m, ou 44% do previsto. A despesa total foi de R\$ 41 milhões. As intervenções em acesso viário e estacionamento alcançaram o percentual de execução de 100%; porém, o valor de execução financeira das ações em estacionamento não se encontra especificado no 11º balanço do PAC. Com 98% de execução física do planejamento, encontram-se as ações de terminal de passageiros e com 64%, as ações referentes às torres de controle. Ao todo, foram 12 empreendimentos em 10 aeroportos. Destaca-se a construção dos terminais de passageiros nos aeroportos Santos Dumont (RJ) e Congonhas (SP) (BRASIL, 2010).

No setor hidroviário, foi construída a eclusa de Tucuruí, conforme o planejamento, e foram realizadas 10 intervenções em portos, representando 26% da execução física prevista. Para o Fundo de Marinha Mercante (FMM), conforme se depreende da Tabela 14, o volume emprestado superou a meta inicialmente proposta. Este valor foi utilizado para o financiamento de 301 embarcações e 5 estaleiros (BRASIL, 2010).

6.2.2 Balanço do Eixo de energia

Em outubro de 2010, das 705 ações do eixo de Energia monitoradas pelo GEPAC, por valor, 43% foram concluídas e 56% estavam com execução adequada, enquanto 1% merecia atenção. Pelo critério de quantidade, o índice de concluídas era de 51% e o de ações em ritmo adequado, de 42%. As ações em atenção somavam 6% e a com situação preocupante, 1%. (BRASIL, 2010)

A tabela 15 mostra o resultado físico-financeiro das ações concluídas no período 2007 a 2010 do eixo energético. Segundo os dados, as ações de geração ampliaram a oferta de energia em 10.851 MW, representando 88% da meta prevista para o período. A despesa associada foi de R\$ 26,1 bilhões. O percentual de execução dos empreendimentos de transmissão foi de 66%, representando a construção de 9.139 km de linhas. Foram realizados estudos de viabilidade econômica em bacias hidrográficas, cujo potencial hidrográfico mapeado é de cerca de 15 mil MW, e inventariadas bacias, cujo potencial é de cerca de 25 mil MW, representando 57% e 75% das metas propostas, respectivamente.

No setor petróleo foram investidos R\$ 37,7 bilhões em ações voltadas à obtenção da autossuficiência na produção de petróleo e R\$ 12 bilhões, para o aumento das reservas de hidrocarbonetos, montante expressivo em relação ao total do setor energético. O aumento da capacidade de refino foi de somente 6 mil barris por dia, o que representa apenas 0,5% da meta para o período. As intervenções em refinarias já construídas, no entanto, obtiveram resultados de execução física significativos. Como as metas associadas a esses empreendimentos não existiam em 2007, a tabela não traz o percentual de alcance, mas mostra que seis unidades foram modernizadas, três refinarias foram convertidas e três sofreram intervenções com vistas a melhorarem a qualidade (BRASIL, 2007; BRASIL, 2010)

O segmento de petroquímica conseguiu atingir a meta de um milhão de toneladas ao ano, com dispêndio total de R\$ 2,1 bilhões. Com relação ao refino associado ao biocombustível (Hbio), a execução física atingiu 256 mil m³ por ano, 60% da meta. As ações de gás natural responderam por execução financeira de R\$ 33,7 bilhões. Relacionados ao Plangas (Plano de Antecipação da Produção de Gás) estão empreendimentos de exploração e produção, refinaria, unidade de tratamento de gás e escoamento de líquidos. Exceto os de exploração e produção, cujo resultado foi de 88%, todos os demais empreendimentos alcançaram a meta de 100%.

Ainda no segmento de gás natural, foi atingida a meta de produzir 21 milhões de m³ por dia, com despesa total de R\$ 3,1 bilhões. Em relação aos gasodutos, frisam-se a construção de 3.780 km de gasoduto, representando 84% da meta original, com despesa de R\$ 16,3 bilhões e a melhoria em dois sistemas, com investimentos de R\$ 2,6 bilhões.

Tabela 15 - Eixo Energético: Resultado Físico-financeiro das Ações Concluídas no período 2007/2010 (em R\$ milhões)

Tipo de Investimento	Execução Física	Execução Física/Meta¹ (%)	Execução Financeira
Energia Elétrica			33.394
Geração	10.851 MW	88%	26.161
Transmissão	9.139 km	66%	6.970
Estudos de viabilidade econômica	14.789 MW	57%	216
Estudos de Invent Hidrel Bacias Hidrog	24.737 MW	75%	46
Petróleo – Exploração e Produção			50.585
Produção – autossuficiência	2,26 milhões ²	87%	37.720
Aumento de reservas de petróleo	100%	n.a.	12.000
Estaleiro	1 unidade	n.d.	800
Pesquisa Exploratória – Estudos	100%	100%	1,89
Pesq. Explor. – Pesquisas Geoquímicas	3.000 amostras	56%	7
Pesquisa Exploratória – Aerogeofísica	11.450 km lineares	0%	56
Refino, Transporte e Petroquímica			20.766
Refinaria – Ampliação	6 mil barris/dia	0,50%	301
Modernização	6 unidades	67%	2.566
Conversão	3 unidades	67%	9.099
Qualidade	3 unidades	67%	6.656
Petroquímicas	1.000 mil ton. / ano	100%	2.087
HBIO	256 mil m ³ /ano	60%	55
Gás Natural			33.658
Plangas – Exploração e Produção	35 milhões de m ³ /dia	88%	6.536
Plangas – Refinaria	13 milhões de m ³ /dia	100%	1.488
Plangas – Unidade Tratamento de Gás	220 m ³ /hora	100%	1.734
Plangas – Escoamento de Líquidos	2.400 ton. por dia	100%	1.726
GNL	21 milhões de m ³ /dia	105%	3.118
Gasodutos	3.780 km	84%	16.332
Gasodutos – Melhoria de Sistema	2 unidades	100%	2.413
Gasodutos – Aumento de Capacidade	5 milhões m ³ /dia	100%	307
Combustíveis Renováveis			10.057
Biodiesel	2 bi de litros/ano	65%	1.382
Etanol	5 bi de litros/ano	20%	8.674
Alcoolduto/Poliduto	0 km	0%	0

Fonte: PAC - balanço de 4 anos - 2007/2010 (BRASIL, 2010)

1 O cálculo foi realizado considerando as metas físicas divulgadas no Balanço de 3 anos do PAC, as quais foram, em alguns casos, redefinidas em 2009 com horizonte temporal para 2010.

2 barris de óleo p/dia

n.a. - não aplicável; n.d. - não disponível

Finalmente, têm-se as ações relacionadas a combustíveis renováveis. Os resultados alcançados foram a produção de 2 bilhões de litros de biodiesel por ano, 65% do previsto, e de 5 bilhões de litros de etanol, representando pouco mais de 20% da meta original de produzir 23 bilhões de litros anuais.

6.2.3 Balanço do Eixo Social e urbano

Em outubro de 2010, das 205 ações do eixo social que eram monitoradas pelo GEPAC (não incluindo as ações de saneamento e habitação), por valor, 35% foram concluídas e 48% estavam com execução adequada, enquanto 15% mereciam atenção e 2% estavam em situação preocupante. Pelo critério de quantidade, o índice de concluídas era de 33% e o de ações em ritmo adequado, de 43%. As ações em atenção somavam 19% e as com situação preocupante, 5% (BRASIL, 2010).

A Tabela 16 mostra o resultado físico-financeiro das ações concluídas (incluindo as ações de saneamento e habitação), no período 2007 a 2010, para o eixo social e urbano. O programa Luz para Todos, que é programa de eletrificação rural, atingiu 2,65 milhões de ligações domiciliares, beneficiando cerca de 10,6 milhões de pessoas (considerando uma média de quatro pessoas por domicílio). O custo total do programa foi de R\$ 6,6 bilhões.

Em relação às atividades classificadas como transporte urbano, o destaque coube ao corredor exclusivo de ônibus, que atingiu 100% da meta de construir 32,8 km. Já a ampliação das linhas existentes de metrô e a implantação de novas linhas se encontram com baixo percentual de execução, tendo sido construídos 4,9 km de novas linhas, apenas 5% da meta. Com relação à implantação de linhas de trem urbano, não houve execução física alguma.

O investimento no tipo transporte urbano, com 14 projetos, beneficia sete das doze cidades que serão sedes da Copa do Mundo em 2014, fortalece sua capacidade de mobilidade urbana. No total, são cerca de 179,4 quilômetros de trechos novos, referentes a metrô, trem e corredor expresso para ônibus (BRASIL, 2010).

Tabela 16 - Eixo Social e Urbano: Resultado Físico-financeiro das Ações Concluídas no período 2007/2010 (em R\$ milhões)

Tipo de Investimento	Execução Física	Execução Física/Meta¹ (%)	Execução Financeira
Luz para Todos	2.650 mil ligações	90%	6.572
Transporte Urbano			
Trem Urbano	0 km	0%	0
Corredor Exclusivo de Ônibus	32,8 km	100%	95
Metrô – Trens	25 unidades	n.d.	61
Metrô	4,9 km	5%	2.583
Projeto (Metrô)	0 unidade	0%	0
Recursos Hídricos			
Revitalização de bacias			
Hidrovia do São Francisco	0 km	0%	0
San, Proc. Eros. e Resíd Sólidos	31 unidades	14%	91
Integração de Bacias	18,0 km	8%	14
Barragem	585,5 milhões de m³	53%	539
Drenagem	2,0 unidade	17%	31
Irrigação			602
Estudos	1,0 unidade	100%	13
Perímetros de Irrigação	21.681,0 ha	20%	589
Água Bruta			182
Km	239,3 km	63%	182
Projeto	0,0 unidade	0%	0
Água Tratada			85
Aduтора	130,0 km	20%	85
Água para Todos	8.075 unidades	89%	28
Proágua			13
Aduтора	78,0 km	8%	13
Barragem/açude	0,0 milhão m3	0%	0
Recuperação de Sistema e ETA	0,0 unidade	0%	0
Saneamento	6.623 milhares de famílias	46%	1.528
OGU – Mcdades	5.081 milhares de famílias	n.a.	118
OGU – Funasa	56 milhares de famílias	n.a.	
Financiamento do Setor Público	939 milhares de famílias	n.a.	
Setor Privado	547 milhares de famílias	n.a.	
Habitação	2.243 milhares de famílias		217.248
OGU	15 milhares de famílias	n.d.	235
Financiamento do Setor Público	9 milhares de famílias	n.d.	119
Habitação Pessoa Física	971 milhares de famílias	n.d.	50.888
Habitação SBPE	1.249 milhares de famílias	n.d.	166.007

Fonte: PAC - balanço de 4 anos - 2007/2010 (BRASIL, 2010)

1 O cálculo foi realizado considerando as metas físicas divulgadas no Balanço de 3 anos do PAC, as quais foram, em alguns casos, redefinidas em 2009 com horizonte temporal para 2010.

n.a. - não aplicável; n.d. - não disponível

O segmento de recursos hídricos é constituído por 16 tipos de investimentos, (conforme detalhados na tabela). Relativamente às ações de revitalização de bacias, foram construídas 31 unidades agrupadas na classificação saneamento, processos erosivos e resíduos sólidos, apenas 14% da meta. O subtítulo hidrovias do São Francisco não concluiu nenhuma obra, não havendo, por isso, valores apropriados na tabela. A construção de barragens alcançou o percentual de 53% e as ações relativas a drenagens alcançou o percentual de 17%, com a finalização de duas unidades.

As obras de transposição do Rio São Francisco ainda não foram concluídas, apresentando aproximadamente 370 quilômetros de canais já construídos, dos 622 quilômetros previstos. Ainda no tipo integração de bacias foram finalizadas as obras relativas ao eixo de integração Orós-Feiticeiro, tendo sido construídos 18 km de canais. (BRASIL, 2010)

Nas ações do segmento dedicado à irrigação, houve a inclusão de cerca de 22 mil hectares irrigados, representando 22% da meta, e a realização de 1 estudo, conforme a meta, ao custo de R\$ 13 milhões. Os empreendimentos de água bruta somaram 239 km, ao passo que o estudo previsto para o segmento ainda não foi concluído.

Já o resultado em água tratada foi a construção de 130 km de adutora, representando 20% do planejamento, tendo sido investidos R\$ 85 milhões. O programa água para todos construiu 8.075 cisternas. Por fim, têm-se os resultados do proágua. Deste modo, foram construídos 78 km de adutora e três sistemas classificados como água bruta/água tratada/barragens, representando 8% e 100%, respectivamente. As outras duas atividades não lograram atingir resultado.

Relativamente às ações de saneamento ambiental, os resultados do 11º balanço do PAC não são apresentados pelo tipo de investimento, mas pela linha de crédito e pelo órgão responsável de cada empreendimento. As ações de responsabilidade do Ministério das Cidades com a fonte do Orçamento da União beneficiaram cerca de 5,1 milhões de famílias, tendo sido despendidos R\$ 118 milhões. Já as ações de responsabilidade da Funasa beneficiaram 56 mil famílias, com dispêndios de R\$ 85 milhões. Os financiamentos no setor são direcionados a outros entes públicos e a empresas de saneamento básico. As ações daquelas beneficiaram 939 mil famílias e destas 547 mil, com despesas associadas de R\$ 430 milhões e R\$ 894 milhões, respectivamente.

As ações de habitação do PAC podem ser subdivididas, como já ressaltado, em dois grupos: um voltado ao setor público; outro, ao setor privado. Naquele grupo, os empreendimentos são, em sua grande maioria, obras públicas, como, por exemplo, a urbanização de assentamentos precários e a requalificação de imóveis, realizadas pelos entes públicos (estados, Distrito Federal e municípios), sob a supervisão do Ministério das Cidades. Assim, com recursos orçamentários, as ações atingiram 15 mil famílias, com dispêndios de R\$ 235 milhões; e as ações suportadas por financiamentos alcançaram 9 mil famílias, com despesa de R\$ 119 milhões.

No segundo grupo têm-se os financiamentos direcionados ao setor privado, para a aquisição e a reforma de imóveis – novos e usados –, bem como a construção de novas unidades imobiliárias. As ações classificadas como voltadas a pessoas físicas beneficiaram 971 mil famílias, com desembolso de R\$ 50,9 bilhões, e as do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) beneficiaram 1,2 milhão de pessoas, com financiamentos de R\$ 166 bilhões. Esse foi o item que individualmente obteve o mais expressivo desempenho ao longo dos 4 anos de vigência do PAC.

6.2.4 Balanço da execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

De acordo com dados da Casa Civil, a previsão de investimentos em ações do PAC com recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social - OFSS, até 2010, era de R\$ 83,1 bilhões, considerando as atualizações de projeção. A dotação efetivamente alocada nos orçamentos de 2007 a 2010 montou a R\$ 96,3 bilhões, aos quais devem ser acrescidos os R\$ 3,8 bilhões alocados a ações do PAC oriundos de recursos de restos a pagar não processados anteriores a 2007, o que totaliza R\$ 100,0 bilhões (TCU, 2011).

A execução orçamentária acumulada no período de vigência do PAC (2007-2010), em termos de volume de recursos liquidados, foi de R\$ 62,1 bilhões, representando 62,1 % do total da dotação autorizada para os gastos com investimento do PAC (TCU, 2011). A Tabela 17 mostra, de forma consolidada, os valores de dotação e execução do PAC, segregados em OFSS e restos a pagar não processados de exercícios anteriores, ao longo dos quatro anos de vigência do Programa.

Tabela 17 - Execução orçamentária e de restos a pagar não processados do PAC – Valores Liquidados (em bilhões)

Ano	Dotação Autorizada		Valores Liquidados	RP Liquidados	Total Liquidados
	OFSS do exercício	RP não processados			
2007	16,6	3,8	4,9	2,8	7,7
2008	18,9	12,1	3,9	8,0	11,9
2009	28,5	16,9	9,6	9,3	18,9
2010	32,4	24,3	10,5	13,1	23,6
Total	96,4	57,1	28,9	33,2	62,1

Fonte: TCU (2011)

As dotações orçamentárias do OFSS cresceram a cada ano em relação ao ano anterior. Ao todo, de 2007 a 2010, o acréscimo foi de 95% (de R\$16,6 bilhões para R\$ 32,4 bilhões). Da mesma forma em relação à execução orçamentária, que aumentou 113% entre 2010 e 2007 (de R\$ 4,9 bilhões para R\$ 10,5 bilhões).

A execução dos restos a pagar não processados de exercícios anteriores teve sempre papel relevante no PAC. No ano de seu lançamento, os restos a pagar responderam por liquidações de R\$ 2,8 bilhões. No exercício de 2008, essas liquidações dos restos a pagar saltaram para R\$ 8,0 bilhões, sendo mais expressivas do que aquelas oriundas do orçamento do próprio exercício, no valor de R\$ 3,9 bilhões. Em 2009, as liquidações de ambas as fontes praticamente se igualaram, com leve predominância das oriundas do OFSS corrente, mas em 2010 a execução de restos a pagar voltou a ser superior, R\$ 13,1 bilhões em face de R\$ 10,5 bilhões do orçamento do exercício. Considerando a execução acumulada dos quatro exercícios, os restos a pagar responderam por 53% da execução da despesa, tendo atingido o montante de R\$ 33,2 bilhões, superando assim a execução do OFSS.

As despesas classificadas no grupo de despesa investimentos corresponderam a 88% do total de despesas do PAC. Considerando apenas este grupo, a participação do PAC no total de investimentos do Governo Federal cresceu nos últimos quatro exercícios, passando de 31% em 2007 para 45% em 2010. No entanto, é interessante observar que os outros tipos de investimentos também tiveram um aumento significativo no período (85%) sendo que apenas entre 2009 e 2010 o crescimento foi de 52% (TCU, 2011).

A execução orçamentária do PAC processa-se principalmente nos eixos de logística e social e urbano, por conta da própria forma de implementação de grande parte das

ações compreendidas por esses dois eixos, diretamente pela União ou por meio de transferência de recursos a estados e municípios.

A tabela 18 apresenta os valores oriundos do OFSS em termos de contribuição do governo federal na formação bruta de capital fixo, considerando os valores liquidados oriundos do orçamento do período, acrescidos das liquidações de restos a pagar não processados de exercícios anteriores. Nota-se que a participação percentual cresceu sistematicamente em todos os anos, passando de 0,23% do PIB em 2007 a 0,60% do PIB em 2010.

Tabela 18 - Formação Bruta de Capital decorrente do PAC com recursos do OFSS (em R\$ bilhões)

	2007	2008	2009	2010
Investimentos do PAC	6,1	11,2	15,7	21,8
Participação Percentual do PIB	0,23%	0,37%	0,49%	0,60%

Fonte: TCU (2011)

6.2.5 Balanço das medidas institucionais

Das quinze medidas direcionadas à desoneração e ao aperfeiçoamento do sistema tributário, somente a proposta de reforma tributária não foi aprovada. Todas as outras se concretizaram, merecendo destaque, além da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas e da Implantação do Sistema Público de Escrituração Digital e Nota Fiscal Eletrônica, as medidas de renúncia fiscal (BRASIL, 2010).

As medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento integram sete iniciativas. Duas, já implementadas na data de lançamento do PAC, se relacionam ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES: redução da Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP e de seus *spreads*. Outras duas medidas possuem impacto direto nos investimentos em infraestrutura, notadamente nas ações de saneamento e habitação: edição da Lei 11.485/2007 que, ao conceder crédito de R\$ 5,2 bilhões, aumentou o patrimônio de referência da Caixa, com vistas a aumentar sua capacidade de empréstimo, e adoção de Resoluções do Conselho Monetário Nacional que ampliaram a capacidade de endividamento de estados e municípios, para investimentos nas áreas citadas (BRASIL, 2010).

Outras medidas importantes foram a criação de dois fundos de investimento. Um, com recursos do patrimônio líquido do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, denominado FI-FGTS, e outro, a ser constituído com recursos da iniciativa privada, para investimentos em infraestrutura. O primeiro investiu R\$ 13,7 bilhões, até 2009, em projetos de energia (R\$ 8,9 bilhões), ferrovia (R\$ 3,7 bilhões), portos (R\$ 600 milhões), rodovias (R\$ 500 milhões) e saneamento (R\$ 50 milhões), e outros R\$ 2,9 bilhões até setembro de 2010. Relativamente ao segundo fundo, não há notícia sobre aporte de recursos no 11º balanço do PAC. Por fim, registra-se a elevação de liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial (BRASIL, 2010).

Quanto às medidas destinadas à melhora do ambiente do investimento, compostas por uma série de medidas regulatórias de diversos segmentos da economia, já se encontravam implementadas, desde o lançamento do PAC, a aprovação do marco regulatório para o setor de saneamento, a abertura do mercado de resseguros e as recriações da Sudam e Sudene. Completam a lista: a lei do gás natural, a regulamentação do artigo 23 da Constituição, o marco legal das agências reguladoras e a reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

Dessas quatro últimas medidas, apenas a lei do gás natural foi aprovada. As demais se encontram ainda em tramitação no Congresso Nacional. Destaca-se o projeto de lei complementar 388, que fixa normas 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, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição da República (BRASIL, 2010).

Por fim, há dez medidas fiscais de longo prazo, das quais apenas cinco foram implementadas. Entre estas, ressaltam-se a criação da carreira de Analista em Infraestrutura, a valorização do salário-mínimo e a extinção de empresas estatais federais. Mais recentemente, destaca-se a aprovação do regime de previdência complementar do servidor público (aprovada em 2012). De outra parte, ainda não lograram aprovação o controle da expansão das despesas de pessoal da União e a melhora na gestão da Previdência Social. A Tabela 19 mostra a situação das principais medidas institucionais.

Tabela 19 - Principais medidas institucionais do PAC e sua implementação

Medida	Situação
Desoneração de obras de infraestrutura (Reidi)	Implementada
Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas	Implementada
Criação da Receita Federal do Brasil	Implementada
Redução da TJLP para 6,25% a.a.	Implementada
Ampliação do limite de crédito ao setor público para investimento em saneamento e habitação.	Implementada
Marco legal para o setor de saneamento	Implementada
Reforma Tributária	Ainda não implementada
Reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência	Implementada
Regulamentação do art 23 da Constituição federal	Ainda não implementada
Marco legal das agências reguladoras	Ainda não implementada
Controle da expansão da despesa de pessoal da União	Ainda não implementada
Agilizar o processo licitatório	Ainda não implementada
Limitar o aumento da despesa com pessoal e encargos da União	Ainda não implementada

Fonte: PAC - balanço de 4 anos - 2007/2010 (BRASIL, 2010)

6.3 Análise crítica do PAC

6.3.1 Imprecisões metodológicas no balanço

No ano de 2011, o Tribunal de Contas da União (TCU) dedicou um capítulo do seu Relatório das Contas do Governo da República relativo ao exercício de 2010 para uma análise do balanço de quatro anos de PAC. Neste relatório, a equipe do tribunal constata algumas imprecisões metodológicas do balanço do programa que comprometem os resultados divulgados pelo governo Lula.

A primeira constatação do TCU foi referente à consistência da classificação criada pelos gestores do PAC para avaliar o andamento dos empreendimentos. Essa classificação consiste, como visto acima, na atribuição de um carimbo com avaliação da situação do empreendimento, que pode ser preocupante (vermelho), em atenção (amarelo) ou adequada (verde), conforme critério de andamento da obra e de riscos existentes.

Verificou-se que o critério “data de término de obra”, fundamental para saber se ela está ou não no prazo, poderia ser alterado, para efeitos da classificação, ainda que os contratos vigentes não o tivessem sido. Deste modo, a consistência da classificação, como instrumento de comunicação à sociedade do andamento dos projetos, fica prejudicada, pois

cada atraso no cronograma da obra poderia ser compensado por ajustes no critério data de término de obra, de tal forma que o empreendimento não seria considerado como preocupante ou em atenção, por esse critério considerado isoladamente⁶⁵ (TCU, 2011). Portanto, o balanço do PAC ignora os atrasos das obras.

No relatório do TCU, foram identificadas, também, imprecisões metodológicas nos conceitos de alguns investimentos realizados pelo programa. Por conta destas imprecisões, o montante constante no 11º Balanço do PAC, referente aos investimentos em infraestrutura, estaria superestimado (TCU 2011).

Os problemas identificados pelo TCU se concentram em três áreas de investimentos: Concessões rodoviárias e ferroviárias; Fundo da Marinha Mercante (FMM); e Habitação de mercado. Nestes casos, como os investimentos do PAC são compostos por gastos de diversas naturezas, em muitas situações, o balanço não esclarecia plenamente o alcance da informação divulgada (TCU 2011).

No caso das concessões rodoviárias e ferroviárias, o TCU identificou que os investimentos são considerados como realizados no momento da assinatura do contrato de concessão, independentemente da aplicação do recurso pela concessionária. Porém, na maioria dos casos, o investimento só começará a ocorrer apenas após a assinatura do contrato, o que pode se estender por anos.

Deste modo, no valor executado do PAC atribuído às rodovias (R\$ 43 bilhões), está incluído o montante de R\$ 19,0 bilhões referente aos contratos de concessão, o que não é o valor real investido pelas concessionárias no período. De acordo com o TCU (2011), a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) divulgou que o montante de fato investido pelas concessionárias nas rodovias concedidas é de R\$ 2,2 bilhões. Consequentemente, o critério adotado pelo GEPAC acarreta superestimação de R\$ 16,8 bilhões, valores que não representam investimentos na infraestrutura rodoviária.

No caso dos financiamentos com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), a falha detectada pelo relatório do TCU refere-se ao investimento que é computado

⁶⁵ Duas obras merecem destaque para avaliar esta inconsistência: o Trem de Alta Velocidade (TAV) e a ferrovia Transnordestina. Quando o projeto do TAV foi lançado, no governo Lula, a meta era entregar os primeiros trechos em 2014. Depois, o prazo passou a ser 2016. Hoje (2012), a obra tem previsão de ser concluída em 2020. A ferrovia Transnordestina tem o mesmo tratamento. Ela deveria estar pronta em 2010, ficou para 2014 e deve estourar o novo prazo. Por isso, ambos os empreendimentos recebem o carimbo de "adequado" no balanço do PAC.

como realizado no momento da assinatura do contrato, independentemente da liberação do recurso, quer dizer, da comprovação da execução do objeto pactuado.

O montante divulgado como executado do FMM foi de R\$ 17,0 bilhões. Porém, esse valor representa a totalização dos valores contratuais. Segundo o TCU (2011), as liberações de recursos registradas no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), no mesmo período, foram de R\$ 7,3 bilhões. Para se obter o montante investido no setor, além desse valor, há de se considerar a contrapartida exigida para se obter o financiamento, estimada em 20%. Assim, segundo o TCU (2011), o montante final seria de R\$ 8,8 bilhões, com diferença de R\$ 8,2 bilhões. Nesse novo cenário, a execução financeira percentual do FMM em relação ao valor inicialmente projetado cairia de 160% para cerca de 83%.

Quanto aos financiamentos concedidos para ações de habitação de mercado, de acordo com o TCU (2011), foram considerados como investimentos executados financiamentos cuja característica é de inversão financeira, distinta da de investimento. O problema aqui reside em aceitar esses valores como tendo sido aplicados na infraestrutura brasileira, porque eles não o foram de fato.

Esta divergência reside no fato do GEPAC divulgar como investimento realizado na infraestrutura financiamentos que não são direcionados a novos investimentos, mas destinados à compra de imóveis já prontos. Pela conceituação econômica, tais recursos devem ser classificados como inversão financeira. Para o TCU (2011), dos R\$ 216,9 bilhões registrado pelo 11º balanço do PAC como investimento em infraestrutura no item Habitação de Mercado, R\$ 125,8 bilhões eram apenas inversões financeiras (utilizada para aquisição de imóvel novo ou imóvel usado). Note-se que, por conta disso, esse foi o item que individualmente obteve o mais expressivo desempenho (49% da execução total das obras concluídas) ao longo dos 4 anos de vigência do PAC.

Deste modo, sem as inversões tipicamente financeiras das ações de Habitação de Mercado, se forem considerados apenas o investido pelas concessionárias nas rodovias concedidas e o montante liberado pelo FMM, a execução acumulada das ações concluídas do PAC seria de R\$ 293,1 bilhões (e não os R\$ 443,9 bilhões), representando cerca de 58% do previsto inicialmente, quando do seu lançamento, em 2007 (e não os 88% divulgado pelo 11º balanço do PAC).

6.3.2 PAC: um programa nacional de desenvolvimento?

Quando do lançamento do PAC, em janeiro de 2007, um grupo de economistas auto identificado como novo-desenvolvimentistas⁶⁶ afirmou que o programa seria “um ponto de inflexão na trajetória das políticas econômicas do Governo Lula” (Sicsú, 2007 p.4). Para estes economistas, o PAC representaria uma mudança de concepção do Governo Lula, sendo uma nova forma de pensar a relação entre duas instituições essenciais para o desenvolvimento de uma sociedade: o Estado e o mercado. Para eles, tais instituições deveriam interagir através de ações de governo para estimular o crescimento econômico e promover justiça e segurança social, e o programa se propunha a isto.

O documento de lançamento do PAC deixava explícito ser de um programa de desenvolvimento, que buscava investir em infraestrutura para garantir o crescimento da economia com equidade social (BRASIL, 2007). De fato, há uma correlação positiva entre investimentos em infraestrutura e desenvolvimento econômico.

Os investimentos em infraestrutura se enquadram no domínio da macrologística. Segundo Bastos (2010), a macrologística preconiza a logística da organização espacial que trata da concepção estratégica espacial da atividade econômica e de suas infraestruturas de apoio. Estas estratégias se desenvolvem no tempo e no espaço da atividade econômica global e, portanto, necessitam do envolvimento dos poderes públicos para o fornecimento das infraestruturas.

O investimento em infraestrutura é importante para a economia de um país por conta dos seus efeitos de encadeamento. Os autores estudados no Capítulo 2 desta dissertação enfatizavam a importância dos investimentos em infraestrutura para superação do subdesenvolvimento econômico. Para Hirschman (1964), os efeitos de encadeamento ocorrem tanto para frente como para trás. Tais efeitos ocorrem porque os investimentos em infraestrutura demandam muitos insumos que, evidentemente, incentivam a produção das empresas que irão fornecê-los (efeito para trás). Já o efeito para frente está relacionado às melhorias advindas das facilidades geradas pelo investimento em infraestrutura que fomentam

⁶⁶ Na verdade, este grupo se identifica com o chamado social-desenvolvimentismo, enfatizando o crescimento econômico com equidade social. Estudado no capítulo 5 desta dissertação.

o investimento privado através, por exemplo, da redução do custo de transporte, aumento da oferta de energia, dentre outros.

No Capítulo 3 vimos que, para Celso Furtado, a superação do subdesenvolvimento envolve transformações estruturais na economia. Sem o papel atuante do Estado, planejando, propondo políticas nacionais de desenvolvimento (como aconteceu nas economias que hoje são ditas desenvolvidas), tal transformação nunca lograria êxito, visto a ineficiência do ajuste pelo mercado.

O investimento público não é aprisionável pelas limitações que cercam a decisão do investimento privado individual. Não é prisioneiro do mercado, podendo ser um criador de novos mercados. Assim, o investimento público planejado como um conjunto de projetos constitui uma frente de crescimento e dá sustentação a novos investimentos privados inspirados por suas encomendas (LESSA et. al., 2010).

Os investimentos públicos em infraestrutura são a chave para o investimento privado, vistos serem projetos geradores de externalidades decisivas. Apesar dos investimentos privados serem geradores de externalidades, seu principal objetivo é a obtenção do lucro no curto prazo. Quanto maior o investimento e quanto mais dilatado for seu período de gestação, menor será o interesse privado.

As externalidades derivadas dos investimentos em infraestrutura logística e energética reduzem os custos relativos da ampliação de capacidade produtiva e são definidoras da produtividade geral da economia. A logística é infraestrutura crucial, com importância crescente pela ampliação da escala de produção e concentração da rede de cidades. A energia disponível por habitante é a variável chave do padrão de vida e da produtividade do trabalho (LESSA et. al., 2010). A infraestrutura de energia é decisiva para a logística

Então, seria o PAC um programa de desenvolvimento que estaria pondo a economia brasileira em marcha para um rompimento estrutural na economia, levando o país para um novo modelo de desenvolvimento diferente do modelo liberal? Esta pergunta será respondida por partes.

Inicialmente, em relação aos valores dispendidos no programa: em que pese os dados camuflados pelo governo (como visto acima), estes valores (mesmo que dispendidos

em sua totalidade), estão muito distante da necessidade da economia e, portanto, de surtirem algum efeito em termos multiplicador.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realiza em seus “Mapeamentos IPEA de Obras” um diagnóstico dos setores de transporte no Brasil (portuário, ferroviário e rodoviário). Em cada Mapeamento são identificadas as necessidades de investimento do país de acordo com vários estudos. Esses valores formam um retrato das necessidades atuais de investimento em infraestrutura para o país.

Para o Ipea (2010), a necessidade de investimento para o setor rodoviário brasileiro encontra-se em torno de R\$ 183 bilhões. Mesmo considerando os dados inflados do PAC (R\$ 43 bilhões) dispendidos em obras concluídas, seriam necessários que os investimentos mais que quadruplicassem para chegar ao patamar ideal. Se considerarmos o previsto para ser gasto no setor, incluindo o PAC 2 (R\$ 73,7 bilhões) mesmo assim seriam recursos insuficientes para alcançar o proposto pelo estudo do Ipea.

O mesmo se passa com o setor ferroviário e hidroviário. O Ipea (2010) identificou uma necessidade de R\$ 78,1 bilhões para o setor ferroviário. O PAC conseguiu executar somente R\$ 3,4 bilhões. No setor hidrográfico, a necessidade de investimento seria de R\$ 42,9 bilhões e o PAC executou somente R\$ 1 bilhão, muito aquém da necessidade do setor.

Em que pese o incremento dos níveis de investimento do Governo Lula, o BNDES (2011) revela que, entre 2006 e 2009, o Brasil investiu 2,1% do PIB em infraestrutura. Já em 2010, após quatro anos de vigência do PAC, o país investiu apenas o equivalente a 2,53% do PIB. O referido estudo declara que, caso o objetivo brasileiro fosse chegar, nos próximos vinte anos, aos padrões de países industrializados do Leste Asiático, a taxa requerida ficaria entre 5% e 7%.

Quando se observa a execução financeira do PAC, percebe-se que o gasto efetuado pelo Orçamento Geral da União (OGU) foi ínfimo se comparado com outras fontes. Pela Tabela 20, observa-se que apenas 9% de tudo que foi executado pelo PAC entre 2007-2010 advieram do OGU.

Tabela 20 - Execução Financeira do PAC (2007-2010)

FONTE	Valor (R\$ bilhões) ¹	%
Financiamento Habitacional à Pessoa Física	216,9	35%
Estatais	202,8	33%
Setor Privado	128,0	21%
OGU	55,0	9%
Contrapartida dos estados e municípios	9,3	2%
Outros	7,0	1%
Total	619,0	100%

Fonte: PAC - balanço de 4 anos - 2007/2010 (BRASIL, 2010)

1 Apuração da execução até 31/10/2010 e previsão até 31/12/2010

Para Gonçalves (2008), o PAC não seria um plano de desenvolvimento e, sim, uma lista *ad hoc* de projetos. Além de ter contemplado projetos já incorporados nos planos de negócios das empresas estatais (com destaque para a Petrobras e a Eletrobras), o PAC contemplou projetos que já existiam antes. Portanto, os 33% executados pelas estatais no PAC ocorreriam independente da existência do programa. Deste modo, os projetos do PAC não possuem uma ligação entre si que justifique considerá-lo como um programa de desenvolvimento. A própria temporalidade do programa é de curto prazo (4 anos), não possuindo um planejamento ordenado de políticas públicas de longo prazo.

Para o autor, em que pese os gastos do PAC estarem aquém das necessidades efetivas do país, parte expressiva dos projetos de infraestrutura está associada às atividades de exportação de produtos primários⁶⁷, o que agrava o padrão de especialização do comércio exterior, aumenta a vulnerabilidade externa estrutural e reduz o potencial de crescimento no longo prazo. Portanto, não há um rompimento com o modelo liberal periférico, ao contrário há um aprofundamento (GONÇALVES, 2010).

Não existe possibilidade dentro deste modelo liberal de um programa de desenvolvimento; ele é a negação de qualquer projeto nacional. Este modelo possui três conjuntos de características: liberalização, privatização e desregulação; subordinação e

67 Investimentos focados em agronegócio, mineração e petróleo que geram desindustrialização da economia brasileira e contribuem para o processo de reprimarização das exportações. Este processo está intrinsecamente relacionado com a relação bilateral China/Brasil que reproduz o modelo centro/periferia. A China é o centro e o Brasil é periferia. A China apresenta-se como altamente competitiva e exportadora de bens e serviços intensivos em tecnologia, capital, mão-de-obra qualificada e alto valor agregado, enquanto o Brasil destaca-se como exportador de produtos primários (GONÇALVES, 2010)

vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro. E o PAC contribui para o aumento da vulnerabilidade externa estrutural.

No período de 2003 a 2008, a exportação de produtos primários absorveu 43% dos dispêndios do BNDES, um importante financiador das ações do PAC, e as atividades intensivas em recursos naturais responderam por 51% (GONÇALVES, 2010). Os “campeões nacionais” do BNDES são, em grande parte, exploradores de recursos naturais que se apropriam de um lucro anormal baseado na frágil regulamentação. Trata-se de reforçar um dos pilares do modelo liberal periférico, fortalecendo o bloco dominante, no qual os produtores e exportadores tem papel protagônico.

A título de exemplo dos investimentos em logística destinados ao setor agroexportador, veja-se o caso de dois grandes investimentos no modal ferroviário. Fica claro que os novos investimentos são motivados pelo crescimento das exportações de grãos. Essa especialização produtiva exportadora torna o sistema de transporte também especializado, tanto na questão do traçado, quanto dos terminais intermodais e portuários. Entre a produção e os portos, as infraestruturas e respectivas normas de operação ficam rígidas e muitas vezes proibitivas para outros usos. Essa rigidez pode ser verificada nos contratos estabelecidos entre concessionárias e clientes, exigentes de longo prazo e grande volume de cargas, na compra de material rodante (vagões e locomotivas) específicos para uma pequena variedade de produtos e na operação do transporte ferroviário que não contempla a diversificação de vagões e cargas (VENCOVSKY, 2011). Vejamos, brevemente, o caso de dois grandes investimentos inclusos no PAC: a ferrovia norte-sul e a transnordestina.

A Ferrovia Norte-Sul (FNS) foi proposta inicialmente pelo Presidente José Sarney, em 1986, para interligar Açailândia (MA) e Anápolis (GO), tendo como um dos principais objetivos escoar a produção agrícola dos Cerrados (PRADO, 1997, *apud* VENCOVSKY, 2011). No entanto, até 1996, apenas o trecho entre Açailândia (MA) e Porto Franco (TO) tinha sido construído, num total de 215 km. A construção da FNS foi reestabelecida a partir da inclusão dessa ferrovia no Plano Nacional de Viação e Programa de Aceleração do Crescimento, assim como de sua concessão à Valec.

O trecho norte da Ferrovia Norte-Sul (EF-151), entre Açailândia (MA) e Palmas (TO), foi subconcessionado pela Valec à Ferrovia Norte-Sul S.A.⁶⁸ através de um leilão, realizado em 03 de outubro de 2007. O edital do leilão da Ferrovia Norte-Sul demonstra claramente que o objetivo é ser uma ferrovia agro-exportadora:

Examinado sob o aspecto de mercado, a Ferrovia Norte-Sul apresenta dois aspectos distintos: exportação de produtos agrícolas como grãos, açúcar, álcool e algodão, destinados ao porto de Itaqui em São Luis (MA), representando cerca de 93% do transporte total e importação do mesmo porto, de fertilizantes e derivados de petróleo em torno de 7% (VALEC, 2007).

A Ferrovia Nova Transnordestina é controlada pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) através da concessionária Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN), recentemente transformada em Transnordestina Logística S.A. Sua construção compreende a modernização de uma ferrovia já estabelecida, pois utiliza parte do antigo traçado da CFN considerado ineficiente e inadequado para atender as exigências de competitividade do momento atual.

Os recursos financeiros necessários para a construção da Ferrovia Nova Transnordestina são majoritariamente estatais: FINOR (R\$ 823 milhões), CSN (R\$ 681 milhões), BNDES/CSN (R\$ 675 milhões), BNDES/TLSA (R\$ 225 milhões), FDNE (R\$ 2,67 bilhões), Banco do Nordeste/ TLSA (R\$ 180 milhões) e Governo Federal/Valec (R\$ 164 milhões), totalizando R\$ 5.418 bilhões (VENCOVSKY, 2011).

O projeto da Ferrovia Nova Transnordestina tem como objetivo interligar “o cerrado do Nordeste aos portos de Suape (PE) e Pecém (CE), tendo como principais cargas grãos, fertilizantes e minérios”. A Ferrovia Nova Transnordestina também visa “elevar a competitividade da produção agrícola e mineral da região com uma moderna logística que une uma ferrovia de alto desempenho e portos de calado profundo que podem receber navios de grande porte”. Sua construção somente é viável pelas necessidades de escoamento de soja, algodão e milho: “a soja, que cresceu a taxas superiores a 17% ao ano, entre 1992 e 2004, no cerrado nordestino, junto com o milho e o algodão, pode se transformar na carga-âncora que

⁶⁸ A Ferrovia Norte-Sul S.A., constituída em 7 de dezembro de 2007 e com sede em São Luís (MA), tem como objetivo explorar o serviço de transporte ferroviário entre Açailândia (MA) e Palmas (TO). A Vale (CVRD) é a sua maior controladora (DELOITTE, 2009 *apud* VENCOVSKY, 2011).

vai tornar o novo empreendimento sustentável” (TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA, 2011).

A produção agrícola na área de abrangência da Nova Transnordestina é expressiva. As microrregiões Gerais de Balsas e Alto Parnaíba, localizadas ao sul do Piauí e Maranhão, respectivamente, e que serão cortadas pela ferrovia, produziram, em 2009, mais de 1,2 milhões de toneladas de soja. Um pouco mais ao sul do traçado da ferrovia, a microrregião de Barreiras, no oeste da Bahia, produziu, neste mesmo ano, 2,02 milhões de toneladas de soja (VENCOVSKY, 2011).

Portanto, fica claro que, apesar de ser louvável a proposta de diversificar a matriz de transporte brasileira⁶⁹, no sentido de aumentar participação do modal ferroviário, visto este ser um modal mais eficiente e seguro para o transporte de cargas, os investimentos dispendidos e programados visam fortalecer o setor agro-exportador. Isto corrobora a especialização do país em exportação de “commodities”, aumentando a vulnerabilidade externa estrutural.

Outro aspecto que chama atenção é que as dificuldades de execução orçamentária do PAC, em relação ao orçamento da união, estão intrinsecamente ligadas ao montante pago de despesas anuais com os juros da dívida pública. A Tabela 21 mostra a distribuição dos recursos do orçamento por Grupos de Natureza de Despesa (GND).

69 Grande parte das obras do PAC do eixo de logística saiu do Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT) lançado em 2006. Trata-se de uma parceria entre o Ministério da Defesa, através do CENTRAN – “Centro de Excelência em Engenharia de Transportes” e do Ministério dos Transportes. O plano prevê ampliar, até 2023, a participação do modal ferroviário de 25% para 32%; do modal aquaviário de 13% para 29%; modal dutoviário de 3,6% para 5% e o aéreo de 0,4 para 1%, reduzindo a participação do modal rodoviário de 58% para 33%. (BRASIL, 2006)

Tabela 21 - Gastos por Grupos de Despesas 2007-2010 (em R\$ bilhões)¹

GND	2007	2008	2009	2010	Varição 2007/2010
Amortização/refinanciamento da dívida	121,6	204,3	270,9	147,6	21,4%
Inversões financeiras	33,8	44,4	28,5	31,0	-8,3%
Investimentos	10,8	10,7	15,0	22,7	109,7%
Juros e encargos da dívida	175,9	131,7	133,2	128,8	-26,8%
Outras despesas correntes	501,5	524,3	519,9	576,8	15,0%
Pessoal e encargos sociais	157,1	168,7	177,7	192,2	22,3%
Total do orçamento	1000,8	1084,1	1145,3	1099,1	9,8%
Participação de Juros/Amortização	29,7%	31,0%	35,3%	25,2%	
Participação de Investimentos	1,1%	1,0%	1,3%	2,1%	

Fonte: Rodrigues e Salvador (2010)

1 a preços constantes de 2010 deflacionados pelo IGP-DI

Pela Tabela 21 percebe-se um crescimento superior a 100% dos recursos orçamentários destinados ao grupo de investimentos nos orçamentos fiscal e da Seguridade Social. Uma provável explicação para este crescimento está relacionada à implantação do PAC; contudo, os investimentos representam uma pífia fatia do fundo público brasileiro, com apenas 2,07% do montante dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social, em 2010.

No mesmo período, houve um aumento de 21,4% nas despesas financeiras com a amortização e o refinanciamento da dívida e os gastos com pagamento de juros e amortização da dívida permaneceram acima de $\frac{1}{4}$ do valor total do orçamento, chegando, em 2009, a apropriar-se de 35,3% do montante total de recursos do orçamento público. Fica claro o entrave que o pagamento de juros e amortizações impõe para uma política de desenvolvimento.

Isto demonstra que o PAC não rompeu com a natureza restritiva das políticas fiscais e monetárias com viés liberal. Durante todo o Governo Lula, o tripé macroeconômico de superávit primário, câmbio flutuante e metas de inflação foi posto em prática, ainda que tenha havido uma leve flexibilização da política fiscal por conta do “efeito china” (GONÇALVES, 2010).

A manutenção do viés restritivo das políticas monetária e fiscal fortalece o bloco dominante, no qual desempenham papel de destaque os bancos e os rentistas. No caso da política macroeconômica, o PAC, mais uma vez, reforça os pilares do modelo liberal

periférico e mantem as travas macroeconômicas aos processos de acumulação do capital fixo, de distribuição de riqueza e renda, e de desenvolvimento econômico.

Vale destacar que vários dos projetos do PAC se baseiam em Parcerias Público-Privadas (PPP). Concebidas para estimular os investimentos em infraestrutura, as PPPs são, na verdade, mais uma forma de privatização de serviços tradicionalmente oferecidos pelo Estado (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007). Assim, oferecem garantia pública a riscos privados.

Algumas iniciativas de ações do PAC poderiam ter impactos positivos para as políticas sociais. Entre elas estão a expansão na rede de água e esgoto que, no Brasil, apresenta um déficit ainda muito alto. Esta medida, além de alterar as condições de moradia dos cidadãos e o seu bem-estar, tenta reduzir os efeitos negativos na saúde pública, decorrentes das más condições de habitação e saneamento básico. Entretanto, o que se verificou na análise do balanço feito acima, foi que os gastos relacionados a saneamento no eixo social e urbano foram o que apresentaram o pior desempenho (apenas 4% do previsto).

Quanto às medidas institucionais adotadas no PAC, fica explícito um viés liberal. São medidas que limitam o gasto do Estado na área social. Como poderia um programa de desenvolvimento econômico compor tais medidas? Na verdade, isto só reforça a ideia de que o PAC não é um programa nacional de desenvolvimento. Os encargos trabalhistas e previdenciários aparecem nas propostas do PAC como principais obstáculos do crescimento econômico para a acumulação do capital, propondo-se um modelo que privilegie a contenção do crescimento dos gastos com pessoal. Isto gera perdas de direitos sociais.

Entre as medidas institucionais já adotadas, destaca-se a regulamentação do Regime de Previdência Complementar do Servidor Público (aprovada em 2012). Representou uma continuidade da minirreforma da Previdência de 2003 e a mercantilização da política de previdência para os servidores públicos; essa medida teve como principais beneficiadores as seguradoras privadas, os bancos e o mercado financeiro. Os novos servidores, contratados a partir de então, terão aposentadorias no mesmo teto dos trabalhadores vinculados ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), devendo buscar o complemento desse valor no fundo de pensão a ser criado.

O objetivo dessa medida é a redução das despesas com aposentadorias e pensões de servidores públicos, já que o governo parte do pressuposto de que há um “déficit” da

previdência do setor público e de que os servidores públicos são “privilegiados” por receberem uma aposentadoria em média maior que as aposentadorias do setor privado. Assim, com a instituição do Regime de Previdência Complementar, cabe ao próprio servidor garantir que a sua aposentadoria seja igual ao salário da ativa, ficando fortemente dependente das oscilações do mercado financeiro, imobiliário e de ações, reforçando a financeirização da proteção social.

Na mesma linha, o Fórum Nacional da Previdência Social foi previsto no PAC e criado pelo Decreto nº 6.019, de 22 de janeiro de 2007, ainda em vigor, tendo por finalidade promover o debate entre os representantes dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas, dos empregadores e do Governo Federal, com vistas ao aperfeiçoamento e sustentabilidade dos regimes de previdência social e sua coordenação com as políticas de assistência social, além de subsidiar a elaboração de proposições legislativas e normas legais pertinentes (BRASIL, 2007).

Na verdade, o objetivo é o corte de direitos sociais, mexendo, por exemplo, na idade mínima para a aposentadoria. O objetivo explícito é manter constantes (em 8,2% do PIB) as despesas com benefícios da previdência. Essas medidas tem impacto desfavorável à distribuição de renda do país. Ademais, retiram poder aquisitivo, principalmente, de grupos de baixa renda. Ainda no tocante aos benefícios da previdência, o PAC prevê a limitação do benefício do auxílio doença à média dos 12 últimos salários de contribuição (BRASIL, 2007).

A criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FI-FGTS), em 2008, com recursos provenientes do patrimônio líquido do FGTS poderá, no futuro, comprometer a finalidade principal do fundo, que é proteger o trabalhador demitido sem justa causa.

Entre as medidas institucionais ainda não implementadas, chama a atenção, dentro das medidas fiscais de longo prazo, o controle da expansão da despesa com pessoal por um período de 10 anos. Esta medida enfraquecerá a máquina estatal, eliminará a possibilidade dos servidores de recuperarem perdas passadas e criará um campo de guerra entre os próprios servidores, que irão disputar entre si o aumento limitado de 1,5% a.a.

Portanto, longe de ser um programa de desenvolvimento que rompe com as estruturas herdadas pelo ajuste neoliberal dos anos 90 e que busca recuperar o papel preponderante do Estado na economia, o PAC representa, justamente, o contrário. Além de se

mostrar pífio, em termos de necessidades de investimentos (em que pese o significativo aumento dos investimentos públicos), ainda colabora para aprofundar o modelo liberal..

7 CONCLUSÃO

Esta dissertação fez uma análise crítica do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), do governo Lula (2003-2010) e do novo-desenvolvimentismo. Buscou-se verificar se com o lançamento do PAC, houve uma inflexão do modelo liberal periférico herdado de FHC, como afirmam os novo-desenvolvimentistas.

As hipóteses levantadas no início da pesquisa afirmavam que: o PAC não rompeu com o modelo liberal periférico; o PAC possui medidas institucionais com um viés liberal, além de enfatizar os investimentos em infraestrutura de setores ligados ao agro-negócio, contribuindo para o aumento da vulnerabilidade externa estrutural brasileira; o Governo Lula representou uma continuidade do modelo liberal periférico herdado de FHC, ao contrário do que afirmam os novo-desenvolvimentistas.

Ao longo da pesquisa, realizou-se um levantamento bibliográfico dos principais autores do desenvolvimento econômico, verificando-se a importância que estes autores dão à industrialização e aos investimentos em infraestrutura para a superação do subdesenvolvimento. O Estado seria o elemento catalisador e indutor para tanto, utilizando-se do planejamento econômico e propondo políticas de desenvolvimento, no sentido de romper com as estruturas do subdesenvolvimento.

Durante os anos 80 e 90 do século passado, o debate desenvolvimentista foi relegado ao segundo plano por conta das reformas ocorridas nos países centrais para solucionar a crise do regime fordista. Essas reformas implicaram na ascensão de um novo regime de acumulação caracterizado pela dominância do capital especulativo, com liberalização comercial e financeira e com políticas macroeconômicas restritivas tendo como objetivo único de manter a estabilidade monetária.

Durante este período, o debate econômico foi dominado pelo pensamento único da escola neoclássica, que considerava que qualquer forma de intervenção estatal seria prejudicial à economia. A força do mercado seria a única forma eficiente de promover o desenvolvimento econômico.

No Brasil, o amadurecimento deste novo regime de acumulação, caracterizado como modelo liberal periférico, se dá com o surgimento do plano Real, em 1994, onde as políticas macroeconômicas propostas no plano vão no sentido de diminuir o papel do Estado na

economia, por meio das privatizações, e garantir a estabilidade monetária, mesmo que, isto, incorra um custo social elevado.

Os novos-desenvolvimentistas resgatam o debate do desenvolvimento econômico no início do século XXI. Este resgate é louvável, pois põe de volta na pauta uma questão que ficou relegada a segundo plano por mais de 20 anos. Porém, verificou-se que, teoricamente, o debate acerca do desenvolvimento reduziu-se à proposições de políticas macroeconômicas, o que significa um retrocesso em comparação com as proposições para superar o desenvolvimento dos velhos desenvolvimentistas.

Quanto ao Governo Lula, verificou-se que, pelos dados socioeconômicos coletados e apresentados, o seu segundo governo apresentou, de fato, desempenho melhor que o primeiro: a taxa de desemprego caiu, as taxas de juros (apesar de ainda muito elevadas) diminuíram, o crescimento do PIB foi maior (mas muito longe das taxas históricas verificada na economia brasileira no período do modelo de substituição de importação) e a vulnerabilidade externa conjuntural diminuiu (apesar de permanecer com uma alta vulnerabilidade externa estrutural). Ao mesmo tempo, a taxa de inflação foi mantida em patamares baixos em relação ao histórico desta taxa no Brasil.

Os novos-desenvolvimentistas afirmam que este melhor desempenho, verificado no segundo Governo Lula, se deve à inflexão do modelo liberal herdado de FHC, inflexão esta possibilitada por uma recuperação do papel do Estado na economia, representado pelo lançamento do PAC.

A pesquisa constatou que, por conta da melhora dos indicadores, aparentemente o Governo Lula rompe com o modelo liberal periférico. Porém, o que ocorreu foi, ao invés de uma inflexão (como afirmam os novo-desenvolvimentistas), apenas uma flexibilização das políticas macroeconômicas, possibilitada por uma melhora dos indicadores da economia mundial. O país foi beneficiado pela mudança na geopolítica mundial, onde a China passa a exercer o papel de ‘fábrica do mundo’, demandando produtos primários. O Brasil bate recorde em termos de superávits comerciais; porém, com o aumento de produtos primários na pauta exportadora, em detrimento dos produtos manufaturados, o que representa um aumento da vulnerabilidade externa estrutural.

Como os novos-desenvolvimentistas consideram o PAC um programa de desenvolvimento que representaria o rompimento do Governo Lula com o modelo herdado de

FHC e, portanto, o consideram como principal responsável pelos resultados alcançados no segundo Governo Lula, esta pesquisa fez uma análise crítica do programa.

Analisando o balanço de quatro anos do PAC, publicado no final do Governo Lula, a primeira conclusão encontrada é que, com base nos relatórios do TCU, os dados publicados pelo governo encontram-se inflados. Se retirarmos do balanço as inconsistências verificadas pelo TCU, verifica-se que a porcentagem de execução do programa cai drasticamente. Verificou-se, também, que os investimentos propostos no programa estão muito aquém das necessidades de investimentos em infraestrutura da economia brasileira (mesmo que se levante a hipótese de 100% de execução do programa).

Conclui-se, também, que o PAC não pode ser considerado como um programa de desenvolvimento, nem como uma inflexão para a maior participação do Estado na economia, visto que apenas 9% de seu orçamento, em sua proposta original, tem como origem o orçamento da união, ficando sua execução financeira, nos quatro anos de balanço, muito aquém da proposta. Longe de resgatar o papel do Estado como planejador e fomentador de políticas de desenvolvimento, o PAC, possuindo uma visão de curto prazo e projetos desconectados, não representa um programa de desenvolvimento.

As hipóteses levantadas no começo da pesquisa são consideradas válidas. Ao invés do PAC representar um rompimento com o modelo liberal periférico, ele representa uma continuação. O programa possui um viés liberal, visto adotar medidas institucionais que diminuem os gastos sociais do Estado. Durante todo o governo Lula o tripé macroeconômico de superávit primário, metas de inflação e câmbio flutuante, foi mantido. O pagamento de juros e amortizações da dívida pública apresentou, no período de vigência dos quatro anos do PAC, um montante muito superior aos gastos do orçamento da união no programa. Os investimentos em infraestrutura logística propostos no programa se concentram no setor agro-exportador, contribuindo para a especialização da pauta exportadora em produtos primários. Sem o rompimento do tripé macroeconômico liberal, será impossível adotar qualquer política de desenvolvimento necessária para a superação da estrutura subdesenvolvimentista brasileira.

Os limites desta pesquisa sugerem recomendações para possíveis trabalhos futuros: a continuação da análise dos balanços do PAC 2, para verificar se persistem as inconsistências dos dados e se os investimentos em infraestrutura continuam se concentrando no setor agro-exportador; analisar o governo Dilma e verificar se há continuidade com as

políticas macroeconômicas do governo Lula; investigar as relações comerciais entre Brasil e China e a formação de uma novo modelo centro-periferia.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, N. e PAULANI, L. M. Regulação Social e Acumulação por Espoliação – elementos para uma caracterização do capitalismo contemporâneo. In: **Anais do XIV Encontro nacional de Economia Política**, São Paulo, 2009. Disponível em www.sep.org.br Acessado em 20/05/2011.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (2011) **Relatório Anual 2010**, Volume 46. Disponível em <<http://www.bc.gov.br/>> Acessado em: 13/05/12.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Perspectiva de investimentos em infraestrutura 2011-2014. In: **Visão do desenvolvimento**, n.92. Rio de Janeiro, 2011.

BARBOSA, N. e SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula. In: SADER, E. e GARCIA, M. A. **Brasil, entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010.

BASTOS, M. M. M. – Notas de Aula da Disciplina Fundamentos Logísticos, Programa de Pós-Graduação em Gestão Logística – GESLOG/UFC, Fortaleza, 2010.

BEAUD, M. **Arte da Tese: Como redigir uma Tese de mestrado ou Doutorado, uma Monografia ou qualquer outro Trabalho Universitário**. Tradução Glória de Carvalho Lins. 2.ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1997.

BIANCARELI, A. M. Países emergentes e ciclos internacionais. In: **Política Econômica em Foco**, Campinas. n. 7 – nov. 2005/abr. 2006

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

_____. (Org). **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. Celso Furtado e o pensamento econômico latino americano. In: DE ALENCAR JUNIOR, J. S. (org.). **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.

_____. Formação econômica do Brasil: uma obra prima do estruturalismo cepalino. In: ARAÚJO, T. P.; Vianna S. T. W.; Macambira, J. (orgs.). **50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

BRASIL. Plano Nacional de Transportes e Logística. Centro Nacional de Excelência em Engenharia de Transportes (CENTRAN). Ministério dos Transportes e Ministério da Defesa. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.centran.eb.br/plano_logistica.htm>. Acesso em: 12/07/12.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento: 2007-2010**. Brasília, 2007. Disponível em: <<https://www.pac.gov.br/>>. Acesso em: 28/05/12.

BRASIL. Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **11º Balanço do PAC**. Brasília, 2010. Disponível em: <<https://www.pac.gov.br/>>. Acesso em: 28/05/12.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2004) “**Novo-Desenvolvimentismo**”, Folha de S. Paulo, São Paulo, 19 de setembro de 2004. Disponível em <<http://bresserpereira.org.br/>>. Acessado em 10/05/2012.

_____. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. **São Paulo em Perspectiva**, V. 20 n.3, 2006. Disponível em <<http://bresserpereira.org.br/>>. Acessado em 10/05/2012.

_____.; GALA, P. Porque a Poupança Externa Não Promove Crescimento. **Revista de Economia Política**, v. 29, n.2, 2007. Disponível em <<http://bresserpereira.org.br/>>. Acessado em 10/05/2012.

_____. Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento e Novo-Desenvolvimentismo. **Revista de la Cepal**, N. 100, 2010. Disponível em <<http://bresserpereira.org.br/>>. Acessado em 10/05/2012.

BRUNHOFF, S. A instabilidade financeira internacional. In: CHESNAIS, F. (Coord). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

CARCANHOLO, M. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a nova CEPAL dentro do Consenso de Washington, in **XI Encontro Nacional de Economia Política**, 2006, Vitória/ES. Anais do XI Encontro Nacional de Economia Política. Disponível em <www.sep.org.br>. Acessado em 16/05/12.

_____. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

CARNEIRO, R. (2012) **Desenvolvimentismo**. Valor Econômico, São Paulo, 04 de abril de 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniao/2601664/desenvolvimentismos>> Acessado em: 11/05/12.

CASTELO, R. O Novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: _____. (org.). **Encruzilhadas da América Latina no Século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. Pães e Rosas, 2010.

CEPAL. **Transformación Productiva e Equidad**. Santiago: Cepal, 1990

CHANCELOS, E. **Salve-se quem puder: uma história da especulação financeira**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. Introdução geral. In: _____. (Coord). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

Da SILVA, J. C. F.; MICHEL, R. A macroeconomia da concentração de renda e da estagnação, in SICSU, J., DE PAULA, L. F. e MICHEL, R. (orgs.)

Novodesenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

De PAULA, L. F. Política econômica para o crescimento e estabilidade macroeconômica: uma abordagem keynesiana com uma referência ao Brasil, in SICSU, J. e VIDOTTO, C. (orgs.) **Economia do desenvolvimento: teoria e políticas keynesianas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

FAJNZYLBBER, F. Industrialización en América Latina: de la “Caja Negra” al “Casillero Vacío”. Santiago: Cepal, 1989.

FILGUEIRAS, L. **História do plano real: fundamentos, impactos e contradições**. São Paulo: Boitempo, 2000.

_____. O Neoliberalismo no Brasil: Estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. **Neoliberalismo y Sectores Dominantes: Tendências globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: Clacso Libros, 2006, p. 179- 206.

_____.; GONÇALVES, R. **A Economia Política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

_____.; PINHEIRO, B.; PHILIGRET, C. BALANCO, P. Modelo liberal periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FIORI, J. L. O cosmopolitismo de cócoras. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, SP: CEDES, ano XXII, número, 77, dezembro de 2000.

_____. (2011) **A miséria do "novo desenvolvimentismo"**. Valor Econômico, São Paulo, 30 de novembro de 2011. Disponível em < <http://www.valor.com.br/opiniao/1116494/miseria-do-novo-desenvolvimentismo>> acessado em 17/06/12.

_____. (2012a) **O 'desenvolvimentismo de esquerda'**. Valor Econômico, São Paulo, 29 de fevereiro de 2012. Disponível em < <http://www.valor.com.br/opiniao/2547676/o-desenvolvimentismo-de-esquerda>> . Acessado em 17/06/12.

_____. (2012b) **O "desenvolvimentismo asiático"**. Valor Econômico, São Paulo, 25 de janeiro de 2012. Disponível em < <http://www.valor.com.br/opiniao/2502796/o-desenvolvimentismo-asiatico>> Acessado em 18/06/12.

_____. (2012c) **Desenvolvimentismo e dependência**. Valor Econômico, São Paulo, 28 de março de 2012. Disponível em <

<http://www.valor.com.br/opiniaio/2590786/desenvolvimentismo-e-dependencia>> Acessado em 18/06/12.

FURTADO, C. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. **Análise do modelo brasileiro**. 3. ed., Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira; 1972.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Subdesenvolvimento e Estado Democrático**. 2ª ed., Recife: CONDEPE, 1982a.

_____. **A nova dependência: dívida externa e monetarismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982b.

_____. **Brasil a construção interrompida**. 3ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992a.

_____. O subdesenvolvimento revisitado. In: **Economia e Sociedade**. Campinas, 1992b

_____. **O longo amanhecer: reflexões sobre e formação do Brasil**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico estrutural**. 3ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 33. Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

_____. Formação de capital e desenvolvimento econômico. In: **Cadernos do desenvolvimento**. Rio de Janeiro : Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, ano 1, n.1, 2007.

_____. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

GÉNÈREUX, J. **Introdução à política econômica**. São Paulo: Loyola, 1995.

GONÇALVES, R. **PAC: Desaceleração do crescimento e vulnerabilidade externa**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.chicoalencar.com.br/_portal/artigos_do.php?codigo=549>. Acesso em: 24/06/12.

_____. Reprimarização faz economia brasileira retroceder. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3405&secao=338> Acesso em: 24/06/12.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. 12. ed. São Paulo: Edições Loyola. 2003.

HIRSCHMAN, A. O. **La estrategia del desarrollo económico**. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

HOBBSBAWN, E. **A Era dos extremos. O breve século XX (1914-1991)**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2011) **Sistema de Contas Nacionais Referências 2000**. Disponível em <www.ibge.gov.br> Acessado em: 20/04/2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2010). **Boletim Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, n.11, dezembro de 2010. Disponível em <www.ipea.gov.br> Acessado em 18/05/12

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2011). **Carta de conjuntura**, junho de 2011. Disponível em <www.ipea.gov.br> Acessado em 18/05/12.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: EPU, 1980.

LEITE, A. D. **A Economia Brasileira: de onde viemos e onde estamos**.

Rio de Janeiro: Editora Campus/ Elsevier, 2004.

LESSA, C.; Padula, R.; Santos, G. Considerações sobre logística e energia no Brasil. In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

LIPIETZ, A. Fordismo, fordismo periférico e metropolização. In: **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.10 n. 2, 1989.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. **Metodologia do trabalho científico**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. 10. ed. São Paulo: Difel, 1985. Livro 1 v.1.

MATTEI, L. Gênese e agenda do “novo desenvolvimentismo brasileiro”. In: IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira (anais), agosto, 2011. Disponível em <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2011/10.pdf>>. Acessado em 16/05/12.

MINISTÉRIO DA FAZENDA (2011) **Anuário Estatístico do exercício de 2010**. Secretaria de Política Econômica. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/spe>> Acessado em 21/05/12.

MOREIRA, C. A. O financiamento especulativo dos grandes grupos econômicos na origem da crise do regime de acumulação de dominância financeira. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 8, n. 2, jul/dez 2004.

_____. Celso Furtado e a nova dependência na América Latina. In: DE ALENCAR JUNIOR, J. S. (org.). **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2005.

MYRDAL, G. **Teoria econômica: regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1965.

NURKSE, R.(1951) Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos. **Memórias do desenvolvimento**. Rio de Janeiro : Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, ano 1, n.1, 2006.

_____. Notas sobre o trabalho do Sr. Furtado relativo à “Formação de capitais e desenvolvimento econômico”. In: Cadernos do desenvolvimento. Rio de Janeiro : Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, ano 1, n.1, 2007.

OLIVEIRA, F. **A navegação venturosa: sobre Celso Furtado**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. Deslocamento do centro dinâmico em Celso Furtado. In: ARAÚJO, T. P.; Vianna S. T. W.; Macambira, J. (orgs.). **50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

_____. A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1964-2009. In: CARDOSO Jr., J. C. (Org.) **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento**. V.2 Brasília, D.F.: Ipea/Diest (no prelo), 2010.

_____. **Crítica à razão dualista e O ornitorrinco**. 3. reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2011.

Paulani, Leda. **O Brasil na crise da acumulação financeirizada**. In: IV ENCUESTRO INTERNACIONAL ECONOMIA POLÍTICA Y DERECHOS HUMANOS. 2010. Buenos Aires, Argentina. Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo. Disponível em <<http://www.madres.org/documentos/doc20100924143515.pdf>> Acessado em 21/05/2011.

PERROUX, François. **A Economia do século XX**. Porto: Herder, 1967.

PLIHON, D. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira: a responsabilidade das políticas liberais. Um ponto de vista keynesiano. In: CHESNAIS, F. (Coord). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

PREBISCH, R. **O manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, 2011.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

RODRIGUE, T. A.; SALVADOR, E. (2010). As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. *SER Social*, Brasília, v. 13, n. 28, jan./jun. 2010.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Notas da teoria do Big Push. In: ELLIS, H; WALLICH, H. (orgs). **Desenvolvimento econômico da América Latina**. Fundo da Cultura, 1964.

_____. Problemas de industrialização da Europa do Leste e do Sudeste. In: AGARWALA, A. N; SINGH, S. P. (orgs). **A economia do subdesenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, 2010.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico**: um manifesto não comunista . Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

_____. A decolagem para o crescimento autossustentado (1956). In: AGARWALA, A. N; SINGH, S. P. (orgs). **A economia do subdesenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, 2010.

SALAMA, P. A financeirização excludente: as lições das economias latino-americanas. In: CHESNAIS, F. (Coord). **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1998.

_____. Brasil, balanço econômico, sucessos e limites. In: **Revista Estudos avançados**, São Paulo, v.70, n.24, 2010.

SANDRONI, P. (org). **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: editora Best Seller, 1999.

SAY, J. **Tratado de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SICSÚ, J. Blindado a economia brasileira: existe alternativa aos programas do FMI? In SICSU, J., DE PAULA, L. F. e MICHEL, R. (orgs.) **Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SICSÚ et. al.. Introdução. In SICSU, J., DE PAULA, L. F. e MICHEL, R. (orgs.) **Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

_____. “Por que novo desenvolvimentismo?”, **Revista de Economia Política**, vol.27, nº 4, outubro-dezembro, 2007.

TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte-americana. In: Tavares, M.C.; Fiori, J.L. (orgs.). **Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização**. Rio de Janeiro, Vozes, 1997

TEIXEIRA, A. Desenvolvimento econômico: a arqueologia do debate e a contribuição original de Celso Furtado. In: ARAÚJO, T. P.; Vianna S. T. W.; Macambira, J. (orgs.). **50 anos de Formação Econômica do Brasil**: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

TRANSNORDESTINA LOGÍSTICA. **Ferrovias Nova Transnordestina**. 2011. Disponível em: <http://www.csn.com.br/pls/portal/url/page/cfn_10g_pm/cfn_home_pm_pt>. Acesso em: 22/07/12.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2011). **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república, exercício de 2010**. Disponível em <www.tcu.gov.br> Acessado em 15/06/12.

VALEC. **Leilão nº 001/2006. 2007**. Disponível em <http://www.valec.gov.br/download/licitacoes/edital/leilao_Edital_2006-001.pdf> Acesso em: 15/06/12

VENCOVSKY, V. P. **Ferrovias e logística do agronegócio globalizado: Avaliação das políticas públicas e privadas do sistema ferroviário brasileiro**, 2011. 198f. Tese (doutorado em geografia). Instituto de geociências, Universidade de Campinas, Campinas, 2011.