



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

**As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil:
Análise do Governo Lula (2003-2010)**

ALOIZIO MERCADANTE OLIVA

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de **Doutor em Ciências Econômicas**, área de concentração: **Política Social**, sob a orientação do **Prof. Dr. Mariano Francisco Laplane**.

*Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por **Aloizio Mercadante Oliva**, em 17/12/2010 e orientada pelo **Prof. Dr. Mariano Francisco Laplane**.*

CPG, 17/12/2010.

Campinas, 2010

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
do Instituto de Economia / UNICAMP**

Oliva, Aloizio Mercadante.
OL4b As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula
(2003-2010) / Aloizio Mercadante Oliva. -- Campinas, SP: [s.n.], 2010.

Orientador: Mariano Francisco Laplane.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Economia.

1. Desenvolvimento econômico – Brasil. I. Laplane, Mariano Francisco.
II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

11-002-BIE

**Título em Inglês: The foundations of the new developmentalism in Brazil: analysis of the Lula government
(2003-2010)**

Keywords: Economic development - Brazil

Área de concentração: Política Social

Titulação: Doutor em Ciências Econômicas

Banca examinadora: Prof. Dr. Mariano Francisco Laplane

Prof. Dr. Antônio Delfim Neto

Prof. Dr. Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira

Prof. Dr. João Manuel Cardoso de Mello

Prof. Dr. Ricardo Abramovay

Data da defesa: 17-12-2010

Programa de Pós-Graduação: Ciências Econômicas

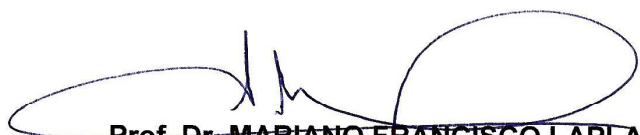
Tese de Doutorado

Aluno: **ALOIZIO MERCADANTE OLIVA**

**“As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil:
Análise do Governo Lula (2003-2010)”**

Defendida em 17 / 12 / 2010

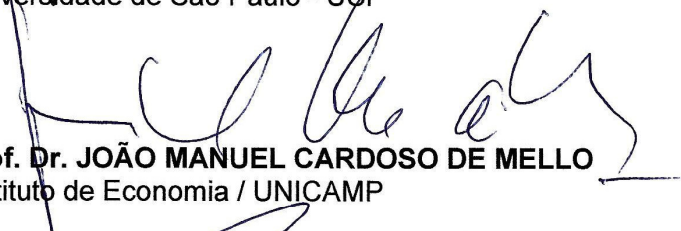
COMISSÃO JULGADORA



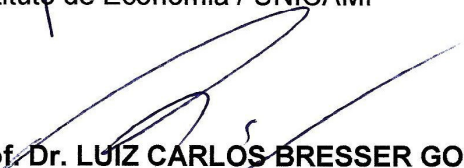
Prof. Dr. MARIANO FRANCISCO LAPLANE
Instituto de Economia / UNICAMP



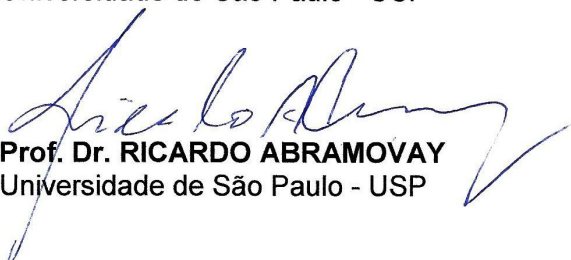
Prof. Dr. ANTÔNIO DELFIM NETTO
Universidade de São Paulo - USP



Prof. Dr. JOÃO MANUEL CARDOSO DE MELLO
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. LUIZ CARLOS BRESSER GONÇALVES PEREIRA
Universidade de São Paulo - USP



Prof. Dr. RICARDO ABRAMOVAY
Universidade de São Paulo - USP

Para o amigo e companheiro Lula.

O Brasil sabe por quê.

AGRADECIMENTOS

Escrevo esta tese de doutoramento depois de um longo tempo distante da vida acadêmica. Um tempo em que estive totalmente dedicado à vida pública, ao mandato de Senador da República e à defesa e construção do governo Lula.

Faço parte de uma geração que dedicou mais de trinta anos de militância política para que Luis Inácio Lula da Silva fosse eleito Presidente da República. Tive o privilégio de ser um dos coordenadores dos programas de governo em todas as suas disputas eleitorais. Fui também candidato a Vice-Presidente da República, em 1994. Finalmente, quando vencemos as eleições presidenciais de 2002, fui eleito Senador por São Paulo e assumi, ao longo de quase todo o mandato de Lula, a condição de líder do governo no Senado ou líder do PT e do Bloco de Apoio ao Governo.

Nunca tivemos maioria parlamentar na Câmara Alta. Foi ali que a oposição concentrou seus principais quadros e ataques e onde cada projeto do governo exigiu muita luta e intensas negociações. Minha principal tarefa nesses oito anos foi defender o governo Lula e garantir a aprovação de suas políticas públicas, no âmbito do Senado Federal. Não foi uma tarefa fácil, nada fácil, mas me permitiu estar em um espaço muito privilegiado de observação para participar, acompanhar e analisar o Brasil e as realizações de nosso governo.

Foi essa condição que me motivou a escrever esta tese, porque ela, de alguma forma, fecha um ciclo na minha trajetória e permite compartilhar a visão que acumulamos ao longo do governo Lula, nesses últimos oito anos.

A tese de mestrado, “Estado Autoritário e Desobediência Operária: a experiência do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, que defendi em 1989, foi um esforço para resgatar o processo de industrialização do ABC e recuperar a longa história de lutas operárias na região, entre 1905 e 1985, que era praticamente desconhecida do novo sindicalismo. Todo esse esforço foi dedicado à reflexão sobre um “novo sujeito político e histórico” que emergia das lutas sindicais no final dos anos setenta, sob a liderança de Lula. Uma tese longa, pesada, com cerca de 700 páginas, na qual procurei elaborar a relação entre o Estado autoritário e os Metalúrgicos do ABC. Antes de apresentar a tese de mestrado fiz questão de publicar um livro, com vasto material iconográfico, “Imagens da Luta – 1905/1985”, em parceria com o Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI) e o Sindicato dos Metalúrgicos do

ABC. Minha preocupação era devolver ao movimento sindical o conhecimento que eles me ofereceram em dezenas de entrevistas e pesquisas, na forma de um livro acessível e didático, com pouco texto e muitas fotos para estimular a leitura. Naquela oportunidade, tive como orientador o professor Dr. João Manuel Cardoso de Mello, um intelectual denso e generoso. E o Instituto de Economia da Unicamp era então um espaço muito rico de pensamento crítico, discussões e aprendizado, ainda que o compromisso político com esse novo “sujeito político histórico” que emergia das grandes greves, e que depois se organizaria sindicalmente na CUT e partidariamente no PT, fosse uma atitude minha, muito solitária no Instituto. Falo do final dos anos setenta e início dos oitenta.

Não tive pressa em escrever esta tese de doutoramento, mas ela encerra esse ciclo, mais de trinta anos de militância política e vida pública. Depois de muitas derrotas, finalmente vencemos as eleições presidenciais de 2002, com o primeiro operário na história do Brasil a se tornar supremo mandatário da República. Vencemos novamente, em 2006, elegendo Lula outra vez. Agora, em 2010, elegemos a primeira mulher Presidente da República, Dilma Rousseff. E é nesse momento, quase no final de meu mandato no Senado Federal e do governo Lula, que entrego esta tese.

Novamente, repeti o ritual. Primeiro publiquei um livro – “Brasil: A Construção Retomada”, pela editora Terceiro Nome, com prefácio do Presidente Lula –, em que procurei analisar com profundidade o governo Lula e fazer um balanço crítico do conjunto de políticas públicas que mantiveram a estabilidade econômica, retomaram o crescimento, distribuíram renda e patrocinaram a inclusão social, além de assegurar uma inserção soberana do país na economia internacional, em um contexto de respeito ao Estado Democrático de Direito. Nesse livro, discuto os erros, as crises, mas seu objetivo central foi sistematizar o conjunto de políticas públicas inovadoras que sustentaram o governo mais popular de nossa história republicana.

Nesta tese, que demorei tanto tempo para escrever, não me preocupei de novo com o tamanho. Sei que ela ficou muito grande, pesada, além do recomendado pelas normas acadêmicas. Mas foram oito anos governando um país complexo, continental, com 186 milhões de habitantes, e queria fazer um trabalho abrangente, que considerasse todo o período do governo Lula e suas principais iniciativas de políticas públicas, que não foram poucas, associadas ao processo que denominei aqui de construção de um Novo Desenvolvimentismo no Brasil.

Espero contribuir para o debate acadêmico, que certamente virá, sobre o significado histórico do que foi este período e o nosso governo. Digo nosso, pelo meu notório compromisso com o governo Lula, que se revela também ao longo de toda esta tese. Aqui, diferentemente do livro, há um esforço analítico orientado para a elaboração de uma nova vertente interpretativa do desenvolvimento brasileiro recente, que pretende apreender a inflexão histórica que o Brasil viveu durante o governo Lula. Esta tese não é uma mera reprodução do livro. Ela é muito mais densa e ousada. Sei que sua leitura será árdua, talvez incompatível com a pressa que vigora nos dias de hoje. Mas tenham certeza de que é muito mais leve, rápida e fácil do que foram esses oito anos governando o Brasil.

Escrevo almejando o debate, as críticas e a construção coletiva desse período da história do Brasil, para o qual demos o melhor de nossas energias. Estou seguro de que o governo Lula será lembrado como um ponto de inflexão, o início da emergência econômica, social e política do povo brasileiro e da construção de um novo projeto de Nação. De alguma forma, ele foi uma síntese de tudo que a esquerda e os movimentos sociais construíram ao longo de nossa história, e será o início de muito que virá. Por isso é tão importante analisar com profundidade esse período, ainda cheio de desafios e no calor dos acontecimentos.

É a mudança de um padrão histórico que procuro interpretar, as bases de um Novo Desenvolvimentismo no Brasil que tento caracterizar e sustentar ao longo desta tese.

Direta ou indiretamente, devo muito deste esforço acadêmico à equipe de assessores que me acompanhou ao longo de meu mandato e da liderança no Senado Federal. Não mencionarei cada um deles, mas a lista completa está no livro. Não poderia deixar de registrar, porém, alguns companheiros que foram interlocutores indispensáveis, como Gerson Gomes, Marcelo Zero, Marco Antonio de Oliveira e Denis Maracci Gimenez. Suas contribuições foram imprescindíveis. A Marcos Rogério de Souza e Carlos Antonio Silva da Cruz, agradeço pelo apoio técnico. Ao Prof. Dr. Mariano Laplane, pelo estímulo intelectual e motivação, essenciais para que eu pudesse concluir este trabalho acadêmico.

Dediquei este trabalho ao companheiro e amigo Lula, com quem percorri esse longo caminho. Um presidente que conclui seu mandato com mais de oitenta por cento de apoio popular e com um prestígio internacional único em nossa história, cuja trajetória pessoal e política quebrou tantos paradigmas, sobretudo do pensamento conservador, tão presente em nossa imprensa e mesmo na academia.

Também gostaria de agradecer às instituições acadêmicas que estimularam e deram forma ao meu pensamento crítico sobre o Brasil. Na USP, durante minha primeira formação acadêmica e minha participação no estimulante movimento estudantil, dei os primeiros passos na sistematização intelectual das diversas interpretações sobre o país, suas potencialidades e fragilidades. Essa grande universidade foi, assim, fundamental em minha trajetória. Na PUC de São Paulo, a minha atividade docente me obrigou a me aprofundar cada vez mais nas reflexões sobre o Brasil e seu papel no mundo. O Instituto de Economia da UNICAMP foi fundamental na construção desse pensamento crítico, com o qual tenho identidade, e por ele passaram quadros essenciais ao governo Lula, como a própria nova presidente do Brasil, Dilma Rousseff. A todos os professores e funcionários registro meus agradecimentos, em especial, a minha mestra e companheira de caminhada, nestes 35 anos, Maria da Conceição Tavares. Em 1977, auxiliei a elaboração de sua tese de livre docência, experiência única, desde sempre marcada por seu vigor e integridade intelectual. Desejo, sinceramente, que este trabalho favoreça o debate e a reflexão, para que nosso Instituto continue formando talentos e produzindo conhecimentos que contribuam para o avanço do Brasil.

Finalmente, agradeço a minha família, Regina e meus filhos Mariana e Pedro. Não foi nada fácil para eles e a eles continuo devendo muito. Como já disse outras vezes, a eles devo tudo.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	XVI
LISTA DE GRÁFICOS	XVIII
LISTA DE FIGURAS	XXIII
RESUMO	XXV
ABSTRACT	XXVII
INTRODUÇÃO	1
CONSIDERAÇÕES INICIAIS: A SINGULARIDADE HISTÓRICA DO RECENTE PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO.....	17
1. A RUPTURA PARADIGMÁTICA COM A AGENDA LIBERAL: O SOCIAL COMO EIXO ESTRUTURANTE DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL	18
2. DEMOCRACIA, ESTADO E NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL	24
3. NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL E INSERÇÃO INTERNACIONAL SOBERANA	30
4. A ALAVANCAGEM DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO PELO PRÉ-SAL	34
5. O NOVO DESENVOLVIMENTISMO BRASILEIRO COMO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	40
6. O NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL E A SOCIEDADE DO CONHECIMENTO	44
PARTE I - RAÍZES DO SUBDESENVOLVIMENTO NO BRASIL	51
CAPÍTULO 1 – HERANÇAS DA INDUSTRIALIZAÇÃO E CRISE NA DÉCADA DE 1980	63
CAPÍTULO 2 – GLOBALIZAÇÃO E INSERÇÃO SUBORDINADA	71
2.1. AS MUDANÇAS NA ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL	71
2.2. A INSERÇÃO DO BRASIL NA NOVA ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL	77
2.2.1. ANTECEDENTES	77
2.2.2. A ESTABILIZAÇÃO DOS PREÇOS: A IMPLANTAÇÃO DO PLANO REAL	80
2.2.3. AS REFORMAS ECONÔMICAS E AS PRIVATIZAÇÕES	83
2.3. O APROFUNDAMENTO DOS DESEQUILÍBRIOS MACROECONÔMICOS.....	85
2.3.1. O AGRAVAMENTO DA “RESTRIÇÃO EXTERNA”	86
2.3.2. O AUMENTO DA FRAGILIDADE FISCAL	93
2.3.3. O ATROFIAMENTO DO SISTEMA DE CRÉDITO INTERNO.....	98
2.4. A CRISE CAMBIAL E SEUS DESDOBRAMENTOS	105
2.4.1. O ATAQUE ESPECULATIVO.....	108
2.4.2. A ECONOMIA PÓS-DESVALORIZAÇÃO	113
2.5. A ECONOMIA BRASILEIRA AO FINAL DO CICLO DE AJUSTE ESTRUTURAL E REFORMAS ECONÔMICAS	117

PARTE II - RECONSTRUÇÃO DAS BASES MACROECONÔMICAS E CRIAÇÃO DAS CONDIÇÕES PARA O NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL 123

CAPÍTULO 1 - A REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE EXTERNA 129

1.1. A GERAÇÃO DE SUPERÁVITS COMERCIAIS EXPRESSIVOS	130
1.2. A REDUÇÃO DOS RISCOS DA INSTABILIDADE FINANCEIRA.....	134
1.3. O “DESENDIVIDAMENTO” DO PAÍS COM O EXTERIOR	137
2.1. AS MUDANÇAS NA ÓRBITA FISCAL	143
2.2. A INFLEXÃO DA POLÍTICA MONETÁRIA.....	147

CAPÍTULO 3 - NOVO DESENVOLVIMENTISMO: O SOCIAL COMO EIXO DO DESENVOLVIMENTO 153

3.1. A CONCENTRAÇÃO DE RENDA E RIQUEZA COMO CARACTERÍSTICA HISTÓRICA	153
3.2. AS BASES ECONÔMICAS DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO.....	156
3.3. INCLUSÃO SOCIAL E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA: BASES DA AMPLIAÇÃO DO MERCADO DE MASSA	159
3.4. O AUMENTO DO EMPREGO FORMAL.....	160
3.5. O VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO.....	162
3.6. PROGRAMAS SOCIAIS, POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E PREVIDÊNCIA	163
3.7. A DEMOCRATIZAÇÃO DO CRÉDITO.....	164
3.8. A REFORMA AGRÁRIA.....	165
3.9. A REDUÇÃO DA POBREZA E O INCREMENTO DA MOBILIDADE SOCIAL	166
3.10. OS IMPACTOS SOBRE A EXPANSÃO DO MERCADO INTERNO DE CONSUMO DE MASSA.....	172
3.11. AS LINHAS DE DEFESA E A POLÍTICA ECONÔMICA ANTICÍCLICA.....	176
3.12. A RESPOSTA DO GOVERNO À CRISE GLOBAL	177
3.13. A REAÇÃO DA ECONOMIA	181
3.14. AS LIÇÕES DA CRISE	192
3.15. A QUESTÃO CAMBIAL	194

CAPÍTULO 4 - FINANCIAMENTO E PAPEL ESTRATÉGICO DOS BANCOS PÚBLICOS.....201

4.1. A REVITALIZAÇÃO E O FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE CRÉDITO	202
4.2. A PRESERVAÇÃO E O FORTALECIMENTO DOS BANCOS PÚBLICOS	205
4.3. O FORTALECIMENTO DO BNDES E O REFORÇO DE SUAS FUNÇÕES DE INDUÇÃO E EXPANSÃO DOS INVESTIMENTOS E AGENTE DE DESENVOLVIMENTO.....	208
4.4. O BANCO DO BRASIL COMO INSTRUMENTO PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO CRÉDITO E O ENFRENTAMENTO DA CRISE DE CRÉDITO.	211
4.5. O REFORÇO DA ATUAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL NA IMPLANTAÇÃO DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS	213
4.6. A POLÍTICA INDUSTRIAL	214

4.7. A ESTRATÉGIA INDUSTRIAL DO GOVERNO LULA	215
4.8. OS EFEITOS INDUZIDOS DA POLÍTICA INDUSTRIAL	218
4.9. A ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL	219
4.10. A REVERSÃO DA TENDÊNCIA À REDUÇÃO DO EMPREGO INDUSTRIAL.....	220
4.11. O AUMENTO DA PARTICIPAÇÃO DOS SETORES DE MAIOR INTENSIDADE TECNOLÓGICA NA PRODUÇÃO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO.....	220
4.12. A FORTE ACELERAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DE BENS INDUSTRIAIS	221
4.13. O AUMENTO EXPRESSIVO DAS EXPORTAÇÕES DE ALTA E MÉDIA TECNOLOGIA E REDUÇÃO DO CONTEÚDO TECNOLÓGICO DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS	222
4.14. O POTENCIAL DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES	225
4.15. O PAPEL ESTRATÉGICO DA AGRICULTURA	229
4.16. O PAPEL DO ESTADO E O NOVO DESENVOLVIMENTISMO	236
4.17. A EXPANSÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO	239
4.18. PAC, PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GRANDES PROJETOS ESTRUTURANTES.....	241
PARTE III - CENTRALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS E NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL	249
CAPÍTULO 1 - POLÍTICA EDUCACIONAL E DEMOCRATIZAÇÃO DAS OPORTUNIDADES	265
1.1. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	267
1.2. O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	271
1.3. OS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA	273
1.4. A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	278
1.5. A AMPLIAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	281
1.6. A RELEVÂNCIA DO PROUNI.....	284
1.7. INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO E RESULTADOS PARCIAIS	286
CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS DE SAÚDE E CONSOLIDAÇÃO DO SUS	293
2.1. A PROMOÇÃO E A VIGILÂNCIA À SAÚDE	296
2.2. OS PROGRAMAS DE ATENÇÃO À SAÚDE	298
2.3. A ATENÇÃO A PÚBLICOS ESPECÍFICOS	306
2.4. A MELHORIA DA GESTÃO DO SISTEMA DE SAÚDE.....	308
2.5. O FORTALECIMENTO DO COMPLEXO INDUSTRIAL DA SAÚDE.....	310
2.6. O FINANCIAMENTO E A CONSOLIDAÇÃO DO SUS	312
CAPÍTULO 3 - PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	319
3.1. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	320
3.2. A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA	322

3.3. A MELHORIA DA GESTÃO E DO ATENDIMENTO	324
3.4. A EXPANSÃO DA COBERTURA SOCIAL	325
3.5. O IMPACTO NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA	329
3.6. O PAPEL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	331
3.7. OS AVANÇOS DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR	333
3.8. O NOVO PERFIL DEMOGRÁFICO E A SUSTENTAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	335
CAPÍTULO 4 - POLÍTICA HABITACIONAL E SANEAMENTO BÁSICO COMO PRIORIDADES SOCIAIS	339
4.1. UMA NOVA POLÍTICA HABITACIONAL.....	340
4.2. A REVISÃO E A AMPLIAÇÃO DOS PROGRAMAS	341
4.3. O PAC HABITAÇÃO.....	343
4.4. O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA	344
4.5. MAIS INVESTIMENTOS EM HABITAÇÃO	346
4.6. O SANEAMENTO BÁSICO	350
CAPÍTULO 5 - POLÍTICAS DE RENDA E NOVOS PROGRAMAS SOCIAIS	357
5.1. A VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO.....	358
5.2. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	362
5.3. O PROJOVEM.....	369
5.4. OS TERRITÓRIOS DA CIDADANIA	372
CAPÍTULO 6 - POLÍTICA CULTURAL E ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL	375
6.1. UMA NOVA POLÍTICA CULTURAL.....	377
6.2. CIDADANIA, CULTURA E DESENVOLVIMENTO.....	379
6.3. IDENTIDADES E DIVERSIDADE CULTURAL	382
6.4. A CULTURA AFRO-BRASILEIRA.....	383
6.5. PATRIMÔNIO E MEMÓRIA	384
6.6. NOVOS PADRÕES DE FOMENTO, INVESTIMENTO E FINANCIAMENTO.	386
6.7. A PRODUÇÃO AUDIOVISUAL	387
CAPÍTULO 7 - SUSTENTABILIDADE E MEIO AMBIENTE, NOVA FRONTEIRA DA QUESTÃO SOCIAL.....	389
7.1. A CRISE AMBIENTAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS	389
7.2. AS MUDANÇAS NO CLIMA DO PLANETA.....	391
7.3. A CRISE AMBIENTAL E O BRASIL	393
7.4. POLÍTICA AMBIENTAL INTEGRADA.....	397
7.5. A QUESTÃO DA ÁGUA	404

PARTE IV - POLÍTICA EXTERNA E NOVA INSERÇÃO INTERNACIONAL SOBERANA	413
1. UM MUNDO INCERTO E FRAGMENTADO: ORDEM UNIPOLAR E GLOBALIZAÇÃO ASSIMÉTRICA	414
2. A REAÇÃO PASSIVA À NOVA ORDEM MUNDIAL: O REALISMO PERIFÉRICO E A “AUTONOMIA PELA INTEGRAÇÃO”	421
3. O DIFÍCIL CENÁRIO EXTERNO PARA O BRASIL NO INÍCIO DO GOVERNO LULA	431
4. A NOVA POLÍTICA EXTERNA E A EMERGÊNCIA DO BRASIL NO CENÁRIO MUNDIAL	433
5. RESULTADOS GERAIS, CRÍTICAS E PERSPECTIVAS	452
PARTE V - CONSOLIDAÇÃO DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL:	
POTENCIALIDADES E DESAFIOS	463
1.1. – ASSEGURAR A SUSTENTABILIDADE DO CRESCIMENTO ACELERADO	467
1.2. CONSOLIDAR O SOCIAL COMO EIXO DE UM NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL	475
1.3. APROFUNDAR A EMERGÊNCIA DO BRASIL NO CENÁRIO MUNDIAL	480
1.4. CONSOLIDAR A DEMOCRACIA, APERFEIÇOAR AS INSTITUIÇÕES REPUBLICANAS E PROMOVER MAIOR PARTICIPAÇÃO DA CIDADANIA NO SISTEMA POLÍTICO	484
1.5. CONSTRUIR AS BASES DA SOCIEDADE DO CONHECIMENTO NO BRASIL	488
1.6. TORNAR O BRASIL UMA POTÊNCIA AMBIENTAL, COM DESTAQUE NA NOVA “ECONOMIA VERDE” E NA PRODUÇÃO DE ENERGIAS RENOVÁVEIS	493
BIBLIOGRAFIA	501

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Objetivos, Metas e Desafios Institucionais	79
Tabela 2 - Evolução do Gasto Social (em % do PIB)	144
Tabela 3 - Desonerações Tributárias Líquidas	145
Tabela 4 - Composição da Dívida Pública Federal (%)	152
Tabela 5 - Brasil – Indicadores de Mercado de Trabalho (Regiões Metropolitanas)	160
Tabela 6 - Brasil – Contribuição ao Crescimento do PIB – 2003/2009	175
Tabela 7 - Medidas de Desoneração e Aumento dos Gastos Fiscais no Brasil em 2009 –.....	180
Tabela 8 - Aumento dos Gastos Fiscais	180
Tabela 9 - Subsídios e Equalizações:	180
Tabela 10 - Total Geral	181
Tabela 11 - Principais Produtos Agroindustriais Exportados pelo Brasil	231
Tabela 12 - Participação Brasileira na Produção e Comércio Mundial de Produtos Agropecuários – Média 2006/2008.....	232
Tabela 13 - PAC - Ações Concluídas em Áreas Seleccionadas	245
Tabela 14 - PAC – Previsão Preliminar de Investimentos (R\$ bilhões).....	246
Tabela 15 - IDEB 2007-2009 e Projeções Para o Brasil	288
Tabela 16 -Transferência de Recursos Fundo a Fundo por Bloco nos Anos de 2003 e 2008, com Variação Percentual.....	314
Tabela 17 - Total de Investimentos Contratados e em Contratação PAC - Saneamento, 2007/2009.....	352
Tabela 18 - Reajuste do Salário Mínimo – 2003/2010.....	359
Tabela 19 - Recuperação do Poder de Compra do Salário Mínimo – 1999/2010.....	361
Tabela 20 - Programa Cultura Viva: Indicadores Gerais – 2004/2009	381
Tabela 21 - Lei Rouanet – Evolução Fundo Nacional de Cultura – 2003/2008	386
Tabela 22 - Lei Rouanet – Evolução Mecenato	387
Tabela 23 - Crescimento do PIB Real Per Capita	419
Tabela 24 - População Vivendo com Menos de US\$ 2,00 Por Dia em Países em Desenvolvimento e nas Economias de Transição	420
Tabela 25 - Evolução do Comércio Exterior Brasileiro -1981 a 1999.....	430

Tabela 26 - Brasil - Uso da Terra (em milhões de hectares).....	472
Tabela 27 - Número de Patentes Depositadas no INPI por Titulares (Empresas e Pessoas)	
Residentes e Não-residentes no País	490

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Brasil – Evolução do Saldo da Balança Comercial – 1989/1998.....	87
Gráfico 2 - Brasil – Evolução do Saldo das Transações Correntes – 1989/1998	88
Gráfico 3 - Brasil – Evolução da Dívida Externa Bruta Total e Privada – 1989/1998.....	89
Gráfico 4 - Brasil – Necessidades de Financiamento Externo – 1993/1998	90
Gráfico 5 - Brasil – Despesas Líquidas com Juros e Remessas de Lucros	91
Gráfico 6 - Brasil – Evolução dos Encargos Líquidos do Passivo Externo, das Exportações e das Reservas Internacionais – 1994/1998	92
Gráfico 7 – Brasil – Evolução da Taxa Básica de Juros Nominais e Reais – 1995/1999 (valores anualizados).....	94
Gráfico 8 - Brasil – Juros nominais do Governo Central em Relação à Receita de Impostos e Contribuições Arrecadada pela SRF – 1995/1998	95
Gráfico 9 – Brasil – Evolução da Dívida Mobiliária Federal – 1994/1998	96
Gráfico 10 - Brasil – Evolução das taxas mensais de captação e aplicação dos bancos	99
Gráfico 11 - Brasil – Participação das Receitas de Operações com Títulos e Valores Mobiliários na Receita Total dos Bancos – 1995/1998	102
Gráfico 12 - Brasil – Relação Entre o Total de Empréstimos do Sistema Financeiro e o PIB	103
Gráfico 13 - Brasil – Variação Mensal das Reservas Internacionais (Liquidez) – 1997/1999	109
Gráfico 14 - Brasil – Taxa de Câmbio – Média Diária	110
Gráfico 15 - Brasil – Lucro de Alguns Bancos em Janeiro de 1999 Comparativamente ao Lucro de Todo o Ano de 1998	111
Gráfico 16 - Evolução das Exportações	130
Gráfico 17 - Saldo da Balança Comercial	132
Gráfico 18 - Estrutura das Exportações por Países e Blocos Econômicos.....	133
Gráfico 19 - Reservas Internacionais (Liquidez)	136
Gráfico 20 - Índice EMBI Brasil (fim de período).....	136
Gráfico 21 - Saldo das Transações Correntes	138
Gráfico 22 - Relação Dívida Externa Bruta / PIB	139
Gráfico 23 - Relação Dívida Líquida Total / Exportações	140
Gráfico 24 - Evolução do PIB Real e do Superávit Primário.....	143

Gráfico 25 - Carga Tributária Bruta (% do PIB).....	145
Gráfico 26 - Resultado Primário e Déficit Nominal do Setor Público.....	146
Gráfico 27 - Evolução da Taxa de Juros e do PIB	148
Gráfico 28 - Evolução da Taxa de Inflação (IPCA).....	149
Gráfico 29 - Evolução da Dívida Líquida do Setor Público	150
Gráfico 30 - Composição da Dívida Pública Federal (Interna e Externa)	151
Gráfico 31 - Taxas de Crescimento do PIB real – 1901/2008	154
Gráfico 32 - Brasil – Taxa de Investimento.....	157
Gráfico 33 - Taxas de Variação Real do PIB e da Formação Bruta de Capital Fixo.....	158
Gráfico 34 - Brasil – Taxa de Desemprego Aberto em Regiões Metropolitanas	158
Gráfico 35 - Emprego Formal – Regime CLT*	161
Gráfico 36 - Evolução do Número total de Empregados com Vínculo Formal de Emprego ..	161
Gráfico 37 - Evolução do Salário Mínimo Real *.....	163
Gráfico 38 - Brasil – Famílias Assentadas em Períodos Seleccionados.....	165
Gráfico 39 - Pobreza no Brasil em % da População Total – 1995/2009	166
Gráfico 40 - Brasil metropolitano – Evolução do Número de Pobres em Períodos Seleccionados de Desaceleração Econômica	167
Gráfico 41 - Evolução da Renda Domiciliar Per Capita – 1995/2009.....	168
Gráfico 42 - Variação Acumulada da Renda Média Domiciliar Per Capita – 2003/2009.....	169
Gráfico 43 - Brasil – Participação das Diversas Classes na Renda Domiciliar do Trabalho...	170
Gráfico 44 - Brasil – Coeficiente de Gini – 1995/2009.....	171
Gráfico 45 - Custo da Cesta Básica como Proporção do Salário Mínimo em Capitais Seleccionadas	172
Gráfico 46 - Crescimento Anual dos Rendimentos Médios Reais no Brasil – 1998/2009.....	173
Gráfico 47- Massa Real de Rendimentos – Variação Anual	174
Gráfico 48 -Brasil – Consumo das Famílias – 1994/2009 (variação anual).....	175
Gráfico 49 - Brasil – Taxas Mensais de Crescimento do Crédito – 2008/2010	182
Gráfico 50 - Participação Relativa dos Bancos Públicos, Privados Nacionais e Estrangeiros no Aumento do Crédito – out 2008/dez 2009	183
Gráfico 51 - Produção Física Industrial Geral – Índice de Quantum.....	184
Gráfico 52 - Índices de Quantum da Produção de Bens de Consumo	185

Gráfico 53 - Produção de Bens de Capital	186
Gráfico 54 - Brasil – Evolução do Emprego Formal – 2008-2010.....	187
Gráfico 55 - Taxa de Desemprego Aberto nas RMs – Média 30 dias – 2008-2010.....	188
Gráfico 56 - Variação da Massa Salarial Real nas RMs – 2008-2010.....	189
Gráfico 57 - Brasil – Índices de Crescimento das Vendas Reais – 2008-2010	190
Gráfico 58- Crescimento das Vendas ao Varejo em 2009	191
Gráfico 59 - Brasil – Variação Trimestral do PIB	192
Gráfico 60 - Brasil.....	195
Gráfico 61 - Investimentos em Carteira	196
Gráfico 62 - Índice Bovespa – Evolução Mensal.....	196
Gráfico 63 - Brasil – Taxa de Câmbio Nominal – 2007/2010*	197
Gráfico 64 - Brasil – Crédito Total / PIB – 1995-2010	203
Gráfico 65 - Brasil – Crédito a Pessoas Físicas e Jurídicas – 1995/2010	204
Gráfico 66 - Brasil – Crédito ao Setor Privado / PIB – 1995-2009	205
Gráfico 67 - Brasil – Créditos Concedidos Pelos Setores Público e Privado – 1995/2010	206
Gráfico 68 - Brasil – Participação dos Bancos Públicos e Privados no Crédito Total*.....	207
Gráfico 69 - Brasil – Participação dos Bancos Públicos no Crédito Total	208
Gráfico 70 - Financiamentos do BNDES – 1995/2010.....	209
Gráfico 71 - Desembolsos do BNDES/FBCF – 1995/2008.....	210
Gráfico 72 - Aumento da Participação do Banco do Brasil no Sistema de Crédito.....	212
Gráfico 73 - Brasil – Produção Industrial – Indústria Geral – 1995/2010	219
Gráfico 74 - Brasil – Índice de Pessoal Empregado na Indústria – 1995/2010	220
Gráfico 75 - Crescimento Acumulado da Produção Industrial por Segmento de Intensidade Tecnológica – 2003/2008	221
Gráfico 76 - Brasil – Crescimento Acumulado das Exportações Industriais (em %)	222
Gráfico 77 - Crescimento Acumulado das Exportações Brasileiras por Intensidade Tecnológica – 2003/2008.....	223
Gráfico 78 - Estrutura das Exportações Brasileiras (Totais) por Segmentos de Intensidade Tecnológica	224
Gráfico 79 - Estrutura das Exportações Brasileiras de Produtos Industriais por Segmentos de Intensidade Tecnológica.....	225

Gráfico 80 - Brasil – Coeficientes de Penetração das Importações na Indústria de Transformação.....	226
Gráfico 81 - Brasil – Coeficientes de Penetração das Importações em setores Industriais Selecionados.....	227
Gráfico 82 - Brasil – Coeficientes de Penetração das Importações em Setores Industriais Selecionados.....	227
Gráfico 83 - Emprego nos Estaleiros e na Indústria Náutica	229
Gráfico 84 - Balança Comercial da Agricultura.....	230
Gráfico 85 - Crédito Rural – Recursos Programados Investimento, Custeio e Comercialização, Total*	234
Gráfico 86 - PRONAF – Utilização do Crédito Pelos Produtores	235
Gráfico 87 -Brasil – Investimento Público Federal – R\$ bilhões – 2000/2008.....	240
Gráfico 88 - Brasil – Taxa de Investimento e Investimento Público Federal – (% do PIB)....	241
Gráfico 89 - Execução Orçamentária do PAC – 2007-2009.....	243
Gráfico 90 - Taxa de Crescimento do PIB – 2007/2010.....	245
Gráfico 91 - Totais de Recursos do Fundeb.....	269
Gráfico 92 - Complementação da União.....	270
Gráfico 93 - Recursos do Ministério da Educação para Educação Profissional e Tecnológica*	279
Gráfico 94 - Evolução das Matrículas (%)*.....	281
Gráfico 95 - Orçamento CAPES	284
Gráfico 96 - Cobertura do Programa Saúde da Família.....	299
Gráfico 97 - SAMU – 192 – Número de Ambulâncias no País	300
Gráfico 98 - Brasil Sorridente – Cobertura Populacional	302
Gráfico 99 - Brasil Sorridente – Centros de Especialidades Odontológicas (CEOs)	303
Gráfico 100 - Farmácia Popular do Brasil – Números de Unidades	304
Gráfico 101 - “Aqui tem Farmácia Popular” – Número de Estabelecimentos Conveniados ..	304
Gráfico 102 - Evolução da Cobertura Social entre Pessoas com Idade entre 16 e 59 anos, ...	326
Gráfico 103 - Evolução de Arrecadação a Despesa e Necessidade de Financiamento RGPS.	327
Gráfico 104 - Evolução Mensal do Estoque (Emissão) de Auxílio-Doença.....	328

Gráfico 105 - Percentual de Pobres* no Brasil, por Idade, com e sem Transferências Previdenciárias – 2009	330
Gráfico 106 - Evolução de Benefícios Emitidos pelo BPC – 1996/2009	333
Gráfico 107 - Evolução do Ativo Total das EFPC.....	334
Gráfico 109 - Atendimento por Faixa de Renda Salarial em Habitação – 2003/2008.....	348
Gráfico 110 - Contratação SBPE	349
Gráfico 111 - Investimentos Continuados para o Setor Saneamento Brasil – 2003/2010.....	353
Gráfico 112 - Domicílios Abastecidos por Rede geral de Água, Segundo as Grandes Regiões – 2000/2008.....	354
Gráfico 113 - Evolução das Principais Variáveis do Esgotamento Sanitário – 2000/2008	355
Gráfico 114 - Bolsa Família – Famílias Atendidas e Pagamento de Benefícios	366
Gráfico 115 - Brasil – Licenças Ambientais Emitidas por Ano – 2002/2009	401
Gráfico 116 - Evolução dos Comitês de Bacia Estaduais e Interestaduais	406
Gráfico 117 - Vazões de Retirada Para os Diferentes Usos nas Regiões Hidrográficas.....	408
Gráfico 118 - Crescimento das Exportações – 2002/2008	453
Gráfico 119 - Crescimento das Exportações Brasileiras por Destino 2002 (base)/2008	454
Gráfico 120 - Disponibilidade de Terras Agrícolas	473
Gráfico 121 - Distribuição Percentual por Setores, de Pesquisadores em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), em Equivalência de Tempo Integral, em Países Seleccionados - 2005	490
Gráfico 122 - Produção de Bicom bustíveis com Matérias-primas Seleccionadas – Produção Para Etanol e Biodiesel.....	494
Gráfico 123 - Potencial de Expansão da Área Agrícola de Cana de Açúcar e Milho (para uma mistura de 5% de etanol-E5)	495
Gráfico 124 - Oferta Interna de Energia – Estrutura de Participações das Fontes.....	496
Gráfico 125 - Aproveitamento do Potencial Hidrelétrico no Mundo.....	496

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Territórios da Cidadania	373
Figura 2 - Vazões Específicas nas Unidades Hidrográficas de Referência.....	407
Figura 3 - Distribuição Espacial da Relação Entre a Vazão de Retirada e a Vazão Média Acumulada nas Regiões Hidrográficas	409
Figura 4 - Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional.....	410

RESUMO

A sociedade brasileira se desenvolveu sob o signo da concentração da terra e do poder político e da exclusão social. Essa matriz originária, embora tenha assumido expressões distintas, em função de mudanças no sistema de produção e nas formas de organização política do Estado, praticamente não se modificou ao longo do tempo, mesmo quando, em algumas fases, a expansão acelerada da economia atenuou as manifestações mais agudas da pobreza e da desigualdade.

A crise da dívida externa, na década de 1980 e, posteriormente, nos anos 90, a adoção de políticas indiscriminadas de abertura comercial e financeira, a fragilização financeira do Estado e a desregulamentação da economia interromperam a trajetória de crescimento e levaram ao aumento da vulnerabilidade externa e ao agravamento do conflito redistributivo, o que reforçou as tendências à concentração da renda e da riqueza e à exclusão social.

Neste texto defende-se a tese de que evolução recente da economia brasileira representa uma **inflexão histórica** nessas tendências estruturais. De fato, o governo Lula realizou um avanço sem precedentes no equacionamento do que historicamente sempre foi o “calcanhar de Aquiles” da economia brasileira: a restrição externa. Pela primeira vez avançamos na construção de uma verdadeira estabilidade econômica. Mas o aspecto mais marcante do governo Lula foi a centralidade que ganharam as políticas de renda e de inclusão social. A visão anterior, segundo a qual os problemas sociais seriam resolvidos essencialmente pelo mercado, complementado por políticas de caráter compensatório, foi substituída por uma ação sistemática e enfática no combate à pobreza e às desigualdades sociais, o que contribuiu decisivamente para a forte dinamização do mercado interno de consumo de massa.

Essa forte dinamização do mercado interno, construída por políticas públicas de grande impacto social, representa uma **singularidade histórica** no processo de desenvolvimento do Brasil. Na realidade, foi esse esforço que deu forma, substância e consistência ao crescimento econômico recente. Com efeito, o social passou a se constituir num dos **eixos estruturantes** do novo processo de desenvolvimento brasileiro. Tal característica representa uma profunda ruptura com as políticas do período em que predominava a hegemonia do paradigma neoliberal no Brasil e na América Latina. Mas não apenas isso. Ela representa também o início de uma ruptura com o

padrão histórico de desenvolvimento do país, caracterizado pela concentração e pela exclusão social.

À sólida estabilidade econômica e ao social como eixo estruturante do desenvolvimento agregam-se outras características marcantes. Entre elas, destacamos a consolidação da democracia e de suas instituições republicanas; a nova e dinâmica inserção internacional e o grande aumento do protagonismo mundial do Brasil; a crescente incorporação da sustentabilidade ambiental como vetor de desenvolvimento e os esforços dirigidos à construção de uma sociedade do conhecimento que produza massa crítica de inovações, incorpore valor ao processo produtivo e gere educação de qualidade para todos.

Tais características distinguem historicamente o novo processo de desenvolvimento brasileiro não apenas do que se convencionou chamar de modelo neoliberal, mas também do antigo nacional-desenvolvimentismo. Assim, defendemos a tese de que começou-se a gerar, no Brasil, o que denominamos aqui de “*Novo Desenvolvimentismo*”, centrado, em sua primeira etapa, na distribuição de renda, inclusão social e combate à pobreza, e que vem moldando a história recente do país e o seu futuro.

ABSTRACT

High concentration of political power and social exclusion strongly marked the development of Brazilian society. These characteristics remained while assuming different forms as a result of changes in the system of production and in the political organization of the State in Brazilian history.

The Foreign Debt crisis, at the beginning of the Eighties, and later on, the unrestricted opening of the economy to foreign trade and financial flows, the weakening of State Finance and the Deregulation of the economy, during the nineties, interrupted growth and resulted in the increase of external vulnerability and intensified distributive conflicts. As a consequence income and wealth concentration increased as well as social exclusion.

In this text we put forward the thesis that recent economic trends in Brazil represent a reversal of the structural features above mentioned. The Lula Administration performed an unprecedented progress in the solution of what was considered to be the Achyles Heel of Brazilian Economy: the so called “Balance of Payments Constraint”. For the first time Brazil moved forward in the direction of building true economic stability. But the most original feature of the Lula Administration was the importance granted to income and social inclusion policies. The previously prevailing view that social problems would be solved by market forces, complemented by compensatory policies gave place to strong and systematic actions to combat poverty and social inequality, that contributed significantly to the expansion of mass consumption in the domestic market.

The growth of the domestic market, driven by public policies with strong social impact, represented a unique feature in Brazilian economic development history. In fact social policies were responsible for the path, the substance and the consistency of recent economic growth in Brazil. Social inclusion became one of the main structural dimensions of the new style of economic development in Brazil. This development represents a radical departure from the policies of the previous period when the established policy paradigm in Brazil and in Latin America as a whole was Neoliberal. Furthermore it also represents the beginning of a radical departure of the historic development path which was marked by social exclusion and concentration.

Recent economic development in Brazil was also marked by: the consolidation of democracy and republican institutions, a new dynamic role of Brazil in international affairs, an increasing awareness of the importance of environmental sustainability and the efforts to use knowledge as a driving force for creating innovation and adding value to high quality education for everybody.

The above mentioned features distinguish the new style of development not only from “Neoliberalism” but also from the old style of “Nationalistic Development” that prevailed before the Foreign Debt Crisis. For that reason we argue that a new type of development has begun in Brazil, which could be called “New Development” to stress its differences from previous development styles.

INTRODUÇÃO

Esta tese tem como ponto de partida o livro “Brasil: A Construção Retomada”, que publiquei no segundo semestre de 2010¹. Nessa obra, realizei uma extensa e abrangente análise do governo Lula. Tal esforço analítico, que teve como objetivo fazer um amplo balanço político do governo que finda, motivou-me a aprofundar as reflexões teóricas sobre o recente período histórico do Brasil, suas singularidades e peculiaridades. O resultado desse trabalho intelectual está plasmado nestas páginas.

Evidentemente, a minha condição de líder do governo Lula no Senado Federal, onde tive de acompanhar, negociar e debater todos os projetos importantes para o país, deu-me condições privilegiadas de observador para realizar essa empreitada. De fato, na Câmara Alta da República tive de estudar e analisar todos os temas pertinentes às políticas públicas relevantes ao desenvolvimento do Brasil, tais como política externa, saúde, educação, previdência social, política de salário mínimo, infraestrutura, meio ambiente, distribuição de renda, política agrícola, reforma agrária, etc. Sobre essa ampla gama de assuntos tive de me debruçar em profundidade, de modo a poder sustentar o debate com uma oposição que, especialmente no Senado, era bastante ativa.

No entanto, o meu esforço analítico e propositivo sobre o Brasil vem de longe. Desde a juventude que, como muitos em minha geração, me preocupo com a construção de um país mais próspero, justo e solidário. Fazemos parte de uma militância política que, em um momento posterior ao movimento estudantil, se articulou em torno de um partido, o Partido dos Trabalhadores, fundado em fevereiro de 1980, em São Paulo. Participamos de todas as grandes lutas do país, especialmente da luta pela democracia e contra a ditadura militar. Evidentemente, essa intensa militância política impunha um grande esforço de interpretação do Brasil e de análise de seus problemas estruturais, bem como de suas extraordinárias potencialidades. Precisávamos entender profundamente o Brasil para poder propor políticas e medidas para transformá-lo em um país plenamente desenvolvido, tanto economicamente quanto social e politicamente.

Ao contrário de que se poderia depreender a partir do positivismo grosseiro e conservador que predomina em muitas instituições acadêmicas, creio que a militância política não turvou ou distorceu as reflexões sobre o Brasil. Na realidade, o comprometimento político

¹ MERCADANTE, Aloizio. “Brasil: a Construção Retomada.” São Paulo, Ed. Terceiro Nome, 2010.

com a melhoria do país, tornou-as mais amplas, sólidas e, no sentido que Adorno e Horkheimer emprestam ao termo, “substantivamente racionais”. Com efeito, somente a partir da perspectiva valorativa propiciada pela construção de uma sociedade melhor é que se pode ir além da razão instrumental e dos conceitos reificados que maquiavam o status quo político e histórico em leis naturais e universais.

Assim, no meu caso, e no de tantos outros intelectuais que se envolveram nessa extraordinária empreitada política e teórica para construir um país efetivamente melhor, as análises e reflexões, mesmo que rigorosas e profundas, convivem pacífica e organicamente com a paixão política que as motiva. Saliento que a moderna neurociência, notadamente os magníficos trabalhos de António Damásio², demonstra que a dissociação entre razão e emoção, herdeira de Platão e Descartes, é, na realidade, uma patologia da mente. Precisamos das duas para entender o mundo e nele atuar.

De qualquer forma, meu firme compromisso político levou-me a participar dos exaustivos trabalhos de elaboração de todos os programas de governo propostos pelo PT. O último desses programas foi justamente aquele apresentado na campanha presidencial de 2002, que serviu de base para o governo Lula. Assim, tal programa foi sendo amadurecido ao longo da história do PT, das experiências bem-sucedidas de governos locais e do intenso debate das campanhas presidenciais que já havíamos disputado. O Instituto Cidadania³ cumpriu um papel importante nesse processo de construção coletiva, por agregar intelectuais de várias áreas, com mais liberdade de elaboração que o partido, e diretamente coordenado por Lula. Foi nesse contexto, que nós, os economistas do PT, elaboramos um estudo que, do meu ponto de vista, era a síntese do que viria a ser o programa do governo Lula. O documento se chamava: “Um Outro Brasil é Possível”⁴.

O aspecto central do padrão de desenvolvimento proposto no documento consistia na elevação do social à condição de eixo estruturante do crescimento econômico, por meio da constituição de um amplo mercado de consumo de massa, com políticas de renda e inclusão social. Esse fortalecimento do consumo popular e do mercado interno geraria uma nova dinâmica

² Damásio, António, *O Erro de Descartes: Razão, Emoção e o Cérebro Humano*. São Paulo:, Companhia das Letras, 1996.

³ O Instituto Cidadania é uma ONG criada por Luiz Inácio Lula da Silva, após a campanha de 1989. Composto por intelectuais e militantes, seu propósito fundamental é estudar a realidade brasileira e elaborar propostas para o desenvolvimento do Brasil.

⁴ O documento “Um outro Brasil é Possível” sintetizava as propostas do partido para o governo Lula e para a superação dos estrangulamentos postos ao desenvolvimento pelo projeto neoliberal. O texto básico foi elaborado por Aloizio Mercadante, Bernard Appy, Gerson Gomes, Guido Mantega, José Graziano da Silva, Marco Aurélio Garcia, Maria da Conceição Tavares, Paulo Singer e Ricardo Carneiro.

para o crescimento acelerado, bem como escala e produtividade para a disputa do comércio globalizado, impulsionando as exportações e consolidando a trajetória de crescimento acelerado e sustentado.

O programa de governo procurava articular três eixos: o social, o democrático e o nacional. Orientado para promover a inserção internacional soberana do Brasil, propugnava por uma ruptura com as políticas neoliberais, que já mostravam desgaste profundo em toda a América Latina. Essa ruptura envolvia mudanças estruturais do país. Uma parte dessas mudanças visava desmontar as armadilhas deixadas pela agenda neoliberal. Outra parte das mudanças estruturais visava constituir um novo padrão de desenvolvimento, tornando, como já dissemos, o social o eixo estruturante do crescimento econômico. Ademais, o programa propunha a articulação de três níveis de políticas públicas: a sustentabilidade ambiental; a regionalização das políticas de governo, com vistas a superar as desigualdades e reconstituir em novas bases o pacto federativo; e, sobretudo, a inclusão social, com a garantia dos direitos humanos e a promoção da solidariedade e da cidadania.

Assim, o programa de governo assumia, em síntese, o compromisso fundamental de impulsionar a constituição de um amplo mercado de consumo de massa, que promovesse a inclusão de milhões de brasileiros, universalizasse as políticas sociais básicas e resolvesse o drama histórico da concentração de renda e riqueza.

No entanto, a grave fragilidade macroeconômica do país, agravada pela estratégia do medo impulsionada pela candidatura da continuidade do governo FHC e as incertezas geradas pela eventual vitória de um candidato de perfil popular como Lula impulsionaram um poderoso ataque especulativo financeiro contra o Real, crescente ao longo de toda campanha eleitoral de 2002. A fuga de capitais aumentava diariamente, o câmbio se desvalorizava de forma acelerada, praticamente não tínhamos mais reservas cambiais e a pressão inflacionária ameaçava o que restava da precária estabilidade econômica. Foi nesse ambiente e no calor da campanha que lançamos a “Carta ao Povo Brasileiro”.⁵

Na “Carta ao Povo Brasileiro”, lançada em julho de 2002, abdicávamos publicamente de uma estratégia de ruptura e assumíamos o compromisso com uma transição progressiva e pactuada para o novo modelo de desenvolvimento. O compromisso com a estabilidade econômica era apresentado como inegociável e o regime de metas inflacionárias, o câmbio flutuante, o

⁵ Documento escrito na sede nacional do PT por Aloizio Mercadante, Antonio Palocci, Glauco Arbix e Luiz Dulci, sob a supervisão de Lula.

superávit primário e o respeito aos contratos eram claramente incorporados ao programa de governo. Acredito que a opção por uma transição progressiva foi acertada e fundamental para assegurar a governabilidade democrática, administrar politicamente a condição de minoria no parlamento, especialmente no Senado Federal, e acumular forças para que pudéssemos avançar em direção ao novo padrão de desenvolvimento.

Contudo, na “Carta ao Povo Brasileiro”, Lula deixava claro que o “equilíbrio fiscal não é um fim, mas um meio”. Para nós, só o crescimento poderia levar o país a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro. Depois de afirmar que a estabilidade e o controle das contas públicas e da inflação eram um patrimônio de todos os brasileiros e não um bem exclusivo das forças políticas que governavam o país naquele momento, pois haviam sido obtidos com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos mais necessitados, a Carta sentenciava:

“Há outro caminho possível. É o caminho do crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social. As mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais. Vamos ordenar as contas públicas e mantê-las sob controle. Mas, acima de tudo, vamos fazer um Compromisso pela Produção, pelo emprego e por justiça social”

Na época, e mesmo depois, em pleno governo Lula, muitos confundiram a “Carta ao Povo Brasileiro” com uma mudança de estratégia, uma guinada conservadora em relação às diretrizes estabelecidas no documento “Um Outro Brasil é Possível”. Alguns afirmaram, e ainda afirmam, que o governo Lula havia apenas copiado a política econômica do governo anterior.

Na realidade, a Carta constituiu-se em uma necessária revisão tática do tempo e dos meios para atingir o objetivo estratégico de concretizar o crescimento econômico sustentado com a formação de um amplo mercado de consumo de massa. As realizações ao longo do governo Lula, especialmente no seu segundo mandato, comprovam, como demonstraremos nesta tese, que o governo Lula implantou um novo padrão econômico e social no Brasil, muito distinto do anterior, pautado pela agenda neoliberal.

Já no início dos anos noventa, Furtado publicou “Brasil, A Construção Interrompida”⁶, textos curtos, cirúrgicos, que questionavam de forma dura e consistente os rumos impostos ao país pelo projeto neoliberal. Na apresentação, ele afirmava:

⁶ FURTADO Celso. “Brasil: a construção interrompida”. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

“As páginas reunidas neste pequeno livro refletem todas, em graus diversos, o sentimento de angústia, gerado pelas incertezas que pairam sobre o futuro do Brasil. (...) pois há momentos na vida dos povos em que a falta mais grave dos membros da intelligentsia é a omissão. A ofensiva que visa vacinar a nova geração contra todo pensamento social que não seja inspirado na lógica dos mercados – portanto, vazio de visão histórica – já convenceu a grande maioria da inocuidade de toda tentativa de resistência. Interrompida a construção de um sistema econômico nacional, o papel dos líderes atuais seria o de liquidatários do projeto de desenvolvimento que cimentou a unidade do país e nos abriu uma grande opção histórica. (...) e o processo de construção de um sistema econômico nacional interrompeu-se no Brasil no último decênio. O dinamismo do mercado interno, que durante meio século contribuiu para consolidar a unidade nacional, já não desempenha a função de motor do nosso desenvolvimento. Poderá sobreviver o Brasil como entidade política se seus governantes a tudo sobrepõem a lógica da internacionalização econômica? Estará o Brasil se transformando em anacronismo histórico na ordem mundial emergente?(...)Resistir à visão ideológica dominante seria um gesto quixotesco, que serviria apenas para suscitar o riso da platéia, quando não o desprezo de seu silêncio. Mas como desconhecer que há situações históricas tão imprevistas que requerem a pureza da alma de um Dom Quixote para enfrentá-las com alguma lucidez? E como a História ainda não terminou, ninguém pode estar seguro de quem será o último a rir ou chorar” (FURTADO, 1992:9).

Celso Furtado não estava sozinho nesse profundo sentimento de angústia diante da passividade e submissão à ofensiva neoliberal que dominava o cenário político. Muitos, como eu, compartilhavam também nesse sentimento.

Nesse período histórico de predominância do paradigma neoliberal, a importante vitória contra a hiperinflação, obtida mediante o Plano Real, não foi suficiente para reverter a crescente fragilização do país. Com efeito, diversos fatores – como a lógica da abertura comercial ingênua, a âncora cambial prolongada e a vulnerabilidade das contas externas, as privatizações e a obsessão pelo Estado Mínimo, os juros incompatíveis com uma economia saudável e a fragilidade das contas públicas, a semi-estagnação econômica e o desemprego massivo, a opção por uma política externa submissa e a passividade frente aos elevados níveis de concentração de renda e exclusão social –, impunham um cenário que comprometia definitivamente “o dinamismo do mercado interno e o processo de construção de um sistema econômico nacional”, prolongando e aprofundando aquilo que Celso Furtado chamou de “Construção Interrompida”.

No entanto, a campanha presidencial de Lula, em 2002, aglutinou as principais forças políticas que resistiram ao neoliberalismo e à interrupção da construção do Brasil. Foi nesse novo cenário de aglutinação das forças de oposição ao período neoliberal que consolidamos o compromisso com a retomada de um novo projeto de desenvolvimento nacional. No início do ano

de 2002, tive a honra de receber de Celso Furtado, sempre intelectualmente generoso, o seguinte texto, como apresentação de um estudo que escrevi, “Brasil, Continuismo ou Mudança”:

“A onda de pessimismo que envolve atualmente a maioria dos brasileiros sofrerá um choque salutar com a leitura deste importante estudo das perspectivas de nossa economia. Aloizio Mercadante não se limita a apontar com lucidez as consequências nefastas da adoção, por nossos dirigentes, da doutrina neoliberal que privilegia os interesses do sistema financeiro internacional. Também demonstra de forma convincente que existem alternativas políticas para devolver à economia nacional o dinamismo que ela conheceu no meio século que se seguiu à crise mundial de 1929. Mais importante ainda: ele demonstra com rigor que a condição inescapável para recuperar o dinamismo perdido, especialmente no último decênio, é dar prioridade à liquidação da imensa dívida social contraída com o povo brasileiro pelas oligarquias que dominam o país. São grandes as dificuldades a enfrentar, mas Aloizio Mercadante nos conforta: dispomos de meios para fazê-lo. O desafio está lançado”.

Dessa forma, Furtado lançou um desafio que haveria de nos pautar, no futuro governo. A pergunta óbvia que se coloca, em perspectiva histórica, é se o governo Lula conseguiu enfrentar o desafio lançado por Furtado. Acreditamos que sim.

Com efeito, a partir do governo Lula, o Brasil passou a combinar, de forma inédita:

- **Crescimento econômico sustentado**, com uma taxa média de expansão do PIB que é quase o dobro da média histórica das últimas duas décadas, além da rápida retomada, após a interrupção momentânea do crescimento causada pela crise econômica e financeira global.
- **Estabilidade econômica**, com uma inflação média dentro dos limites estabelecidos pelo sistema de metas e inferior à do período do governo FHC, contenção do déficit público e redução da vulnerabilidade externa da economia.
- **Distribuição de renda**, com os melhores indicadores de todos os 60 anos da história do IBGE, com destaque para a retirada de 28 milhões de pessoas da condição de pobreza.
- **Consolidação da democracia**, com integral respeito ao Estado democrático de direito, plena liberdade de imprensa, separação e harmonia entre os poderes, crescente transparência e controle social das instituições republicanas, e participação social nas políticas públicas.
- **Liderança na Agenda Ambiental**, conquistada pela vanguarda do país na geração de energias renováveis, pela matriz energética relativamente limpa, pela enorme biodiversidade,

pela abundância de recursos naturais estratégicos, como a água doce, e, acima, de tudo, pelos ousados compromissos relativos à redução do desmatamento e das emissões dos gases do efeito-estufa assumidos recentemente em Copenhague.

- **Crescente protagonismo internacional**, revelado pela presença notória e ativa do Brasil em todos os foros mundiais importantes, pela capacidade de articulação dos interesses dos países em desenvolvimento e pela afirmação ativa dos interesses nacionais.

Por tudo isso, no plano externo, muitos, inclusive respeitáveis revistas conservadoras de economia, já falam na “decolagem do Brasil” e na perspectiva do país se tornar, em breve, a quinta economia mundial. A bem da verdade, o novo e inédito patamar histórico que o Brasil passou a ocupar a partir do governo Lula parece claramente perceptível no cenário internacional, embora ainda seja contestado, no plano interno, pelos setores mais conservadores da sociedade brasileira.

Motivos para tal percepção não faltam. A grande ênfase do governo Lula no atendimento, de forma massiva, às populações de baixa renda retirou da pobreza cerca de 30% das famílias que viviam nesta condição. O crescimento econômico acelerado gerou ao redor de 14,5 milhões de novos empregos com carteira de trabalho, mais que o dobro dos empregos formais gerados no período 1990-2002. A massa salarial cresceu, em termos reais, 20,7%. O Bolsa Família e os demais programas de transferência de renda protegem, hoje, 68 milhões de pessoas, cerca de 1\3 da população. E as políticas sociais como um todo, que hoje têm consistência e centralidade, transferiram para os mais pobres R\$ 33 bilhões por ano, um salto extraordinário que contribuiu decisivamente para a forte expansão do mercado interno de consumo de massa. Também houve importantes avanços no esforço de universalização das políticas sociais básicas, fundamentais para o desenvolvimento social brasileiro. Essa exitosa experiência brasileira na redução das desigualdades, comprovada por várias pesquisas, serve hoje de referência para as Nações Unidas na luta contra a pobreza extrema em outras partes do globo.

O esforço de recuperação dos mecanismos econômicos estatais, particularmente os relativos ao apoio ao setor produtivo nacional, também teve papel importante no recente desenvolvimento brasileiro. A Petrobras, ícone da intervenção do Estado no domínio econômico, se firma como a terceira maior empresa no setor petrolífero em escala mundial e descobre os maiores campos de petróleo da história do país na camada Pré-Sal, projetando o Brasil como potência petrolífera tardia.

A nova política externa adotada no governo Lula contribuiu para aumentar nossa participação no comércio mundial e obter vultosos superávits comerciais, os quais foram fundamentais na superação da vulnerabilidade externa de nossa economia. O país evoluiu da posição de grande devedor para credor internacional, com um acúmulo de U\$ 280 bilhões em reservas cambiais, que desempenharam um papel decisivo na crise financeira internacional de 2008. Ademais, a nova política externa fortaleceu e ampliou o Mercosul, lançou as bases da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), mudando o patamar da integração da América do Sul, articulou os interesses dos países em desenvolvimento nos foros internacionais e aumentou extraordinariamente nosso protagonismo internacional.

Na área ambiental, foram feitos avanços paradigmáticos. Na já famosa Conferência de Copenhague, em 2009, todos reconheceram o protagonismo do Brasil em assumir voluntariamente metas ambiciosas de redução das emissões de carbono, na busca de soluções para o grave problema do aquecimento global. Com efeito, o nosso país saiu de uma posição defensiva nesse tema e passou a colocar-se na vanguarda da luta ambiental entre os países emergentes. Para isso, contribuiu muito a redução drástica do desmatamento da Amazônia e a liderança internacional do país na geração de energia limpa.

No segundo governo Lula, após a consolidação da estabilidade econômica e dos fundamentos macroeconômicos, recompondo as bases para um crescimento sustentado, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este programa representou a retomada do planejamento estratégico do Estado, a coordenação e acompanhamento dos investimentos públicos, o aprimoramento da parceria com o setor privado e a implementação de projetos estruturantes com grande impacto regional. As obras do PAC, que visam à superação dos gargalos logísticos e de infraestrutura ao desenvolvimento sustentado, têm tido grande relevância no impulso para um novo padrão de desenvolvimento.

Observe-se que todas essas realizações foram obtidas em um quadro de redução da relação dívida pública/ PIB e inflação sob rigoroso controle. Destaque-se que a redução relativa da dívida pública foi obtida sem a privatização do patrimônio público ou a criação de novos impostos. Ao contrário, tivemos a correção da tabela do Imposto de Renda, desonerações importantes na crise e anistias fiscais.

Além disso, e esse é um ponto de extremo relevo, a emergência das novas políticas deu-se no contexto do fortalecimento da democracia brasileira. Com efeito, a transparência

administrativa e a independência dos poderes foram fortalecidas. Não houve fragilização do Legislativo e do Judiciário e também não se procurou estabelecer uma relação direta entre o mandatário e o povo, características da democracia monista e plebiscitária vigente em alguns regimes populistas latino-americanos. Não ocorreu, da mesma forma, a busca de um terceiro mandato, como aconteceu em vários países da região, apesar da popularidade do presidente Lula ter superado, já ao final do governo, espantosos 80%.

Em síntese, o Brasil aumentou sua importância econômica no cenário pós-crise, ao contrário do que aconteceu com as nações mais desenvolvidas. Assumiu a liderança internacional em energia limpa e na exploração da biodiversidade, em um momento em que o desafio de construir uma economia verde, com baixo índice de carbono, mobiliza todo o planeta. Avançou em seu papel destacado na produção de alimentos, em uma conjuntura internacional que projeta déficit crescente entre oferta e demanda de produtos agrícolas. Revelou seu imenso potencial de exportador de petróleo e derivados, após a descoberta dos grandes campos petrolíferos do Pré-Sal. Aumentou seu protagonismo internacional, graças a uma política externa ousada e criativa. Construiu um importante mercado interno de consumo de massa, com a inclusão social de dezenas de milhões de famílias, e consolidou suas instituições republicanas e o Estado Democrático de Direito.

Pois bem, o objetivo essencial desta tese é demonstrar que a soma de todos esses elementos iniciou um novo processo de desenvolvimento que se distingue não apenas do que se convencionou chamar de modelo neoliberal, mas também do antigo nacional-desenvolvimentismo. Começou-se a gerar, de fato, no Brasil, o que denominamos aqui de “Novo Desenvolvimentismo”, centrado, em sua primeira etapa, na distribuição de renda, inclusão social e combate à pobreza.

Ao usar o conceito de “Novo Desenvolvimentismo” para entender o recente período de desenvolvimento brasileiro, estamos, é claro, estabelecendo um diálogo com a rica experiência teórica dos desenvolvimentistas clássicos, especialmente com Celso Furtado e suas já referidas reflexões sobre a “construção interrompida” do Brasil e o desafio de retomá-la, sem, contudo, procurar aprofundar o debate teórico já existente sobre o tema⁷.

Ao longo deste trabalho acadêmico, analisaremos como o governo Lula conseguiu, de fato, iniciar a retomada da construção do Brasil e deitar as bases de um novo padrão de

⁷ Ver nesse sentido, na página 13 desta Introdução, referência a esse debate no Brasil.

desenvolvimento. Como exporemos na próxima seção, essa não é uma tarefa fácil. Contudo, acreditamos ter tido êxito em realizá-la. Ademais, conseguimos nos debruçar também, ao final desta tese, sobre a viabilidade de longo prazo do recente crescimento brasileiro e sobre as perspectivas de consolidação desse Novo Desenvolvimentismo no Brasil.

A esse respeito, podemos adiantar que o cenário pós-crise é extremamente favorável ao Brasil porque, além de combinar estabilidade com fundamentos macroeconômicos sólidos e democracia e um governo de enorme popularidade, o país construiu um forte mercado interno de consumo de massa que permite a retomada do crescimento, mesmo que o comércio internacional ainda não tenha se recuperado. Agora, estamos crescendo para dentro, já que ainda não é possível crescer para fora. Mas o Brasil está muito bem posicionado para participar da retomada do crescimento da economia e do comércio mundial.

Agregue-se que a liderança em energia limpa, o papel estratégico da agricultura brasileira frente à nova expansão do capitalismo na Ásia, especialmente China e Índia, e a já referida descoberta dos grandes campos de petróleo do Pré-Sal mudaram definitivamente as perspectivas históricas do Brasil. Deixamos de ser o país do futuro nunca realizado, para sermos a nação do momento, com um imenso futuro que já começa a se concretizar.

Pois bem, depois da emergência desse novo período de desenvolvimento, ficou patente a possibilidade de ser de esquerda sem perder o horizonte da democracia e de seu necessário aprofundamento, com base na universalização dos direitos econômicos e sociais. A possibilidade de ser de esquerda e perseverar em um modelo de desenvolvimento que incorpora os excluídos, sem que isso signifique expor a riscos os fundamentos da estabilidade econômica.

A crise mundial, a maior desde 1929, derrubou por terra as antigas certezas do liberalismo econômico. Hoje há, ao contrário, a convicção de que o mundo inteiro necessita de um novo modelo, um novo padrão de regulação e controle do sistema financeiro internacional, novas formas de produzir e distribuir que sejam social e ambientalmente sustentáveis e menos propensas à instabilidade e às crises. O desafio da preservação ambiental e da sustentabilidade do desenvolvimento, em especial a urgência na mitigação do efeito-estufa, exigirá adotar novos paradigmas de consumo e de padrão de vida da população do planeta e, no caso dos países emergentes, como o nosso, a conciliação dessa nova agenda com a agenda clássica da eliminação da pobreza, da redução das desigualdades e da inclusão social. Ainda é difícil prever com exatidão como serão o novo modelo e o mundo que começa a ser desenhado neste início de

milênio. Mas é provável que a exitosa experiência brasileira recente lance algumas luzes sobre o assunto, antes que passe o dia das inevitáveis transformações.

Usamos o termo “experiência” porque é exatamente disso que se trata. De fato, esse Novo Desenvolvimentismo que começou a ser construído no Brasil não surgiu de um grande esforço teórico de reflexão sobre o desenvolvimento brasileiro e nem de um planejamento estratégico prévio, mas sim da práxis de um governo popular que procurou, desde o início, reverter os danos causados ao país pela agenda neoliberal. O Novo Desenvolvimentismo no Brasil é, assim, uma construção histórica coletiva que está sendo paulatinamente moldada por novas forças políticas, inéditos cenários internos e externos e demandas sociais seculares; um complexo processo em andamento que tem, ainda, a distinta marca pessoal da liderança do presidente Lula.

Contudo, isso não é uma limitação. Goethe nos alertava que toda teoria é cinzenta, ao passo que a árvore da vida é dourada. Pois bem, o Brasil incontestavelmente começou a viver uma etapa dourada de sua história, rica e inovadora. Cabe-nos, agora, analisá-la, entendê-la e dela mesma extrair inspiração para aperfeiçoá-la e lhe dar sustentabilidade de longo prazo.

Já há, contudo, um campo teórico de debate sobre um Novo Desenvolvimentismo⁸, no qual se destacam, entre outros, intelectuais como Luiz Carlos Bresser-Pereira e João Sicsú, que intenta criar e definir categorias e conceitos para diferenciá-lo e colocá-lo como alternativa teórica e estratégica, tanto em relação à fracassada experiência neoliberal e à ortodoxia macroeconômica quanto no que tange ao antigo desenvolvimentismo. Trata-se, evidentemente, de esforço necessário e louvável, que deverá render bons dividendos teóricos, no futuro. Nosso caminho, no entanto, foi outro. Embora tenhamos começado a refletir sobre o assunto já em 2007⁹, procuramos nos dedicar à análise da rica práxis do Novo Desenvolvimentismo, tal como ele se concretizou no Brasil, de forma a destacar suas singularidades históricas, as diferenças objetivas e reais que permitem caracterizá-lo, de forma ampla, como algo efetivamente inovador.

⁸ Entre os autores que têm feito contribuições relevantes ao debate teórico sobre o novo desenvolvimentismo se destacam, entre outros: Luiz Carlos Bresser-Pereira (cf. “O novo desenvolvimentismo”, artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, em 19.09.2004; “Globalização e Competição”, Editora Elsevier, Rio de Janeiro, 2009; “Macroeconomia estruturalista e o novo desenvolvimentismo”, artigo em parceria com Paulo Gala, publicado na Revista da CEPAL, nº 100, Santiago, Chile, janeiro de 2010; “O Brasil e o novo desenvolvimentismo”, artigo escrito em agosto de 2010, a ser publicado na revista Nueva Sociedad); João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel, org (cf. “Novo desenvolvimentismo – Um projeto nacional de crescimento com equidade”, Editora Manole-Barueri, Rio de Janeiro, 2005, e, dos mesmos autores, “Porque um novo desenvolvimentismo?”, artigo publicado inicialmente no Jornal dos Economistas nº 186, de janeiro de 2005, do qual uma versão ampliada e modificada foi publicada na Revista Economia Política, volume 27, nº 4, outubro/dezembro de 2007); e, desde uma posição crítica, Rodrigo Castelo Branco (cf. “O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano”, artigo publicado na revista Oikos, volume 8, nº 1, Rio de Janeiro, 2009).

⁹ Publiquei um artigo intitulado *Um Novo Desenvolvimentismo*, na Folha de São Paulo, em 2007

Obviamente, esperamos que essa análise a posteriori, centrada na práxis exitosa do Novo Desenvolvimentismo brasileiro, possa, ainda que indiretamente, enriquecer esse debate teórico, apontando caminhos e soluções que, certamente, não estavam previstos em nenhum esforço teórico.

Sem dúvida, estudiosos de todo o mundo que se preocupam com o esgotamento do paradigma neoliberal e com a imprescindível criação de um novo padrão de desenvolvimento deverão se debruçar sobre esse período histórico recente do Brasil, que serve de inspiração para a esquerda democrática, particularmente depois do esmaecimento do movimento que ficou conhecido como “Terceira Via”, o qual não apresentou alternativa viável para o dilema de conciliar crescimento econômico com desenvolvimento social.

Esta tese, que se constitui, creio eu, em um primeiro esforço analítico de compreensão mais aprofundada e sistematizada das singularidades do recente período histórico do Brasil, pretende iniciar esse debate tão importante para o futuro do Brasil e de todo o nosso continente. Esperamos que outros nos sigam neste esforço pioneiro.

O presente texto está dividido em seis seções. Na primeira – “CONSIDERAÇÕES INICIAIS: A SINGULARIDADE HISTÓRICA DO RECENTE PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO”, busca-se delimitar e caracterizar, em termos analíticos, o objeto da presente tese.

Na seção seguinte – PARTE I - RAÍZES DO SUBDESENVOLVIMENTO NO BRASIL – monta-se o cenário histórico dentro e a partir do qual se desenvolve o esforço de construção de um novo e inédito padrão de crescimento, cujas características diferenciadoras dão forma, em termos analíticos, ao que aqui se denominou “Novo Desenvolvimentismo no Brasil”. Além de uma breve referência à matriz histórica de formação da economia brasileira, esta seção concentra-se na análise de dois processos centrais na configuração das características e restrições estruturais do quadro econômico e social prevalecente, no Brasil, no alvorecer do século XXI: o ciclo de industrialização, iniciado na esteira da Grande Depressão dos anos 30, sob o governo Vargas, e sepultado, na década de 80, pela crise da dívida externa, que permitiu implantar no país o oitavo parque industrial do mundo, mas não alterou a lógica excludente e concentradora da economia; e a tentativa de enfrentar os desequilíbrios macroeconômicos existentes e adequar a economia brasileira aos novos ventos da globalização financeira mediante a adoção, tardia, da agenda neoliberal, que, embora tenha possibilitado avanços expressivos no controle da inflação,

agravou os constrangimentos estruturais ao nosso desenvolvimento e gerou um enorme passivo econômico e social.

A PARTE II, RECONSTRUÇÃO DAS BASES MACROECONÔMICAS E A CRIAÇÃO DAS CONDIÇÕES PARA O NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL, congrega um conjunto de informações e reflexões sobre a natureza, alcances e impactos das políticas públicas que, no plano econômico, contribuíram para equacionar restrições históricas ao nosso crescimento – como era o caso de nossa vulnerabilidade externa – permitindo ao país enfrentar sem sobressaltos os efeitos da maior crise econômica e financeira mundial desde 1929, e alavancaram a ampliação e consolidação, através de políticas de distribuição de renda e inclusão social, do mercado interno de consumo de massa. Mercado que, a partir 2006, se transformou no eixo dinâmico da expansão da economia brasileira e foi de importância decisiva para a rápida superação da crise internacional e retomada do crescimento econômico. Os dados reunidos nessa Seção revelam a inflexão realizada pelo governo Lula nas políticas que até então vinham sendo aplicadas e os impactos produzidos na realidade social, nas suas diversas dimensões: na esfera macroeconômica – a retomada do crescimento, a forte expansão do emprego, a redução da vulnerabilidade e volatilidade do setor externo da economia, a consolidação das finanças públicas e a flexibilização da política monetária –; na esfera social – a formalização do mercado de trabalho, a ampliação e aprofundamento das políticas e programas de transferência de renda, a valorização do salário mínimo, a democratização do crédito, a reorientação e fortalecimento dos programas habitacionais, a intensificação e consolidação do processo de reforma agrária, a ampliação de oportunidades educacionais para os segmentos de menor capacidade econômica da sociedade; e na esfera institucional, especialmente no que se refere ao novo papel do Estado, a recuperação do planejamento estratégico como instrumento de apoio e coordenação do esforço de desenvolvimento, a recuperação da política industrial como ferramenta de indução e orientação do desenvolvimento produtivo e tecnológico e a retomada do investimento público. Em síntese, se estabelecem aqui as bases empíricas que fundamentam as hipóteses analíticas orientadoras do presente trabalho.

A PARTE III desta tese, “A CENTRALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS E O NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL”, é dedicada à análise mais detida das políticas sociais e de outras políticas públicas de grande impacto social, que, durante o período de 2003 a 2010, contribuíram decisivamente para a melhoria das condições de vida e bem-estar da

população brasileira. A importância dessas políticas, nos últimos anos, reflete a decisão do governo Lula de eleger o social como um dos eixos estruturadores do desenvolvimento econômico, estratégia por meio da qual se conjugou, com enorme êxito, estabilidade econômica e crescimento acelerado, distribuição de renda e ampliação do mercado interno de consumo de massa, inclusão social e promoção da cidadania.

De início, são analisadas as políticas de educação, saúde, previdência e assistência social, que historicamente integram o núcleo duro das políticas sociais. Veremos que um sem número de planos e programas, levado a cabo em cada uma dessas áreas, culminou na retomada do processo de consolidação do sistema de proteção social, consagrado pela Constituição de 1988, e na ampliação de direitos e garantias sociais, sob a forma da democratização das oportunidades, da melhoria do acesso a equipamentos e serviços públicos, da transferência maciça de renda por meio da política previdenciária e assistencial, e da inclusão social da população de baixa renda, em especial daqueles segmentos em situação de pobreza ou de pobreza extrema.

A seguir, são analisadas as políticas de habitação e de saneamento básico, que, a rigor, fazem parte do rol das políticas urbanas. Sob o governo Lula, essas políticas públicas ganharam forte conotação social. Nesse caso, a prioridade também foi o atendimento às populações de baixa renda, que mais necessitam de moradia, e às localidades mais carentes de coleta e tratamento de esgoto e de abastecimento de água. A implementação dessas políticas obedeceu uma concepção de desenvolvimento integrado, que prevê a articulação das ações nas áreas de habitação, infraestrutura, saneamento, mobilidade territorial e outras políticas sociais e ambientais.

Logo depois, são abordados os novos programas sociais e políticas de renda, especificamente aqueles orientados para o combate à pobreza e à exclusão social – como o Programa Bolsa Família, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) e o Programa Territórios da Cidadania – e para a recuperação gradual do poder de compra do salário mínimo – como a Política de Valorização do Salário Mínimo. Pelas dimensões da pobreza e das desigualdades de renda no país, algumas dessas políticas converteram-se em verdadeiras políticas de inclusão social e tiveram grande impacto na distribuição de renda e na redução das desigualdades sociais, contribuindo decisivamente para o dinamismo do mercado interno de consumo de massa.

No capítulo seguinte, é analisada a política cultural como o mais novo campo de disseminação de práticas de inclusão social, de geração de emprego e renda, de estímulo à diversidade cultural e de valorização da cidadania. Para além de sua importância na construção da identidade nacional, a cultura passou a integrar a agenda social do governo federal e tem tido crescente importância para a promoção do bem-estar e a plena democratização do país no século XXI. Além disso, a cultura tem sido considerada um novo e ainda pouco explorado campo de atividade econômica, de geração de emprego e renda e de promoção de formas criativas de inclusão social.

Por fim, é abordada a política ambiental. Trata-se de uma política transversal, mas que tem sido considerada como a mais nova fronteira no enfrentamento democrático da questão social. Sob o governo Lula, a sustentabilidade ambiental começou a ser incorporada ao processo de redefinição das bases do desenvolvimento econômico e social, sobretudo no que se refere às políticas relativas às mudanças climáticas e ambientais; à utilização de recursos naturais, como a água e a biodiversidade; e à preservação das florestas nacionais, em especial da floresta Amazônica.

Na avaliação de cada uma dessas políticas públicas, foram considerados os contextos, diretrizes e metas estabelecidas, os principais planos e programas implementados, e os resultados parciais obtidos, de acordo com os dados divulgados até meados de 2010. Ainda que os indicadores disponíveis, até esse momento, sejam insuficientes para uma análise mais sistemática do grau de eficiência e efetividade dessas políticas públicas, veremos como foram notáveis os avanços no que tange às políticas de distribuição de renda, inclusão social e promoção da cidadania. Veremos também que, ao final do governo Lula, estão dadas as condições para a consolidação de um moderno sistema de proteção social como parte fundamental do Novo Desenvolvimentismo brasileiro.

Na PARTE IV, intitulada “POLÍTICA EXTERNA, NOVA INSERÇÃO INTERNACIONAL SOBERANA E SEU PAPEL NO NOVO DESENVOLVIMENTISMO DO BRASIL”, buscamos analisar o grande papel que teve a nova política externa na conformação do recente processo de desenvolvimento brasileiro. Tal papel não foi apenas econômico e comercial, mas também político-diplomático. A nova política externa mudou, de fato, a inserção do Brasil no cenário mundial.

Por último, na PARTE V, “A CONSOLIDAÇÃO DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL: POTENCIALIDADES E DESAFIOS”, analisamos o potencial de que dispomos e os desafios que o Novo Desenvolvimentismo no Brasil terá de enfrentar para ter sustentabilidade de longo prazo. Entre tais desafios, destacamos o da sustentabilidade ambiental e o da construção da sociedade do conhecimento, novas tarefas do século XXI que serão indispensáveis à constituição de uma economia verde e criativa e à consolidação do Novo Desenvolvimentismo no Brasil.

Com efeito, sem o devido enfrentamento desses desafios, indispensável para moldar o futuro do Brasil e de todo o mundo, o que chamamos de Novo Desenvolvimentismo brasileiro não será, de fato, novo. A superação desses novos desafios permitiria ao país dar um grande salto de qualidade no seu processo de desenvolvimento, aumentando enormemente a competitividade da nossa indústria e acelerando os processos de distribuição de renda. Afinal, o Novo não se define apenas pela ruptura com o passado, ele se define e se afirma fundamentalmente na construção do futuro.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS: A SINGULARIDADE HISTÓRICA DO RECENTE PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

(Tese Defendida e Delimitação do Objeto)

O ponto fulcral desta tese é o de que o Brasil, ao longo do governo Lula, começou a construir um Novo Desenvolvimentismo, um novo padrão de desenvolvimento substancialmente distinto tanto do neoliberalismo quanto do antigo nacional-desenvolvimentismo predominante no passado.

Na Introdução, já destacamos algumas das características desse Novo Desenvolvimentismo no Brasil. Entretanto, é necessário melhor conceituá-lo e descrevê-lo, de forma a destacar a sua singularidade histórica. Com efeito, quais são os fundamentos teóricos e empíricos que podem sustentar a hipótese referida no parágrafo anterior? O que há de historicamente novo nesse recente processo de crescimento? Por que se pode falar em um Novo Desenvolvimentismo no Brasil se, conforme a voz corrente em alguns meios políticos e acadêmicos conservadores, não houve ruptura do governo Lula com as políticas herdadas do governo anterior?

Evidentemente, esta não é uma tarefa fácil. O velho Hegel dizia que a coruja, símbolo grego da sabedoria, era ave que só levantava vôo ao anoitecer, quando os acontecimentos do dia já haviam ocorrido. A passagem do “ser em si” ao “ser para si”, dos meros fenômenos para a consciência, demanda tempo histórico.

Assim, elaborar uma avaliação mais profunda e apropriada sobre o real significado do Novo Desenvolvimentismo no Brasil, quando este ainda está em processo de construção e consolidação, é tarefa que enfrenta um considerável obstáculo epistemológico. Os fatos ainda não sedimentaram completamente e não há a distância temporal que permite o surgimento de uma perspectiva historicamente reveladora.

No entanto, julgamos que há bons indicadores, singularidades históricas já perceptíveis, que nos permitem falar de um Novo Desenvolvimentismo no Brasil e delimitar conceitualmente nosso objeto, ainda quando se trate de um processo recente que não se autodiferenciou por completo. Essas singularidades e peculiaridades serão expostas sinteticamente, a seguir, e analisadas, de modo mais pormenorizado, ao longo desta tese.

1. A Ruptura Paradigmática com a Agenda Liberal: O Social como Eixo Estruturante do Novo Desenvolvimentismo no Brasil

No nosso entendimento, e isso será demonstrado detalhadamente no capítulo pertinente ao assunto, a ruptura com a agenda herdada do período de predominância do paradigma neoliberal iniciou-se logo no primeiro ano do governo Lula, muito embora tal ruptura e suas consequências econômico-sociais só tenham sido percebidas plenamente alguns anos mais tarde.

Conforme assinalamos, a “Carta ao Povo Brasileiro”, concebida em um momento em que a economia brasileira sofria forte ataque especulativo, representou um compromisso de responsabilidade política com uma transição gradual dos programas neoliberais fracassados para as novas diretrizes políticas que estavam assinaladas no documento “Um Outro Brasil é Possível”. Tal compromisso tinha um caráter fundamentalmente tático. Tratava-se de preservar a estabilidade monetária, seriamente ameaçada pela fragilidade estrutural da nossa economia na época, agravada por uma conjuntura política de transição que gerava incertezas e desconfiças.

Entretanto, o bem-sucedido controle da instabilidade e do ataque especulativo, obtido logo no primeiro ano do governo Lula, foi também acompanhado por uma série de medidas destinadas a combater aquilo que Celso Furtado havia definido como o “bloqueio do processo de habilitação”. Nos países em desenvolvimento, que têm vastas parcelas da população excluídas do consumo e das oportunidades, há, com frequência, uma situação de “privação original” do acesso à terra, à moradia, à educação de qualidade, etc., que cria um círculo vicioso que reproduz a pobreza de forma intergeracional. Esse é um problema estrutural, que não pode ser resolvido simplesmente pelos mecanismos do “mercado” e pelo crescimento econômico. É imprescindível a intervenção do Estado, com consistentes políticas ativas, para quebrar tal círculo.

Tais políticas, que serão analisadas detalhadamente nos próximos capítulos, consistiram essencialmente na massiva transferência de renda para os setores mais pobres e desprotegidos, na recuperação sistemática e expressiva do nível de emprego e do poder de compra do salário mínimo, na popularização do crédito para os segmentos anteriormente excluídos, na criação de programas massivos e eficientes destinados a construir moradias populares, em uma renovada ênfase nos assentamentos da Reforma Agrária e no apoio eficaz à agricultura familiar, na democratização das oportunidades educacionais, via, por exemplo, o

ProUNI e a criação de novas universidades públicas e escolas técnicas, bem como em uma série de outros programas dirigidos a distribuir renda e promover a inclusão social.

Pode-se, argumentar, é evidente, que algumas dessas ações e políticas antecederam ao governo Lula. No entanto, anteriormente tais políticas, como as relativas à transferência de renda, por exemplo, tinham dimensão e alcance bastante reduzidos. Ademais, elas não eram articuladas e concatenadas, de forma a produzir sinergias e aumentar a sua eficiência intrínseca.

No governo Lula, porém, ações preexistentes foram consideravelmente robustecidas, ampliadas e articuladas entre si, formando um conjunto mais coeso que produziu grande salto quantitativo e qualitativo nas ações sociais do Estado. Exemplo bem-acabado desse salto foi o programa Bolsa-Família, resultado parcial da integração e ampliação de alguns programas antes inexpressivos e desarticulados, os quais, na fase inicial de implantação do programa Fome Zero, mostraram insuficiência de desempenho e falta de clareza na definição de seus focos.

A constituição de um conjunto consistente de políticas e programas sociais, construído parcialmente com base em algumas linhas de ação preexistentes e, sobretudo, a criação de um sem número de programas inovadores também destinados a distribuir renda, gerar oportunidades e promover a inclusão social (ProUni, ReUni, Economia Solidária, Luz para Todos, Territórios da Cidadania, Minha Casa, Minha Vida, etc.) resultaram em um aumento exponencial na organicidade, alcance e eficácia da política social do Estado brasileiro.

Assim, no governo Lula as políticas de distribuição de renda e de inclusão social ganham uma **centralidade** antes completamente inexistente. A visão anterior, segundo a qual os problemas sociais seriam resolvidos essencialmente pelo crescimento econômico e pelo mercado de trabalho, complementados marginalmente por políticas de caráter compensatório e pelo investimento isolado na universalização da educação, é substituída por uma ação sistemática e enfática na eliminação do já referido bloqueio do processo de habilitação.

A transferência massiva e condicional de renda, o acesso ao crédito para consumo e produção e à terra, a sistemática e substantiva ampliação no poder de compra do salário mínimo, o acesso facilitado à moradia popular, o investimento em serviços públicos destinados aos setores populares, como o Luz para Todos, a ampliação das oportunidades na área educacional, além de muitas outras vertentes da política social, contribuíram decisivamente para a forte dinamização do mercado interno de consumo de massa, verificada no governo Lula, que teve papel decisivo na alavancagem da demanda agregada e no impulso ao crescimento econômico.

Essa forte dinamização do mercado interno, construída por uma ampla e consistente política social, representa uma **singularidade histórica** no processo de desenvolvimento do Brasil. Com efeito, no governo Lula, o crescimento econômico é acompanhado por um substantivo, consciente, sistemático e bem-sucedido esforço de distribuição de renda, incorporação dos excluídos ao mercado de consumo e ampliação das oportunidades para os segmentos mais pobres da sociedade. Na realidade, foi esse grande esforço que deu forma, substância e consistência ao crescimento econômico recente. Como veremos mais tarde, o enfrentamento exitoso da pior crise econômica mundial, desde 1929, teria sido impossível sem tal processo massivo de distribuição de renda e combate à pobreza.

Dessa forma, o social passou a se constituir em um dos **eixos estruturantes** do Novo Desenvolvimentismo brasileiro. Na realidade, o social foi o principal eixo estruturante do Novo Desenvolvimentismo no Brasil, em seu primeiro momento. Tal característica representa, obviamente, como já afirmamos, uma profunda ruptura com as políticas do período em que predominava a hegemonia do paradigma neoliberal no Brasil e na América Latina. Mas não apenas isso. Ela representa também o início de uma ruptura com o padrão de acumulação histórico do país, caracterizado pela concentração e pela exclusão.

Obviamente, ocorreram, em outros períodos de nossa história, inclusive de nossa história recente, processos de distribuição de renda. Porém, eles foram descontínuos e limitados. Os exemplos mais lembrados, os planos Cruzado e Real, produziram, de fato, alguns efeitos distributivos de curto prazo. Mas tais resultados, além de limitados e rapidamente revertidos, foram efeitos colaterais positivos de um esforço que tinha como finalidade precípua o combate à inflação, e não consequência de uma política multidimensional, sistemática e consistente de combate à exclusão e à pobreza em todas as suas formas, como ocorreu ao longo do governo Lula. Saliente-se que, em 2002, o Brasil tinha um coeficiente de Gini superior ao que tinha em 1981 e uma participação inferior dos 50% mais pobres na renda nacional, tomando como referência os mesmos anos. Isso demonstra que, no período que compreende a crise da dívida externa e a hegemonia do paradigma neoliberal, não houve progressos significativos na estrutura social brasileira.

Mas, mesmo no período do antigo nacional-desenvolvimentismo, não se pode falar de um processo de acumulação que combinasse crescimento com distribuição sistemática e continuada da renda e redução significativa da pobreza, com inclusão social. Por certo, o nacional-

desenvolvimentismo incorporou, em alguns períodos, massas urbanas ao processo produtivo e ao sistema político. A criação do salário mínimo, a sindicalização dos trabalhadores urbanos e o crescimento econômico trouxeram melhorias às condições de vida de certas parcelas da população urbana. Contudo, esses movimentos não eram resultado de uma política social consistente e não atingiam, nem de longe, a maioria da população brasileira, que continuou a ser excluída, em maior ou menor grau, dos benefícios da “modernização” e da industrialização. Assim, mesmo nesse período, o padrão de acumulação era essencialmente concentrador e excludente. A distribuição de renda não lhe era necessária e intrínseca. Não estruturava o crescimento e não tinha centralidade em sua conformação. No período subsequente da “modernização conservadora” promovida pelo regime militar, esse padrão, como se sabe, se exacerbou.

Por outro lado, o período do nacional-desenvolvimentismo teve êxito na criação de uma indústria robusta e integrada e na geração de uma infraestrutura básica que, apesar dos retrocessos promovidos pela agenda neoliberal, permitem, ainda hoje, alicerçar vetores importantes do desenvolvimento brasileiro. Ressalte-se que as tentativas, ocorridas em alguns momentos do período nacional-desenvolvimentista, de promover politicamente a igualdade e a inclusão social e a realização de reformas estruturais essenciais ao desenvolvimento esbarraram sempre na violenta resistência dos setores políticos conservadores, os quais, aliados ao estamento militar, conseguiam manter férrea hegemonia de poder.

Ademais, o nacional-desenvolvimentismo, ao contrário do ocorrido no Novo Desenvolvimentismo brasileiro, nunca conseguiu enfrentar a contento o grave e recorrente problema da inflação, dos endividamentos externo e interno e da instabilidade macroeconômica geral. Obviamente, isso contribuiu muito para impedir a generalização e a continuidade de processos distributivos. A obtenção de uma sólida estabilidade macroeconômica, para além do mero controle da inflação, com a superação da vulnerabilidade externa da economia e o correto equacionamento das dívidas externa e interna, foi outro avanço do Novo Desenvolvimentismo no Brasil, o qual contribui para fundamentar a sistematicidade dos atuais processos de distribuição de renda e de inclusão social.¹⁰

Entretanto, o padrão excludente de crescimento e acumulação, como demonstraremos ao longo desta tese, foi substituído, no governo Lula, por um novo padrão que tem o social como um

¹⁰ Não nos interessa aqui entrar no debate de conjuntura sobre o equilíbrio macroeconômico. Apenas destacamos a importância estrutural desse equilíbrio para o recente processo de desenvolvimento brasileiro.

de seus eixos centrais. Um padrão que, obviamente, ainda está sendo consolidado, mas que está mudando progressivamente a cara do Brasil. O governo Lula avançou na consolidação de um projeto cujos objetivos essenciais são semelhantes aos da social-democracia europeia, que combinou, em sua “Era de Ouro”, crescimento com eliminação da pobreza e distribuição de renda, ampliação das oportunidades e consolidação dos direitos econômicos e sociais de toda a população.

Esse projeto havia sido embrionariamente delineado pelo movimento social que lutou contra a ditadura no Brasil. A partir de meados da década de 1970, essas forças construíram uma agenda de mudanças apoiada em três movimentos: o restabelecimento do Estado Democrático de Direito; as bases de um sistema de proteção social inspirado no Welfare State europeu; e uma estratégia econômica baseada no crescimento com distribuição de renda. A rota forjada pelo movimento social tinha como destino a Assembleia Nacional Constituinte.

Após uma árdua marcha, a Constituição de 1988 restabeleceu a democracia e consagrou as bases de um moderno sistema de proteção social. Todavia, a sociedade foi incapaz de viabilizar o terceiro movimento. O Brasil acumulou mais de uma década de ajustes liberais e estagnação econômica. Não apenas faltou a base financeira para a sustentação da cidadania recém-conquistada, como ela própria começou a ser corroída por uma ofensiva conservadora.

Em 1990, com a opção tardia do Brasil ao neoliberalismo, o paradigma do Estado Mínimo ganhou vigor. A “focalização” nos “mais pobres dentre os pobres”, como estratégia fundamental de promoção da justiça social, contrapôs-se, fortemente, aos avanços sociais de 1988. A política social permaneceu tensionada entre a manutenção – ou retrocesso – daquelas conquistas e a focalização como eixo básico da política social.

Esse quadro mudou sob o governo Lula. Após 25 anos, o crescimento econômico com distribuição de renda foi reincorporado à agenda nacional. O antagonismo entre “focalização” e “universalização” arrefeceu, ampliando-se o consenso de que não se trata de ações excludentes, mas complementares. Como veremos mais adiante, houve uma retomada do processo de consolidação do sistema de proteção social, consagrado pela Constituição de 1988 nas áreas clássicas do Welfare State (educação, saúde, previdência e assistência social). As políticas de habitação e de saneamento básico, debilitadas desde o final dos anos de 80, foram impulsionadas e tiveram forte conotação social. Também houve importantes avanços, sob a forma de novos programas sociais e políticas de renda especificamente orientados para o combate à pobreza e à

exclusão social – como o Programa Bolsa Família, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) e o Programa Territórios da Cidadania – e para a recuperação gradual do poder de compra do salário mínimo – como a Política de Valorização do Salário Mínimo. Todas essas iniciativas tiveram impacto na distribuição de renda e no dinamismo do mercado interno de consumo de massa.

Há, contudo, algumas diferenças importantes entre o projeto da social-democracia europeia e a agenda do Novo Desenvolvimentismo no Brasil, além do óbvio cenário histórico e internacional radicalmente distinto. De fato, o caráter tardio do nosso capitalismo, a extrema concentração da renda e do patrimônio ainda existente no Brasil, a grande informalidade do mercado de trabalho, os novos paradigmas tecnológicos que permitem forte aumento da produtividade com baixa geração de empregos, as pressões sobre a seguridade social causada pelo progressivo envelhecimento da população, as demandas da sustentabilidade ambiental, o grande déficit na educação e na inovação tecnológica, a maior integração à economia mundial, etc. são todos fatores que impõem, obviamente, uma estratégia e um modelo de desenvolvimento diverso do modelo de desenvolvimento clássico da social-democracia europeia.

Aqui, torna-se necessário enfrentar, ao mesmo tempo, os problemas econômicos, sociais e políticos típicos do século XX e os desafios do século XXI. Não basta crescer, gerar empregos, permitir a ascensão dos trabalhadores organizados e construir progressivamente um Estado do Bem-Estar clássico. É preciso criar mecanismos e políticas que permitam a ascensão econômica, social e política dos segmentos mais pobres e marginalizados, os quais, no contexto socioeconômico do capitalismo tardio, dificilmente são beneficiados pelos processos tradicionais de mobilidade social, ligados ao mercado de trabalho estruturado e ao crescimento econômico. Ademais, como analisaremos de forma pormenorizada no último capítulo desta tese, é imprescindível também consolidar o processo de desenvolvimento dando resposta aos desafios da sustentabilidade ambiental e da educação e inovação tecnológica.

De qualquer forma, o Novo Desenvolvimentismo no Brasil, como será demonstrado nesta obra, vem tendo inegável êxito na eliminação da pobreza extrema, na diminuição das desigualdades sociais e na dinamização do mercado interno de consumo de massa, o que está moldando e estruturando o desenvolvimento recente do Brasil.

Não obstante, muito embora ter o social como um dos eixos estruturantes seja a característica essencial do Novo Desenvolvimentismo brasileiro, nessa sua primeira etapa, a sua

singularidade histórica não se esgota nessa faceta fundamental. Há ainda vários outros aspectos a serem considerados em sua caracterização e definição. E o primeiro deles tange à sua relação com a democracia e o Estado.

2. Democracia, Estado e Novo Desenvolvimentismo no Brasil

A constituição do Novo Desenvolvimentismo no Brasil está se dando no contexto do aperfeiçoamento das instituições republicanas, da expansão dos direitos econômicos e sociais da população e, sobretudo, da incorporação de expressivas reivindicações dos movimentos sociais nas políticas do Estado brasileiro.

O aparelho de Estado nacional sempre foi fortemente capturado pelos interesses privados dos estratos econômicos dominantes. O seu caráter essencialmente patrimonialista, presente desde sua formação, foi reproduzido por nosso capitalismo tardio, mesmo ao longo da história brasileira recente. Trata-se essencialmente de um Estado “privatizado”, muito permeável às pressões do capital, mas ainda resistente à incorporação das reivindicações dos setores populares em suas políticas e em seu processo decisório. Com alarmante frequência, os movimentos sociais organizados foram, ainda no período da redemocratização brasileira, criminalizados, obedecendo à lógica repressiva da República Velha de tratar a questão social como “caso de polícia”.

Há, assim, uma clara contradição entre o progresso verificado, nas últimas décadas, na consolidação dos direitos civis e políticos, promovida na esteira da redemocratização do país, e essa resistência à incorporação dos direitos econômicos e sociais de vastos setores da população.

Tal contradição não é, evidentemente, exclusiva do Brasil. Ela se estende a toda nossa região. Com efeito, observa-se, de um lado, que a maior parte dos países latino-americanos vive em regimes democráticos há cerca de duas décadas. Felizmente, foram superados os regimes autoritários e a perspectiva de retrocessos parece ser cada vez mais improvável, embora tenham ocorrido canhestras tentativas de golpes de Estado, na Venezuela e em Honduras, em períodos recentes. As eleições, de modo geral, têm sido limpas, a imprensa funciona livremente, com problemas pontuais em algumas nações, e a organização partidária evoluiu. Felizmente, as Forças Armadas não exercem mais uma tutela forte sobre o poder civil na maior parte do continente.

Foram feitos também importantes avanços na luta pelos direitos humanos, direitos das mulheres e contra a discriminação racial.

De outro lado, contudo, constata-se, ainda, uma grande fragilidade dos Estados da América Latina em sua função de garantir direitos sociais e econômicos à população. O Relatório do PNUD de 2004, intitulado “A Democracia na América Latina” – *Rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos*, já assinalava as insuficiências da chamada **cidadania social** na região. De acordo com o Relatório:

“.....as tendências detectadas no que se refere à cidadania social são realmente preocupantes e representam o principal desafio das democracias latino-americanas, porque, além disso, os grupos mais excluídos do exercício pleno da cidadania social são os mesmos que sofrem carência nas outras dimensões da cidadania. Os problemas centrais nesse plano são a pobreza e a desigualdade, que não permitem que os indivíduos se manifestem como cidadãos com plenos direitos e de maneira igualitária no âmbito público, e que corroem a inclusão social. Os indicadores mostram que todos os países da região são mais desiguais que a média mundial. Em 15 dos 18 países estudados, mais de 25 por cento da população vive abaixo da linha de pobreza e, em 7 deles, mais da metade da população vive nessas condições, embora em 12 deles a pobreza até tenha diminuído e, em 15, o PIB per capita tenha aumentado entre 1991 e 2002”(O'DONNELL, 2009).

Trata-se, dessa forma, de um Estado que, de modo geral, é incapaz de assegurar efetiva cidadania à maioria da população. Portanto, é um Estado não apenas “privatizado”, mas também extremamente fragilizado em sua função republicana de promover a representação dos interesses da sociedade e a cidadania plena de toda a população. É um Estado “anêmico”, que produz uma cidadania de baixa densidade.

Saliente-se que essa **fragilidade estrutural** das democracias e dos Estados da América Latina foi agravada por políticas, especialmente políticas econômicas conservadoras, que limitaram a capacidade de ação dos Estados e, ao mesmo tempo, frustraram as expectativas que boa parte da população tinha em relação aos regimes democráticos, especialmente no que tange à melhoria da sua qualidade de vida. Assim, muito embora o “Estado anêmico”, no sentido do Estado que apresenta significativos déficits na eficácia de suas instituições e de seu sistema legal, seja um velho problema na América Latina e em nosso país, ele se tornou um problema ainda mais sério no período de predominância do paradigma neoliberal no continente.

Com efeito, o chamado processo de globalização, aliado à adoção das políticas apregoadas pelo Consenso de Washington em nosso continente, conduziu a uma exacerbação da histórica **privatização ou colonização do Estado** por parte de interesses privados, muitas vezes ideologicamente confundidos com tendências anônimas e forças impessoais do “mercado internacional”. Obviamente, essa exacerbação da privatização ou colonização do Estado em muitos países da América Latina, inclusive no Brasil, erodiu a sua credibilidade e legitimidade enquanto “Estado-para-a-Nação”, ou seja: enquanto *locus* privilegiado de representação dos autênticos interesses do país e de defesa da soberania nacional.

Ora, uma das consequências desse Estado “anêmico e colonizado” é justamente a sua incapacidade de atuar como filtro e moderador das desigualdades sociais e de promover políticas ativas que visem à promoção e proteção dos direitos econômicos e sociais da população excluída. Pelo contrário, o Estado anêmico ou neoliberal é, quer pela renúncia em regular efetivamente o mercado, quer pela implementação de políticas que visam colocar os interesses dos “investidores” acima do bem público, um reprodutor ativo das desigualdades sociais e um facilitador dos processos politicamente mais negativos da globalização assimétrica.

Mas talvez a consequência mais nefasta dessa privatização ou colonização do Estado seja a incapacidade de planejar o futuro do país e de implementar políticas de desenvolvimento a partir de um projeto de nação. Nessas condições, tudo fica ao sabor dos interesses privados dos investidores, entendidos obtusamente como fatores da “ação racional do mercado”.

Assim, a fragilidade estrutural das democracias e dos Estados latino-americanos, inclusive no que refere à capacidade de promover políticas de desenvolvimento, está indissoluvelmente ligada à incapacidade de incorporar os interesses da maior parte da população no processo decisório e à desigualdade social. Gera-se, de fato, um perverso círculo vicioso: a grande desigualdade e a ausência de uma cidadania social tende a produzir democracias frágeis e pouco representativas e um Estado anêmico, colonizado por interesses privados e incapaz de promover políticas de desenvolvimento e políticas públicas eficientes, o que, por sua vez, reforça o caráter concentrador da acumulação e a consequente fragilização do Estado frente às forças do “mercado”, que tendem a gerar e reproduzir desigualdades.

Pois bem, o governo Lula está conseguindo, no nosso entendimento, romper com esse círculo vicioso e com a consequente fragilização da democracia e do Estado brasileiros mediante algumas iniciativas importantes. Em primeiro lugar, fortaleceram-se bastante as instituições

republicanas, principalmente as destinadas ao controle da máquina pública (CGU, Ministério Público, Polícia Federal, etc.), investiu-se na crescente transparência da gestão administrativa do Estado e promoveu-se a imprescindível separação entre os Poderes da República. Isso foi de fundamental importância para atenuar desvios e reduzir a pressão do clientelismo e do patrimonialismo sobre a máquina pública, fenômenos ainda presentes no sistema político brasileiro. Cabe destacar que, devido ao caráter arraigado desses fenômenos na máquina pública, o seu combate efetivo demanda tempo e considerável esforço continuado. Na realidade, é preciso reconhecer que, durante o governo Lula, foram também cometidos graves erros, nesse campo. O mais rumoroso deles tange ao chamado “Mensalão”, que atingiu fortemente os partidos da base aliada, principalmente o PT. Eventos posteriores, como os relativos ao “Mensalão” do PSDB de Minas Gerais e ao denominado “Mensalão do DEM” no DF, demonstraram a generalização do uso das campanhas eleitorais como instrumentos de arrecadação ilegal de recursos e a consequente necessidade de uma substancial reforma político-eleitoral no Brasil. Contudo, tais fatos, embora lamentáveis e constrangedores, não invalidam a constatação de que houve avanços significativos no combate aos desvios e a os males históricos da administração pública brasileira.

A bem da verdade, foram os avanços na transparência da gestão pública e no fortalecimento das instituições de controle da máquina administrativa, somados ao imprescindível papel da imprensa livre, que permitiram que tais casos viessem à tona e fossem cabalmente investigados. Nada foi ocultado ou engavetado. Exemplos desses avanços foram o fortalecimento e o aumento da eficiência de instituições como a Controladoria Geral da República, o Ministério Público e a Polícia Federal. Neste último caso, é conveniente enfatizar o extraordinário aumento das operações do órgão, que saltaram de 16, em 2003, para 272, em 2010.

Em segundo lugar, foram recuperados e criados mecanismos de planejamento e intervenção do Estado na economia, revertendo-se a inércia que havia se verificado em governos anteriores. Essa recuperação dos mecanismos e instrumentos de intervenção do Estado possibilitou a elaboração e implementação de políticas que foram fundamentais para a constituição do Novo Desenvolvimentismo no Brasil.

No entanto, a mais importante iniciativa foi a relativa à decisiva incorporação de reivindicações expressivas dos movimentos sociais organizados nas políticas governamentais. Mediante a incorporação das Centrais Sindicais às mesas de negociação de políticas públicas e a realização de um grande número de conferências nacionais, foram colhidas reivindicações de

muitos segmentos organizados da sociedade que tinham enfrentando, anteriormente, grandes dificuldades para serem ouvidos de forma institucional e legítima.

Pois bem, o fortalecimento das instituições republicanas, o resgate dos instrumentos de intervenção do Estado no domínio econômico e, sobretudo, a nova relação entre o Estado e as representações dos setores mais desprotegidos da população conferem outra singularidade histórica ao Novo Desenvolvimentismo no Brasil. Trata-se, nesse caso, de uma singularidade política que o distingue tanto do período relativo à hegemonia do neoliberalismo quanto do relacionado ao antigo nacional-desenvolvimentismo, períodos nos quais a democracia não conseguiu ser fortalecida. No primeiro caso, pelos motivos já expostos. No segundo, devido às insuficiências do sistema democrático da época, que não dispunha de instituições republicanas sólidas, era tutelado pelo poder militar e apresentava graves distorções na representação política e crônica instabilidade. Ademais, é preciso considerar que boa parte do período histórico do nacional-desenvolvimentismo transcorreu sob regimes ditatoriais.

O fortalecimento das instituições republicanas, do Estado democrático e do sistema de representação também distingue o Novo Desenvolvimentismo brasileiro de outras experiências políticas ocorridas recentemente na América Latina. Com efeito, a frustração ocasionada pelas políticas neoliberais na região, que, de modo geral, reduziram o crescimento econômico, concentraram rendimentos, aumentaram o desemprego e enfraqueceram os Estados-Nação, resultou, em certos casos, na instituição de regimes ditos populistas. Tais regimes, embora inteiramente legítimos, do ponto de vista democrático-eleitoral, tendem a canalizar os anseios e as reivindicações da população excluída por fora das instituições republicanas e dos marcos do sistema político constituído.

A bem da verdade, o populismo, que tem longa tradição na região, nasce, em geral, da incapacidade das instituições e dos sistemas políticos de acolherem e legitimarem as demandas por direitos sociais e econômicos da maior parte da população¹¹. Tal incapacidade, muito frequente nas democracias da América Latina, força, nos regimes populistas, o estabelecimento de vínculos representativos e políticos diretos entre o governante e os governados, que, obviamente, passam ao largo das instituições e do sistema tradicional de representação política. Com isso, as demandas da população são, muitas vezes, satisfeitas, mas normalmente ao custo do enfraquecimento das instituições republicanas, do sistema de representação política e do aumento

¹¹ LACLAU, Ernesto. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

da instabilidade. E o atendimento às demandas sociais pelas vias transversas dos regimes populistas torna mais difícil a sua transformação em direitos estabelecidos e legítimos, que devem ser atendidos por políticas públicas consolidadas institucionalmente.

Observe-se que o populismo teve historicamente como contrapartida, na América Latina, o triste fenômeno do golpismo. Entre esses polos opostos, porém complementares, oscilava (e, em alguns casos, talvez ainda oscile) o pêndulo do atraso político do nosso continente. Portanto, o caminho a ser seguido é o do paulatino mas firme fortalecimento da democracia e de suas instituições republicanas.

Esse foi o caminho do Brasil. Assim, no caso do Novo Desenvolvimentismo brasileiro, as demandas por direitos econômicos e sociais, bem como, no caso de alguns segmentos marginalizados, por direitos civis, foram todas canalizadas institucionalmente e satisfeitas estritamente dentro dos marcos do sistema político democrático e republicano. Não houve nenhuma tentativa de se estabelecer vínculos diretos entre o governante e os governados, a separação entre os poderes constituídos foi respeitada e consolidada e as instituições republicanas foram fortalecidas. Ademais, ao contrário do que aconteceu em outros países da região, no Brasil não houve nenhuma tentativa de se encetar um terceiro mandato, de modo que o princípio da alternância de poder foi inteiramente consolidado e assegurado.

Obviamente, isso tem forçado os governos do Novo Desenvolvimentismo no Brasil a lidar com os limites políticos impostos pelo chamado “presidencialismo de coalizão”. Contudo, o grande apoio popular ao presidente Lula e os êxitos de suas políticas, particularmente de suas políticas sociais, têm permitindo ao governo realizar avanços substanciais, apesar desses limites incontornáveis.

Em suma, a constituição do Novo Desenvolvimentismo no Brasil está ocorrendo dentro dos limites políticos dados pelo Estado Democrático de Direito e suas instituições. Mais do que isso: o Novo Desenvolvimentismo brasileiro tem contribuído de modo importante para o aperfeiçoamento da democracia brasileira. Com efeito, a eliminação progressiva da pobreza, principalmente da pobreza extrema, a redução das desigualdades e a incorporação de milhões de cidadãos ao mercado de trabalho e ao mercado de consumo significam, também, construção de cidadania, maior representatividade do sistema político e fortalecimento do Estado, não apenas em sua função de assegurar direitos e prover serviços, mas também em seu papel primordial de constituir, a partir dos interesses de toda a sociedade, um projeto de país que conduz o processo

de desenvolvimento em todas as suas formas. Em outras palavras, o esforço de “desprivatização” e o conseqüente fortalecimento do Estado, bem como o aperfeiçoamento do sistema democrático, caminham *pari passu* com a ascensão econômica, social e política dos novos cidadãos.

Assim como se pode dizer que o social é um dos eixos estruturantes do Novo Desenvolvimentismo no Brasil, pode-se afirmar também que o social é, em sua vertente construtora de cidadania e direitos, nos marcos estritos das instituições republicanas e do sistema democrático, o fio condutor de uma nova relação entre Estado e sociedade que fundamenta politicamente o novo projeto de país. Isso é essencial para a constituição e a continuidade do processo de desenvolvimento. Por isso mesmo, Celso Furtado assinalava que o subdesenvolvimento era um problema fundamentalmente político e que não haveria desenvolvimento sem democracia.

Essa estreita relação de co-dependência entre o aprimoramento da democracia, o fortalecimento do Estado e de suas instituições republicanas e a distribuição de renda, o combate à pobreza e a inclusão social constitui-se, talvez, na mais importante particularidade histórica e regional do recente desenvolvimento brasileiro. A progressiva superação da fragilidade estrutural de nossa democracia, referida anteriormente, é um expressivo e importante avanço do Novo Desenvolvimentismo no Brasil.

Não obstante, a feroz resistência dos setores mais conservadores da sociedade brasileira às vertentes distributivas e inclusivas do Novo Desenvolvimentismo articulada e evidenciada na recente campanha presidencial (que parece ter aberto a Caixa de Pandora de uma direita extremamente atrasada e arcaica, uma espécie de *Tea Party* tupiniquim), ainda tem potencial para agredir esse progressivo aperfeiçoamento da democracia brasileira.

3. Novo Desenvolvimentismo no Brasil e Inserção Internacional Soberana

Como vimos, uma das singularidades essenciais do Novo Desenvolvimentismo no Brasil é a transformação do social em um dos eixos estruturantes do processo de desenvolvimento econômico, mediante a distribuição de renda, a eliminação progressiva da pobreza e a conseqüente dinamização do mercado interno. Contudo, é preciso assinalar aqui que a nova inserção internacional do país foi também de fundamental relevância para a geração das condições imprescindíveis à construção de um novo padrão de desenvolvimento no Brasil.

Ao longo do período histórico do nacional-desenvolvimentismo a política externa brasileira buscou, à exceção de alguns períodos, como o do governo Dutra, por exemplo, a afirmação autônoma do país mediante vigorosas negociações bilaterais, mantendo, no entanto, forte presença nos organismos multilaterais. A principal preocupação dessa política, ao longo dos anos 60 e 70, era a de colocar os temas do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, da transferência de tecnologia e da superação das desigualdades entre os países como assuntos centrais das relações internacionais. Saliente-se que tal ênfase se manteve até em certos governos militares, como na época da política externa do “pragmatismo responsável” (Geisel), mesmo com a afinidade ideológica a um dos polos da Guerra Fria.

Entretanto, essa política externa, como será analisado em capítulo específico sobre o assunto, foi abandonada ao longo do período de predomínio do neoliberalismo no Brasil. Ela foi substituída por outra política que, com fundamento nos ditames do Estado Mínimo, colocava ênfase na integração do país ao “processo de globalização”, no alinhamento aos interesses da única superpotência, na chamada relação Norte-Sul e no reconhecimento do status de mera potência média regional para o Brasil. O pressuposto implícito dessa política era o de que o país, ao aceder à globalização e à nova ordem internacional orientada pelos interesses estratégicos da única superpotência, superando o suposto isolamento provocado pelo nacionalismo desenvolvimentista, participaria mais do comércio mundial e da prosperidade “mundializada”.

Como ficará demonstrado nesta tese, não foi exatamente isso o que ocorreu. Na realidade, a consequência maior da política externa vinculada ao paradigma do Estado Mínimo foi, além da diminuição de nossa participação no comércio mundial, a redução do protagonismo regional e internacional do país. De fato, a fragilidade econômica vigente no período, a baixa prioridade da política de defesa, a estagnação e os impasses do Mercosul, a inexistência de avanços concretos na integração sul-americana, o abandono parcial do eixo horizontal (Sul-Sul), o baixo investimento em parcerias estratégicas com países emergentes, a falta de enfrentamento das ameaças aos interesses do país, além do alinhamento aos ditames da nova ordem mundial centrada na única superpotência, fizeram o Brasil perder a sua capacidade de projetar os seus interesses no exterior.

Essa perda de consistência estratégica da política exterior retroalimentou a vulnerabilidade externa da nossa economia e as políticas internas que tendiam a limitar a capacidade do Estado Nacional de implementar um processo de desenvolvimento relativamente

autônomo face à globalização assimétrica, criando um círculo vicioso de fragilização político-diplomática e aumento da dependência financeira e econômica. De fato, tal política enfraquecia a capacidade do Estado Nacional de formular e implementar diretrizes e ações destinadas à conformação de um novo ciclo de desenvolvimento e de um maior protagonismo internacional do Brasil.

No governo Lula, no entanto, esse círculo foi rompido. Em primeiro lugar, a política externa e de comércio exterior diversificou enormemente nossas parcerias econômicas e comerciais, o que foi de fundamental importância para a superação da vulnerabilidade externa da nossa economia, principal fator de fragilização do país frente ao cenário internacional. Essa política externa contribuiu para aumentar extraordinariamente os superávits comerciais, para além do crescimento do comércio mundial e do aumento dos preços das commodities, e, dessa forma, contribuiu decisivamente para a obtenção de uma verdadeira estabilidade macroeconômica no Brasil.

Mas a contribuição da política externa não se esgotou no campo econômico-comercial. Ela também foi fundamental para aumentar o protagonismo internacional do país e contribuir para tornar a ordem mundial mais permeável aos interesses dos países em desenvolvimento. De fato, a ênfase da nova política externa na cooperação Sul-Sul, na integração regional e no fortalecimento do Mercosul, na articulação dos países em desenvolvimento nas negociações da OMC e na transformação do antigo G-8 no G-20, entre outras diretrizes, foi decisiva para melhor projetar os interesses nacionais no plano externo, abrindo um espaço anteriormente inexistente, bem como para tornar os interesses dos países emergentes, e de suas populações destituídas, mais visíveis e presentes nos foros mundiais.

Assim como o Novo Desenvolvimentismo no Brasil estruturou-se, no plano interno, na distribuição de renda, na eliminação da pobreza e na consequente dinamização do mercado interno de massa, no plano externo esse novo padrão de desenvolvimento vem se refletindo na busca incessante de novos espaços para o país e na redução das assimetrias políticas, econômicas e comerciais entre as nações.

O pressuposto implícito é o de que o papel do Brasil no cenário mundial não apenas reflete o modelo de nação que se pretende construir internamente, mas também contribui para reforçá-lo e consolidá-lo, criando as condições propícias para a projeção soberana de nossos interesses no exterior.

Nesse sentido, o Novo Desenvolvimentismo no Brasil, embora contenha elementos nacionalistas, dada a sua ênfase política na soberania nacional e na eliminação da dependência e da vulnerabilidade externa, é decididamente mais internacionalista que o velho nacional-desenvolvimentismo, pois apoia a construção da nação na integração regional, em uma diversificação cada vez maior de parcerias comerciais e diplomáticas e em um protagonismo intenso nos foros de governança global e no cenário internacional.

No Novo Desenvolvimentismo brasileiro, o fortalecimento e a dinamização do mercado interno caminham, em contraste com o que acontecia no período do nacional-desenvolvimentismo, de forma concomitante com uma maior integração à economia mundial. De igual maneira, a consolidação do Estado nacional se dá, hoje, no contexto da integração com outros Estados regionais e da busca de parcerias estratégicas com vários países emergentes, algo impensável há algumas décadas. Além disso, a contribuição do setor externo para a dinamização econômica ocorre, nesse novo quadro, muito mais pelo aumento e diversificação das exportações, com a conquista de novos mercados, do que pela substituição das importações.

Sem dúvida, o novo protagonismo internacional do Brasil também é impulsionado pela nova realidade interna do país. Com efeito, a nova solidez econômica, os notáveis avanços sociais e o firme comprometimento com a democracia e os direitos humanos contribuem muito para bem projetar os interesses do país no exterior. Criou-se, dessa vez, em contraste com o acontecido no período neoliberal, um círculo virtuoso entre as políticas internas e a política externa.

Preocupam, contudo, as recentes evoluções do quadro internacional, particularmente no que se refere ao fracasso na regulação do sistema financeiro internacional e na articulação global de medidas destinadas a impulsionar a economia mundial (no G-20) e o comércio internacional (na OMC). Esse fracasso pode comprometer a necessária recuperação econômica pós-crise. Observe-se que a atual “guerra cambial” entre os EUA, China e outros países poderia desempenhar o mesmo papel deletério que as infames tarifas Smoot-Hawley desempenharam nos anos 30. Naquela época, o protecionismo tarifário desencadeado por tais medidas levou o comércio mundial a apresentar brutal contração, o que contribuiu para conduzir o mundo à Grande Depressão. Agora, em vez de se usar tarifas, usa-se o câmbio, mas os resultados podem ser semelhantes.

De qualquer forma, a nova inserção soberana do Brasil e o notável aumento do protagonismo internacional do país, que serão analisados com maior detalhe no capítulo pertinente ao tema, também se constituem em relevantes elementos formadores e diferenciadores do Novo Desenvolvimentismo no Brasil.

4. A Alavancagem do Novo Desenvolvimentismo Brasileiro pelo Pré-Sal

Celso Furtado foi um dos autores que se preocupou com os efeitos da economia do petróleo sobre o desenvolvimento. Em 1974, na esteira do primeiro choque do petróleo, Furtado escreveu um ensaio sobre a Venezuela, no qual há a seguinte passagem:

“Poucas vezes um desafio tão sem ambiguidades se apresentou a um grupo de dirigentes, ampliando abruptamente o campo do possível. Nos próximos dois decênios, a Venezuela poderá ter saltado a barreira que separa subdesenvolvimento de desenvolvimento, sendo quiçá o primeiro país da América Latina a realizar essa façanha, ou terá perdido a sua chance histórica. Pelo menos sobre um ponto básico existe consenso: a inação ou a omissão do Estado não constitui uma opção” (FURTADO, 2008).

De fato, o grande aumento do preço do petróleo criou condições, naquela época, para que a Venezuela e outras economias exportadoras de óleo pudessem dar um salto de qualidade em seu desenvolvimento. No entanto, passados mais de três decênios, é lamentável constatar que essa oportunidade histórica foi perdida por muitas dessas nações, as quais ficaram presas à doença holandesa¹², que gera apreciação cambial, consumo supérfluo e dependência parasitária do petróleo. A inação ou a omissão levaram-nas a desperdiçar o que Furtado denominou de “ampliação abrupta do campo do possível”.

Assim, boa parte desses países desperdiçou a sua notável riqueza em consumo de bens importados e gastos perdulários, criou gigantescas burocracias e não construiu os fundamentos destinados a promover o desenvolvimento diversificado e sustentado. Eles foram vítimas de uma abundância esterilizante.

¹² Referência à sobrevalorização da moeda holandesa ocasionada pelo descobrimento de petróleo e gás no Mar do Norte e a consequente enxurrada de dólares injetada na economia dos Países Baixos. Essa súbita sobrevalorização pode conduzir ao consumo perdulário de bens importados e à desindustrialização.

Alguns autores, como Sachs e Warner¹³, chegaram até a teorizar sobre uma “maldição dos recursos naturais”. Conforme esses teóricos, países que têm abundância de commodities de exportação apresentam, em média, crescimento econômico baixo, ao passo que países que carecem de recursos naturais, como os do Sudeste Asiático, têm, em geral, crescimento mais elevado, além de economias mais diversificadas. Evidentemente, esse baixo dinamismo econômico se reflete também no desenvolvimento social. Assim, os países árabes têm IDH médio de 0,699, número que está abaixo da média mundial, que é de 0,743.

A literatura econômica aponta vários fatores que afetam as economias dos países exportadores de commodities, especialmente aqueles que dependem do petróleo. Entre esses, destacam-se a baixa taxa de investimento nos setores não-extrativistas, o que contribui para a pouca diversificação da produção; a corrupção e a malversação dos recursos públicos, que desvia preciosos recursos; o consumo perdulário de produtos importados, que neutraliza esforços de industrialização; a grande oscilação dos preços internacionais das commodities, que gera instabilidade macroeconômica; e o baixo investimento relativo em educação e ciência e tecnologia, que impede a estratégica construção de uma sociedade do conhecimento.

No entanto, a “maldição dos recursos naturais” e a “doença holandesa” não são destinos inexoráveis a condenar todos os países ricos em petróleo ou em outras commodities. Há notáveis exceções. É fácil constatar que países como os EUA, Noruega, Canadá e Islândia têm abundância de recursos naturais e, ao mesmo tempo, situam-se em um patamar muito elevado em termos de desenvolvimento econômico e social.

Ao que tudo indica, a correlação, positiva ou negativa, entre a abundância de recursos naturais e o desenvolvimento econômico e social, depende de uma série de variáveis econômicas, sociais e educacionais. No entanto, é provável que o fator mais relevante seja o político. De fato, ter instituições sólidas e uma democracia viva e participativa fazem grande diferença. Talvez toda a diferença. A democracia permite a discussão aberta e transparente sobre a destinação dos recursos gerados com a exportação das commodities, a definição de uma estratégia consensuada de desenvolvimento e o controle efetivo do gasto público. Tudo depende, em última instância, de decisões acertadas tomadas no momento adequado. Por isso, Celso Furtado alertava que a omissão do Estado não era uma opção para os países exportadores de petróleo.

Pois bem, com a descoberta das jazidas do Pré-Sal, a mesma “ampliação abrupta do

¹³ SACHS, J.; WARNER, A. “Natural Resource Abundance and Economic Growth”. In: *NBER working paper 5398*. Cambridge, 1995.

campo do possível”, mencionada por Furtado, apresenta-se, agora, para o Brasil. Com efeito, as descobertas do Pré-Sal, mesmo que comprovadas apenas parcialmente, são extraordinárias. Testes feitos na área de Tupi (14.000 km²), pequena fração da área total do Pré-Sal (160.000 Km²), permitem inferir que as jazidas poderiam ter, no mínimo, cerca de 40 bilhões de barris. Inexoravelmente, o Brasil se tornará potência petrolífera tardia, em um mundo que ainda dependerá de petróleo por muito tempo, pois apesar dos recentes investimentos em energias alternativas, a matriz energética mundial ainda é dependente dos hidrocarbonetos em aproximadamente 65%.

Deve-se ter em mente que as descobertas de novas reservas de hidrocarbonetos não têm ocorrido em um bom ritmo nas últimas décadas. Em contraste, o consumo mundial de hidrocarbonetos tem aumentado extraordinariamente, notadamente na Ásia, em função do crescimento econômico vertiginoso dos gigantes China e Índia.

Há, por conseguinte, um desequilíbrio estrutural entre demanda e oferta de hidrocarbonetos, que poderá ser mitigado, mas não resolvido, pela crise atual. Observe-se que, após uma grande queda inicial em 2009, o barril de petróleo já recupera parcialmente o seu valor.

Assim sendo, fica evidente a importância estratégica dessa grande descoberta de petróleo no nosso subsolo marinho. Ela é importante não apenas para o Brasil, mas também para a economia mundial e, em especial, para os países importadores de petróleo.

A produção comercial do Pré-Sal implica, sem dúvida, grandes desafios logísticos e técnicos que não devem ser subestimados. Porém, tais desafios não alteram esse cenário promissor. As dificuldades e o ceticismo dos que nunca tiveram visão estratégica do Brasil não impediram que o país e a Petrobras conseguissem a auto-suficiência em petróleo em termos de volume de produção, contrariando os vaticínios “técnicos” dos que apostavam na inviabilidade da indústria de petróleo brasileira.

A sociedade brasileira está tomando consciência de que o Pré-Sal representa oportunidade histórica única para que o Brasil dê um salto de qualidade em seu desenvolvimento. Também está crescendo a consciência de que, para que essa oportunidade não venha a ser desperdiçada, é necessário modificar o atual marco regulatório do petróleo no Brasil.

De fato, é forçoso reconhecer que as condições do país à época da constituição do atual marco regulatório do petróleo eram bem diferentes das prevalentes hoje. Naquele tempo, o país não tinha crédito, a economia estava muito fragilizada, o risco exploratório era altíssimo, os

campos eram relativamente pequenos e o preço do barril de petróleo estava em cerca de US\$ 10 dólares. Nesse contexto, transferiu-se o risco para as empresas, mediante contratos de concessão. Hoje, no entanto, o Brasil tem contas públicas em equilíbrio, a economia, apesar da crise, ainda tende a crescer de forma sustentada, as novas jazidas têm enorme potencial, o preço do barril é diversas vezes superior e as áreas prospectadas têm risco muito baixo.

O novo marco regulatório proposto estabelece para as novas áreas regimes exploratórios baseados em partilhas. A diferença não é banal. Ela implica escolha estratégica de profundas consequências. No regime de concessões, o óleo, uma vez começado o processo de retirada do subsolo, passa a pertencer à empresa concessionária. No regime de partilha, a União mantém a propriedade das reservas e do petróleo. Neste caso, o Estado tem flexibilidade muito maior para planejar e efetuar os investimentos que considere prioritários ao desenvolvimento sustentado, assim como para estabelecer o ritmo da exploração, observados os limites técnicos para tanto.

O novo marco regulatório estabelece também que Petrobras será a grande operadora do Pré-Sal, o que nos permitirá enfrentar os desafios relativos ao aumento da nossa capacidade de refino, fundamental para o equilíbrio da balança comercial brasileira de hidrocarbonetos, e do processo de substituição de importações de equipamentos destinados à produção de petróleo, como as caras e sofisticadas plataformas marítimas, bem como dos investimentos em gasodutos e na produção nas áreas pós-sal.

Considere-se que os investimentos que a Petrobras terá de fazer para viabilizar o Pré-Sal (plataformas, navios, novos portos, gasodutos, etc.) terão enorme impacto positivo na indústria nacional, especialmente a naval, assim como na geração de tecnologia de ponta em várias áreas estratégicas.

Nos projetos de lei que o governo Lula enviou ao Congresso Nacional, figura, com centralidade, o que cria o Fundo Social do Petróleo, o qual visa arrecadar recursos do Pré-Sal para investir prioritariamente em educação, meio ambiente e ciência e tecnologia. Com isso, podem ser criadas as condições adequadas para que o Brasil atinja o grande objetivo de acelerar e consolidar seu desenvolvimento recente, em uma espécie de segunda etapa histórica do Novo Desenvolvimentismo brasileiro.

O Brasil já possui a oitava economia mundial, razoavelmente diversificada e com um mercado interno forte e de renovado dinamismo. Temos também um agronegócio de destaque

mundial, grande área para expansão da fronteira agrícola, vastos recursos naturais ainda inexplorados, água doce em abundância, enorme biodiversidade e uma indústria diversificada e integrada. A economia, com seus fundamentos agora equilibrados, cresce distribuindo renda. Fomos afetados, sem dúvida, pela grave crise internacional, mas saímos dela rapidamente, fortalecidos e em melhor posição para enfrentar os desafios da inserção internacional.

No entanto, ainda temos cinco grandes desafios a vencer para alcançar voos maiores no desenvolvimento sustentado e, dessa forma, consolidar o Novo Desenvolvimentismo no Brasil: o desafio da infraestrutura e logística precárias, que inibem investimentos e elevam custos; o desafio da eliminação da pobreza e da ainda grande desigualdade social que, apesar dos grandes avanços recentes, limitam o dinamismo do mercado interno e geram tensões sociais e políticas; o desafio da inserção internacional soberana e da criação de uma sólida e positiva liderança regional; o desafio da criação da sociedade do conhecimento, de modo a superar a educação de baixa qualidade, que repercute na ausência de inovação e pesquisa mais robustas; e o desafio da sustentabilidade ambiental e da transição para a economia verde, que, se não for vencido, dificultará o crescimento sustentado de longo prazo.

Os três primeiros desafios já vêm sendo paulatinamente enfrentados, no contexto do Novo Desenvolvimentismo no Brasil. Sólidas e amplas políticas sociais, combinadas com a grande geração de empregos e a popularização do crédito, vêm, como vimos, reduzindo aceleradamente a pobreza e a desigualdade social e, dessa forma, dinamizando o mercado interno de consumo de massa. O PAC, por sua vez, está permitindo o enfrentamento crescente dos gargalos logísticos e de infraestrutura ao desenvolvimento sustentado. A nova política externa, por seu turno, está tendo notório êxito no aumento do protagonismo internacional do Brasil e na promoção de sua inserção soberana. Esses desafios são, por assim dizer, desafios do século XX, desafios clássicos que não conseguimos vencer ainda no século passado, de forma a transpor o fosso que nos separava (e ainda separa) dos países desenvolvidos.

Mas a superação desses desafios já não basta. Além de vencer tais desafios colocados ainda no século passado, temos também de procurar superar, ao mesmo tempo, os novos desafios postos pelo mundo e pela competitividade global, neste início do século XXI. Entre esses novos desafios, destacam-se os já mencionados desafios da sustentabilidade ambiental e da criação da sociedade do conhecimento. Sem superá-los, o recente processo de desenvolvimento brasileiro não será sustentável, no longo prazo. Com efeito, sem a sociedade do conhecimento, que vai além

da melhoria clássica da educação, não seremos capazes de produzir inovação, aumentar a competitividade global da nossa indústria e produzir, de fato, as oportunidades que só a educação pode gerar para todos. E sem um desenvolvimento ambientalmente sustentável e a criação de uma economia verde e criativa, não teremos como continuar a crescer, em prazo mais longo. Portanto, a superação desses novos desafios é vital para a consolidação do Novo Desenvolvimentismo brasileiro. No entanto, a superação desses dois grandes e novos desafios ainda está em uma fase muito incipiente na agenda interna, quer pelo caráter inédito das questões e problemas apresentados, quer pelos estrangulamentos financeiros que país ainda tem.

É aí que o petróleo recém-descoberto pode fazer grande diferença. Com efeito, se os recursos do Pré-Sal forem bem investidos e distribuídos com o objetivo estratégico de superar esses obstáculos, o Brasil poderá acelerar o tempo histórico do seu crescimento e dar um grande salto de qualidade em seu desenvolvimento econômico e social. Dispomos, agora, de um novo e poderoso instrumento de alavancagem do crescimento, que nos faltou em períodos anteriores. Isso muda nossa perspectiva histórica.

O Pré-Sal pode servir, assim, para alavancar o Novo Desenvolvimentismo no Brasil, consolidá-lo e dar-lhe sustentabilidade de longo prazo. A superação dos desafios mencionados, em tempo histórico acelerado, permitiria ao recente processo de desenvolvimento brasileiro apoiar-se em outros pilares, além do relativo à ampliação e dinamização do mercado interno, que foi decisivo, em uma primeira etapa. Com efeito, as amplas perspectivas da nova economia verde, conjugadas à criação de uma sociedade de conhecimento e à incorporação de inovação em larga escala no processo produtivo, além das vantagens comparativas de que já dispomos, possibilitariam maior e melhor inserção do Brasil na economia mundial e na ordem global e a continuidade, por décadas, de crescimento econômico vigoroso.

Os recursos do petróleo podem, em prazo histórico consideravelmente mais curto, se bem investidos, contribuir para converter o Brasil em país plenamente desenvolvido. A “ampliação abrupta do campo do possível” foi colocada concretamente ao Brasil pelos megacampo do Pré-Sal. Se o Estado e a sociedade não se omitirem e tomarem as decisões adequadas, o Novo Desenvolvimentismo brasileiro poderá enfrentar, ao mesmo tempo, as pendências históricas do século XX e os desafios do século XXI, conduzindo o Brasil a um novo e sustentável patamar de desenvolvimento.

5. O Novo Desenvolvimentismo Brasileiro como Desenvolvimento Sustentável

O recente desenvolvimento brasileiro, por ter de enfrentar ao mesmo tempo, como salientado, as pendências relativas ao desenvolvimento clássico do século XX e os novos desafios do século XXI, começou a deitar as bases para a promoção da sustentabilidade ambiental e o desafio da constituição de uma nova economia verde no país.

Sem dúvida alguma, esse processo de transformação do nosso desenvolvimento em desenvolvimento crescentemente sustentável foi intensificado pela atual crise ambiental mundial. E a face mais emblemática dessa crise ambiental são justamente as mudanças climáticas. De fato, as evidências empíricas de que o atual modelo de crescimento econômico desequilibrado e de carbono intensivo está se esgotando são cada dia mais fortes. Entre elas, o aquecimento global provocado pela intensificação do efeito-estufa destaca-se pela abrangência e pela intensidade de seu impacto.

Obviamente, o efeito-estufa e o clima da Terra oscilam naturalmente. Com efeito, dados meteorológicos, geológicos e paleontológicos demonstram, de forma indiscutível, que o nosso planeta já passou por muitos ciclos de aquecimento e resfriamento de intensidade e duração variadas. Essas oscilações são devidas a uma série de fatores naturais, como ciclos solares ainda pouco compreendidos, desastres naturais, atividades vulcânicas, movimentações das massas continentais, etc., e não têm, obviamente, nenhuma relação com a atividade humana.

No entanto, com o advento da Revolução Industrial foi introduzido um novo fator importante na determinação do clima. De acordo com muitos cientistas, o fabuloso progresso econômico da humanidade dos últimos 250 anos, marcado pela utilização em larga escala de combustíveis fósseis, aumento das áreas agrícolas e desmatamentos, teria contribuído significativamente para causar a elevação da concentração de CO₂ na atmosfera de 280 partículas por milhões (ppm) para 385 ppm, a maior concentração observada nos últimos 650 mil anos. Essa elevação substancial dos níveis de CO₂ e de outros gases relacionados ao efeito-estufa teria provocado um aumento de 0,76°C na temperatura média do planeta, nos últimos 100 anos.

Pois bem, em um cenário de ausência de políticas climáticas, cientistas projetam um aumento entre 25% e 90% das emissões de CO₂, no período de 2000 a 2030, o que poderia causar a elevação da temperatura média da Terra no ano de 2100 em até 6,4°C. Nessas circunstâncias, cerca de 40% dos ecossistemas seriam afetados, com extinção significativa de

espécies, redução generalizada da produtividade agrícola, em especial em regiões tropicais, e perda de 30% das terras em regiões costeiras, devido à consequente elevação do nível dos oceanos.

Considere-se, adicionalmente, que os países mais afetados pelo aquecimento serão justamente os mais pobres e os situados em áreas tropicais. Por sua localização geográfica e características naturais, nosso país seria fortemente impactado pelo aquecimento global. Na hipótese de sua ocorrência, espera-se que o regime pluviométrico se altere, com fortes chuvas na região sul-sudeste e intensificação dos períodos de seca no semi-árido nordestino. A Amazônia, fundamental para o equilíbrio do clima continental, poderá passar por um processo de savanização provocado pelo aumento da evapotranspiração. Com isso, vastas regiões de cerrado perderão sua preciosa fonte de água, com fortes prejuízos para a atividade agropecuária brasileira.

Em contrapartida, o impacto econômico global da decisão de limitar o aumento da temperatura média da Terra a 2,4°C seria, segundo o Intergovernamental Panel on Climate Change (IPCC), uma redução de 0,12% na taxa de crescimento econômico mundial anual até 2050. Esta estimativa é um pouco mais elevada no trabalho de Sir Nicholas Stern, conhecido como “Relatório Stern”, no qual se estima que o custo é de cerca de 1% do PIB mundial até 2050. No entanto, este relatório também assinala que a mudança climática de origem antropogênica causaria um custo econômico de cerca de 5% do PIB mundial até 2050. Em outras palavras: o custo da inação seria cinco vezes maior do que o custo do combate ao efeito-estufa.

Diante desse cenário potencialmente muito negativo, o governo Lula adotou, como veremos nesta tese, a estratégia de articular um projeto de desenvolvimento nacional, que combina medidas destinadas à transição para a economia de baixo carbono, no plano interno, com uma postura ativa e propositiva nos foros internacionais de negociação de ações coordenadas sobre mudanças climáticas, no plano externo.

Tal estratégia resultou no estabelecimento da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Isso demonstrou concretamente que o país seria capaz de fixar metas plausíveis de redução de gases de efeito-estufa, na proporção necessária à contenção da crise ambiental. Ademais, foram ampliadas consideravelmente as áreas de proteção ambiental e reduzido substancialmente os níveis de desmatamento, especialmente na Amazônia.

Esses avanços internos permitiram uma notável mudança de posição do Brasil no cenário internacional. Com efeito, no plano externo o protagonismo brasileiro no tema havia sido

mercado historicamente pela defesa da responsabilidade dos países ricos e industrializados sobre as emissões históricas dos gases de efeito-estufa e do direito dos países pobres de crescerem economicamente e superarem as limitações impostas pelo subdesenvolvimento, conforme o conceito de “desenvolvimento sustentável”. Essa postura eminentemente defensiva era, na época, necessária para se contrapor à postura essencialmente neomalthusina e conservadora dos ambientalistas dos países desenvolvidos, que propugnavam pela redução do crescimento econômico, como única forma de assegurar o equilíbrio ambiental.

Entretanto, na Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP-15), o Brasil saiu dessa posição histórica eminentemente defensiva e levou na bagagem propostas concretas: uma Política Nacional sobre Mudança do Clima, um Fundo para financiar ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, e, mais importante ainda, o compromisso de redução de 36,1% a 38,9% das emissões de gases de efeito-estufa, juntamente com o compromisso de reduzir o desmatamento da Amazônia em 80%.

Essas substanciais mudanças internas e externas do país na questão ambiental, principalmente no que tange ao combate às mudanças climáticas, aumentaram extraordinariamente o nosso papel na imprescindível transição global da “economia carbonizada” para a “economia verde e criativa”.

Considere-se que a imprescindível transição para uma “economia verde e criativa”, que gere baixos índices de emissão dos gases de efeito-estufa e outros agentes poluidores, implicará investimentos e custos de monta para a maior parte dos países. No entanto, a crise ambiental não gera apenas custos e sacrifícios, ela cria também um novo e amplo horizonte de oportunidades, especialmente para aqueles países que saírem na frente nesse complexo processo de transição.

Pois bem, o Brasil, tal como será analisado com detalhes nesta tese, está muito bem posicionado, nesse aspecto. Temos matriz energética bastante limpa, baseada fundamentalmente em hidroelétricas e na exploração das biomassas, com o etanol e o biodiesel, que podem converter-se em commodities mundiais. Possuímos enorme biodiversidade, com grande potencial para ser transformada em produtos inovadores. Temos também água doce em abundância, recurso estratégico que se torna crescentemente escasso e que pode ser exportado indiretamente sob a forma de alimentos.

Portanto, para o Brasil, a transição para a economia verde representa muito mais oportunidades do que riscos e custos, ao contrário do que ocorre na maior parte dos países, especialmente dos países já desenvolvidos, que têm, em geral, matriz energética mais suja, baixa biodiversidade e um histórico passivo ambiental que supera em muito o nosso.

Desse modo, o Novo Desenvolvimentismo brasileiro poderá consolidar-se mais rapidamente, aumentando as vantagens comparativas do Brasil na economia mundial, se continuar a incorporar a sustentabilidade ambiental em sua estratégia de crescimento. Destaque-se que a economia verde também tem potencial para gerar bons rendimentos e empregos de qualidade para as populações de baixa renda, o que poderia acentuar o potencial distributivo do Novo Desenvolvimentismo no Brasil. Observe-se também que, de outro lado, o custo da inação referente às mudanças climáticas, por afetar mais intensamente a produção de alimentos, recairia fortemente na população mais pobre, o que poderia incidir negativamente sobre o vetor distributivo do Novo Desenvolvimentismo brasileiro. Isso foi entendido pelo governo Lula, que mudou o paradigma de atuação do Brasil, nessa área, e teve êxito já bastante significativo no combate ao nosso grande calcanhar de Aquiles na questão ambiental: o desmatamento da Amazônia.

Assim sendo, o Novo Desenvolvimentismo no Brasil é, de forma crescente, embora ainda um tanto incipiente, um processo de desenvolvimento sustentável. Com isso, tende-se a consolidar e a ampliar esse recente desenvolvimento brasileiro. Com efeito, no caso do Brasil, a sustentabilidade ambiental já serve de fundamento importante para a sustentabilidade do crescimento econômico no longo prazo e para uma maior participação do país na economia internacional e na governança global.

Entretanto, o imperativo da sustentabilidade ambiental requererá, no longo prazo, mudanças significativas no padrão de consumo da população mundial, já que os padrões atuais, predatórios e poluentes, são claramente insustentáveis. Será necessário, em grande medida, substituir o consumo individualista pelo consumo coletivo de bens e serviços públicos, como no caso do transporte, por exemplo. Nessa imprescindível mudança, a sociedade do conhecimento terá centralidade, pois a difícil relação entre qualidade de vida para todos, inclusive para aqueles que ainda não a têm, e a sustentabilidade ambiental só poderá ser resolvida mediante avanços tecnologicamente inovadores e economicamente viáveis. O Brasil terá de participar desse esforço internacional, sem jamais comprometer, contudo, a imprescindível ascensão econômica e social

de seus estratos demográficos mais pobres. Isso demandará muito investimento em novas tecnologias limpas, nova matriz de transporte urbano e eficientes políticas setoriais relativas ao uso racional da água doce, saneamento básico, manejo de resíduos sólidos, controle de poluentes, etc.

De qualquer forma, o crescente comprometimento com a sustentabilidade ambiental e com a criação de uma economia verde, criativa e inovadora é uma outra característica diferenciadora e uma peculiaridade histórica do Novo Desenvolvimentismo brasileiro, que terá de se acentuar, nas próximas décadas.

6. O Novo Desenvolvimentismo no Brasil e a Sociedade do Conhecimento

Celso Furtado, bem como outros autores que trataram do subdesenvolvimento, assinalavam que, para romper com a dependência era necessário não apenas produzir riquezas, mas também incorporar inovação à produção.

Na realidade, a questão da educação e do desenvolvimento científico e tecnológico sempre esteve no centro das preocupações dos desenvolvimentistas clássicos e dos teóricos da dependência. Superar o subdesenvolvimento implicava, necessariamente e antes de tudo, ir além da produção de matérias-primas e commodities. Significava agregar inovação e valor à produção, através da industrialização tardia associada ao desenvolvimento científico e tecnológico. Desse modo, evitar-se-ia a crescente deterioração dos termos de intercâmbio, que condenava os países em desenvolvimento à estagnação e ao atraso cada vez maior. Por outro lado, o investimento em educação embasaria o esforço inovador, ao mesmo tempo em que teria, obviamente, importante papel na criação de uma sociedade mais igualitária.

Como veremos na última parte desta tese, o desafio central da implantação da educação de qualidade e da incorporação em larga escala da inovação tecnológica à produção nacional continua atual. Mais do que isso, ele se torna cada vez mais premente. Muito embora a nova conformação da geoeconomia mundial, com a urbanização e industrialização de gigantes demográficos como a China e a Índia, tenha feito saltar os preços das commodities, especialmente das commodities agrícolas, interrompendo a citada deterioração, o que beneficiou muito o Brasil, o nosso país não pode depender, para competir no cenário mundial, da exportação de não-manufaturados e semi-manufaturados. No longo prazo, o Novo Desenvolvimentismo do

Brasil demandará a instituição de uma verdadeira sociedade do conhecimento, se quiser se firmar e consolidar. No passado, alguns países recorreram, com êxito, à engenharia reversa e ao *catch up* tecnológico para superar a distância que os separavam das nações mais desenvolvidas. Em período mais recente, muitos países em desenvolvimento apostaram, seduzidos pela miragem neoliberal, na abertura indiscriminada e incondicional das economias e na atração dos investimentos internacionais como mecanismos capazes de induzir o desenvolvimento científico e tecnológico.

Pois bem, essas distintas estratégias não podem ser mais utilizadas. A segunda, porque se revelou absolutamente ineficiente. Pelo contrário, a abertura das economias e a atração de investidores externos feitas na esteira da globalização assimétrica só aumentaram a dependência tecnológica e não redundaram em ganhos expressivos na geração de inovação. Obviamente, as grandes empresas multinacionais que têm tecnologia não a disponibilizam aos países periféricos. Mesmo nos países onde são instalados alguns centros de pesquisa, as eventuais inovações que ali surgem são, por falta de políticas públicas adequadas, patenteadas, em geral, nos territórios das matrizes, o que gera royalties e vantagens competitivas apenas para os países de origem do capital. Já a primeira porque, hoje em dia, há fortes mecanismos que dificultam muito que os países em desenvolvimento possam recorrer à cópia para desenvolver tecnologia própria. Com efeito, a globalização dos direitos de propriedade intelectual, inclusive de forma atrelada ao sistema mundial de comércio, mediante o Acordo TRIPS, impõe, agora, uma séria barreira jurídica e política aos “atalhos” antes utilizados por alguns países até a década de 1990.

Portanto, a construção de uma sociedade do conhecimento, com educação de qualidade em todos os níveis, geração de inovação e sua incorporação ao sistema produtivo é crítica para a consolidação do Novo Desenvolvimentismo brasileiro. Considere-se que a produção de tecnologia inovadora é de vital importância até mesmo para a transição para a economia verde, já que dessa nova tecnologia dependerá a exploração da biodiversidade e a geração de novas fontes de energias renováveis e limpas.

Deve-se reconhecer que, ao longo dos últimos anos, foram feitos alguns avanços importantes, principalmente na universalização da educação e no volume da pesquisa básica.

Houve aumento considerável do orçamento para Ciência e Tecnologia (C&T) no Brasil, o qual passou de R\$ 1,3 bilhão, em 2003, para R\$ 7,2 bilhões, em 2010. Hoje, o investimento público em C&T já chega a 1,25% do PIB. Levando em consideração que o número

de pesquisadores no Brasil é proporcionalmente a metade do número de pesquisadores que há em muitos países desenvolvidos, essa proporção do PIB já é expressiva, embora a meta seja a de atingir 2,5%, como apregoa a IV Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia.

Também foram feitos avanços muito relevantes na formação avançada e nossos recursos humanos, mediante concessões de bolsas para mestrado e doutorado, as quais aumentaram de cerca de 5 mil, em 1998, para ao redor 50 mil, em 2010.

No que tange à pesquisa básica e à produção intelectual geral na área científica, o Brasil já ocupa a 13ª posição, medida pelas publicações de trabalhos especializados e artigos nas principais revistas de renome mundial nessa área. Além disso, tal produção tem qualidade média acima da dos demais BRICS, em alguns campos importantes. Isso demonstra a competência e o extraordinário potencial da nossa talentosa comunidade científica. Temos também significativas “ilhas de excelência” em algumas áreas estratégicas, como na pesquisa agrícola (EMBRAPA), na pesquisa aeroespacial (ITA, CTA, EMBRAER), na pesquisa meteorológica (INPE) e na pesquisa relativa aos hidrocarbonetos e energia (PETROBRAS), entre várias outras.

Contudo, há algumas tendências inquietantes, a saber:

a. A pesquisa científica está ainda fortemente concentrada em universidades e instituições públicas. Com efeito, no Brasil a participação de empresas, inclusive de empresas estatais, no número de pedidos de patentes é de somente 53%, ao passo que no Japão e na Alemanha esse índice é de cerca de 90%. Ademais, as empresas brasileiras investem, em média, apenas cerca de 0,5% do PIB em inovação, enquanto que no Japão, por exemplo, as empresas investem mais de 2,7%.

b. A pesquisa aplicada, aquela que gera inovação produtiva, ainda patina, especialmente quando comparamos a performance do Brasil com as de outras nações emergentes importantes. Entre 2004 e 2007, período para o qual a Organização Mundial sobre Propriedade Intelectual (OMPI) tem dados comparativos, o número de pedidos de patentes na China cresceu 23,4% e, na Índia, 26,3%, ao passo que no Brasil tal índice aumentou em somente 4,2%. Isso resulta em um número relativamente baixo de patentes aprovadas e, consequentemente, na redução da nossa competitividade global, principalmente no campo da indústria;

c. Esse descolamento entre produção científica nacional e processo produtivo parece ter sido agravado, em passado recente, pelos processos de privatização, conduzidos fora do arcabouço de políticas industrial e de ciência e tecnologia consistentes, e de relativa

desnacionalização da economia brasileira, bem como pelo processo de adoção de normas sobre propriedade intelectual inspiradas no TRIPS, os quais resultaram em um mensurável aumento da nossa dependência científico-tecnológica. Com efeito, entre 1990 e 2006, o número de depósitos de pedidos de patentes de residentes no Brasil aumentou de 2.358 para 6.919, ao passo que o número de depósitos de pedidos de patentes de não-residentes aumentou de 1.367 para 17.241. Atualmente, 81,6% dos depósitos de patentes no Brasil são feitos por não-residentes, enquanto que no Japão e na Coreia do Sul, tais números são de 15,6% e 25,5%, respectivamente.

d. A educação, embora mais universalizada e democratizada, inclusive no nível superior, ainda apresenta graves déficits em sua qualidade.

No campo específico da ciência e tecnologia, torna-se necessário, além de manter e incrementar os investimentos estatais em pesquisa e na formação de recursos humanos, desenvolver uma nova política de estímulo específico à inovação produtiva, um modelo “neoschumpeteriano” que conduza as empresas nacionais a investir muito mais em pesquisa aplicada e que articule, de forma mais consistente, o saber gerado nas universidades e nos institutos de pesquisa com os interesses e as necessidades tecnológicas das firmas brasileiras. É preciso superar, acima de tudo, a crença ingênua, prevalecente até pouco tempo, de que a abertura incondicional da economia e a normativa mais rígida tocante à proteção à propriedade intelectual acarretariam inexoravelmente um grande aumento da inovação no Brasil. Tal modelo é insuficiente.

No que se refere à qualidade da educação brasileira, o governo Lula tomou algumas medidas importantes para reverter esse quadro, como veremos ao longo desta tese. Entre as muitas medidas, destacam-se aquelas relativas ao combate ao *apartheid* digital no Brasil. Há no Brasil, uma diferença abissal no acesso à Internet entre ricos e pobres, brancos e afrodescendentes, regiões afluentes e pobres, etc. Porém, os dados mais preocupantes sobre o *apartheid* digital no Brasil dizem respeito ao acesso à Internet nas escolas, pois é nelas que essa tecnologia pode fazer grande diferença. São profundas as disparidades entre as escolas públicas e privadas. No ensino fundamental, apenas 17,2% dos alunos das escolas públicas usam a Internet, ao passo que nas escolas particulares esse número sobe para 74,3%. Mesmo no ensino médio, o percentual de estudantes das escolas públicas com acesso à Internet ainda é muito baixo (37,3%), bem inferior ao constatado nas escolas privadas (83,6%). Contudo, é no ensino médio que

começa a formação técnica do jovem e quando se decidem suas chances de ingresso no mercado de trabalho. A ausência da Internet nessa fase diminui muito as chances de profissionalização.

A eliminação desse *apartheid*, com os projetos de propagação da banda larga, especialmente nas escolas públicas, nos permitiria dar um grande salto de qualidade na área educacional, acelerando o tempo histórico da construção da sociedade do conhecimento no Brasil.

Evidentemente, a educação de qualidade exige, acima de tudo, professores bem pagos, formados e motivados, recursos pedagógicos adequados, instalações apropriadas, envolvimento dos pais com a escola e um ambiente voltado para o aprendizado. Mas o uso de novas tecnologias pode acelerar o processo de melhoria do ensino, seja como ferramenta para a formação de professores e o desenvolvimento de atividades didático-pedagógicas, seja como instrumento de aprendizagem escolar. A tecnologia da informação e comunicação é, portanto, fundamental para a construção da escola do futuro e a democratização das oportunidades de acesso à educação. A inclusão digital massiva das escolas públicas poderá propiciar o salto de qualidade tão necessário ao sistema educacional brasileiro.

Mas não apenas isso. A universalização da educação de qualidade poderá também ampliar consideravelmente as oportunidades para os setores hoje excluídos e, dessa forma, intensificar e ampliar os processos distributivos do Novo Desenvolvimentismo no Brasil.

Assim, a ênfase na obtenção da educação de qualidade e na geração da inovação, inclusive mediante o uso de modernas tecnologias de informação e comunicação, é outra característica marcante do Novo Desenvolvimentismo brasileiro que, embora ainda bastante incipiente, o distingue de outros períodos históricos.

Essas características e singularidades do recente processo de desenvolvimento brasileiro, aqui expostas de modo muito sucinto, nos permitem superar o desafio metodológico e epistemológico de usar um novo conceito, o de “Novo Desenvolvimentismo no Brasil”, que delimita o objeto da nossa tese. Trata-se, como assinalamos na Introdução, de uma categoria que surge da análise da práxis histórica singular do recente processo de desenvolvimento do Brasil e que não incide diretamente sobre o debate teórico relativo ao tema. Evidentemente, não sabemos se esse novo processo, ainda incipiente frente a uma longa história de exclusão e concentração de renda e poder, se consolidará, no longo prazo. Isso será discutido com mais detalhe, no último capítulo deste trabalho acadêmico. Contudo, defendemos que tal processo é, de fato,

historicamente inovador e tem o grande potencial de modificar profundamente o Brasil e lhe dar, em definitivo, o status de país plenamente desenvolvido, nas próximas décadas, concretizando o sonho de velhos e novos desenvolvimentistas.

PARTE I - RAÍZES DO SUBDESENVOLVIMENTO NO BRASIL

A economia brasileira nasceu e se desenvolveu integrada, de forma reflexa, à economia mundial. A empresa agrícola açucareira, estabelecida no Nordeste a partir de meados do século XVI sob a forma de “*plantations*”, fundadas na exploração do trabalho escravo, é a expressão originária dessa “globalização produtiva precoce”, que teria uma influência determinante na configuração da estrutura social do país e do seu padrão de inserção na economia mundial.

O complexo açucareiro já continha, nas suas modalidades de organização, financiamento e comercialização da produção, os germens dos elementos estruturais – a concentração da renda e da riqueza, a exclusão social e a dependência externa – que moldariam a formação da economia brasileira e se reproduziriam, sob diferentes modalidades, ao longo de sua evolução. Era do mercado externo que provinham os recursos e os impulsos dinâmicos para o desenvolvimento da produção e para onde se transferia parte importante da renda e dos efeitos multiplicadores gerados pela atividade açucareira. O caráter escravagista da organização da produção e o monopólio da propriedade agrária reforçavam essa dependência e limitavam a internalização dos resultados da expansão do fluxo de comércio, bloqueando a diversificação da estrutura produtiva e a formação do mercado interno. Sua decadência na segunda metade do século XVII deixou como herança uma pecuária extensiva de baixa produtividade, desenvolvida anteriormente como atividade complementar à produção açucareira, também em decadência e em torno a qual se estabelece, nos espaços por ela incorporados na fase de expansão, uma economia de subsistência escassamente monetizada.¹⁴

O ciclo da mineração, no século seguinte, embora tenha contribuído para expandir o povoamento e a ocupação do território, estimulado a formação de núcleos urbanos e ampliado a economia monetizada, também não foi capaz de induzir e sustentar modificações significativas nos padrões de organização e funcionamento da economia. Nessas condições, o esgotamento do ciclo de mineração, similarmente, deixou como legado, em um espaço geográfico mais amplo, núcleos populacionais dispersos que refluíram para uma economia de subsistência, sem capacidade para gerar, endogenamente, os impulsos para sua expansão. Para Celso Furtado, esses

¹⁴ Cf. FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1995.

processos de formação e desagregação dos complexos açucareiro e mineiro e seus desdobramentos são componentes essenciais da matriz histórica explicativa do subdesenvolvimento brasileiro.¹⁵

A ruptura do pacto colonial e a sucessiva integração da economia às correntes de comércio internacional, com a expansão da cafeicultura e introdução do trabalho assalariado na segunda metade do século XIX, foram passos importantes na constituição do mercado interno e na consequente captura de parte do excedente gerado pela atividade exportadora. Mas não modificaram substancialmente a condição de dependência e vulnerabilidade externa da economia brasileira, nem alteraram significativamente o peso das oligarquias agrárias na estrutura de poder político.

O Tratado de Comércio e Navegação, firmado em 1810 e renovado em 1826 como condição para o reconhecimento da independência, estendeu ao Brasil e ampliou os privilégios que a Inglaterra já desfrutava em suas relações comerciais com Portugal, incluindo o foro especial concedido aos súditos ingleses. No caso brasileiro, no entanto, estavam excluídas os produtos de exportação do país, como o açúcar e o café, de benefícios tarifários compensatórios que eram concedidos aos produtos portugueses. As vantagens concedidas à Inglaterra anularam os estímulos à atividade industrial, que se restringiu praticamente à siderurgia e à construção naval, diretamente protegidas pelo Estado.

Quase como *avant-première* de um filme que assistiríamos mais de uma vez, inclusive em décadas recentes, a liberalização unilateral do comércio e as condições desiguais de intercâmbio geraram déficits crônicos na balança comercial, cobertos por crescente endividamento externo, com cláusulas altamente favoráveis aos credores. O endividamento do Estado – que conduziu à extinção do Banco do Brasil, em 1829 – contribuía para agravar esse processo, reforçando a dominação inglesa sobre a economia brasileira e aprofundando a crise econômica e financeira associada ao declínio do valor das exportações do açúcar e do algodão, que se estendeu até 1850.

As tentativas de desenvolvimento das atividades industriais só viriam a ser retomadas a partir de 1844, com a elevação das tarifas alfandegárias, visando reduzir as importações, aumentar as receitas fiscais e proteger os poucos estabelecimentos fabris existentes. Esse é um período de transformações, marcado pela expansão da economia cafeeira, a aprovação do Código

¹⁵ Idem, idem.

Comercial e a extinção do tráfico negreiro (ambas em 1850), que deixa intocadas as bases de poder político e econômico do latifúndio – principalmente o dos senhores de engenho e proprietários de plantações de algodão, já beneficiados, no início do processo de abertura comercial, de facilidades de crédito e outras vantagens. A Lei de Terras de 1850, ao proibir a cessão de terras por outro meio que não fosse o de compra, constitui, de fato, uma barreira ao acesso de trabalhadores pobres e futuros escravos libertos à propriedade, que desempenhará um papel fundamental na preservação do controle da terra e da mão-de-obra por parte da oligarquia agrária e, conseqüentemente, na determinação de um padrão altamente desigual e excludente de apropriação da riqueza.¹⁶ É ilustrativo o fato de que, praticamente ao mesmo tempo, os Estados Unidos estabeleciam o *Homestead Act*, que assegurava o direito de propriedade a qualquer cidadão que ocupasse e pusesse a produzir um pedaço de terra.

Esse período de expansão do modelo primário-exportador foi marcado por um permanente conflito entre os interesses agro-exportadores e as iniciativas tendentes ao desenvolvimento das atividades industriais, que se expressava na alternância de políticas alfandegárias liberalizantes ou protecionistas. Isso não impediu que em torno da economia cafeeira tenham se desenvolvido algumas indústrias e infraestruturas necessárias à expansão da produção e comercialização do “ouro verde”, ambas com apoio de capitais externos, e ressurgido alguns bancos – inclusive o do Brasil, refundado por Mauá, em 1851. As fases de liberalização comercial com a redução de tarifas de importação para beneficiar os produtores de café, levaram à quebra de muitas empresas, que passaram para as mãos de credores externos.

A partir da reconversão da economia escravagista e do aumento das correntes migratórias de origem europeia, especialmente nas décadas finais do século, ganha impulso o processo de industrialização, cuja origem e dinâmica estão marcadas pelo movimento de expansão e contração da economia cafeeira. A expansão da produção aumenta a demanda de alimentos, bens manufaturados de consumo e de outros itens para a lavoura, criando

¹⁶ As conseqüências desse processo deliberado de mercantilização da terra e preservação do monopólio de sua propriedade marcaram profundamente a estrutura social do campo brasileiro. Quase 150 anos depois, a estrutura agrária continuaria se caracterizando pela enorme desigualdade no acesso à propriedade. Segundo o Censo Agropecuário de 1995/1996, existiriam no país 5.050.307 estabelecimentos rurais, ocupando uma área total de 353.611.247 hectares. A comparação entre os pontos extremos da estrutura fundiária é ilustrativa do grau de concentração e polarização existente. Os estabelecimentos com menos de 10 hectares – são 2.518.628 unidades – ocupam uma área de 7,9 milhões de hectares, inferior à área ocupada por somente 37 estabelecimentos com 100 mil hectares ou mais de superfície, que é da ordem de 8,3 milhões de hectares. A superfície média destes 37 estabelecimentos é de mais de 224 mil hectares, ou seja, mais de 74 mil vezes o tamanho médio do grupo de pequenos estabelecimentos com menos de 10 hectares, que é de apenas 3 hectares. É precisamente neste segmento de pequenos produtores – a que se haveria de adicionar a maior parte da população agrícola excluída do acesso à terra – que se concentram, ontem e hoje, os fenômenos de pobreza relativa e absoluta no campo.

oportunidades atrativas para a utilização dos lucros gerados na produção primária que excedam a capacidade de absorção da própria lavoura, dados os movimentos cíclicos dos preços externos do café. A expansão da indústria se acentua com a primeira guerra mundial (1914/18), com um expressivo aumento do número de estabelecimentos e do emprego, decorrente da compressão das importações e da desvalorização cambial induzidas pelo conflito. Isso, no entanto, não modificou o caráter incipiente do parque industrial, disperso em unidades predominantemente pequenas, com baixa produtividade e carente de capitais para auto-sustentar sua expansão.¹⁷

É somente com a aceleração do processo de industrialização, a partir da grande depressão dos anos trinta e, em particular, nos anos do pós-guerra, que a dependência da indústria dos ciclos de expansão e contração da economia exportadora se reduz e se consolidam os vetores endógenos de dinamização da economia, relativizando o peso da demanda externa na determinação do seu nível e ritmo de expansão.

Esse é um período em que o Brasil passa por profundas transformações econômicas, sociais, políticas e culturais. Entre 1930 e 1980, a economia brasileira foi uma das mais dinâmicas do mundo. Tal dinamismo transformou o sistema de produção, a estrutura social, o mercado de trabalho e a cultura do país, produzindo uma sociedade urbano-industrial de massas. Nessas cinco décadas o Brasil se transforma na oitava economia do mundo, montando uma estrutura industrial complexa, criando um mercado interno significativo e desenvolvendo um aparato estatal com capacidade de gestão e direção da economia, que cumpriu um papel decisivo no processo de industrialização.

Tais realizações se inserem no quadro complexo da luta contra o subdesenvolvimento e o atraso econômico e social no Brasil, travada desde 1930. Uma luta que a partir de 1964 tomou contornos de uma “modernização conservadora”¹⁸, de um capitalismo plutocrático, extremamente dinâmico, que combinava altas taxas de crescimento, concentração gigantesca da riqueza e mobilidade social vertiginosa, concentração de renda e ampliação dos padrões de consumo modernos, com enorme diferenciação social¹⁹.

Ao final do período de industrialização acelerada, apesar dos avanços econômicos e

¹⁷ Entre 1907 e 1920, o número de estabelecimentos industriais saltou de 3.528 para 13.336 e o emprego no setor passou de 150.841 para 275.512 operários. Quase 60% desse aumento ocorreu no período 1915/19, quando foram criados 5.963 novos estabelecimentos. Veja-se PRADO JUNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil*. 19ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1976. Cap. 24.

¹⁸ Cf. TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, José Carlos de. *O Grande Salto para o Caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1985.

¹⁹ MELLO, João Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando. *Capitalismo tardio e sociabilidade moderna*. Campinas: FACAMP – UNESP, 2009. p. 82.

sociais, os resultados apareciam como insatisfatórios frente aos desafios e possibilidades do país. Tendo a percepção crítica do conteúdo conservador do regime implantado em 1964, Celso Furtado, já nos primeiros anos do período militar, falava da conformação de uma sociedade deformada, fraturada entre mundos distintos: o dos magnatas, ricos e privilegiados, que reproduzem estilos de vida de “primeiro mundo”; o da nova classe média produzida pela industrialização, que se vale dos serviços “baratos” que viabilizam um padrão de vida muito superior aos seus pares dos países desenvolvidos; e, por fim, o dos pobres e miseráveis na base da estrutura social²⁰.

A combinação de tamanha diferenciação social, ampliação das desigualdades, segmentada mobilidade social, dinamismo no mercado de trabalho e ampliação dos padrões de consumo, tinha no rápido crescimento econômico a soldagem estrutural e dinâmica que sustentava um certo ordenamento social e amortecia os conflitos sociais sob as condições políticas dadas pelo regime de 1964. Todavia, o elo do crescimento acelerado quebrou-se em meio às mudanças do capitalismo em escala internacional ao longo da década de 1970, colocando em xeque não somente a capacidade de crescimento da economia brasileira, mas as condições internas de apoio aos governos militares.

Nos quadros da “crise da dívida”, o país perdeu a capacidade de crescer rapidamente como no passado e a ruptura econômica e política na passagem dos anos 70 para os anos 80 inaugurou um novo momento na história do país, acirrando as críticas à ordem de 64 pelo fortalecimento das oposições organizadas nos movimentos sociais, no novo sindicalismo, nos novos partidos políticos e, naquele momento, no antigo MDB.

A evolução da economia e da sociedade brasileira ao longo dos anos 80 e 90, com seus contornos políticos e sociais, foi sintetizada por João Manuel Cardoso de Mello e Fernando Novais ao final da década de 1990, de maneira percuciente, da seguinte forma:

“Durante um período relativamente longo, o presente tinha sido melhor do que o passado, e o futuro melhor do que o presente. Mas, progressivamente, a idéia de um futuro de progresso individual vai se esfumando. A sociedade patina, não encontra saídas coletivas que restaurem o crescimento econômico acelerado e a mobilidade social ascendente. E as esperanças vão sendo frustradas uma a uma: as Diretas Já, a eleição de Tancredo, o Plano Cruzado, o Plano Collor. E agora o Plano Real, que, passada a euforia, vai revelando sua verdadeira face. O resultado é um só: a ruptura do elo que ligava, precariamente, é verdade, o esforço produtivo coletivo à luta individual. Com isso, a auto-estima do povo brasileiro declina e a idéia de nação esmaece” (MELLO e NOVAIS, 2009: 101).

²⁰ Conforme a análise de FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Saga, 1969.

De fato, nas duas décadas seguintes ao colapso do final dos anos 70, seja sobre os efeitos do estrangulamento externo nos anos 80, seja por conta da inserção passiva na ordem liberal internacional nos anos 90, o país perdeu o caminho do desenvolvimento econômico. Assim, foram explicitadas as fragilidades da economia brasileira, bem como os traços marcantes do regime instaurado no país a partir de 1964, além, é claro, das heranças sociais do passado que foram progressivamente sendo somadas às novas questões produzidas nos quadros da relativa estagnação econômica. A crescente imobilização do aparato público, a fragilidade fiscal e a apropriação do Estado pelos grandes interesses, talvez sejam a face mais evidente do que podemos ver como um prolongamento do regime militar implantado em 1964 e de seu caráter plutocrático nas décadas de estagnação: antes um Estado autoritário, depois liberal, mas sempre, essencialmente plutocrático²¹. Em tais condições, enormes foram as dificuldades para o encaminhamento das questões fundamentais da vida nacional, a despeito do fim do regime militar e da luta política a partir da abertura democrática.

No plano conceitual, o avanço do processo de industrialização, especialmente a partir das transformações da economia mundial decorrentes da crise dos anos 30, que se cristalizam no pós-guerra, ensejou, no Brasil e na América Latina, um intenso esforço de sistematização sobre a natureza e causas do atraso econômico e do subdesenvolvimento. Esforço cuja característica principal era a centralidade da realidade social – e, portanto, do “histórico” – na construção do marco de análise e interpretação dos processos econômicos. Nessa linha se inserem algumas das principais contribuições à consolidação, sob distintos prismas, do pensamento desenvolvimentista brasileiro: as precursoras obras de Caio Prado Junior, “A Formação do Brasil Contemporâneo” (1942) e “História Econômica do Brasil” (1945); “O Desenvolvimento Econômico do Brasil” (1954) e o clássico ensaio “Dualidade Básica da Economia Brasileira” (1957), de Ignácio Rangel; e o trabalho seminal de Celso Furtado “Formação Econômica do Brasil” (1959) e, posteriormente, sua elaboração teórica em “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento (1961).

No plano regional, com a publicação do *Estudio Económico de América Latina*, em 1949, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), sob o comando de Raul Prebisch, estabeleceu as bases fundamentais de seu pensamento sobre a América Latina, tendo como ponto de partida a idéia de desenvolvimento desigual da economia mundial e da assimetria da

²¹ Cf. MELLO, João Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando. *Capitalismo tardio e sociabilidade moderna*. Campinas: FACAMP – UNESP, 2009. p. 98.

propagação do progresso técnico, visto como a essência do desenvolvimento econômico. Dessa maneira, nos termos da Economia Política da CEPAL, estabelece-se um padrão de organização da economia mundial assentado nas relações entre países centrais industrializados, com estruturas produtivas diversificadas, e países periféricos, caracterizados pela especialização produtiva, integrados à economia internacional como exportadores de bens primários²².

É a partir desses pressupostos básicos que foi aberto o caminho para a elaboração de uma “Teoria do Subdesenvolvimento”, conforme a terminologia empregada de maneira original por Celso Furtado²³. Em *Raízes do Subdesenvolvimento*, Furtado sintetiza com precisão a sua compreensão sobre o subdesenvolvimento e suas raízes:

“No esboço de análise que se segue tentaremos captar o fenômeno do subdesenvolvimento no quadro da história contemporânea: como consequência da rápida propagação de novas formas de produção, partindo de um número limitado de centros irradiadores de inovações tecnológicas, em um processo que tendeu à criação de um sistema econômico de âmbito planetário. Dessa forma, consideraremos o subdesenvolvimento como uma criação do desenvolvimento, isto é, como consequência do impacto, em grande número de sociedades, de processos técnicos e de formas de divisão do trabalho irradiados do pequeno número de sociedades que se haviam inserido na Revolução Industrial em sua fase inicial, ou seja, até fins do século XIX. As relações que se estabelecem entre esses dois tipos de sociedades envolvem formas de dependência que tendem a autoperpetuar-se (...) Sendo assim, infere-se que o subdesenvolvimento não pode ser estudado como uma ‘fase’ do processo de desenvolvimento, fase que tenderia a ser superada sempre que atuassem conjuntamente certos fatores (...) Em síntese, desenvolvimento e subdesenvolvimento devem ser considerados como dois aspectos de um mesmo processo histórico, ligado à criação e à forma de difusão da tecnologia moderna”(FURTADO, 2003: 88).

E prossegue, tratando da questão do desenvolvimento e das mudanças das estruturas sociais.

“O desenvolvimento, além de ser o fenômeno de aumento da produtividade do fator trabalho, é um processo de adaptação das estruturas sociais a um horizonte em expansão de possibilidades abertas ao homem. As duas dimensões do desenvolvimento – a econômica e a cultural – não podem ser captadas senão em conjunto” (FURTADO, 2003: 88).

Em obra anterior, *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Furtado trata de forma notável “o processo histórico do desenvolvimento” esmiuçando o que posteriormente sintetizou

²² Cf. MELLO, João Manuel Cardoso de. *O Capitalismo Tardio*. 11.ed. Campinas: FACAMP, 2009.

²³ RODRIGUES, Octávio. *O Estruturalismo latino americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, CEPAL, 2009.

em *Raízes do Subdesenvolvimento*²⁴. O seu ponto de partida é a economia política clássica, Smith e Ricardo, e a idéia de excedente econômico, definido como a diferença entre consumo essencial e a renda disponível. Também parte da idéia de duas formas básicas de acumulação, quais sejam: um padrão extensivo de acumulação, com a incorporação de novas áreas ao comércio, a expansão horizontal das atividades, que multiplica as trocas, diferencia a sociedade e produz excedentes comercializáveis, e um padrão intensivo de acumulação, tipicamente capitalista.

Para Furtado, o que diferencia o capitalismo de toda a história pretérita da humanidade é que a acumulação de capital é intensiva, antes de tudo, pela ocorrência da Revolução Industrial, do advento do sistema fabril e do setor de bens de produção.

Furtado aponta que o padrão característico de acumulação na América Latina foi extensivo e que, sob formas diversas, manteve-se desde o período colonial na grande lavoura açucareira, no tabaco, no café, no ouro. É o que Caio Prado Júnior afirma quando trata do “sentido da colonização” moderna e da colonização da América portuguesa.

“Se vamos à essência de nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois, algodão e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais do que isto. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras” (PRADO JÚNIOR, 1981: 31-32).

A partir dessas definições amplas, relativas ao excedente econômico e a padrões distintos de acumulação, Furtado observa que um país subdesenvolvido não é somente atrasado, mas, sim, integra o outro lado da moeda do desenvolvimento capitalista. Portanto, nos termos de Furtado, não se trata da existência de países adiantados e atrasados, mas de países desenvolvidos e subdesenvolvidos, que estão submetidos a uma divisão internacional do trabalho que os mantém em posição subordinada.

Nesses termos, somente a industrialização poderia romper com o subdesenvolvimento. Ao estabelecer um padrão intensivo de acumulação, como nos países desenvolvidos, seria possível automatizar o desenvolvimento, romper com a divisão internacional do trabalho e a decorrente subordinação, assim como criar as condições para a liquidação da

²⁴ FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

miséria e para a efetiva constituição da nação²⁵.

De fato, o que se inaugura a partir do início da década de 1930 no Brasil, segundo João Manuel Cardoso de Mello em *O Capitalismo Tardio*, é um processo em que a acumulação passa a se assentar na expansão industrial, em um novo padrão de acumulação, que reproduz conjuntamente a força de trabalho e parte crescente do capital. Um processo restringido, inicialmente, pela estreiteza das bases técnicas e financeiras, incapazes de viabilizar o núcleo fundamental da indústria de bens de produção e, assim, autodeterminar o processo de desenvolvimento industrial, mas que se completarão décadas mais tarde com os esforços do segundo governo de Vargas, assim como no Plano de Metas de Juscelino²⁶.

A luta pela industrialização, portanto, toma a forma da luta contra o subdesenvolvimento. Nas condições do desenvolvimento periférico, a industrialização não poderia ser produzida pelo livre jogo das forças de mercado e dos interesses privados, mas apenas com a liderança do Estado. Frente às questões da industrialização, Sonia Draibe, em *Rumos e Metamorfoses*, observa que as alternativas de desenvolvimento do capitalismo e do avanço da industrialização no Brasil envolviam um “complexo de instrumentos quase indissociáveis, atuando sobre as diferentes áreas de conflitos e articulação de interesses”. Assim, Draibe afirma que:

“... visto como um todo o processo de industrialização, uma das condições para a atualização e mesmo a concretização das tendências de direção seria o controle do Estado, uma vez que só nele se completava a capacidade de articulação dos distintos interesses e do estabelecimento das alianças políticas sobre bases estáveis”(DRAIBE, 1985: 45).²⁷

Em larga medida, os trabalhos relativos à teoria do subdesenvolvimento são produzidos quando a industrialização já era vencedora no Brasil de Vargas e JK. Assim, no caso brasileiro, a questão do subdesenvolvimento foi sendo progressivamente debatida em torno dos resultados da industrialização do Brasil pós – 1960.

Evidentemente, um debate marcado pelos rumos do país a partir do golpe militar de 1964. Com o olhar crítico que sempre o notabilizou, Celso Furtado passa, então, a fazer a crítica

²⁵ Cf. FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

²⁶ Cf. MELLO, João Manuel Cardoso de. *Capitalismo Tardio*. 11.ed. Campinas: FACAMP, 2009.

²⁷ DRAIBE, Sonia. *Rumos e Metamorfoses*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1985. p. 45. Para Draibe, um Estado com certa autonomia de direção pela heterogeneidade de suas bases de apoio, mas com limites dados pelas contradições inerentes aos diversos interesses representados nessa mesma base social.

da economia e da sociedade construídas a partir da industrialização.

Considerando o fato inequívoco de que a industrialização foi adiante no Brasil, afirma que continuamos subdesenvolvidos, tendo em vista que o subdesenvolvimento se caracteriza antes de tudo, por um desequilíbrio social gravíssimo e pela exclusão social das maiorias. Nesse sentido, trata-se de um caso de subdesenvolvimento industrializado²⁸.

A idéia de desenvolvimento em Furtado pressupõe, portanto, uma sociedade minimamente igualitária, entendida como aquela em que foram supridas todas as necessidades básicas de todos.

Tendo em vista o caráter conservador do processo de modernização do país, a partir de 1964, não foi isso que se assistiu no Brasil. Muito ao contrário, avança de forma brutal a diferenciação dos padrões de consumo para alguns, antes que fossem supridas as necessidades básicas da coletividade, entendidas como direitos de cidadania. O modelo de desenvolvimento excludente e concentrador de renda do regime militar acabou por bloquear as possibilidades do avanço de um estilo de desenvolvimento capitalista mais incluyente e igualitário, que pudesse produzir uma sociedade mais homogênea, conforme as experiências dos países centrais no pós-guerra.

Nesses termos, a construção da nação passa pela industrialização, ou seja, por uma base produtiva forte, assim como pela incorporação de valores verdadeiramente modernos, capazes de produzir o mínimo de igualdade social²⁹.

Sob a “ordem de 64”, o bem – sucedido processo de industrialização acabou por não superar o subdesenvolvimento. Por um lado, pelas fragilidades econômicas, que foram explicitadas em face das transformações da economia mundial ao longo da década de 1970: em meio a uma nova revolução tecno-produtiva e às radicais mudanças no campo financeiro internacional, particularmente no que diz respeito à política norte-americana, as fragilidades das

²⁸ Cf. FURTADO, Celso. *Análise do “modelo” brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

²⁹ Como afirmam João Manuel Cardoso de Mello e Fernando Novais, os valores capitalistas (individualismo, utilitarismo etc.) “não devem ser confundidos com o conjunto de valores modernos. Como se sabe, os valores modernos têm outras fontes morais que emergem, de um lado, da Reforma protestante e da Igreja católica, e, de outro, do racionalismo ilustrado, especialmente em suas vertentes radicais. Pensamos, sobretudo, de um lado, no valor do trabalho como um fim em si mesmo, do respeito pelo próprio corpo, da família fundada no companheirismo e na educação dos filhos, da moral sexual rigorista; e, de outro, no valor da autonomia, dos direitos do cidadão, da igualdade real, da educação republicana, do desenvolvimento espiritual, da criatividade e da autenticidade. Historicamente, a modernidade resulta e avança por meio da tensão permanente entre o conjunto de valores mercantis, utilitários, propriamente capitalistas, e o outro conjunto de valores, fundamentados seja religiosa, seja secularmente. Mais ainda: são os valores modernos não mercantis, não capitalistas, corporificados em instituições (a democracia de massas, a escola republicana, as igrejas, a família cristã etc), que põem freios ao funcionamento desregulado e socialmente destrutivo do capitalismo” (MELLO, João Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando. *Capitalismo tardio e sociabilidade moderna*. Campinas: FACAMP – UNESP, 2009. pp.44-45.).

estruturas internas de financiamento e de inovação tecnológica explicitaram-se de forma dramática. Conforme análise de Maria da Conceição Tavares, essas fragilidades persistem porque ao longo do processo de industrialização copiamos tudo, menos o que é essencial em uma estrutura capitalista moderna: formas de organização capitalistas capazes de assegurar um mínimo de capacidade autônoma de financiamento e inovação³⁰. Por outro, porque nos quadros do processo de modernização conservadora, não foram feitas reformas de caráter democrático capazes de produzir uma sociedade mais igualitária (reforma agrária, reforma tributária, reforma urbana, reforma na política social, por exemplo), muitas das quais avançaram nos países desenvolvidos, sobretudo no pós-guerra³¹.

O pensamento econômico expostos nos textos aqui referidos – distintas abordagens articuladas pelo fio condutor do nacional-desenvolvimentismo – constitui o pano de fundo conceitual da análise realizada nesta seção sobre as raízes do subdesenvolvimento brasileiro e a interrupção do processo de transformação produtiva nas décadas perdidas de 1980 e 1990. Esse mesmo marco conceitual serve como referência para a discussão, na seção seguinte, da retomada, sob o governo Lula, do projeto de construção da nação brasileira, no início do século XXI.

³⁰ Exposto dessa forma por MELLO, João Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando, op. cit p. 94. Cf. TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. pp. 209-263.

³¹ Como exposto por Carlos Alonso Barbosa de Oliveira e Wilnês Henrique, “os determinantes da pobreza e da exclusão social não podem ser deduzidos da estrutura econômica (...) Na verdade, os processos políticos, a maior ou menor presença dos interesses das camadas subalternas na atuação do Estado constituem momentos necessários na análise dos determinantes da pobreza”. Assim, afirmam que as razões da pobreza e da exclusão social no Brasil devem ser buscadas a partir de três eixos explicativos básicos: “a maneira como foi encaminhada a questão agrária, a especificidade do mercado de trabalho e a natureza das políticas sociais consideradas em seus traços histórico-estruturais” (OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de; HENRIQUE, Wilnês. “Determinantes da pobreza no Brasil”. In: *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, vol. 4, nº 2, 1990).

Capítulo 1 – Heranças da Industrialização e Crise na Década de 1980

As mudanças no cenário externo, derivadas do crash de 1929 e seus desdobramentos, tiveram um papel importante, mas foram as políticas expansionistas adotadas pela administração Vargas em resposta à forte contração da economia mundial, voltadas para a defesa dos interesses cafeeiros, que indiretamente transformaram as restrições impostas pela crise em vetores ativos da industrialização do país. A audaciosa decisão do governo de adquirir e destruir a produção excedente de café, em um cenário de acentuada queda de preços, contração da demanda externa e forte redução dos fluxos de financiamento externo, foi crucial. Como destaca Celso Furtado “...Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados.”³² Na esteira do *New Deal*, Vargas estenderia e consolidaria esse processo nos anos seguintes, especialmente a partir de 1937, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Vale do Rio Doce, a licença para a Fábrica Nacional de Motores, a modernização da administração pública e um conjunto de medidas nas áreas trabalhista, previdenciária e sindical³³. Surge o projeto de capitalismo nacional, assentado no processo de substituição de importações, cuja fase inicial se estenderia até 1955 e conduziria a uma expressiva expansão e diversificação do parque industrial brasileiro.³⁴

Nesse período são substituídas as importações “fáceis”, deslocando-se para a indústria o eixo dinâmico do processo de acumulação, embora sem lograr ainda as condições técnicas e financeiras para viabilizar a implantação da grande indústria de base, essencial para a reprodução e direcionamento endógeno do processo de desenvolvimento. Como muito bem sintetiza Maria da Conceição Tavares, em seu ensaio de reinterpretação da industrialização

³² Furtado, Celso, *Formação Econômica do Brasil*, capítulo XXXI, Nacional, São Paulo, 1995.

³³ Durante a década de 1930 foram estendidos à maioria das categorias de trabalhadores os benefícios da previdência social, criados seis IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões) e, em 1940, foi estabelecido o salário mínimo. Em 1930, já havia sido criado o Ministério do Trabalho, seguido, em 1931, pela lei que estabeleceu o “sindicalismo oficial”, ligado ao Estado. Em 1939 foi criada a Justiça do Trabalho e em 1943 foi promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que estendeu e consolidou algumas conquistas importantes dos trabalhadores em períodos anteriores (jornada de 8 horas, descanso semanal remunerado, férias, regulamentação do trabalho da mulher e do menor, por exemplo).

³⁴ As circunstâncias históricas nascidas do doloroso processo de resolução da crise dos anos 30 – o avanço das idéias democráticas no pós-guerra, a consolidação do Estado socialista, o reforço do movimento sindical nos Estados Unidos e na Europa e a abertura de novas fronteiras de expansão do capitalismo a partir da onda, então nascente, de inovações tecnológicas da Terceira Revolução Industrial – deram luz a um novo padrão de organização e funcionamento da economia capitalista. Começa um ciclo de expansão que tem na centralidade da ação do Estado – como instância decisória de orientação e coordenação do esforço de desenvolvimento e de organização das relações capital-trabalho e moderação do conflito distributivo – um dos seus elementos basilares. É a era do Estado do Bem-estar, da busca do pleno emprego, da ascensão das massas e fortalecimento das organizações dos trabalhadores, da descolonização, da multipolaridade do poder mundial, da aceleração do crescimento econômico na periferia. É o que Hobsbawm denominou de “anos dourados” do capitalismo, período que se estende do pós-guerra até meados dos anos 70. O projeto brasileiro se insere nesse contexto.

brasileira, “Apoiada neste mercado, prévio e ‘externo’ à indústria, e mediante a transferência de capital-dinheiro, de mão-de-obra e de capacidade para importar (excedentes reais e financeiros gerados pelo setor exportador), é como surge e se desenvolve a indústria maquinizada no Brasil. Esta não passa, pois, como no processo clássico de industrialização, pela via da acumulação originária e posterior transformação da manufatura em grande indústria. Dadas, porém, as próprias condições de formação do mercado interno, surge apenas uma determinada grande indústria, a produtora de bens de consumo e, posteriormente, a indústria leve de bens de produção. Quer dizer, exclui-se de partida, na divisão interna do trabalho, o núcleo fundamental da indústria pesada de bens de produção”.³⁵

A tentativa de romper essas limitações endógenas do processo de industrialização materializa-se, a partir de 1956, com o Plano de Metas lançado por Juscelino Kubitschek, centrado na expansão das indústrias de produção de bens de consumo durável – especialmente material de transporte e material elétrico –, da infraestrutura energética e de transporte e no desenvolvimento das indústrias de base. O Estado intervém fortemente na economia, aparecendo “como substituto da ‘máquina de crescimento privado nacional’ e passando a operar crescentemente nos setores pesados da indústria (é dessa época a constituição de complexos produtores de bens de capital e insumos básicos) e nas operações de financiamento interno e externo da indústria. Ao mesmo tempo, o estado atua como promotor dos investimentos estrangeiro e privado nacional, suprimindo-os de economias externas baratas; fornecendo-lhes subsídios aparentemente indiscriminados, mas na realidade diferenciados; dando-lhes garantias e até permissividade no endividamento (interno e externo)”.³⁶ Em outro de seus ensaios sobre a economia brasileira, Conceição Tavares resume as características centrais que, a partir desse período, assume a trajetória da industrialização: “Na verdade, desde que teve lugar a montagem da indústria de material de transporte e de material elétrico sob o comando do grande capital internacional, passou a ocorrer uma lógica convergente de expansão industrial que conduziu a um padrão de acumulação de capital em que o investimento público é complementar ao investimento privado estrangeiro e arrastam em conjunto o investimento privado nacional.”³⁷

Os impactos e desdobramentos desse processo conduzem a uma forte expansão da indústria de transformação, particularmente intensa no quinquênio 1958/1962, quando o PIB

³⁵ TAVARES, Maria da Conceição. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. 3.ed. São Paulo: Unicamp, 1998a.

³⁶ TAVARES, Maria da Conceição. *Op.cit.*

³⁷ TAVARES, Maria da Conceição. *Ciclo e crise: a dinâmica cíclica da industrialização recente no Brasil*. São Paulo: UNICAMP, 1998b.

setorial atinge uma taxa média anual de 11,8 %, comandando o crescimento da economia – que cresce a um ritmo igualmente elevado, de 9,0% ao ano – e elevando sua participação no PIB total de 22,1%, em 1957, para 27,1%, em 1962.

Os sintomas de esgotamento dos impulsos dinâmicos gerados nessa fase começam a manifestar-se com a redução da taxa de investimentos no biênio 1960/1961 – já refletindo as expectativas dos agentes privados de redução da rentabilidade futura – e o recrudescimento das tensões inflacionárias, que culminarão com a desaceleração da economia em 1963, quando a taxa de crescimento do PIB cai para 0,6% e a indústria de transformação experimenta uma primeira retração (-0,2%). Na ausência de uma política de estabilização consistente – o Plano Trienal (Santiago Dantas-Celso Furtado) foi a única tentativa de combinar estabilização com reformas de base, que fracassou no bojo da crise política e social –, de um novo pacote de investimentos, capaz de abrir novas frentes de crescimento, e de transformações nas estruturas agrárias, que permitissem ampliar o mercado interno e elevar a produtividade média da agricultura, o avanço do processo de substituição de importações esmoreceu. Ele esbarrou no teto imposto pelo estrangulamento externo e pela dimensão dos componentes mais dinâmicos da demanda preexistente, cuja expansão estava limitada pela elevada concentração da renda e pela baixa capacidade de absorção de mão-de-obra dos setores “modernos” da economia.³⁸

O recuo da indústria se repetirá de forma mais acentuada (-4,7%), em 1965, no marco do ajuste recessivo levado a cabo pelo governo militar instaurado no ano anterior, fortemente centrado no controle da inflação a partir da ortodoxia definida pelo Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG (Roberto Campos-Octávio Bulhões), com cortes nos gastos públicos, aumento de impostos, contenção do crédito e redução dos salários reais, que passam a ser reajustados abaixo dos índices de inflação.

Esse ajuste foi seguido, a partir de 1966, por um conjunto de medidas – a expansão do investimento público nos setores de energia e construção civil, a ampliação do crédito ao consumidor e ao setor privado em geral, os estímulos às exportações, a reorganização do sistema financeiro e o “aprimoramento” do sistema de financiamento do setor público, com a introdução da correção monetária – que estimularam a expansão do emprego e o reaproveitamento do

³⁸ Para uma visão mais ampla das características do processo de industrialização substitutiva e dos fatores que levaram ao seu esgotamento nos anos 60, veja-se o estudo clássico de Maria da Conceição Tavares “Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil” (In: TAVARES, Maria da Conceição Tavares. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972). Veja-se também o texto de FURTADO, Celso. *O Brasil pós-milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

excesso de capacidade industrial instalada, aumentaram o consumo de bens duráveis, expandiram a indústria da construção e induziram o crescimento das indústrias ligadas aos setores líderes e dos segmentos produtores de bens não-duráveis.

Somados a um cenário internacional benigno – evolução favorável dos termos de troca, forte expansão do comércio mundial e farta liquidez internacional –, esses fatores ensejariam um novo ciclo de expansão no período 1968/1973, o chamado “milagre brasileiro”, liderado pela indústria de transformação, cujo crescimento médio anual atingiu 13,3%, elevando a participação da indústria no PIB total a 33,1%. Nesse período há uma ampliação “extensiva” do mercado interno – via aumento do emprego com salários reais médios constantes até 1970 –, e um aumento de sua segmentação, em decorrência da redistribuição da renda em favor dos setores de rendimentos médios-altos, que favorece a expansão do consumo de bens duráveis e serviços pessoais, reforçando a liderança das indústrias de material de transporte e material elétrico e estimulando o crescimento de ramos a elas vinculados, como é o caso da indústria metal-mecânica. Também se expandem fortemente as exportações – 24,6%, em média, no sexênio –, particularmente aquelas de produtos manufaturados, que atingem uma taxa média anual de crescimento de 39,5%.

Esse ciclo começa a perder dinamismo com mudanças no cenário internacional –, derivadas do primeiro choque do petróleo, em dezembro de 1973, e da consequente recessão e aceleração da inflação da economia mundial –, e dos desequilíbrios gerados pela própria dinâmica da acumulação interna, marcadamente assimétrica em suas expressões setoriais e com um ritmo de investimento não-sustentável endogenamente, que tendia a criar sobre-capacidade produtiva vis à vis as taxas potenciais de crescimento da demanda dos consumidores e das empresas.³⁹ Esse quadro é agravado pela acentuação do caráter regressivo da estrutura de distribuição da renda devido às políticas de compressão dos salários reais, em 1973 e 1974, incidindo, especialmente, sobre os setores produtores de bens de consumo duráveis, que nos anos precedentes haviam experimentado uma notável expansão.

O governo militar enfrentou os efeitos das mudanças no cenário internacional, lançando o II PND, um vasto programa de investimentos públicos e privados (principalmente nos

³⁹ Veja-se o artigo “Uma economia planejada pela cigarra”, de Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo (In BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Uma economia planejada pela cigarra. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *O Senhor e o Unicórnio*. São Paulo: Brasiliense, 1984). Para Belluzzo, independentemente do aumento dos preços do petróleo, a economia brasileira experimentaria necessariamente uma reversão de sua trajetória de crescimento devido à impossibilidade de manter taxas de investimento tão elevadas sem comprometer a saúde financeira e a rentabilidade das empresas.

segmentos de bens de capital e intermediários), direcionado a sustentar a taxa de crescimento e reduzir as pressões sobre o balanço de pagamentos (derivadas do aumento dos preços internacionais das matérias-primas e produtos manufaturados), através de programas de substituição de importações e estímulos às exportações, financiando os déficits correntes com endividamento externo. Põe-se em marcha um novo bloco de grandes investimentos em infraestrutura, bancados com recursos externos, incluindo, entre outras iniciativas, a construção de Itaipu, o financiamento de Sobradinho, a exploração do ferro em Carajás, a implantação do Terceiro Polo Petroquímico, o Acordo Nuclear com a Alemanha e a abertura da exploração do petróleo (contratos de risco).

O II PND, marcado pela euforia do auge do ciclo e por um voluntarismo que subestimou o novo cenário internacional, permitiu sustentar o crescimento econômico, ainda que em patamares inferiores aos previamente vigentes – devido à desaceleração do crescimento industrial – e aumentar a taxa de investimentos da economia, apesar do notável impacto da alta dos preços internacionais⁴⁰, embora tendo que abrir mão, a partir de 1976, de suas metas mais ambiciosas. O país começa a assistir a deterioração das contas externas e das finanças públicas.

Com o agravamento da conjuntura internacional, a partir de 1979, em função do segundo choque do petróleo e da significativa elevação das taxas de juros internacionais⁴¹, derivada das políticas adotadas pelo FED para fortalecer o dólar, a situação se complica enormemente. A resposta inicial do governo, mais uma vez, foi retomar a política expansionista – inclusive intensificando o processo de modernização da agricultura, com forte impulso à mecanização, visando a expansão e diversificação das exportações agrícolas⁴², apesar do cenário internacional francamente desfavorável, inclusive devido à recessão da economia norte-americana, que se estenderia até 1982.

⁴⁰ Com a alta dos preços do petróleo – que incidem sobre uma estrutura industrial e um padrão de consumo com elevado coeficiente de utilização de combustíveis fósseis – os termos de intercâmbio externo se degradaram extraordinariamente. Segundo Celso Furtado, em 1974 “a baixa em dois anos foi de 21%, o que significava uma perda do PIB da ordem de 1,5%”. (FURTADO, Celso. *O Brasil pós-milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. p. 44).

⁴¹ A taxa de juros incidente sobre a dívida externa líquida passa de 10,9%, em 1978, para 13,3%, em 1979, e atinge 19,6% em 1981. No mesmo período, o preço do barril do petróleo salta sucessivamente de US\$ 12,4 para US\$ 17,1 e alcança US\$ 34,4 em 1981. Veja-se a respeito o texto de Francisco L. Lopes “A crise do endividamento externo: alguns números e suas consequências” (In: ARIDA, Pérsio (Org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982).

⁴² O processo de modernização da agricultura brasileira já vinha se acelerando desde o início da década de 70, sem, porém, modificar o caráter regressivo da estrutura agrária. Pelo contrário, a “reforma agrícola aprofundou a concentração da terra e do capital, reduziu a capacidade de geração de emprego no campo e criou novas formas de sobre-exploração da força de trabalho, amplificando o movimento de urbanização da população e ampliando, também nas áreas metropolitanas, os problemas de exclusão e marginalização social.

A manutenção de uma política expansiva em um contexto de aguda deterioração das relações de troca, que só parcialmente foi compensada pelo forte aumento das exportações, e de expressiva elevação dos custos do financiamento externo gerou significativos déficits nas transações correntes, produziu um crescimento explosivo da dívida líquida externa e, ao mesmo tempo, levou ao recrudescimento das tensões inflacionárias.

A elevação da taxa de juros incidente sobre a dívida líquida e o aumento dos preços do petróleo produziram impactos demolidores na economia brasileira. Entre 1978 e 1981, a dívida líquida, excluindo os débitos de curto prazo não registrados pelo Banco Central, aumentou espetacularmente – 70,6% –, atingindo 53,9 bilhões de dólares, mais que duplicando o valor das exportações em 1981 – US\$ 23,3 bilhões. As importações de petróleo – cuja elasticidade era alta em relação ao crescimento do PIB, mas baixa em relação aos preços externos devido ao caráter altamente dependente do petróleo da matriz industrial e de transportes construída a partir do Plano de Metas –, aumentaram 158,5%, passando de US\$ 4,1 bilhões, em 1978, para US\$ 10,6 bilhões, em 1981, absorvendo 45,5% das receitas de exportação nesse ano. Isso e a conta de juros (US\$ 9,2 bi em 1981) consumiam mais de 82% das receitas de exportação, impondo sérias restrições à capacidade de importação do país.

Dadas as crescentes dificuldades para obtenção de novos empréstimos de médio e longo prazo, devidas inclusive ao novo papel dos bancos privados no sistema de financiamento internacional⁴³, o fechamento do balanço de pagamentos implicou perda de reservas e aumento dos influxos de créditos de curto prazo em condições onerosas. O estrangulamento externo inviabilizou a sustentação do crescimento, levando, em fins de 1980, à adoção de medidas de caráter contracionista. Estas e o ulterior agravamento do quadro externo conduziram a economia a uma forte retração no triênio 1981/83 – o PIB total acumula nesse período um recuo de 6,3%, puxado pela indústria de transformação, cujo produto diminuiu 15,8%. Depois de um breve interregno, que dura de 1984 a 1986, quando a acentuada recuperação da produção industrial favorece um expressivo crescimento do PIB – 22,8%, no acumulado do período –, a economia

⁴³ O novo esquema de financiamento internacional desenvolvido a partir da reciclagem dos “petrodólares” deslocou para os bancos privados, onde os países superávitários depositavam seus excedentes de divisas em aplicações predominantes de curto prazo, a função de emprestadores aos países deficitários, transformando-os em intermediários entre os países da OPEP e os devedores do terceiro mundo, sem que, no entanto, assumissem, como contrapartida, o papel de emprestadores de última instância. Esse esquema embutia dificuldades para suprir as necessidades de longo prazo dos países em desenvolvimento, que se agravaram durante a crise, com as moratórias do México e da Argentina, em 1982. Dionísio Dias Carneiro, “O terceiro choque: é possível evitar-se a depressão?”, In: ARIDA, Pêrsio (Org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural* – o Brasil diante da crise. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, e também o texto de André Lara Resende, “A ruptura no mercado internacional de crédito”, na mesma publicação.

volta a desacelerar e, a partir de 1988, ingressa em um novo ciclo depressivo, que se estenderá até 1992.

A inflação, que desde 1973, com os sucessivos choques externos, tinha ingressado em uma fase ascendente, salta para novos patamares em 1979 e 1983, disparando a partir de 1987 e atingindo, no final da década, níveis extremamente elevados – 1.432% anuais, em média, no triênio 1988/1990.⁴⁴ A taxa média anual de inflação – que nos trinta anos precedentes tinha se situado em torno a 33,8%, com a economia se expandindo a um ritmo médio de 7,3% ao ano – salta para 354,8% entre 1981 e 1990 e a taxa de crescimento do PIB real cai para inexpressivos 1,6% anuais, com a consequente estagnação da renda por habitante do país. Com os preços fora de controle, o país mergulha em uma espiral hiperinflacionária que se estenderia até junho de 1994, quando alcança seu clímax.

O modelo de financiamento da economia que se consolida ao longo dos anos 70, altamente dependente dos recursos externos e da mediação estatal – em torno de 30% do investimento total era realizado pelo Estado, que ainda subsidiava o setor privado, diretamente ou através de crédito e de estímulos fiscais, em um montante que representava, em 1980, 7,6% do PIB⁴⁵ – é fortemente afetado pela crise externa. A interrupção, em 1982, dos fluxos de financiamento externo limita extraordinariamente a capacidade de investimento do Estado e acelera o crescimento da dívida pública. Esse processo de fragilização das finanças públicas é amplificado pelos efeitos dos movimentos especulativos nos mercados de títulos públicos, pela “estatização” da quase totalidade do componente privado da dívida externa e pelo impacto da aceleração inflacionária. A redução da receita tributária nos anos seguintes, em função da estagnação da economia, o pagamento do serviço da dívida – em torno a US\$ 10 bilhões, por ano – e o fracasso das tentativas de reativação e estabilização da economia submergem o Estado em uma grave crise fiscal e financeira e reduzem drasticamente sua capacidade de investimento e de articulação e coordenação dos processos econômicos.

⁴⁴ A hipertrofia dos mecanismos de intermediação financeira, associadas ao sistema de refinanciamento da dívida pública, contribuiu decisivamente para a aceleração da inflação na década de 1970, pressionando para cima as taxas de juros e as necessidades de liquidez das empresas e realimentando o crescimento da dívida interna pública. Por outro lado, o aumento da dívida externa e a necessidade de esterilização dos empréstimos contraídos pelas empresas reforçavam os mecanismos de auto-expansão da “ciranda financeira”, reinterando sua lógica especulativa, que se beneficiava da proteção contra a inflação assegurada pela correção monetária dos títulos públicos. Veja-se a respeito o artigo de Maria da Conceição Tavares e Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, “Notas sobre o processo de industrialização recente do Brasil”, In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; CoutinhoR. (org.). *Desenvolvimento Capitalista no Brasil, Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

⁴⁵ Em 1973, o volume de subsídios ao setor privado representava 3,0% do PIB, aumentando sucessivamente para 5,3% em 1976, e 6,1%, em 1979. Com a crise, esse montante foi sendo progressivamente reduzido.

A crise da dívida externa marca o fim ciclo de industrialização iniciado na era Vargas e intensificado no pós-guerra, baseado em um modelo de acumulação que tinha como eixos centrais a presença ativa do Estado, na provisão de externalidades e financiamento ao setor privado e na produção de bens de capital e insumos básicos para o desenvolvimento da plataforma industrial; a aliança com o capital estrangeiro, via parcerias e políticas de atração e estímulo à implantação das grandes corporações transnacionais em setores estratégicos para o crescimento; e o financiamento externo como peça chave para a viabilização dos blocos de investimento que, em fases sucessivas, alimentaram a expansão da economia desde o pós-guerra.

Esse modelo expandiu e diversificou a base produtiva da economia brasileira, implantando um parque industrial complexo e relativamente integrado, que elevou o país à condição de 8ª potência econômica mundial. Mas a industrialização, ao não ser acompanhada de transformações dirigidas a reduzir a heterogeneidade da estrutura social, estabelecer um padrão auto-sustentável de financiamento da economia e implantar um núcleo endógeno de produção e difusão tecnológica capaz de alimentar o processo de acumulação de capital, teve um impacto limitado na modificação do padrão histórico de inserção internacional do país. Como no passado, a “restrição externa” continuaria a constituir a mais séria debilidade do arcabouço macroeconômico do país e vetor das crises que, desde a Colônia, periodicamente golpeiam a economia nacional.

Como se verá depois, o Brasil fecharia o século XX ainda fortemente dependente das exportações de commodities e de recursos externos para fechar o balanço de pagamentos, enfrentando limitações relevantes em sua capacidade para importar e sujeito a crises cambiais derivadas de sua vulnerabilidade externa, agora matizada pelos tons fortes da hegemonia dos mercados financeiros que caracteriza a evolução do capitalismo mundial pós-Bretton Woods.

Capítulo 2 – Globalização e Inserção Subordinada

2.1. As Mudanças na Ordem Econômica Internacional

O último quartel do século passado é um período de intensas transformações no cenário internacional, impulsionadas pelos impactos derivado do amadurecimento do novo paradigma tecnológico configurado no pós-guerra e da expansão dos fluxos internacionais de capital financeiro, ocorrida a partir da desregulamentação dos mercados financeiros mundiais, nos anos 80, na esteira das políticas adotadas pelo governo norte-americano nos anos precedentes para fazer frente aos desajustes provocados pela ruptura do padrão-dólar e seus desdobramentos, no início da década de 1970⁴⁶.

Informática, automação, biotecnologia, telemática, novos materiais e novas formas de gestão dos sistemas produtivos vão sendo crescentemente incorporadas aos processos econômicos, redesenhando as relações entre as nações e as relações sociais básicas no mundo da produção. Essa “terceira revolução industrial e tecnológica”⁴⁷ vai revelando que a economia do futuro é uma economia da rapidez e da agilidade nas informações, uma sociedade pós-industrial de serviços e do conhecimento. O aumento da produtividade é espetacular, as escalas de produção atingem um novo patamar, impulsionam a conformação de macromercados e configuram novos padrões de concorrência internacional.

A globalização é um aprofundamento do processo de internacionalização, concentração e centralização do capital. As grandes empresas transnacionais e oligopolistas aumentam seu peso relativo na economia globalizada, acelerando os processos de fusões e incorporações de empresas locais. Há uma centralização financeira e tecnológica, no interior mesmo das grandes corporações, acompanhada por uma estratégia de regionalização produtiva e comercial.

Os macromercados, como o NAFTA e o Mercado Comum Europeu, em menor escala o MERCOSUL e outras experiências similares, são parte dessas novas exigências de regionalização da produção e do comércio exterior, associadas à centralização e concentração

⁴⁶ TAVARES, Maria da Conceição. *A economia política do Real*. Brasília: Câmara dos Deputados, agosto de 1997. Também publicado em MERCADANTE, Aloizio (org.). *O Brasil pós-Real – a política econômica em debate*. Campinas: Unicamp, 1998.

⁴⁷ COUTINHO, Luciano. A terceira revolução industrial e tecnológica – as grandes tendências de mudanças. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, nº 1, agosto de 1992.

crescente do capital, da acumulação financeira e do progresso técnico⁴⁸. Não por acaso se intensificam, nesse período, as pressões do governo norte-americano para o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que transformaria a América Latina em uma espécie de extensão do espaço econômico dos Estados Unidos.

O processo de globalização financeira que se intensifica paralelamente a essas transformações na estrutura e dinâmica da produção, dos investimentos e do mercado, conforma um novo padrão de acumulação em que a crescente autonomia e hegemonia dos componentes financeiros, vis à vis a economia real, desloca o eixo das decisões ligadas à direção e magnitude dos fluxos de capital internacional – que passam a privilegiar a obtenção de lucros patrimoniais e especulativos em operações nos mercados financeiros e cambiais. Ao mesmo tempo, introduz na economia mundial um elemento de instabilidade resultante da notável expansão dos volumes de capital que circulam em escala mundial com absoluta liberdade de movimentação, mercê das políticas de desregulamentação geradas pelo centro hegemônico e impostas tanto à periferia desenvolvida do mundo capitalista como aos chamados “mercados emergentes”.

Esse modelo de acumulação tem suas raízes nas políticas de liberalização e desregulamentação econômica e financeira adotadas pelos Estados Unidos na década de 70, a partir da ruptura unilateral do acordo de Bretton Woods, que foram sacralizadas pelas administrações Reagan e Thatcher⁴⁹ e difundidas em escala planetária nas décadas seguintes. Essas mudanças foram potencializadas pela política monetária praticada pelo Federal Reserve (FED), sob a direção de Paul Volker, com sucessivos choques de juros no período 1979/1982, que conjuraram a ameaça de deslocamento do dólar como padrão monetário internacional.

Diversos vetores concorrem para essas transformações. Os mais evidentes, da perspectiva dos Estados Unidos, foram a redução dos lucros corporativos e o acirramento do

⁴⁸ CHESNAIS, Francois. *La mondialisation du capital*. Paris : Syros, 1994.

⁴⁹ Luís Fiori chama a atenção para o fato de que a onda neoliberal, embora creditada à administração Thatcher, teria começado antes. “No campo acadêmico e político, a inflexão neoliberal começou nos anos 60, durante o primeiro governo Nixon, e o mesmo aconteceu no campo diplomático e militar. Os principais responsáveis pela política econômica internacional do governo Nixon – como George Shultz, William Simon e Paul Volcker – já defendiam, naquela época, o abandono americano da paridade cambial do Sistema de Bretton Woods, a abertura dos mercados e a livre circulação dos capitais. E todos tinham como objetivo estratégico o restabelecimento do poder mundial das finanças e da moeda norte-americana, ameaçados pelos déficits comerciais, e pela pressão sobre as reservas em ouro dos EUA, que aumentaram na segunda metade da década de 1960. Mais tarde, depois do fim do “padrão-dólar”, em 1973, e dos primeiros passos da desregulação do mercado financeiro norte-americano em 1974, ainda no governo democrata de Jimmy Carter, foi Paul Volcker e sua estratégia de estabilização do dólar, de 1979, que foram o verdadeiro *turning point* monetarista da política econômica norte-americana. Antes da vitória republicana de 1980 e da transformação de Ronald Reagan em ícone da reação conservadora nos Estados Unidos. Na própria Inglaterra, a “virada neoclássica” da política econômica começou antes da eleição da senhora Thatcher, durante o governo do primeiro ministro James Callaghan, depois da crise cambial de 1976.” (Cf. FIORI, José Luís. A Senhora Thatcher e Lord Keynes: fatos e mitos, *Agência Carta Maior*, 20/05/2009).

conflito distributivo, o choque de preços do petróleo⁵⁰ e seus desdobramentos inflacionários, a recessão do biênio 1974/1975 e os desafios postos pelo crescimento japonês e pelo avanço do chamado “socialismo real” e, de modo geral, das forças progressistas em diversas partes do mundo, inclusive na América Latina. A consequente busca de novas frentes de expansão do capital, em um movimento pendular de signo oposto ao intervencionismo estatal do pós-guerra, abriu a caixa de Pandora da restauração neoliberal e viabilizou a recomposição da hegemonia norte-americana.

O novo padrão de acumulação que emerge desse processo se assenta sobre dois eixos articulados, que vão modelar a economia mundial durante praticamente três décadas: i) a auto-regulação do mercado, estruturada sobre a liberdade irrestrita dos movimentos internacionais do capital financeiro, a fragilização da regulação e fiscalização das operações financeiras internas e externas, a absolutização da centralidade do capital – e do privado sobre o público – em todas as dimensões da vida econômica e a minimização do papel do Estado na promoção do desenvolvimento, regulação das relações de trabalho e proteção social dos trabalhadores; e ii) a prevalência da lógica financeira, a partir de uma expansão sem precedentes da liquidez e do crédito e da autonomização – não desconexão – do processo de reprodução do capital na esfera financeira vis à vis a dinâmica da economia real.⁵¹

É extraordinária a expansão e sofisticação do sistema financeiro mundial, especialmente a partir da segunda metade dos anos 80, e sua integração a escala global. Desenvolveram-se mercados secundários para negociação de passivos, multiplicaram-se instrumentos de securitização de ativos e de diluição de riscos em mercados futuros, eliminaram-se diferenciações entre bancos comerciais e de investimentos. Esses instrumentos, que

⁵⁰ A OPEP foi criada em 1960, para defender os países exportadores das pressões sobre os preços exercidas pelas grandes empresas que monopolizavam a produção, refino e distribuição do petróleo, conhecidas como as “sete irmãs” (Esso, Shell, Chevron, Texaco, Gulf, Móbil e BP). Mas só passa a atuar com maior efetividade a partir da intensificação do conflito árabe-israelita, particularmente da Guerra do Yom Kippur, em 1973. O preço do barril de petróleo, que até 1970 oscilava dentro de uma faixa de até US\$ 2,00, no primeiro choque de preços, em 1973, salta para US\$ 10; no segundo choque, em 1979, atinge US\$ 30, oscilando posteriormente, como regra geral, entre US\$ 10 e US\$ 40, em função das variações na produção. É somente a partir de fins de 2004 que esse padrão foi alterado, com a expansão das operações especulativas no mercado a termo, que elevou os preços de maneira sustentada, até meados de 2008, a níveis próximos a US\$ 150.

⁵¹ Como sintetiza Maria da Conceição Tavares, em artigo recente, “A financeirização da riqueza passou a ser, desde a década de 1980, um padrão sistêmico globalizado em que a valorização e a concorrência no capitalismo operam sob a dominância da lógica financeira”. Cf. TAVARES, Maria da Conceição - “A crise financeira atual”, Portal da Fundação Alexandre de Gusmão. (<www.funag.gov.br>), 30/04/2009. Sobre o mesmo tema veja-se também ZARIFIAN, Philippe. “Uma crise inédita do capitalismo, tanto em suas características quanto em sua gravidade: análise e perspectivas”. In: *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 23, nº 65, 2009, e os textos de François Chesnais incluídos no “Primeiro Dossiê de Textos Marxistas sobre a Crise Mundial”, organizado pelo Grupo de Pesquisa para o Desenvolvimento Humano do Programa de Estudos Pós-graduados em Economia Política – Sociedade Brasileira de Economia Política – SEP (Disponível em: www.pucsp.br/pos/ecopol/downloads/dossie_crise.pdf).

supostamente fortaleceriam o sistema financeiro, na prática introduziram novos elementos de instabilidade e incerteza. O capital financeiro se desterritorializou e passou a operar em um mercado global, capilarmente interligado e com níveis de alavancagem crescentes.

Tudo isso subordinou o movimento de capitais e a disponibilidade de crédito e de liquidez em qualquer parte do mundo a uma lógica financeira centralizada, que operava como correia de transmissão das turbulências em mercados locais ao conjunto do sistema. Não é de estranhar, então, que a evolução da economia mundial, especialmente a partir de 1987, tenha estado marcada por uma sucessão de crises – com elevados custos econômicos e sociais para os países de menor desenvolvimento relativo – evidenciando o caráter estruturalmente instável e carregado de incertezas e inseguranças do novo ordenamento econômico mundial. Instabilidade cuja dramática face real ficaria evidente na crise deflagrada pela correção da bolha imobiliária norte-americana, já na primeira década do século XXI, abalando o sistema financeiro internacional e jogando a economia mundial na mais grave recessão pós – 1930.

A interação entre esses vetores econômicos e financeiros, mediada pelos movimentos, na esfera geopolítica, de recomposição da hegemonia norte-americana e estabelecimento de instrumentos de governança internacional adequados ao “admirável mundo novo” da globalização, pôs em marcha um processo de reestruturação da economia mundial, que conduziu a mudanças relevantes no status dos estados nacionais e a uma hierarquização crescente das instituições e instrumentos monetário-financeiros no processo de decisões macroeconômicas.

O deslocamento das funções de regulação da economia do Estado para os mercados financeiros – e conseqüentemente para os administradores e operadores do capital financeiro – como decorrência da desregulamentação financeira, reduziu o mundo a uma série de mercados liberalizados e desregulamentados a serem conquistados. A contrapartida dessa transformação é a subordinação das políticas públicas de emprego, de crescimento econômico, de desenvolvimento social, de investimentos – ao objetivo de integrar e adequar as economias nacionais à economia globalizada⁵².

Na esfera política, essas transformações dão lugar ao estabelecimento de uma ordem mundial unipolar, produto da reafirmação da hegemonia norte-americana, fundada em uma estratégia de cunho militar – a corrida armamentista – mas viabilizada pelas políticas de

⁵² Cf. PETRELLA, Riccardo, “Towards a ‘sustainable’ global welfare society”, documento apresentado no seminário , “Democracy and Sustainability” no marco da “4th W.A. Visser’t Hooft Memorial Consultation” realizada pelo “The Ecumenical Institute Bossey, Céligny, Suíça, junho de 1999.

liberalização dos movimentos de capital que impulsionaram a globalização financeira, da qual os EUA foram os principais beneficiários nas duas últimas décadas⁵³.

A globalização gera, neste sentido, restrições adicionais às margens de manobra dos Estados Nacionais dos países periféricos, submetidos crescentemente ao centro hegemônico e ao poder das instituições multilaterais por ele modeladas. Os organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional passam a ter papéis cada vez mais importantes, “coordenando” os ajustes estruturais e “legitimando” a consistência das políticas macroeconômicas nacionais perante o poderoso sistema financeiro internacional globalizado. A Organização Mundial do Comércio impõe uma nova institucionalidade para as regras de comércio exterior, aumentando a capacidade de pressão e as exigências das grandes potências econômicas, em particular os Estados Unidos, sobre os países em desenvolvimento. Abertura comercial radical e unilateral, reconhecimento rigoroso de patentes e ameaça de sanções comerciais passam a cumprir um papel decisivo na dinâmica do comércio internacional.

Este processo é acompanhado pela ofensiva ideológica da inevitabilidade das “reformas e da “modernização” como parte do pensamento único construído na pretensa racionalidade do mercado. O discurso liberal radical avançou em todas as frentes, impulsionado quotidianamente pelos poderosos meios de comunicação de massas: a eficiência e competitividade só serão alcançadas com as privatizações e a abertura econômica; a classe média e os consumidores serão amplamente favorecidos com o acesso aos importados; o Estado mínimo é o caminho para se exigir menos impostos do contribuinte e permitir que as livres forças do mercado assegurem o desenvolvimento; só terá lugar na sociedade quem for eficiente e competitivo. Os novos métodos de gestão e participação nos resultados vão ganhando espaço no dia-a-dia das empresas e promovendo a nova pedagogia da competição. E o neoliberalismo vai se impondo como “pensamento único” e inevitável⁵⁴.

Ao contrário do que ocorreu no período que vai do pós-guerra até meados dos anos 70, essa nova fase de expansão do capitalismo volta a aprofundar as assimetrias entre os países mais avançados e a maior parte das economias subdesenvolvidas ou em desenvolvimento. A imposição da agenda neoliberal vulnerabiliza essas economias, comprometendo uma trajetória de crescimento sustentado e duradouro. Ampliam-se, em consequência, as desigualdades internacionais, fenômeno que se reproduz no interior de cada país. Os nichos de inserção

⁵³ TAVARES, Maria da Conceição. *A economia política do Real*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997.

⁵⁴ ANDERSON, Perry. *Pós-neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

moderna na economia global, quando ocorrem, são acompanhados pela ampliação do “apartheid social” e pela desarticulação das formas de produção mais tradicionais e menos eficientes⁵⁵.

A exceção, dentro desse processo de reestruturação da economia mundial, é a emergência da China – cujo processo de modernização seguiu um modelo diferente, híbrido – e, especialmente, a complementaridade que se estabelece entre ela e a economia norte-americana. Essa aliança, soldada pela abertura comercial e o capital estrangeiro, foi implementada a partir das reformas econômicas aprovadas no 11º Congresso do Partido Comunista Chinês, em dezembro de 1978, e ampliadas no Congresso seguinte, em 1984, e é peça chave na viabilização do padrão de acumulação construído nas últimas décadas. Embora outros países tenham emergido nesse período – a Índia, por exemplo, com seu território concentrando os serviços de informática e produção de software deslocados do mundo desenvolvido –, a China constituiu talvez a principal frente de expansão capitalista a partir dos anos 80, com um crescimento três vezes maior, em termos médios, do que o dos Estados Unidos e da economia mundial, sustentado por uma elevadíssima taxa de investimento, de quase 40% do PIB, que significou a incorporação de milhões de trabalhadores “baratos” ao processo produtivo⁵⁶ e o deslocamento para o seu território das grandes corporações transnacionais.

No entanto, para os países em desenvolvimento que se integraram ao movimento de globalização financeira de forma reflexa e subordinada, esse novo papel da China não alterou as assimetrias na distribuição dos benefícios da modernização e do novo ordenamento econômico mundial. Para eles, a década de 1990, como a anterior, foi, em geral, perdida em termos de crescimento e de melhoramento das condições de vida e de trabalho da população.

⁵⁵ TAVARES, Maria da Conceição. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994.

⁵⁶ Como sintetiza Francisco de Oliveira (“Crise Financeira”. In: *Carta Maior*, São Paulo, 01/04/2009): “Nos últimos vinte anos, o capitalismo mundial experimenta uma violentíssima expansão: 800 milhões de trabalhadores foram transformados em operários entre a Índia e a China, e em todos os países do vastíssimo arco asiático. Ficaram de fora nessa verdadeira revolução capitalista, a África, como sempre, e praticamente toda a América Latina. ...Uma ampliação quase sem precedentes na história mundial das fronteiras da mais-valia. Descentralidade do trabalho? Vade retro! Com certeza, quem escreve e quem lê estão calçando um tênis e usando um relógio digital produzidos nessa nova fronteira. Isto quer dizer em teoria do valor que o custo de reprodução da força de trabalho nos países que importam tais bens de consumo foi drasticamente reduzido, sem a contrapartida de um aumento do salário monetário das suas classes trabalhadoras” In *Carta Maior*, 01/04/2009. Posição similar é referida por François Chesnais (A lógica de uma crise anunciada. *Le Monde Diplomatique*, 12/11/2007. Disponível em: <<http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=82&PHPSESSID=1c600c9cdba67244676ea7f7398227ad>>. Acesso em 01/10/2010), comentando as colocações feitas por Michel Aglietta e Laurent Berrebi no livro “*Désordres dans le capitalisme mondial*”: “Com algum atraso, a plena integração da China à economia mundial – e, em menor grau, da Índia – provoca uma tomada de consciência dos efeitos planetários que ela acarreta para os assalariados. Que efeitos? Os da competição direta entre os trabalhadores, em razão da “duplicação da oferta de trabalho global”, como o “excesso estrutural de mão-de-obra” que ela cria no seio de uma economia mundial liberalizada e desregulamentada. Isso permite que as empresas “façam incidir sobre os assalariados o essencial do ajuste às novas condições de concorrência”.

2.2. A Inserção do Brasil na Nova Ordem Econômica Internacional

A América Latina foi a região do mundo que, já partir de meados dos anos 80, aplicou com maior rigor e intensidade políticas de ajuste e reforma econômica, já apregoadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que seriam sistematizadas no que, posteriormente, se passou a chamar de “Consenso de Washington”.⁵⁷ Por meio delas, diversos países cimentaram sua integração à dinâmica do processo de financeirização/globalização da economia mundial e redesenharam suas instituições e seu sistema produtivo interno. O Brasil não foi uma exceção a essa regra, ainda que sua adesão à onda neoliberal tenha sido tardia.

2.2.1. Antecedentes

Os processos de abertura comercial e financeira e de desregulamentação da economia, que marcam o início do experimento neoliberal no Brasil, foram lançados pela administração Collor, em 1990, com a abertura da conta de capitais do balanço de pagamentos e a redução das tarifas de importação. Porém, a experiência desastrosa de política econômica da equipe de Zélia Cardoso de Mello, associada à força política e parlamentar da oposição de esquerda e ao dinamismo dos movimentos sociais, constituíram um poderoso obstáculo à tentativa do governo Collor de implantar a agenda neoliberal no Brasil. Essa resistência teve também, no plano econômico e social, uma motivação mais profunda, que é a complexidade da estrutura produtiva e o peso dos interesses em conflito. O Brasil é grande, economicamente diversificado e complexo demais para se ajustar com facilidade às exigências da agenda neoliberal e a um papel subordinado e passivo frente à globalização. A CPI e o impeachment de Collor, acompanhados de uma ampla mobilização popular, além da própria CPI do Orçamento (que colocou na defensiva as forças políticas conservadoras), contribuíram decisivamente para atrasar a implantação da agenda neoliberal no Brasil.

O governo de Itamar Franco foi marcado pela instabilidade, disputa e ambiguidade diante da agenda de reformas conservadoras. Um governo formado em condições políticas muito

⁵⁷ Trata-se de um conjunto de recomendações de uma reunião realizada naquela cidade em novembro de 1989, convocada pelo Institute For International Economics, e da qual participaram funcionários do governo norte-americano, do FMI, do BID e do Banco Mundial, e alguns economistas latino-americanos, convidados para expor a experiência de “ajuste estrutural” em seus países.

específicas, em fim de mandato, com várias equipes econômicas fracassadas e muito heterogêneo na sua configuração política. Sua grande realização foi a implementação do Plano Real, concebido a partir da mesma matriz teórica dos programas de estabilização e ajuste que já vinham sendo aplicados na América Latina, sob a inspiração do FMI, a partir do final dos anos 80. O modelo de estabilização continha uma inovação criativa e relevante, na forma de desindexação da economia, com a adoção da Unidade Real de Valor (URV), mas, com o em outras experiências, fundamentou-se na articulação entre aumento acelerado das importações e absorção de recursos externos. A âncora cambial esteve, ao longo desse processo, associada a uma política monetária de juros elevados. Entretanto, o Plano Real foi exitoso em seu esforço de estabilização monetária e construiu uma decisiva base social de apoio político ao governo FHC, eleito em 1994.

A agenda neoliberal, em sua concepção mais ampla, foi retomada por aquele presidente que, especialmente em seu primeiro mandato, impulsionou, de forma acelerada, as reformas econômicas destinadas a estabelecer a primazia absoluta do mercado e remover as restrições à inserção do país no processo de globalização: abertura comercial ampla e irrestrita, acentuada pela sobrevalorização da taxa de câmbio; remoção das restrições à livre movimentação do capital estrangeiro; privatização das empresas e serviços públicos e fragilização da capacidade de regulação e apoio ao crescimento do Estado, com mudanças conceituais sobre seu papel na economia e a criação de agências reguladoras descentralizadas; e desregulamentação geral da atividade econômica e abertura do sistema financeiro.

Essa estratégia de estabilização e de reforma da economia adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso é indissociável da agenda que ficou conhecida como “Consenso de Washington”. Desenhado como resposta do pensamento econômico conservador à crise do modelo desenvolvimentista – que, segundo esse mesmo pensamento, tinha na excessiva intervenção do Estado e na liberalidade do gasto público direcionado ao atendimento das demandas sociais os fatores estruturais determinantes do descontrole fiscal e da inflação –, esse receituário, em sua versão original, incluía algumas diretrizes básicas: disciplina fiscal, mudanças nas prioridades do gasto público, reforma tributária, desregulamentação da atividade econômica, abertura comercial, privatização, liberalização do investimento direto estrangeiro, taxa de juros determinada pelo mercado, taxa de câmbio competitiva determinada pelo mercado e garantia do direito de propriedade.

Uma versão mais abrangente dessa proposta, já sob a forma de uma estratégia de ação, encontra-se no quadro abaixo, elaborado por Moisés Naím, economista venezuelano e ex-diretor do Banco Mundial, apologista do pensamento neoliberal⁵⁸:

Tabela 1 - Objetivos, Metas e Desafios Institucionais

	Fase I	Fase II
Prioridades	• Reduzir inflação • Restabelecer o crescimento	• Melhorar condições sociais • Aumentar a competitividade internacional • Manter a estabilidade macroeconômica
Estratégia de reforma	• Mudar as regras macroeconômicas • Reduzir o tamanho e o alcance do Estado • Desmantelar as instituições do estatismo e do protecionismo	• Criar e reabilitar instituições • Impulsionar a competitividade do setor privado • Reformar a produção, financiamento e prestação de serviços de saúde, educação e outros serviços públicos • Criar as “instituições econômicas do capitalismo” • Construir a “nova inserção econômica internacional”
Instrumentos típicos (metas da reforma)	• Cortes drásticos no orçamento e reforma tributária • Liberalização de preços (incluindo juros e câmbio) • Liberalização do comércio e do investimento estrangeiro • Desregulamentação do setor privado • Criação de “fundos sociais de emergência”, “bypassing” os ministérios sociais • Privatizações “fáceis” (algumas manufaturas, hotéis, linhas aéreas)	• Reforma da legislação e das práticas trabalhistas • Reforma do funcionalismo civil • Reestruturação do governo, especialmente dos ministérios sociais • Revisão da administração da justiça • Aumento das capacidades regulatórias (de empresas de serviços públicos privatizados, outros monopólios, antitrust, antidumping, e do setor financeiro) • Melhoramento da capacidade de arrecadação fiscal • Reestruturação e conversão produtiva (indústria, agricultura, serviços bancários, mineração, etc) • Privatizações “complexas” (infraestrutura, empresas públicas, mineração, serviços públicos) • Construção da capacidade de promoção de exportações • Reestruturação das relações entre os estados e o governo federal

Para compreender o processo que conduz à adoção desse modelo de estabilização e reforma da economia, é indispensável referi-lo às condições objetivas que, para além dos aspectos políticos, facilitaram sua aplicação no caso brasileiro.

A primeira delas foi o crescente descontrole dos preços que, desde fins dos anos 80, havia mergulhado o país em uma espiral inflacionária sem precedentes. É bom recordar que, com

⁵⁸ NAÍM, Moisés. Latin America's journey to the market – From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy. *International Center for Economic Growth*. Occasional papers n.62, p. 10..

exceção da crise do início dos anos 60, quando a aceleração dos preços leva a média anual do IGP-DI à casa dos 92%, a inflação brasileira, embora situada em patamares relativamente altos (entre 13% e 30%), foi compatível com a manutenção de taxas elevadas de crescimento econômico. Esse quadro, como se mencionou no capítulo anterior, modificou-se radicalmente com a crise da dívida externa, que se expressa em fortes desequilíbrios no balanço de pagamentos, interrupção dos fluxos de financiamento externo, volatilidade das taxas de câmbio e um processo de indexação, sob diversas formas, ao dólar, que gerou uma situação de grande instabilidade macroeconômica.

Em segundo lugar, as tentativas de reverter o processo inflacionário nesses anos esbarraram sempre em um cenário internacional desfavorável, o que, junto com fatores de ordem política, limitou o alcance e a sustentabilidade dos sucessivos planos propostos, provocando não poucas frustrações na população. Com a renegociação da dívida externa (Plano Brady, lançado em 1989), o aumento da liquidez internacional e a consolidação do ciclo de crescimento da economia norte-americana, esse quadro se altera, criando condições para a viabilização de políticas de controle da inflação apoiadas no aumento das importações e na absorção de recursos externos.

A implementação do Plano Real insere-se nesse contexto. Foi uma resposta eficiente ao descontrole inflacionário, cujo êxito imediato, somado à hegemonia do paradigma neoliberal à época, pavimentou o caminho para o estabelecimento de um governo consentâneo com o pensamento econômico então dominante e o credenciou para a implementação das reformas econômicas plasmadas no Consenso de Washington.

2.2.2. A Estabilização dos Preços: A Implantação do Plano Real

A implementação do Plano Real foi precedida por uma etapa de desindexação, através da URV⁵⁹, que acelerou deliberadamente a inflação – no quadrimestre março/junho de 1994 a taxa média de inflação, anualizada, foi de cerca de 7.700%.

É inegável que a URV, como fase preparatória do programa de estabilização, foi extremamente eficaz e representou a dimensão mais criativa do programa. A URV permitiu um combate à inflação inercial sem o recurso ao congelamento de preços e a outros mecanismos

⁵⁹ A URV foi introduzida por meio de Medida Provisória nº MP 434, de 27/02/1994

muito desgastados. A URV, como reforma monetária provisória, permitiu a universalização de um novo indexador diário que representou o resgate de uma das funções da moeda destruída na fase anterior pelo processo de **inflação** elevada: a medida do valor. A URV tinha seu valor estabelecido diariamente pelo Banco Central, com uma média de três índices de preços com um mês de defasagem.

Os salários foram convertidos pelo salário médio real do quadrimestre anterior, com regras semelhantes para aluguéis e mensalidades escolares, ou seja, pelo mesmo critério de salário médio real que prevaleceu nos planos de estabilização anteriores, que enfrentaram uma forte reação sindical, com o respaldo do poder judiciário que reconheceu as chamadas perdas salariais dos Planos Bresser, Collor e outros. Dessa vez, o poder Judiciário aceitou o critério da média e os sindicatos tiveram dificuldades de reagir, pois mesmo identificando a conversão por uma média baixa, quadrimestral, a atualização diária do valor do salário pela URV era uma inovação, além do clima político de forte campanha publicitária a favor do governo e em direção às eleições presidenciais. Os salários, após a conversão, eram corrigidos diariamente (apesar da utilização de um índice com um mês de defasagem) e pagos mensalmente.

É verdade que houve uma remarcação preventiva dos preços na fase final da URV, que contaminou o período posterior e tensionou o programa de estabilização. Porém, essa remarcação serviu de colchão amortecedor para as margens de lucro das empresas e diminuiu a resistência empresarial à estabilidade, além de aumentar as perdas salariais no período anterior à introdução do Real.

A URV estava definida com paridade cambial em relação ao dólar. O grande risco da estratégia foi o período dos quatro meses de transição e generalização do novo indexador, pois a economia não tinha qualquer âncora para os preços. O país ficou totalmente vulnerável a um eventual choque externo ao sistema de preços que poderia deflagrar um processo hiperinflacionário. Porém, a entrada da safra e os cenários político e internacional extremamente favoráveis foram decisivos para o êxito da transição. A URV alinhou preços relativos, reduziu os salários reais, estabilizou a inflação em um patamar elevado e criou condições favoráveis para a reforma monetária definitiva. Note-se, no entanto, que apesar das perdas no período de transição, o fim do imposto inflacionário, com estabilização dos preços subsequente à implantação do Real, e a simultânea expansão do crédito tiveram efeitos positivos sobre a renda, amenizando os efeitos da queda dos salários reais.

A criação do Real teve o impacto no imaginário popular da troca do papel moeda, peça auxiliar para apagar a memória inflacionária dos agentes econômicos. A taxa de conversão de R\$ 1,00 para CR\$ 2.750,00 (valor em cruzeiros reais da URV, em 30 de junho de 1994) gerou uma complicação adicional para a população e uma sensação imediata de queda da inflação e barateamento dos produtos. Todos os valores em URV foram convertidos para a nova moeda, o Real.

A estabilidade de preços propriamente dita se sustentou em três pilares. Em primeiro lugar, na âncora cambial acompanhada pela sobrevalorização do Real e pela abertura comercial indiscriminada (que alavancou as importações, inundou o mercado com novos produtos e pressionou os preços dos produtos comercializáveis), que se tornou o eixo fundamental do programa, a exemplo de outras experiências no continente. A medida provisória que instituiu o real tinha uma certa ambiguidade quanto à combinação da âncora cambial e monetária, mas era evidente a inconsistência dessa âncora mista. O que prevaleceu ao longo de todo o programa foi o peso da âncora cambial.

A estabilidade foi apoiada também, nessa fase inicial, pelo congelamento provisório dos preços e tarifas públicas e, finalmente, pela situação da agricultura, que, com uma excelente safra agrícola e profundamente descapitalizada, contribuiu decisivamente para a estabilização do custo de vida. O INPC caiu de uma taxa mensal de 48,2%, em junho, para 7,75%, em julho, e 1,85%, em agosto.

Na entrada do programa, a equipe econômica permitiu uma sobrevalorização do Real – associada ao aumento do afluxo de capital externo atraído pelas altas taxas de juros prevalecentes nesse período – como parte da estratégia para provocar uma reversão no saldo comercial, elemento decisivo da política de estabilização baseada na âncora cambial, e também para proteger a base monetária de uma possível entrada muito expressiva de recursos externos.

A taxa de câmbio, de uma situação de paridade de um real por dólar no lançamento do Real, atingiu R\$ 0,84 por dólar, em outubro de 1994. Esta sobrevalorização deliberada do Real trouxe, como se verá posteriormente, graves implicações macroeconômicas

O fim do imposto inflacionário, a revitalização do crédito ao consumidor e a queda dos preços relativos da cesta básica, geraram, à semelhança do Plano Cruzado, uma bolha de consumo e de reativação do nível de atividade econômica. Fernando Henrique Cardoso foi

eleito Presidente, no primeiro turno, juntamente com uma ampla maioria conservadora no Congresso Nacional.

2.2.3. As Reformas Econômicas e as Privatizações

As reformas da ordem econômica foram concebidas para abrir a economia ao capital estrangeiro, eliminando as restrições globais e setoriais existentes, reduzir a intervenção do Estado na economia, privatizar as empresas públicas nas áreas produtivas e de prestação de serviços e desregulamentar o sistema financeiro, incluindo sua abertura à participação estrangeira.

Esse foi o sentido da Emenda Constitucional nº 5, de 1995, que quebrou o monopólio estatal da distribuição local de gás canalizado (art. 25); da nº 6, de 1995, que eliminou a diferenciação entre empresa nacional e estrangeira (artigos 170 e 171, este último revogado) e abriu ao capital estrangeiro a pesquisa e lavra de recursos naturais e o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica; da nº 7, de 1995, que estende ao capital estrangeiro, dependendo de regulamentação posterior, a navegação de interior e de cabotagem (art. 178); da nº 8, de 1995, que quebra o monopólio estatal das telecomunicações e desloca as funções de regulação do setor para órgão específico (art.21, inciso XI); da nº 9, de 1995, que quebra o monopólio da União na pesquisa e lavra de jazidas de gás e petróleo, no refino de petróleo, na importação e exportação de petróleo e derivados e no transporte de petróleo e gás (art. 177); da nº 13, de 1996, que inclui o resseguro no sistema financeiro, preparando as condições para a privatização do segmento (art. 192, inciso II); da nº 19, de 1998, que amplia as obrigações das empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividades econômicas de produção ou comercialização e de prestação de serviços (art.173); da nº 33, de 2001, que estabelece os requisitos que deve cumprir a instituição de Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível e a destinação dos recursos arrecadados (art. 177); da nº 40, de 2003, que modifica o art.192 para permitir a regulamentação por separado dos diversos aspectos relativos ao sistema financeiro, inclusive a participação do capital estrangeiro; e a de nº 49, que exclui os radioisótopos do monopólio da União sobre os minérios e minerais nucleares e possibilita sua produção, comercialização e utilização sob regime de permissão.

A partir das mudanças realizadas em 1995 e 1996, foram fortemente aceleradas as privatizações, através da alienação do controle acionário das estatais e da concessão de serviços públicos a empresas privadas, sustentadas pela lei 9.491, de 1997, que ampliou o escopo do Programa Nacional de Desestatização (PND), criado pela administração Collor, por meio da lei nº 8.031/1990.

É verdade que em alguns setores, como a siderurgia, não fazia mais sentido a presença do Estado. Mas em outros, a privatização, associada à desnacionalização e à ausência de uma política industrial e de desenvolvimento ou mesmo de um marco regulatório consistente, retirou do Estado instrumentos importantes de fomento do desenvolvimento, de articulação dos esforços públicos e privados e de implementação de políticas anticíclicas, como ficaria evidente na crise de 2008, quando a Petrobras desempenhou papel central na reversão dos impactos recessivos da crise mundial. Algumas estatais poderiam ser instrumentos relevantes nesses três planos e algumas privatizações, especialmente em setores estratégicos, reduziram significativamente a capacidade e a eficácia da ação de orientação e apoio ao desenvolvimento e de regulação estatal dos processos econômicos. Em alguns casos, como o da Vale do Rio Doce, uma empresa estratégica e com condições de inserção competitiva no mercado global, a participação dos fundos de pensão e do BNDES poderiam permitir um certo grau de coordenação das ações públicas e privadas, mas os mecanismos correspondentes não foram acionados nos anos recentes, em especial na crise.

O programa de privatizações arrecadou, entre 1990 e 2002, US\$ 87,5 bilhões (excluindo as dívidas diferidas, que somaram US\$ 18,1 bilhões). Desse total, US\$ 78,6 correspondem às privatizações realizadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, a maior parte das quais em seu primeiro mandato. A participação estrangeira nessa fase elevou-se a 53%. Cerca de 80% da receita arrecadada refere-se à venda de empresas no setor serviços, particularmente nos segmentos de telecomunicações, elétrico e, em muito menor escala, financeiro. No total, as privatizações, incluindo o PND e as privatizações estaduais, envolveram um montante de US\$ 105,6 bilhões. Essa notável captação de recursos aparentemente foi absorvida, em sua maior parte, na sustentação da política cambial e em despesas financeiras do setor público.

As privatizações, na maioria dos casos, produziram um aumento de eficiência na gestão das antigas estatais, cuja administração, com frequência, era sujeita a ingerências políticas,

pressões corporativas ou utilização de sua capacidade econômico-financeira para fins alheios aos objetivos da empresa. Esse aumento de eficiência microeconômica, no entanto, nem sempre se traduziu em melhoramentos sistêmicos para o conjunto da economia. Por exemplo, no caso das ferrovias, houve sucateamento da infraestrutura e abandono dos planos de expansão. Na energia elétrica, o quadro foi agravado pela ausência de um marco regulatório prévio e instrumentos de planejamento estratégico setorial, que comprometeram os investimentos estruturantes e redundaram em uma crise de grandes proporções, em 2001, o chamado “apagão”, com elevados custos adicionais para os usuários e impactos negativos sobre crescimento da economia.

Além disso, em alguns casos as tarifas foram fixadas acima dos padrões internacionais e os contratos relativos à privatização dos setores elétrico, de telecomunicações e de transportes incluíram cláusulas de correção das tarifas por indexadores como o IGP-DI e o IGP-M, que acumularam, entre fins de 1996 e 2002 altas bastante superiores às do IPCA⁶⁰ – o índice utilizado pelo Banco Central para medir a inflação e fixar a taxa básica de juros. Isso introduziu, nesses setores, um elemento de inércia no comportamento dos preços, não passível de controle por meio da taxa de juros, que dentro do sistema de metas de inflação é o instrumento central da política monetária. Promoveu também um fluxo de transferência de renda das empresas produtivas e dos consumidores para as prestadoras desses serviços privatizados, com a consequente compressão dos rendimentos reais dos setores médios e assalariados.

2.3. O Aprofundamento dos Desequilíbrios Macroeconômicos

O quinquênio 1994/98 é um período de extrema relevância na história econômica recente do país. Nele se desenvolvem processos de signos opostos, embora articulados dentro de uma mesma lógica econômica. A conquista da estabilidade de preços, depois de um extenso período de descontrole inflacionário, convive com as consequências negativas tanto da política macroeconômica adotada quanto das reformas dirigidas a construir e sustentar o projeto do mercado auto-regulado e consolidar nossa inserção no processo de globalização e financeirização da economia mundial. Em realidade, o período testemunha o agravamento extraordinário de alguns de nossos crônicos desequilíbrios e insuficiências estruturais – a vulnerabilidade externa, a fragilidade fiscal, a concentração da renda e a exclusão de parte relevante da população dos

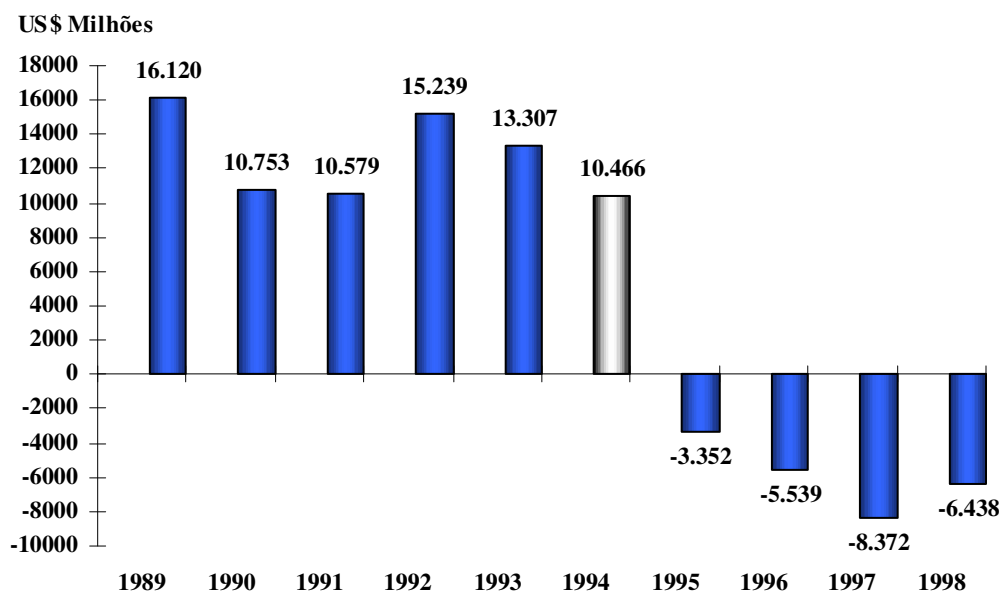
⁶⁰ Nesse período, enquanto o IPCA acumulou uma alta de 49,6%, o IGP-DI teve um aumento de 101,0%, ligeiramente acima do IGP-M, que foi de 100,3%.

benefícios do progresso técnico, para citar os mais evidentes. Insuficiências que limitarão nossas possibilidades de desenvolvimento econômico e social nos anos futuros e que, em realidade, só começarão a ser equacionadas vários anos depois, a partir do novo governo em 2003.

2.3.1. O Agravamento da “Restrição Externa”

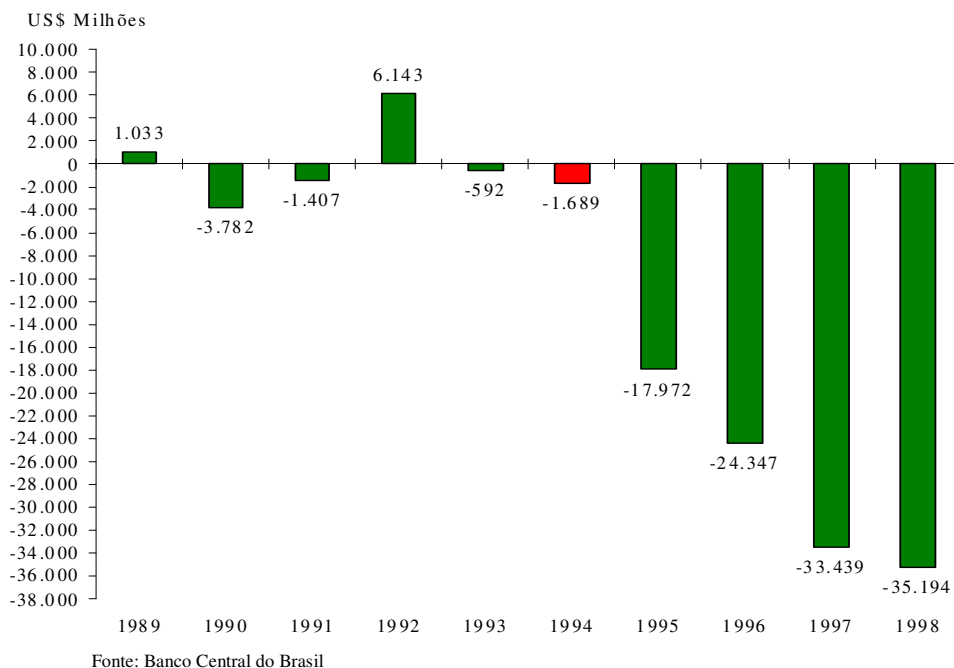
A política de abertura comercial e financeira, iniciada no período Collor e aprofundada pelo governo FHC é um dos fatores que determinou a extrema fragilidade e vulnerabilidade que a economia brasileira apresentou, ao longo da década de 90 e do início dos anos 2000, frente às turbulências ocorridas no mercado financeiro internacional, crescentemente desregulado e instável.

Um aspecto central deste processo foi a já mencionada sobrevalorização da taxa de câmbio, ocorrida na sequência da reforma monetária, que, com intensidade variável, perdurou até a crise cambial de janeiro de 1999, amplificando notavelmente o efeito da redução das tarifas de importação, que já vigorava desde o início dos anos noventa, mas que, até 1994, não tinha impedido a geração de saldos comerciais. Seu impacto direto sobre os preços internos permitiu reduzir de imediato a taxa de inflação, mas produziu uma verdadeira explosão das importações de bens do exterior. Em consequência, além dos efeitos desestruturantes sobre a produção nacional, especialmente em algumas cadeias produtivas mais complexas e integradas, a sobrevalorização cambial contribuiu para gerar um déficit comercial crescente com o exterior, que iria se traduzir em fortes desequilíbrios nas contas externas do país. Essa tendência somente se desaceleraria em 1998, com a estagnação da economia.

Gráfico 1 - Brasil – Evolução do Saldo da Balança Comercial – 1989/1998

Fonte: Banco Central do Brasil

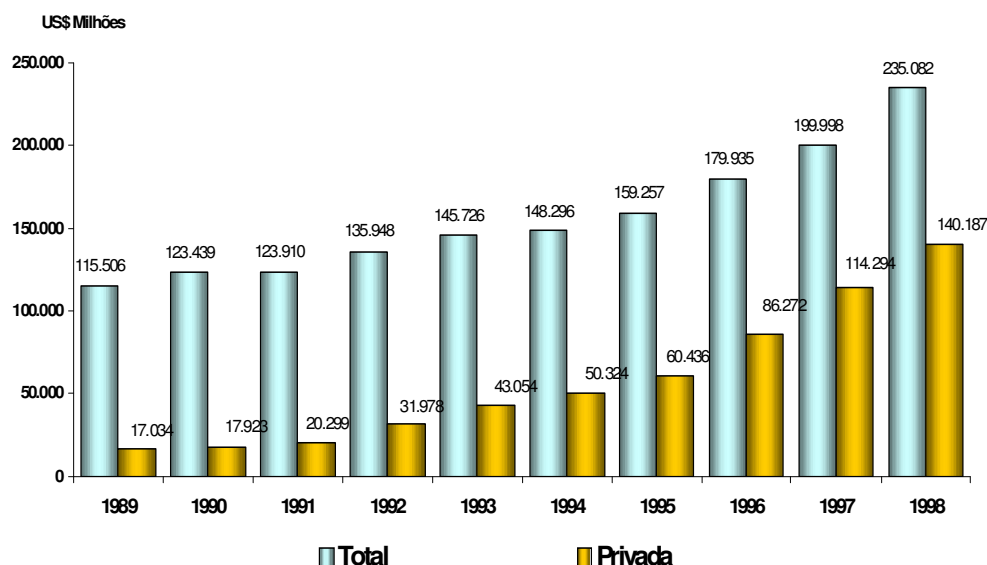
A abertura comercial, a sobrevalorização cambial e a política de atração de capitais externos aumentaram também o saldo negativo da conta de serviços – já historicamente deficitária devido ao crônico endividamento externo do país - tanto pelo aumento dos gastos associados à expansão do fluxo de comércio quanto, principalmente, pelo rápido crescimento das despesas com juros, das remessas de lucros e dos gastos com viagens internacionais. O saldo negativo da conta de serviços mais que se duplica entre 1994 e 1998, passando de US\$ 14,7 bilhões para US\$ 30,7 bilhões. Em consequência, o saldo das Transações Correntes do Balanço de Pagamentos salta de um déficit relativamente modesto de US\$ 1,8 bilhões em 1994 (0,3% do PIB), para US\$ 33,4 bilhões, em 1998, equivalente a 4,0% do PIB.

Gráfico 2 - Brasil – Evolução do Saldo das Transações Correntes – 1989/1998

A acumulação de déficits dessas magnitudes e o encarecimento do crédito interno pela elevação da taxa de juros produziram um rápido crescimento da dívida externa do país, principalmente do seu componente privado. A dívida externa bruta passou de US\$ 148,3 bilhões, em 1994, para US\$ 243,2 bilhões, em dezembro de 1998, um aumento de US\$ 94,9 bilhões, derivado do endividamento privado, que de aproximadamente US\$ 50 bilhões, em 1994, subiu para US\$ 148,0 bilhões no mesmo período, dos quais quase a metade – US\$ 67,1 bilhões – “hedgeados” em títulos públicos cambiais. Esses números já refletem os efeitos dos movimentos de desestabilização derivados da moratória russa e que culminariam com a crise cambial de janeiro de 1999: o aumento do endividamento público decorrente do processo de reestatização da dívida e da assinatura do acordo com o FMI – são US\$ 9,3 bilhões da 1ª tranche, que elevaram a dívida externa pública para US\$ 95,2 bilhões em dezembro de 1998 –, e a diminuição da dívida privada de curto prazo, em função das dificuldades para sua rolagem que se agravaram no final de 1998.

A evolução divergente da dívida externa, que entre 1994 e 1998 aumentou 64%, e do PIB, cujo crescimento acumulado no período alcançou 10,3%, tornou clara a fragilização da posição externa do país, com a consequente elevação dos custos de captação de recursos externos em função do chamado “risco Brasil”

Gráfico 3 - Brasil – Evolução da Dívida Externa Bruta Total e Privada – 1989/1998



Fonte: Banco Central do Brasil

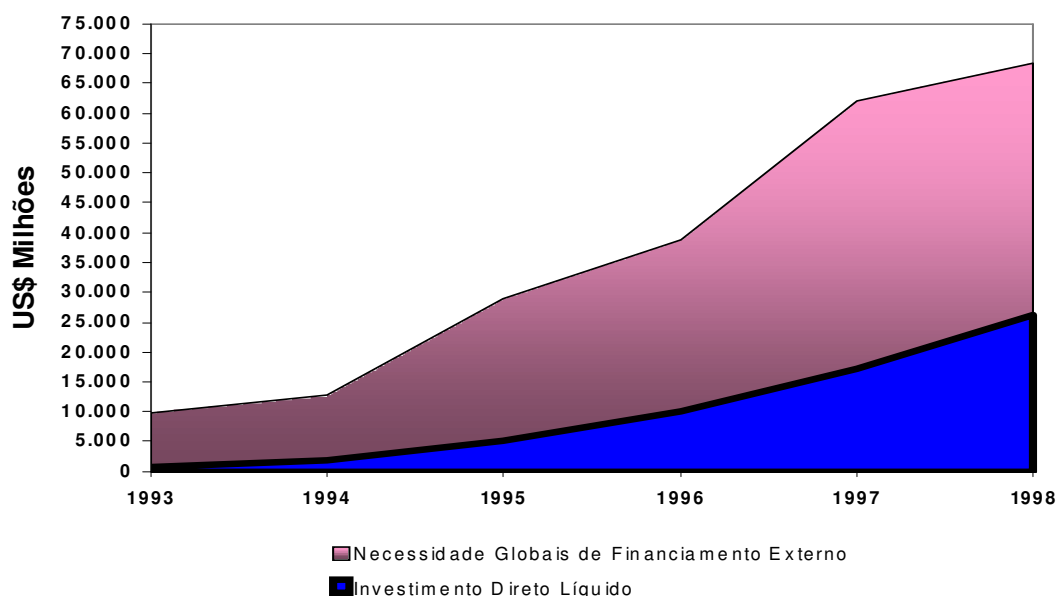
O serviço da dívida (amortizações mais despesas brutas com juros) que em 1994 equivalia a 40% da nossa receita de exportações, representou, em 1998, o equivalente a 97% do valor total das exportações. Os empréstimos contraídos no marco do acordo com o FMI para tentar assegurar o cumprimento de nossas obrigações externas de curto prazo agravaram esse quadro, agregando US\$ 41,5 bilhões à nossa dívida.

Estes números não refletem toda extensão do endividamento externo do país, porque com as modificações na estrutura e dinâmica dos mercados financeiros mundiais que acompanharam o processo de globalização – em particular a redução do peso relativo dos empréstimos bancários nas correntes financeiras internacionais – boa parte do financiamento externo da economia passou a ser coberta por investimentos de curto prazo e alta volatilidade potencial (aplicações em bolsas, fundos de renda fixa, fundos cambiais, etc). O peso deste componente, já sinalizado no início de 1995 com a *debacle* mexicana, iria ficar patente a partir da eclosão da crise russa, em agosto de 1998. Daquela data até março de 1999, saíram do país cerca de US\$ 50 bilhões, uma parte importante dos quais corresponde à repatriação de aplicações financeiras diversas.

Essa trajetória de desequilíbrios crescentes implicou expandir espetacularmente as necessidades de financiamento externo da economia, derivadas do déficit nas transações

correntes e das amortizações da dívida externa. Em 1998, as necessidades registradas pelo Banco Central foram da ordem de US\$ 68,6 bilhões, representando 8,5% do PIB, um aumento espetacular vis à vis os US\$ 12,7 bilhões (2,3% do PIB) verificados em 1994. Ainda deduzindo destes totais a entrada líquida de investimentos diretos, a comparação do saldo resultante com o volume de reservas em divisas em poder do Banco Central mostra, desde outra ótica, a trajetória de fragilização crescente da situação externa do país: enquanto em 1994 as reservas eram 3,7 maiores do que as necessidades líquidas de financiamento externo, em 1998 este coeficiente caiu para 1,06, praticamente igualando o volume de reservas, que em dezembro de 1998 era de US\$ 44,6 bilhões.

Gráfico 4 - Brasil – Necessidades de Financiamento Externo – 1993/1998

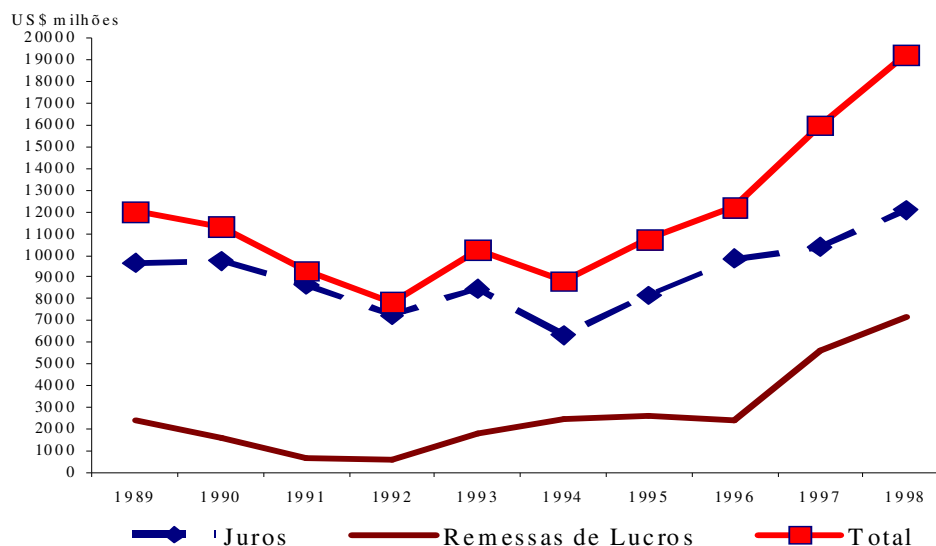


Fonte: Banco Central do Brasil

O processo de endividamento externo só não foi maior devido à forte aceleração da entrada de investimentos diretos, que de US\$ 2 bilhões, em 1994, saltou para US\$ 26,1 bilhões em 1998, acumulando um total de US\$ 58,3 bilhões no quadriênio. No entanto, esta entrada significativa de capitais não modificou substancialmente a composição do passivo externo nem contribuiu significativamente para o aumento da capacidade produtiva e exportadora do país, dado que se dirigiu, predominantemente, à aquisição de ativos preexistentes e a setores de bens e serviços não-transacionáveis. Por outro lado, para que a remuneração desses capitais não agravasse o estrangulamento externo seria necessário que as exportações se expandissem a uma

taxa superior ao crescimento das remessas de lucros e dividendos, coisa que não ocorreu no período.

Gráfico 5 - Brasil – Despesas Líquidas com Juros e Remessas de Lucros



Fonte: Banco Central do Brasil

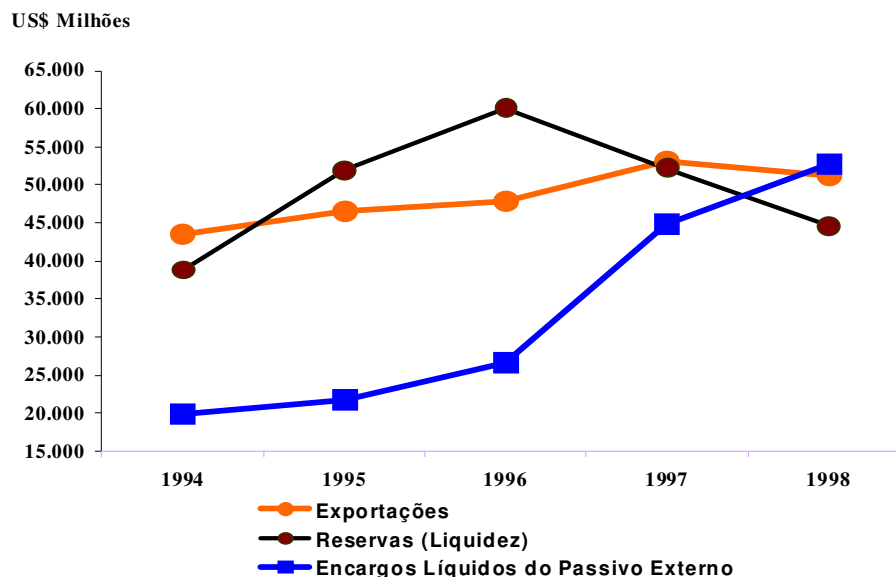
Por outro lado, ao contrário do que ocorreu no passado, quando a presença do capital estrangeiro desempenhou um papel importante em alguns setores produtivos que ‘puxaram’ a industrialização, na experiência desses anos o aumento do passivo externo do país refletiu, em grande medida, a aceleração do movimento de desnacionalização da economia. De fato, a entrada de investimentos diretos esteve associada a um intenso e crescente processo de transferências patrimoniais, retratado na elevada participação desse componente externo na privatização de empresas estatais – em torno de 50% dos R\$ 63 bilhões arrecadados pelo programa de privatizações no quadriênio 1994/98 – e nas fusões e aquisições de empresas nacionais (um total de 1034 operações desde janeiro de 1994 até junho de 1998), envolvendo principalmente os setores financeiro, alimentos e bebidas, produtos químicos e petroquímicos, metalurgia e siderurgia, seguros, eletro-eletrônicos, peças automotivas e telecomunicações. No total, as operações de compra de empresas públicas e privadas aumentaram sua participação no investimento direto estrangeiro de 27,3%, em 1994, para 74,1%, em 1998⁶¹.

⁶¹ Os dados sobre a participação das operações de compra de empresas no total do investimento direto estrangeiro foram tomados do jornal Folha de São Paulo de 03.10.99

A dinâmica dos diversos elementos assinalados se reflete no aumento espetacular do passivo externo líquido do país. Como assinalou Celso Furtado, em texto de 1999⁶², “O país começou a projetar a imagem de uma economia distorcida que se endivida no exterior para financiar o crescimento do consumo e investimentos especulativos, alienando o patrimônio nacional mediante um programa de privatizações. A dimensão do passivo externo líquido praticamente dobrou entre 1994 e 1998, passando de 35% para 65% do PIB. Se relacionarmos esse passivo com o estoque de capital fixo reprodutivo acumulado no Brasil, a relação aumenta de 23% para 44%.”.

As implicações desse fato ficam evidentes quando se analisa a evolução dos encargos líquidos gerados pelo passivo externo vis à vis as receitas de exportação e as reservas em divisas. Esses encargos eram da ordem de US\$ 19,8 bilhões, em 1994, equivalendo a 45,5% das exportações e 51,1% das reservas; em 1998, foram duas vezes e meia maiores, atingindo US\$ 52,6 bilhões, representando 102,9% das receitas de exportação e 118,1% do volume de reservas.

Gráfico 6 - Brasil – Evolução dos Encargos Líquidos do Passivo Externo, das Exportações e das Reservas Internacionais – 1994/1998



Fonte: Banco Central do Brasil

O aumento da vulnerabilidade externa resultante dos fatores mencionados aumentou a exposição do Brasil às crises nos mercados cambiais e financeiros mundiais, ao mesmo tempo em

⁶² FURTADO, Celso. Palestra. In: *Seminário Brasil 2000: alternativas de políticas estratégicas de desenvolvimento*/Comissão de Economia, Indústria e Comércio. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. Palestra proferida em 9/6/1999.

que restringiu a eficácia dos instrumentos de política econômica que poderiam ser utilizados para enfrentá-las.

Esse quadro é agravado pelo fato de que, ao contrário do que ocorreu no passado, nossa inserção na economia global não teve como pano de fundo uma divisão internacional do trabalho que, embora desigual, assegurasse um intercâmbio sustentável e dinâmico. Como afirma Maria da Conceição Tavares:

“A nossa liberalização financeira e cambial é apenas uma forma de subordinação à ‘nova ordem financeira global’, que nos torna prisioneiros de uma situação de endividamento externo crescente e não financiável a médio prazo”. “...Sem romper o impasse da subordinação externa não há nenhum ‘ajuste automático’ de balanço de pagamentos possível, qualquer que seja a política cambial, uma vez que o que resta da estrutura multilateral e multisectorial do nosso comércio exterior é desfavorável a uma inserção comercial dinâmica e o crescimento dos passivos externos não está relacionado com o ‘complexo exportador’ mas sim com a desnacionalização da economia, em particular os serviços não comercializáveis internacionalmente” (TAVARES).⁶³

2.3.2. O Aumento da Fragilidade Fiscal

A fixação da taxa de câmbio e a liberalização dos movimentos de capital deslocaram para a política monetária o peso da “administração” da conjuntura macroeconômica. A ela corresponderia, como função primordial, preservar a taxa de câmbio, condição essencial dentro do modelo adotado de estabilização de preços. A inconsistência teórica desse arranjo de políticas teve implicações de extrema relevância para a economia brasileira no período analisado⁶⁴.

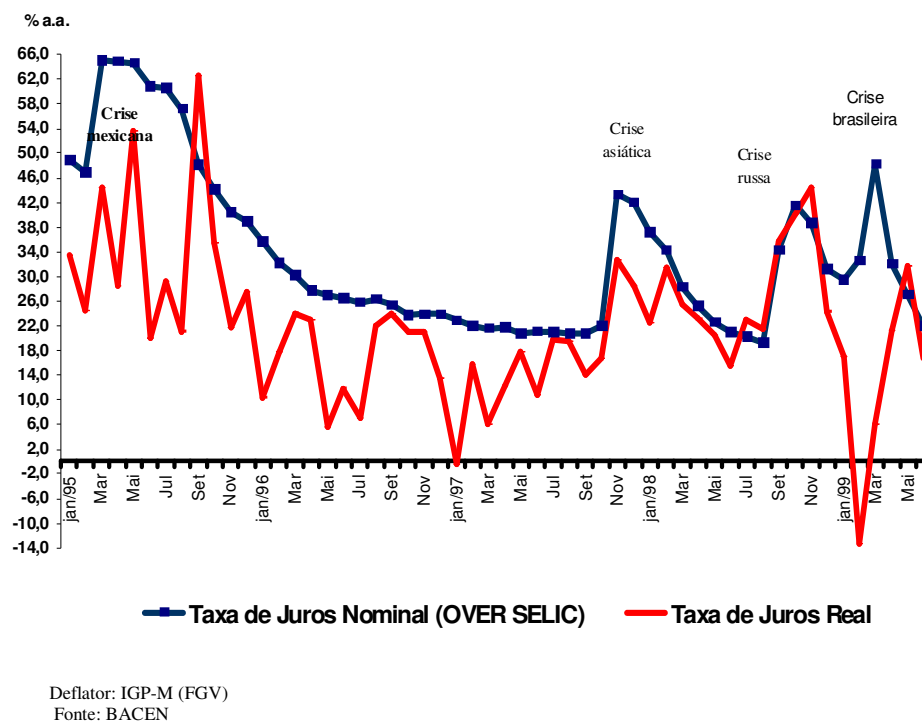
A determinação exógena da taxa básica de juros da economia tornou a política monetária subsidiária da volatilidade do cenário internacional e das percepções e interesses das instituições financeiras e investidores externos. A preservação do esquema de financiamento da economia tinha, nesse contexto, como contrapartida necessária, a elevação das taxas de juros, seja para atrair recursos do exterior seja para prevenir ou desestimular sua fuga do país diante a

⁶³ Cf. TAVARES, Maria da Conceição. “Império, território e dinheiro”. In: FIORI, José Luis (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Rio de Janeiro, 1999. Veja-se também a versão resumida da parte final deste artigo “Impasse brasileiro, lições do passado e o enfrentamento da crise financeira”, elaborada pela autora em 04.11.1999.

⁶⁴ É impossível ter, simultaneamente, liberdade de movimentação do capital, estabilidade de câmbio e independência da política monetária – a chamada “trindade impossível”. Durante a vigência do acordo de Bretton Woods, o controle do fluxo de capitais permitia que a estabilidade das taxas de câmbio fosse compatível com a autonomia de cada país para operar, segundo suas necessidades internas, a taxa de juros. Com a supressão das restrições à movimentação do capital internacional, a fixação do câmbio implica que a taxa de juros de cada país, especialmente no caso das economias de menor desenvolvimento relativo e maior grau de endividamento externo, não pode mais ser estabelecida de forma independente das taxas de juros prevalentes no mercado internacional.

turbulências ou mudanças nos mercados cambiais e financeiros internacionais. Assim, apesar do elevado nível em que, com poucas exceções ao longo do período analisado, foram mantidas as taxas de juros reais, as crises nos mercados financeiros externos – cada vez mais frequentes depois do breve interregno posterior à crise mexicana – foram sempre enfrentadas com novas e substanciais altas nos juros internos.

Gráfico 7 – Brasil – Evolução da Taxa Básica de Juros Nominais e Reais – 1995/1999
(valores anualizados)



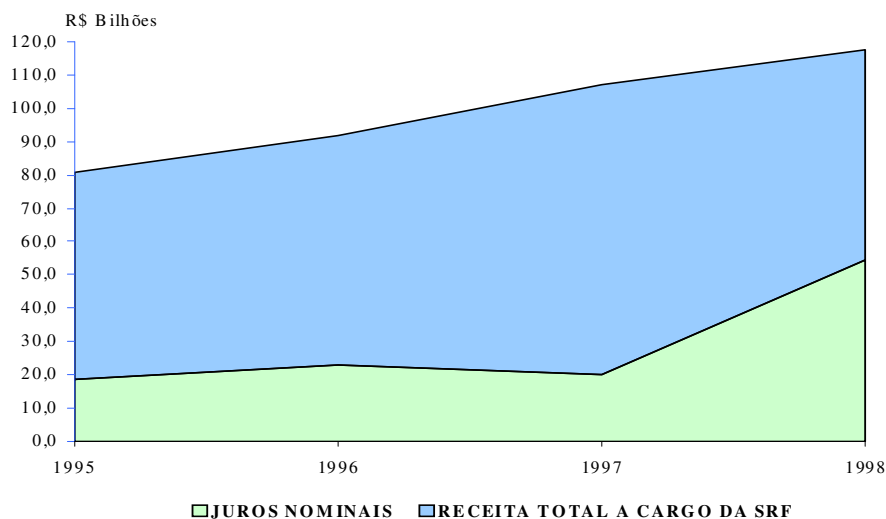
Esse padrão de ajuste recessivo da economia, além de suas implicações fiscais, tem consequências relevantes sobre a alocação de recursos e a distribuição da renda, como é possível deduzir da comparação da evolução dos juros básicos com outros preços da economia. Entre julho de 1994 e dezembro de 1998, o rendimento nominal acumulado de um capital posto a juros foi da ordem de 305,9%; no mesmo intervalo, a taxa de câmbio teve uma elevação de 20,8%, o salário mínimo nominal foi reajustado em 100% e o IGP-DI e o INPC aumentaram 89,7% e 70%, respectivamente.

A manutenção de taxas básicas de juros elevadas, em condições de relativa estabilidade de preços, teve efeitos demolidores sobre as finanças públicas, exacerbando os custos fiscais da rolagem da dívida. Os juros passaram a constituir o principal vetor do déficit

fiscal: ao longo do período 1995/98, embora o resultado primário do setor público – incluindo o Governo Central, as empresas estatais, os Estados e os Municípios – tenha sido positivo ou nulo, com exceção de 1997, o déficit nominal manteve-se em níveis extremamente elevados, variando, como proporção do PIB, de um mínimo de 5,9%, em 1996, a um máximo de 8,1%, em 1998, em decorrência direta do impacto dos juros relativos às dívidas interna e externa do setor público.

A comparação entre a conta de juros do Governo Central e a receita de impostos e contribuições arrecadada pela Secretaria da Receita Federal (SRF), mostra, de outro prisma, a trajetória insustentável desse processo: apesar da elevação da carga tributária e do aumento significativo da receita arrecadada, da ordem de 45,5%, no período 1995/98 (17,1% em termos reais),⁶⁵ a relação juros/receita de impostos e contribuições salta de um coeficiente de 23,1% em 1995, para 46,2%, em 1998. Dentro desta lógica, a política de juros embute os vetores de sua própria negação: dada a impossibilidade de bancar a conta de juros com a receita fiscal, o endividamento público crescente tende a conduzir, no limite, à ruptura do padrão de financiamento.

Gráfico 8 - Brasil – Juros nominais do Governo Central em Relação à Receita de Impostos e Contribuições Arrecadada pela SRF – 1995/1998



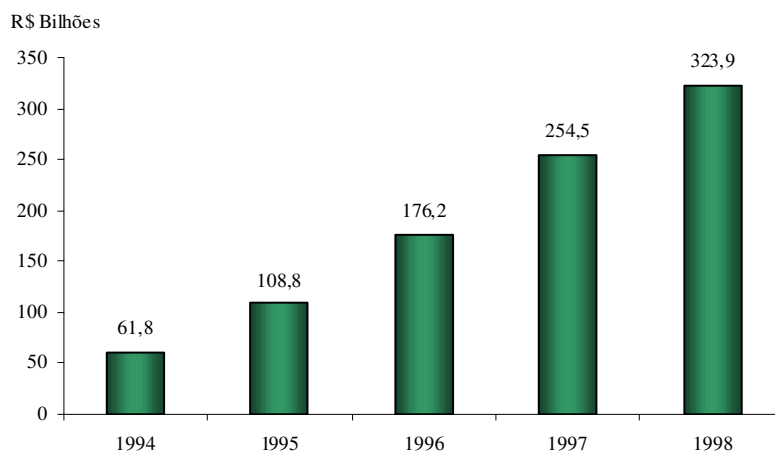
Fontes: Secretaria da Receita Federal e Banco Central do Brasil

⁶⁵ Se em vez de 1995 se toma-se como ano-base 1994, o aumento de receita arrecadada pela SRF é ainda mais expressivo: 107%, em termos nominais e 34%, em termos reais. No mesmo período 1994/98, a arrecadação total (incluindo Estados e Previdência) aumentou, em termos reais, em 30%, muito mais do que o aumento do PIB real no período, que foi de apenas 11,3%.

Os gastos sociais, em particular aqueles relativos à Previdência, e as despesas com pessoal ativo e inativo do setor público tiveram um papel absolutamente marginal no desequilíbrio das contas públicas. Medidos como porcentagem do PIB, os gastos sociais – dos quais a maior parte corresponde a benefícios previdenciários – tiveram uma expansão inexpressiva, passando de 11,9%, em 1994, para 12,6%, em 1998. Excluindo os gastos com a previdência social, privada e pública, o restante – que engloba saúde, educação e cultura, emprego e defesa do trabalhador, e outros programas sociais – o que se tem é uma redução no gasto social: estas rubricas, que em 1994 representavam 4,2% do PIB, caíram para 3,9%. Os gastos com pessoal e encargos do governo federal têm uma trajetória similar: equivaliam a 5,9% do PIB, em 1995 (portanto depois do último aumento geral do funcionalismo, em janeiro daquele ano) diminuíram para 5,1%, em 1998. Esses gastos também cresceram muito menos do que a receita administrada pela SRF, caindo de 46,8% para 36,2% da arrecadação, entre 1995 e 1998.

O aumento da conta de juros conduziu a uma expansão exponencial do endividamento público. A dívida mobiliária federal em mercado, como proporção do PIB, dobrou, passando de 17,7% para 36%. Somente no que se refere ao Governo Central, a soma dos juros nominais acumulados ao longo do quadriênio 1995/98 atingiu R\$ 116 bilhões, ou seja, o equivalente a 44% do crescimento da dívida mobiliária federal neste período, o que dá uma idéia do impacto da política monetária sobre as finanças públicas e da extraordinária redistribuição de renda, em favor dos detentores do capital financeiro, por ela provocada.

Gráfico 9 - Brasil: Evolução da Dívida Mobiliária Federal – 1994/1998



Fonte: Banco Central do Brasil

É verdade que, apesar desse aumento, a relação dívida/PIB não era excessivamente elevada em comparação com outros países, inclusive alguns desenvolvidos. Mas a velocidade de crescimento do endividamento federal – uma espetacular taxa cumulativa de 39,2% anuais no quinquênio 1994/98 –, os prazos relativamente curtos dos títulos públicos e a alta porcentagem desses títulos em poder do mercado tendiam a fragilizar a situação fiscal, projetando incertezas sobre sua evolução futura. A trajetória divergente das taxas de crescimento do PIB e das taxas anuais de juros, principalmente a partir de 1996, sinalizando a aceleração e irreversibilidade do processo de endividamento a médio prazo, e o nível alcançado pela conta de juros, que chegou a representar, 6,1% do PIB, em 1998, no caso do Governo Central, geravam incertezas crescentes sobre a capacidade do Estado de honrar seus compromissos, agregando elementos adicionais de instabilidade ao quadro macroeconômico.

Agregue-se que para sustentar o regime de câmbio fixo sobrevalorizado, o governo assumiu parcela crescente do risco cambial dos tomadores de títulos públicos, que passaram a utilizar este mecanismo para lastrear suas operações externas de financiamento. A proporção de títulos da dívida mobiliária federal indexados ao dólar passou de 5,4%, em 1995, para 21%, em 1998, atingindo em valores absolutos, nesse último ano, a cifra de R\$ 68 bilhões. Como se verificaria posteriormente, essa política não foi apenas ineficiente do ponto de vista da contenção da crise; também significou agregar novos e elevados custos fiscais ao processo de desvalorização do Real.

Outros fatores influíram no crescimento da dívida, inclusive a retirada de alguns “esqueletos” do armário. No entanto, em não poucos casos, esses “esqueletos” foram inflados pela própria política econômica. A dívida mobiliária dos Estados e Municípios, por exemplo, foi securitizada pela União, em 1997, a um custo superior a R\$ 50 bilhões. Mas o saldo de títulos emitidos por essas unidades da Federação era de R\$ 24,9 bilhões, em 1994, a maior parte custodiada no Banco Central, e seu aumento explosivo foi principalmente consequência da política de juros praticada pelo governo federal. Algo parecido ocorreu com a dívida dos produtores agrícolas, cuja situação foi dramaticamente agravada pela política monetária e cambial, que ao elevar os custos do financiamento e transferir para os produtores o custo de sustentação dos preços agrícolas, provocou a inadimplência e quebra de milhares de agricultores.

Em síntese, o agravamento do desequilíbrio estrutural das contas públicas foi uma consequência direta da política macroeconômica adotada, de abertura unilateral e desordenada da

economia, sobrevalorização da taxa de câmbio e restrição da liquidez interna, que criou as condições para o ressurgimento de uma verdadeira ciranda financeira, calcada na interação de três vetores: a taxa básica de juros, mantida em patamares extremamente elevados, que inflou os encargos financeiros da dívida; as emissões de títulos para a esterilização das entradas de capital induzidas pelo encarecimento e contração do crédito interno, que estimularam a demanda por recursos financeiros externos, inclusive para a obtenção de ganhos de arbitragem em função do diferencial entre as taxas internas e externas de juros; e a rolagem da dívida pública em prazos relativamente curtos, cuja expansão exponencial era permanentemente realimentada pelos fatores precedentes.

Note-se que a revitalização do mercado de títulos da dívida pública não é, em si mesma, uma “anomalia” do neoliberalismo tardio brasileiro. Em realidade, este mercado é a “pedra angular” da mundialização financeira.⁶⁶

A crescente fragilização financeira do setor público resultante desse processo, refletida em alguns indicadores de solvência do país – como o aumento da dívida líquida do setor público, que salta de 29,2% para 42,4% do PIB, entre 1994 e 1998, e a queda vertiginosa, no mesmo período, da relação reservas internacionais/dívida pública interna, que passa de 53,2% para 16,6% –, já sinalizava, muito antes da crise cambial de janeiro de 1999, os limites e a insustentabilidade da opção de política macroeconômica adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, em seu primeiro mandato.

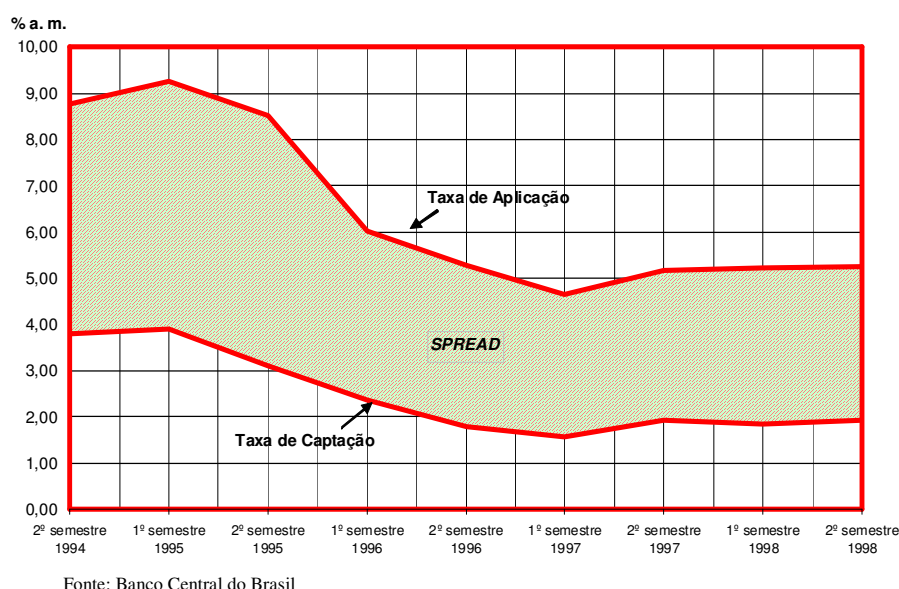
2.3.3. O Atrofiamento do Sistema de Crédito Interno

A política de taxas básicas de juros elevadas, reforçada por medidas complementares de restrição da liquidez – como o aumento dos depósitos compulsórios –, além de seus efeitos devastadores sobre as finanças públicas, erodiu as bases do sistema de crédito interno, potencializando as tendências de fragilização e aumento da vulnerabilidade externa da economia, associadas à sobrevalorização da taxa de câmbio e abertura da conta de capital do balanço de pagamentos.

⁶⁶ Segundo Chesnais, “O regime de câmbio flutuante e o mercado de câmbio totalmente liberalizado são apenas um dos fundamentos da mundialização financeira. Foram seu primeiro pilar, mas não são o único, nem, sem dúvida, o mais importante no momento atual. Do ponto de vista do funcionamento do sistema capitalista na sua forma contemporânea, sua importância é menor, por um lado, que a dos mercados de obrigações liberalizados e desregulamentados em que se negociam os bônus do Tesouro e outros papéis da dívida pública e, por outro, que a do mercado de ações (de títulos de empresas) ou bolsa de valores. ...O mercado de títulos da dívida pública (o mercado de obrigações públicas), instituído pelos principais países beneficiários da mundialização financeira e depois imposto aos outros países (quase sempre sem muita dificuldade), é, segundo o próprio, FMI, a ‘pedra angular’ da mundialização financeira.” (CHESNAIS, François. *Tobin or not Tobin*. São Paulo: UNESP:ATTAC, 1999).

Recorde-se que a taxa básica administrada pelo Banco Central serve como parâmetro para as operações com títulos públicos e para a captação de recursos pelo sistema bancário. O crédito à produção e ao consumo é concedido a taxas muito superiores – são as chamadas taxas de aplicação, que variam de acordo com o tipo e prazos dos empréstimos. Embora a tendência das taxas de aplicação tenha sido de redução progressiva depois da forte elevação ocorrida no início de 1995, com fortes oscilações em função das sucessivas crises externas, elas se mantiveram, ao longo de todo o período 1994/98, em patamares extremamente elevados, variando entre um máximo de 189,7% anuais, no primeiro semestre de 1995, e um mínimo de 72,5% anuais, no primeiro semestre de 1997. Ao final de 1998, essas taxas já haviam experimentado uma nova elevação, fechando o ano em 91%.⁶⁷ Nos mesmos períodos, as taxas médias anuais de captação dos bancos, correspondentes aos Certificados de Depósito Bancário (CDBs), atingiram 56,6%, 20,7% e 27,3% respectivamente. Comparem-se essas taxas com a remuneração dos Fundos Federais nos Estados Unidos, cujo pico alcançou 5,8% anuais, em 1997, caindo para 4,6%, em 1998, e com a *prime rate*, que oscilou entre 7,1 e 8,4% a.a., ao longo do quinquênio 1994/98.

Gráfico 10 - Brasil – Evolução das taxas mensais de captação e aplicação dos bancos – 1994/1998
Médias semestrais



⁶⁷ Trata-se de valores médios. Para pessoas jurídicas as taxas são, em geral, de 10 a 15% mais baixas, enquanto que para pessoas físicas, as taxas se situam em um nível 20 a 25% mais elevado.

Essa grande diferença entre as taxas ativas e passivas praticadas pelos bancos – o *spread* bancário – não se explica somente por razões relacionadas ao risco de crédito, que a própria política monetária, em uma primeira fase, tendeu a ampliar, ou pelos efeitos da contração da liquidez derivada do aumento dos depósitos compulsórios.⁶⁸ Nela estão embutidos também fatores ligados à ineficiência do sistema bancário, não corrigidas pela sua abertura à concorrência externa, e à posição privilegiada dos bancos para arbitrar margens e repassar custos aos tomadores de empréstimos e usuários do sistema bancário. Esse é o caso das despesas administrativas – muito elevadas em nosso caso em comparação com os níveis prevalecentes em outros países - que respondem por cerca de 25% do custo final do crédito (o custo para o tomador do empréstimo); do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido dos bancos (tributos diretos que deveriam ser pagos pelos próprios bancos e que, do mesmo modo que os impostos indiretos e contribuições assemelhadas, são repassados aos tomadores), cujo peso no custo total variou entre 14,7 e 27,8%, ao longo do quadriênio 1995/98; e do lucro dos bancos, cuja participação cresceu sustentadamente ao longo do período, superando na sua metade final a casa dos 25%, representando em alguns casos, como o do cheque especial, mais do que 30% do *spread*.⁶⁹

O encarecimento do crédito interno foi acompanhado por uma política de contração da liquidez, por meio da elevação e extensão a diversas operações bancárias dos coeficientes de depósito compulsório junto ao Banco Central. Esses coeficientes, que incidem principalmente sobre os depósitos à vista e a prazo, sofreram no período 1995/98 frequentes alterações em função da conjuntura econômica e da insistência obsessiva da equipe econômica em sustentar o regime cambial adotado, permanecendo, em geral, em níveis extremamente elevados, muitas vezes sem uma correlação evidente com a intensidade das pressões inflacionárias existentes na economia.⁷⁰

⁶⁸ Como assinala J. Carlos de Assis em seu artigo “Porque quebram os bancos no Brasil” (Mimeo, 1997), a primeira consequência de uma estrutura de compulsório elevada é “a menor disponibilidade de dinheiro e a consequente pressão pelo aumento das taxas de aplicação. Um efeito correlato é a elevação, quando livres, das tarifas cobradas pelos bancos pelos seus serviços. Um terceiro efeito é a desintermediação financeira. Temos sido, depois do Real e, em particular, depois da liberação das tarifas em 1996, os campeões mundiais não só de taxas de juros, como também de preços de serviços bancários. E por certo também temos o recorde de desintermediação, se tomarmos como um indicador disso a presença no mercado de cheques pré-datados...”

⁶⁹ Cf. BANCO CENTRAL DO BRASIL. “Juros e *spread* bancário no Brasil”. Brasília, outubro de 1999.

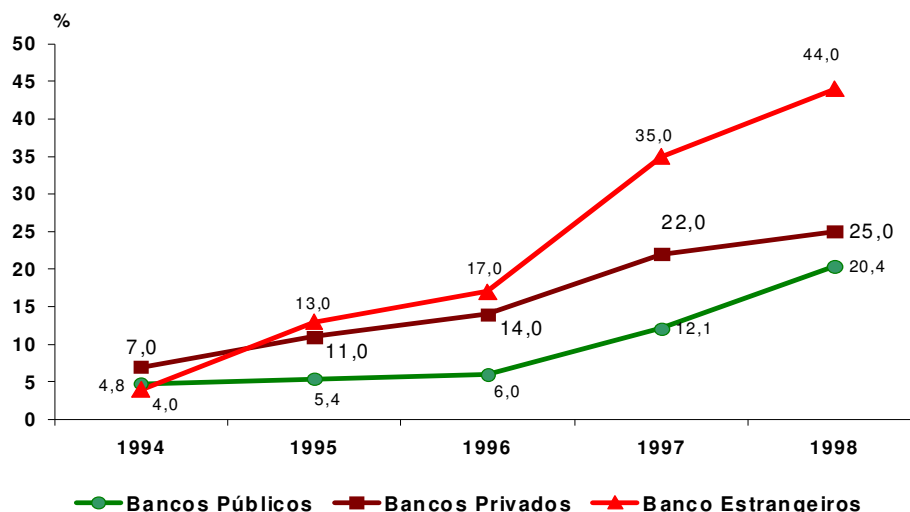
⁷⁰ Os depósitos compulsórios junto ao Banco Central têm o propósito de limitar a criação de moeda pelo sistema bancário, ajustando-a à capacidade de absorção da economia. As consequências de um manejo inadequado desse instrumento não são irrelevantes. Veja-se a respeito o já citado estudo de J. Carlos de Assis, em que o autor critica o nível e a variabilidade dos coeficientes de compulsório assinalando que “A política monetária do Real, contudo, seguiu como se a estabilidade de preços devida ao aumento da concorrência dependesse estritamente de uma violenta contração da liquidez interna. Daí o aumento sem

Em um quadro como esse, de liquidez apertada – no início do Plano Real o compulsório sobre os depósitos à vista foi aumentado de 40% para 100%, e, embora tenha sido reduzido posteriormente, manteve-se em níveis sempre elevados –, os compulsórios funcionaram como um mecanismo de canalização dos recursos bancários para a aquisição de títulos da dívida pública, alimentando, nesse sentido, a recriação da ciranda financeira. O financiamento do governo – em realidade, o financiamento da reprodução do capital financeiro privado sem uso alternativo, tornado disponível pela própria política monetária – via operações com títulos da dívida pública, tornou-se um excelente negócio para os bancos. A participação dessas operações nos resultados das instituições financeiras cresceu sustentadamente desde 1995. No caso dos bancos privados (incluindo bancos múltiplos e comerciais privados e com participação estrangeira), as receitas provenientes dessas operações passaram, como porcentagem da receita total, de 6,9% em 1994, para 25,3%, no terceiro trimestre de 1998. No caso dos bancos privados com controle estrangeiro ou filiais de bancos estrangeiros, esse movimento é ainda mais acentuado: de 3,9%, em 1994, as receitas de operações com títulos públicos passaram a representar 43,5% da receita total⁷¹.

precedentes dos compulsórios sobre depósitos à vista, poupança, depósitos a prazo, outros depósitos, e o esdrúxulo compulsório sobre operações ativas. As taxas de juros escalaram para a lua e a atividade econômica retraiu-se, justamente em um momento em que a produção doméstica enfrentava uma concorrência sem precedentes dos importados. Os compulsórios elevados introduziram um novo componente estrutural no estado de liquidez apertada da economia, expondo o sistema bancário a crises recorrentes.” Além disso, não é somente o coeficiente elevado do compulsório que produz distorções na estrutura da liquidez bancária, mas sim sua constante alteração por parte do Banco Central. No Brasil, e isso não é de hoje, o depósito compulsório em vez de ser uma âncora de estabilidade do sistema bancário “...não passa de um instrumento conjuntural de suposto controle da liquidez bancária. Isto é uma fonte de distorção da própria política monetária, que supõe a estabilidade do multiplicador bancário a longo prazo e, portanto, também do compulsório...Tal estabilidade não pode existir na economia brasileira, simplesmente porque o Banco Central altera constantemente um de seus parâmetros básicos, os coeficientes dos compulsórios. Em função disso, é impossível estimar o que seria uma situação de liquidez normal da economia brasileira”.

⁷¹ Cf. Associação Nacional das Instituições de Mercado Aberto (ANDIMA), “Maior concentração e participação do capital estrangeiro caracterizam o Sistema Financeiro Nacional”. Rio de Janeiro, março de 1999.

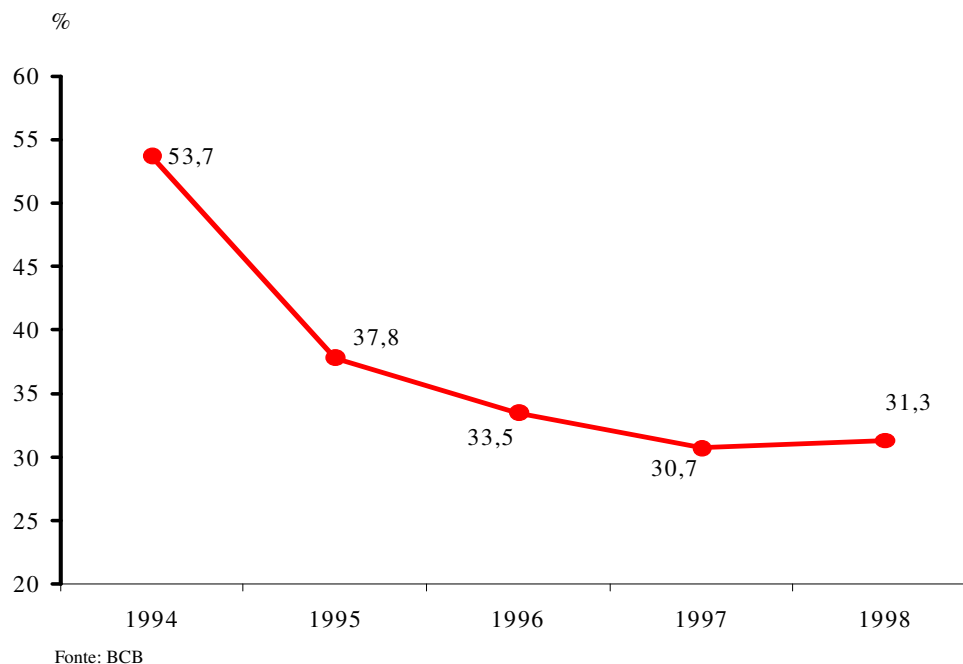
Gráfico 11 - Brasil – Participação das Receitas de Operações com Títulos e Valores Mobiliários na Receita Total dos Bancos – 1995/1998



Fonte: ANDIMA

A outra face desse processo, o encolhimento do crédito interno, particularmente do crédito ao setor produtivo, adquiriu contornos dramáticos. Entre 1994 e 1998, o total de empréstimos do sistema financeiro passou de R\$ 182 bilhões para R\$ 255 bilhões, um aumento de 50%, bastante inferior à variação do IGP-DI no mesmo período, que foi da ordem de 90%. Ou seja, o volume de empréstimos caiu em quase 30% em termos reais. A comparação dos valores nominais do total de empréstimos e do PIB é ainda mais expressiva: a relação entre ambas variáveis passa de 53,7%, em 1994, para 31,3%, em 1998, uma redução de mais de 58%. Para ter uma idéia do que isso significa em termos de estrangulamento da economia, recorde-se que a relação volume de crédito/PIB naquele momento, na altura, superior a 100% em vários países capitalistas desenvolvidos, como a Alemanha (116,9%), os Estados Unidos (111,6%) e o Reino Unido (109,7%). Outros países, como a França, o Canadá e a Coreia, ostentavam coeficientes menores – 94,6%, 79,6% e 60,8%, respectivamente – mas muito superiores ao nosso.⁷²

⁷² Como esclarece ASSIS, J. C, op.cit., “A dinâmica capitalista não só suporta, como exige que suas unidades gastem mais do que arrecadam. Empresas e famílias recorrem sistematicamente ao crédito, sendo esta a fonte do crescimento econômico permanente. Se todos se limitassem a gastar o que arrecadam não haveria crescimento, e estaríamos todos condenados à estagnação”. E mais adiante: “O volume de crédito no Brasil, como se viu, é claramente insuficiente em face do porte da economia. Essa estrutura creditícia é incompatível com qualquer programa de desenvolvimento sustentável. Além disso, em razão das altas taxas de juros, o crédito interno se dirige principalmente para o consumo, e não para a produção.”

Gráfico 12 - Brasil – Relação Entre o Total de Empréstimos do Sistema Financeiro e o PIB

A esses efeitos macros setoriais da política monetária se agrega o aumento da inadimplência derivada diretamente da elevação das taxas de juros. A proporção dos empréstimos em atraso e em liquidação sobre o total de empréstimos do sistema financeiro saltou de 2,8%, em 1994, para 9,2%, em 1995, e depois de um período de relativa estabilização – manteve-se em torno a 7% em 1996 e 1997 –, voltou a crescer em 1998, fechando o ano em 9,5%. Somado ao aumento dos compulsórios, essa deterioração do crédito foi um dos fatores detonadores da crise bancária que levou de roldão alguns grandes bancos, como o Bamerindus, o Econômico e o Nacional.⁷³

A fragilização do sistema bancário envolveu a liquidação de 123 instituições financeiras – sete das quais responderam por 90% do valor das operações de socorro realizadas – e a mobilização de recursos da ordem de R\$ 92 bilhões, entre 1994 e 1998, dos quais R\$ 52,4

⁷³ A importância desses fatores na quebra de alguns bancos é ressaltada por José Carlos de Assis: “Em contraste com sua função comum de criadores de moeda ao compasso do desenvolvimento da economia, os bancos brasileiros foram transformados, pela política do compulsório do Plano Real, em contracionistas da moeda, sufocando a atividade produtiva. Algum alívio se observou no curso do ano de 1995, em face da redução a 83% do compulsório de 100% sobre depósitos à vista e da eliminação do descabido compulsório sobre ativos. Para muitos bancos, porém, o mal já estava feito. Apanhados no contrapé da política monetária, ficaram a descoberto nas reservas e tiveram de recorrer a empréstimos do Banco Central, com suas taxas punitivas. Logo esses empréstimos, aumentando em bola de neve, não puderam ser compensados por receitas efetivas das operações bancárias. A quebra era inevitável. Mas porque não quebraram todos os bancos, e só alguns, embora grandes? A resposta novamente não é simples, mas é fácil verificar que os bancos mais fragilizados em face da política monetária do Real foram e continuam sendo os mais comprometidos com o financiamento efetivo à atividade econômica”. Cf. ASSIS, J. C., op.cit.

bilhões se referem a bancos públicos estaduais (só ao Banespa destinados 60% dessa quantia). O socorro aos bancos privados envolveu um total de R\$ 39,6 bilhões, financiados na sua maior parte pelo PROER (58%) e pelas reservas bancárias (37%) e secundariamente pelo Fundo Garantidor de Empréstimos (5%). Desse total, aproximadamente R\$ 30 bilhões são de difícil recuperação.⁷⁴

Todo esse processo implicou profundas transformações na estrutura do setor bancário, nas quais se inclui sua crescente desnacionalização. Esta foi estimulada pela ação direta do Executivo, dado que o artigo 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias vedava o ingresso do capital estrangeiro no setor financeiro enquanto não fora regulamentado o artigo 192 da Constituição e estabelecidas as condições da participação externa. As exceções a essa vedação dependiam de autorizações expressas, em casos de acordos internacionais, reciprocidade, ou de interesse do governo brasileiro. Até 1994, houve apenas quatro os decretos presidenciais autorizando a participação estrangeira foram apenas quatro; entre 1995 e 1998, este número elevou-se para 64.⁷⁵

As consequências dessa política são eloquentes. Enquanto o tamanho do setor bancário reduziu-se nesse período –, o pessoal ocupado diminuiu em 16,7% (um corte de 105.000 postos de trabalho), o número de bancos caiu de 245 para 202 e a quantidade de agências passou de 18.199 para 16.138 – os bancos estrangeiros aumentaram sua participação em todos os níveis: no pessoal ocupado (mais 49.000, um aumento de 285%), no número de bancos (de 37 para 55) e de agências (de 446 para 2142), e nos ativos totais do sistema financeiro (6,4% para 22%). O número de bancos estrangeiros entre os 50 maiores bancos – que respondem por 98% das atividades bancárias – passou de 9, em 1994, para 20, em 1998. Em contrapartida, o número de bancos públicos e suas agências diminuíram de 32 para 24 e de 9.890 para 7.621, respectivamente, sem pessoal ocupado caiu em 20% (menos 70.500) e sua participação nos ativos totais do sistema reduziu-se de 44% para 28%. Ou seja, verificou-se um intenso movimento de

⁷⁴ Cf. SILVA, Luiz Afonso Simoens da. *Pela ética na gestão do sistema financeiro nacional*. São Paulo, Loyola, S.Paulo, 2000.

⁷⁵ Sobre esse aspecto vale a pena recordar o conteúdo do item 18 do Memorando de Política Econômica de 8 de março de 1999, assinado pelo governo brasileiro com o FMI, por ocasião da revisão do acordo com aquela instituição: “O Governo exercerá com determinação a sua política, já em curso, de conceder maior eficiência e reduzir, ao longo do tempo, o papel dos bancos públicos na economia. O Banco Meridional foi privatizado em 1998 e, durante o ano de 1999, será privatizado o Banespa, o sexto maior banco brasileiro, que está sob administração federal. Ademais, o Governo solicitou à Comissão de alto nível encarregada do exame dos demais bancos federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES, BNB e BASA) a apresentação, até outubro de 1999, de recomendações sobre o futuro papel dessas instituições, incluindo possíveis desinvestimentos, fusões, venda de participação acionária estratégica ou transformação em agências de desenvolvimento ou bancos de segunda linha. Essas recomendações serão analisadas e decididas pelo Governo antes do final do ano, sendo que as decisões serão implementadas durante o ano 2000...”

concentração bancária – em certa medida decorrente, também, do fim da inflação, que amplificava a circulação monetária e exacerbava a demanda por serviços bancários – e de desnacionalização e centralização do capital do setor.

Uma das implicações relevantes desse processo foi a ampliação dos mecanismos de internalização, na economia local, da instabilidade externa e sua contrapartida em termos dos padrões de resposta dos agentes financeiros externos frente a situações de crise interna. Para um grande banco estrangeiro que atue no Brasil, é irrelevante o que ele pode ganhar em uma conjuntura de crise, mas não é irrelevante o que pode vir a perder. Assim, ele tende a fugir do risco Brasil, saindo rapidamente do crédito ao setor privado e se dirigindo ao crédito público e depois deste para fora do país ao primeiro sinal de crise, como, aliás, viria a ocorrer na desvalorização do Real, no início de 1999.

2.4. A Crise Cambial e seus Desdobramentos

A convergência dos fatores assinalados nos itens anteriores levou à desestruturação e fragilização crescentes da economia nacional e à amplificação extrema de sua vulnerabilidade externa, criando as condições para a potencialização dos impactos econômicos e sociais das sucessivas crises internacionais produzidas pela desregulamentação do capital financeiro em escala global. Embora o cenário internacional, nesses anos, tenha sido bastante conturbado, a situação que se criou ao final de 1998 – cujos efeitos e desdobramentos perdurariam durante vários anos - foi consequência, basicamente, de opções político-econômicas equivocadas, que conduziram o país a uma integração subordinada e passiva ao processo de globalização.

A abertura mais ampla aos fluxos de capital estrangeiro não significou maior crescimento econômico nem contribuiu para remover a restrição externa que historicamente limitou o desenvolvimento do país. Ao contrário. Do mesmo modo, a liberalização comercial unilateral, iniciada na administração Collor e intensificada nesses anos, não se traduziu em uma aceleração proporcional do ritmo de crescimento da economia e de sua participação no comércio mundial. Enquanto no período 1961/90 as exportações cresceram a uma taxa média anual de 11,5%, no quadriênio 1995/98 seu ritmo de expansão foi de apenas 2,6% anuais. A participação das exportações brasileiras no total mundial, que era de 1,15%, em 1989, caiu para 0,96%, em 1998, em decorrência não somente da sobrevalorização do Real, mas também como consequência

de uma política externa passiva, que privilegiava as relações tradicionais e assimétricas com os países desenvolvidos. Em realidade, a liberalização comercial unilateral, associada à sobrevalorização do Real, paradoxalmente conduziu a uma regressão no processo de abertura da economia, com a queda da relação fluxo de comércio/PIB, trajetória que somente começaria a ser revertida a partir da desvalorização do Real, em 1999.

O modelo de ajuste e reforma da economia tampouco foi capaz de reverter a trajetória de lento e irregular crescimento da economia desenhada nos anos 80. Superado o ciclo recessivo 1987/92, a economia voltou a apresentar, no triênio 1993/95, um crescimento médio em torno a 5,0% anuais. Mas já nos anos seguintes a taxa cai para menos de 3% e em 1998/99 a economia permanece praticamente estagnada. Em termos médios, o crescimento do PIB no período 1991/2000 foi da ordem de 2,49% anuais, acima do resultado da década anterior, mas muito inferior à taxa histórica do período desenvolvimentista e abaixo da média mundial na década (3,10% anuais).

O rebaixamento do ritmo de crescimento teve vários determinantes: a redução dos investimentos na infraestrutura básica para a elevação da competitividade sistêmica, a queda real nos gastos com desenvolvimento tecnológico, o aumento indiscriminado do coeficiente de importações em setores chaves, inclusive na indústria de bens de capital, com a consequente desarticulação e desintegração de cadeias produtivas preexistentes, e o caráter contracionista da política macroeconômica adotada, em função da qual o crescimento passou a apresentar, também, uma grande instabilidade.

Esse quadro de lento crescimento agregou fatores complicadores na esfera do emprego, produzindo uma deterioração crescente das condições de trabalho da população, tanto pelo aumento do desemprego quanto pela precarização do emprego de uma parte cada vez maior daqueles que conseguiam permanecer ocupados e que se refugiavam em diversos tipos de atividades informais, frequentemente de baixa produtividade e remuneração, e sem nenhum tipo de proteção social do trabalhador.

A taxa de desocupação aberta, abrangendo os segmentos formais e informais do mercado de trabalho, aumentou espetacularmente, qualquer que seja a metodologia utilizada para sua aferição. A taxa calculada pelo IBGE, por exemplo, passou de 5,06%, em 1994, para cerca de 8%, em média, no primeiro semestre de 1999, refletindo a incapacidade da economia para absorver sequer o crescimento vegetativo da população economicamente ativa. Com isso, o

número do desemprego aberto, que era estimado em 3,4 milhões de desempregados em 1994, elevou-se, ainda segundo a metodologia do IBGE, para mais de 6,5 milhões, em fins de 1998 (e a mais de 15 milhões, segundo a metodologia DIEESE, que inclui o desemprego oculto).

Aprofundaram-se, ao mesmo tempo, as tendências à redução do número de assalariados e ao aumento da informalização nas áreas metropolitanas: o número de trabalhadores sem carteira assinada e por conta própria sobre o total de empregados passou de 47,4%, em 1994, para 50,7%, em 1998, enquanto o número de assalariados (com e sem carteira assinada) em relação ao total de ocupados caiu, no mesmo período, de 76,2% para 74,9%. Ou seja, o aumento da ocupação nesse período e, em geral, durante toda a década, foi basicamente sustentado pelo inchaço dos setores informais.⁷⁶

O país acumulou, no quadriênio 1995/98, desequilíbrios na área externa que corroeram sua solvência financeira. O déficit nas transações correntes do balanço de pagamentos somou, no período, mais de 110 bilhões de dólares, dos quais quase US\$ 58 bilhões corresponderam a despesas líquidas com juros e remessas de lucros para o exterior. O aumento do endividamento externo fez com que o serviço da dívida passasse a representar 97% do total das nossas receitas de exportação (contra 20%, em 1994) e somente o item ‘despesas brutas com juros’ passasse a absorver 31% destas receitas. Este quadro de desequilíbrios cumulativos – que elevaram as necessidades de financiamento externo da economia a mais de 8,5% do PIB – deslocou para níveis extraordinariamente altos e crescentes as necessidades de captação de recursos externos, fazendo com que o coeficiente de alavancagem (captação bruta de recursos externos/reservas) saltasse de 1,1, em 1994, para 3,3, em 1998.

A percepção da insustentabilidade deste padrão de financiamento externo da economia por parte dos próprios agentes financeiros já era suficiente, independentemente de outros aspectos, para abrir espaço aos ataques especulativos que se sucederam a partir da crise russa. Somado ao endividamento público exponencial e ao crescente peso das despesas com juros, fatores cujo crescimento tendia a aumentar os riscos de insolvência do Estado, esse aprofundamento dos desequilíbrios externos somente poderia desembocar, como de fato desembocou, em uma crise cambial de graves proporções.

⁷⁶ Esse processo de degradação do emprego foi acompanhado pelo precoce esgotamento do efeito redistributivo inicial derivado da queda da inflação, da elevação do salário mínimo, do acesso ao crédito e da bolha expansiva que se seguiu à implantação do Real. No final de 1998, os salários na indústria de transformação já estavam 15% mais baixos do que em meados de 1994, mostrando que as perdas acumuladas a partir de 1996 não só consumiram todo o ganho inicial do Plano Real como fizeram com que os rendimentos dos assalariados regredissem ao mesmo nível do início da década.

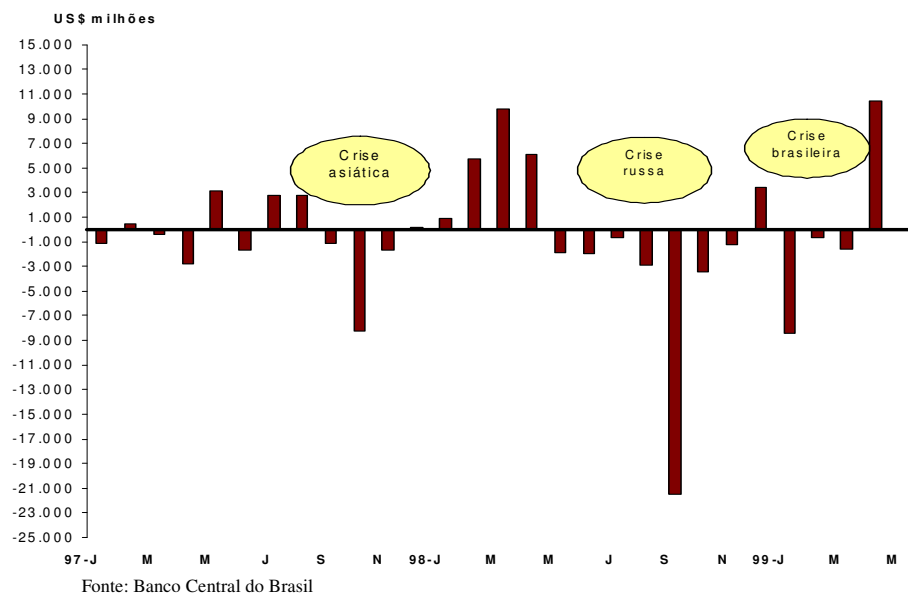
2.4.1. O Ataque Especulativo

O governo Fernando Henrique Cardoso teve, ao longo do período 1995/98, várias oportunidades para corrigir a sobrevalorização do câmbio e, consequentemente, desvincular a taxa de juros interna dos movimentos do capital externo. Ele optou por manter o regime cambial, a sobrevalorização do Real e a política de juros elevados, que estimulava a financeirização da economia, engessava seu crescimento e fragilizava as finanças públicas. Com isso terminou tendo que aceitar uma desvalorização tardia e desastrosa, muito maior e muito mais custosa, imposta pelo ‘mercado’, no bojo de uma crise cambial da qual saímos, monitorados pelo FMI, em condições muito piores de vulnerabilidade e dependência externas.

Em realidade, o ataque especulativo contra o Real começa a delinear-se a partir dos desdobramentos da crise asiática, quando o país perde em dois meses (outubro/novembro de 1997) cerca de US\$ 10 bilhões e a equipe econômica opta por elevar substancialmente as reservas, estimulando o ingresso no país de 21,6 bilhões de dólares, entre fevereiro e abril de 1998, supostamente para criar um “colchão” de segurança – que, na ausência de mecanismos de regulação dos fluxos de capital, se revelou falso – contra futuras oscilações no mercado de câmbio. O efeito de arrasto da saída deste capital volátil se faria sentir poucos meses depois, com a eclosão da crise na Rússia – somente em setembro de 1998, o país perdeu US\$ 21,5 bilhões de reservas, aos quais se somariam mais US\$ 4,5 bilhões, em outubro e novembro. A partir daí se instaura um período de instabilidade que culmina com o ataque final à moeda, em janeiro de 1999, obrigando o Banco Central a realizar sucessivas desvalorizações do Real, que não impediram uma perda adicional de reservas, da ordem de US\$ 10,7 bilhões de dólares, nos três primeiros meses do ano⁷⁷.

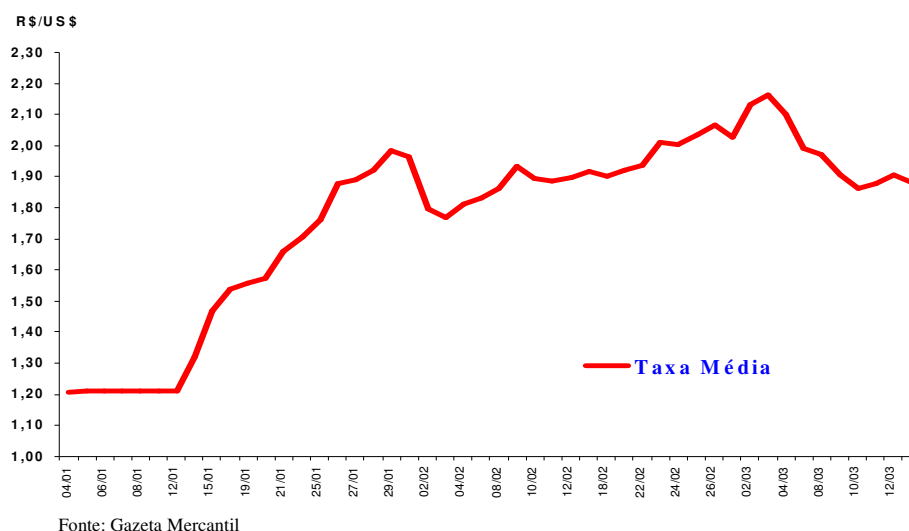
⁷⁷ Note-se que as variações nas reservas internacionais não traduzem em toda sua intensidade o movimento de fuga de capitais, tanto porque o governo promoveu o ingresso antecipado, em condições vantajosas para os devedores, de divisas correspondentes a débitos contraídos por empresas e bancos estrangeiros por conta de sua participação no processo de privatização, quanto devido ao fato que os dados de dezembro de 1998 e abril de 1999 já incluem, como reservas, os cerca de US\$ 19 bilhões liberados no marco do acordo firmado com o FMI.

Gráfico 13 - Brasil – Variação Mensal das Reservas Internacionais (Liquidez) – 1997/1999



As pressões sobre o Real, que tinham diminuído relativamente em outubro/novembro de 1998, voltam a reavivar-se em dezembro, quando o saldo do câmbio contratado – incluindo os segmentos comercial, financeiro e flutuante – registra uma saída de 3,3 bilhões de dólares. Janeiro começa em ritmo similar, uma saída média diária de US\$ 166 milhões, até o dia 12 daquele mês – coincidentemente véspera da mudança na direção do Banco Central e do regime cambial –, quando o saldo negativo do mercado cambial salta para US\$ 1,2 bilhão. As desvalorizações sucessivas não modificam a dinâmica do mercado, que pressiona a taxa de câmbio e provoca novas saídas de capital, que atingem a casa dos R\$ 6,6 bilhões durante o mês de janeiro, somando R\$ 10,8 bilhões no primeiro trimestre. A taxa de câmbio somente se estabiliza em torno a 1,90 RS/US\$, na segunda quinzena de março, apresentando a partir daí uma tendência a variações menos pronunciadas.

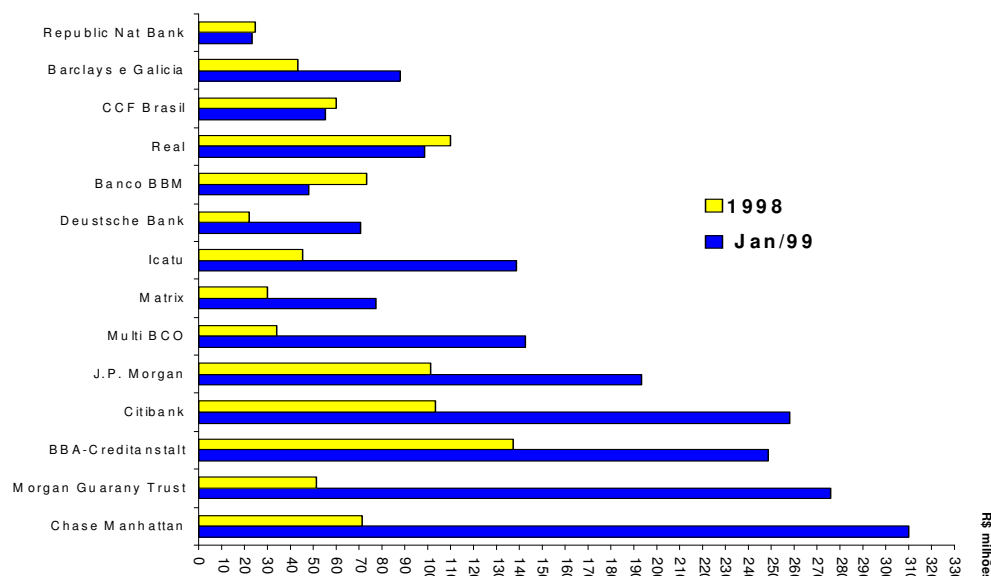
**Gráfico 14 - Brasil – Taxa de Câmbio – Média Diária
(PTAX do Banco Central) Jan/Mar de 1999**



Os enormes lucros auferidos por alguns bancos, principalmente os estrangeiros, mostram que o ataque especulativo não refletia somente a “desconfiança” dos investidores na economia – em função de expectativas negativas que os levariam a retirar seu capital do país –, mas constituiu também uma excelente oportunidade para a realização de ganhos extraordinários através de operações nos mercados à vista e de futuros⁷⁸. Em apenas um mês, janeiro de 1999, bancos como o Chase Manhattan, o Morgan Guaranty Trust, o BBA-Creditanstalt, o J.P. Morgan, o Multi BCO, o Deutsche Bank, tiveram lucros da ordem de 2 a mais de 5 vezes maiores do que em todo o ano de 1998, parte substancial dos quais são resultado de operações especulativas ou oportunistas – em qualquer caso nocivas para o país – nos mercados financeiros e cambiais.

⁷⁸ Contrato futuro é o compromisso de comprar ou vender determinado ativo em uma data específica no futuro, por um preço previamente estabelecido. Estes contratos são negociados na Bolsa de Mercadorias & Futuros e liquidados, no caso do dólar, pela taxa média de câmbio (PTAX) calculada pelo Banco Central no último dia útil anterior ao vencimento do contrato. A expectativa de alta da moeda americana leva investidores, especuladores e empresas que detêm compromissos em dólar a adquirir posições compradas no mercado futuro desta moeda; em contrapartida, aqueles que acreditam na redução da cotação da moeda estrangeira adquirem posições vendidas no mercado futuro.

**Gráfico 15 - Brasil – Lucro de Alguns Bancos em Janeiro de 1999 Comparativamente ao Lucro de Todo o Ano de 1998
(Em milhões de Reais)**



A fuga de capitais, desde a eclosão da crise russa em agosto de 1998, até março de 1999, é estimada em mais de 50 bilhões de dólares⁷⁹. As reservas, incluindo os US\$ 9,4 bilhões liberados pelo FMI em dezembro, caíram de US\$ 44,6 bilhões, naquele mês, para US\$ 33,8 bilhões, no final de março de 1999. Com a entrada da segunda tranche do acordo com o FMI, as reservas retornaram em abril/maio a US\$ 44,3 bilhões. Dentro da conjuntura de crise, este nível de reservas manteve o país em uma situação de extrema vulnerabilidade: as necessidades de financiamento externo, foram da ordem de US\$ 70 bilhões em 1999, (US\$ 44,6 bilhões de amortizações da dívida externa e um déficit nas transações correntes de US\$ 25,2 bilhões); e mesmo com o ingresso de investimentos diretos de US\$ 30 bilhões, ficaram por financiar cerca de US\$ 40 bilhões, o que dá uma idéia das pressões sofridas pelo setor externo da economia ao longo de 1999.

⁷⁹ As saídas de capital foram facilitadas pela legislação vigente, em particular pelas contas CC5 – designação relativa à Carta Circular nº 5 do Banco Central, de 1969 – que foram “aperfeiçoadas” pelo Governo FHC através da Circular nº 2677, de 1996, e outras medidas adotadas pelo Banco Central como parte de um processo informal de liberalização da conta de capital. Essas contas permitem a manutenção de depósitos em Reais em bancos estrangeiros, muitas vezes sem identificação do titular da conta, o que, somado à escassa vocação fiscalizadora do Banco Central, abre uma janela importante para a realização de operações triangulares, inclusive de lavagem de dinheiro. O país não controla esses fluxos nem processa sistematicamente a informação correspondente. Estima-se que essa janela saíam do país, desde 1992, US\$ 124 bilhões, metade dos quais apresentariam irregularidades. Estima-se em 50/60 por bilhões de dólares o estoque de riqueza, no exterior, de residentes no país. Para maiores detalhes sobre as contas CC5, veja-se SILVA, Luiz Afonso Simoens da. *Pela ética na gestão do sistema financeiro nacional*. São Paulo, Loyola, S.Paulo, 2000.

Esse quadro complicou-se ainda mais devido à relutância dos investidores externos, apesar das concessões feitas e das demonstrações de fidelidade e “bom comportamento” do governo, de normalizarem o fluxo de capital para o país, inclusive a renovação de linhas de crédito comercial que, em fevereiro de 1999, se encontrava em um patamar correspondente a cerca de 28% do nível considerado “normal”. As dificuldades de rolagem da dívida externa, cujo componente privado estava em parte “hedgeado” nos títulos cambiais da dívida pública interna, refletiam-se também nos prazos e custos de captação de recursos externos. Por exemplo, as captações do setor privado não-financeiro, que de janeiro a outubro de 1998 alcançaram US\$ 24,2 bilhões, tinham um prazo médio de 9,8 anos e pagavam um *spread* médio (a diferença entre o custo da operação e a cotação do “US Treasury Notes” de prazo similar) de 538 pontos básicos; em 1999, no mesmo período, somavam apenas US\$ 7,7 bilhões, com um prazo médio de 6,3 anos e um *spread* médio de 602 pontos. No caso das captações do setor privado financeiro, a queda no valor das operações, no mesmo período de referência, foi menor – de US\$ 10 bilhões para US\$ 8,2 bilhões, mas o prazo médio caiu de 4,7 para 2,6 anos e o *spread* subiu de 482 para 686 pontos básicos.

Por outro lado, o impacto imediato da crise sobre as finanças públicas foi demolidor. Além dos custos fiscais dos empréstimos incluídos no acordo com o FMI, a dívida pública federal indexada ao dólar sofreu um aumento de 61,2%, em função da desvalorização da taxa de câmbio, passando de R\$ 67 bilhões, em dezembro de 1998, para R\$ 108 bilhões, em janeiro de 1999. E a dívida interna total teve seus encargos financeiros acrescidos, dado que cada ponto de aumento da taxa de juros vis à vis a taxa prevalecente em dezembro de 1998 significava um custo adicional mensal de rolagem do principal, que terminava sendo incorporado ao estoque da dívida. No período janeiro/maio de 1999, a elevação da taxa de juros em 5 pontos, para um patamar médio de 34%, supondo uma distribuição linear dos vencimentos dos títulos ao longo do ano, implicou um custo adicional de aproximadamente 9 bilhões de Reais.

Agregue-se a isso as perdas do Banco Central derivadas das transações realizadas pelo Banco do Brasil, por conta daquela instituição, no mercado futuro de câmbio, que somente nos meses de janeiro e fevereiro de 1999 atingiram R\$ 7,6 bilhões⁸⁰, e o “socorro” a alguns

⁸⁰ O Banco Central do Brasil iniciou, em 13 de novembro de 1996, suas operações no mercado futuro de dólares da Bolsa de Mercadorias & Futuros (BM&F). Tais operações foram realizadas, até sua interrupção, em 26/02/99, através da Divisão de Operações Financeiras (GEROF) - do Banco do Brasil S.A., registradas na BM&F em nome da BB DTVM- Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários e do BB Investimentos S.A., em face da impossibilidade de atuar diretamente junto a BM&F, que exige que as operações no seu âmbito sejam cursadas via corretoras credenciadas. De 13/11/96 a 26/02/99, o Banco Central

bancos, como o Marka e o FonteCindam, que receberam do Banco Central cerca de R\$ 1,5 bilhões, fora do marco institucional do projeto PROER.

Dado o volume das perdas sofridas pelo país, os cortes nos gastos públicos e o aumento da carga impositiva sobre os setores de rendas baixas e médias foram insuficientes para ‘recriar’ as condições de solvência e ‘credibilidade’ externa do país. O ajuste exigido pelo FMI e os banqueiros internacionais, como viria a evidenciar o desempenho da economia durante 1999, foi mesmo a recessão, com o aumento do desemprego, arrocho salarial e o desmantelamento do que restava da capacidade operacional e de regulação econômica do Estado.

2.4.2. A Economia Pós-Desvalorização

O recurso ao FMI, em 1998, e a adoção, em 1999, do regime de câmbio flutuante, após uma maxi-desvalorização do Real superior a 50%, e do sistema de metas de inflação inauguram uma nova fase na política macroeconômica. Apesar da desvalorização cambial, que estimulou a progressiva redução do déficit comercial, os problemas de fundo gerados no quadriênio anterior continuaram se agravando durante o segundo governo Fernando Henrique Cardoso. À vulnerabilidade da conta de capitais somou-se a queda acentuada do nível de reservas líquidas do país, que fechou 2002 em torno a US\$ 14 bilhões. A situação fiscal piorou, apesar do aumento da carga tributária de aproximadamente 16%, no quadriênio 1999/2002, e da política de superávits primários crescentes. A economia continuou se arrastando, com o declínio de sua taxa média de crescimento para 2,1% anuais, um aumento de 19,3% do desemprego aberto e uma queda de 23% no rendimento real dos assalariados, nesse período. A inflação situou-se, em média, em torno a 8,8%, um patamar inferior à média do quadriênio anterior (9,7%), média esta que cai para 5,5% se excluirmos do cálculo o ano de 1995.

Vista em perspectiva, a substituição, em meados de 1999, da âncora cambial vigente durante o período 1995/98 pelo sistema de metas de inflação, em associação com o regime de câmbio flutuante, representou um avanço no esforço de preservar a estabilidade de preços. No

operou no mercado futuro de dólares da BM&F exclusivamente através do Banco do Brasil S.A, que escolhia por seu exclusivo critério as corretoras dentre aquelas credenciadas pela BM&F. A escolha do Banco do Brasil como *dealer* naquele mercado foi decorrência do histórico relacionamento entre o Banco Central e aquela instituição e da necessidade de sigilo para essas atuações, de modo a garantir-lhes a eficácia.

Em documento encaminhado ao Ministério Público pelo Banco Central consta que a Autoridade Monetária era detentora, em 14.01.99, de até 86% das posições em aberto da BM&F, em relação ao número de contratos com vencimento para fevereiro de 1999.

entanto, a gestão do sistema de metas nem sempre permite assegurar a compatibilidade dos três grandes objetivos que devem orientar a política macroeconômica: a estabilidade monetária, o crescimento sustentado e o pleno emprego.

O sistema de metas admite diversas modalidades, que variam em função do tipo de índice de preços adotado e dos ajustes aplicados em função de variações sazonais ou de fatores inerciais, da utilização ou não de bandas de variação, da inclusão ou não de cláusulas de escape frente a choques externos ou de oferta, dos prazos de avaliação do cumprimento da meta e sua flexibilidade, e dos graus de liberdade e transparência da autoridade monetária na gestão do sistema. No caso brasileiro, optou-se, no início, pela adoção da modalidade mais dura em todos esses aspectos.

Na análise da evolução do sistema de metas e da conveniência de sua adoção em países com um alto grau de endividamento interno e externo, como o Brasil dos anos 90, duas questões são essenciais. Dado que a política plena de metas tem apenas dois objetivos explícitos, a desinflação e a conquista da estabilidade dos preços, qual é o ritmo de desinflação mais adequado, tendo em vista a necessidade de expandir o produto e a ocupação? Qual é a taxa de inflação que expressa estabilidade de preços?

A experiência de diversos países indica que a fixação de metas de inflação muito baixas, a serem alcançadas em um período de tempo curto, tem efeitos perversos sobre o crescimento (e sobre o emprego e os salários), elevando os custos sociais do processo de ajuste. O Chile frequentemente citado como exemplo, adotou o sistema de metas em 1989, quando a inflação era de 26%, levando 8 anos para reduzi-la a 6,1%. Durante esse período, o crescimento médio do PIB foi de 8,2% anuais. Nos anos seguintes (1998/2003), a taxa de inflação continuou diminuindo, atingindo 2,5%, em 2002, mas o crescimento médio do PIB caiu para 2,5% anuais. A Inglaterra demorou dez anos para reduzir sua inflação, de 5,9% para 1,8%.

Os estudos teóricos e empíricos disponíveis sugerem que não existe uma taxa ideal de inflação válida para qualquer estrutura ou estágio de desenvolvimento da economia. Pelo contrário, o consenso é que há limites inferiores e superiores da taxa de inflação, dentro dos quais se maximizam as possibilidades de crescimento com estabilidade. Esses limites não são os mesmos para países mais desenvolvidos e para os de menor desenvolvimento relativo, sendo

mais elevados neste último caso. Eles dependem, além disso, da qualidade de mensuração da inflação.⁸¹

Isso nos conduz à questão da definição de estabilidade de preços. Será ela encontrada quando as taxas de inflação forem de zero por cento? Vários países desenvolvidos adotaram essa abordagem, mas perceberam que quando a inflação se aproximava de zero, os sinais econômicos eram todos de deflação e não de estabilidade.

Não se sabe ao certo qual a taxa de inflação que definiria a estabilidade de preços no Brasil. O que sabemos é que na nossa experiência o descontrole inflacionário sempre teve como pano de fundo crises cambiais, como ocorreu no início dos anos 60 e, com maior intensidade, a partir da crise da dívida externa no início dos 80. Isso significa que é necessário ter cautela para não entrarmos em um espaço próximo do que poderia ser o limiar de uma deflação.

Preservar a credibilidade do sistema de metas exige fixar metas que possam ser realizadas, sem sacrificar desnecessariamente o crescimento. O estabelecimento de metas muito baixas e rígidas, na tentativa de contornar incertezas e reforçar a credibilidade da autoridade monetária, tem se mostrado contraproducente em vários casos, com perdas sensíveis e desnecessárias de crescimento econômico e emprego.

Tampouco é recomendável depositar todo o peso do controle inflacionário sobre a taxa de juros, principalmente quando, como acontece atualmente em nosso caso, parte importante das pressões inflacionárias decorre de choques externos de preços de *commodities* e do aumento de preços administrados. Ao desconsiderar o impacto da taxa básica de juros sobre o endividamento público, nosso sistema de metas faz com que a taxa SELIC seja mantida em um nível mais elevado do que o compatível com o equilíbrio financeiro do setor público e, dessa forma, contribui para a maior fragilidade financeira da economia. Na medida em que esta fragilidade resulta em altos prêmios de risco, o círculo vicioso se completa. Altas taxas de juros geram fragilidade financeira que gera altas taxas de juros, ficando o país preso na armadilha do endividamento financeiro crescente ou do baixo crescimento econômico.

⁸¹ George A. Akerlof, professor da Universidade de Berkeley e prêmio Nobel de economia em 2001, menciona que no caso dos Estados Unidos, por exemplo, o limite mínimo de inflação estaria entre 2% e 2,5%. Perseguir uma taxa mais baixa poderia produzir movimentos de deflação e recessão fortemente negativos para a economia. Veja-se AKERLOF, GEORGE ETAL, "Inflation and underemployment in the US and Canada: a common framework" – In: Cahier de Recherche du Département des Sciences Économiques, Université du Québec a Montreal (UQAM), 2002. Na mesma linha de pesquisa, estudos realizados por Edwin M. Truman, do *Institute for International Economics*, em 68 países, 22 dos quais utilizam o sistema de metas de inflação, concluem que "o pico das médias de crescimento econômico ocorrem para países com inflações entre 5% e 10%". Taxas mais elevadas ou mais baixas prejudicariam o crescimento sustentado. Veja-se TRUMAN, EDWIN M., "Inflation targeting in the world economy", Institute for International Economics, 2003.

Por outro lado, a estabilidade de preços em países com um elevado nível de endividamento e vulnerabilidade externa como o Brasil dos anos 90, é sempre precária quando apoiada em políticas restritas à área monetário-fiscal. Em situações desse tipo, a “credibilidade” obtida junto ao mercado costuma ser volátil e somente dura enquanto os ganhos de arbitragem permitem engordar os lucros dos agentes financeiros internos e externos. Dentro desse contexto, políticas restritivas na esfera fiscal, isoladamente, tendem a ter duvidosa eficácia como instrumento de redução da taxa de juros, com a agravante de que, combinadas com políticas monetárias “duras”, podem conduzir a economia à recessão, impondo ao país custos extremamente elevados para a preservação da estabilidade de preços e saneamento das finanças públicas.

A subida continuada da SELIC sem uma elevação correspondente na taxa de juros internacional tem outras implicações igualmente perniciosas, pois aumenta o diferencial entre juros externos e internos. A combinação de taxas de juros reais elevadas, abundante liquidez internacional e queda do risco Brasil torna a arbitragem entre as taxas de juros internas e externas altamente remunerativa, induzindo a entrada de capitais especulativos que pressionam no sentido da apreciação do Real. Essa conjunção de fatores também estimula o aumento de operações financeiras especulativas no mercado de derivativos (*swuaps*), que afetam os mercados futuros de câmbio, reforçando a tendência à apreciação do Real.⁸²

Em resumo, a substituição do regime de câmbio fixo e sobrevalorizado pelo sistema de metas, com plena autonomia do Banco Central para definir e gerir a política monetária, embora tenha contribuído para o controle da inflação no período 1999/2002, não modificou as tendências estruturais perfiladas na fase anterior. A não incorporação dos problemas de crescimento e emprego ao marco de análise e formulação da política monetária – prática que é comum às autoridades monetárias de diversos países, inclusive dos Estados Unidos – não ajudou a superar as limitações do sistema de metas e dificultou o caminho para a conquista da estabilidade econômica, não somente de preços. Conquista que, por sinal, só começaria a se materializar anos depois, com os avanços realizados pelo governo Lula no equacionamento da “restrição externa”.

⁸² Note-se que os *swaps* não implicam entrada significativa de dinheiro vivo, visto que são operações contábeis intrafirmas, que requerem um depósito relativamente pequeno em relação ao volume global de recursos envolvidos. Mas envolvem saída efetiva de dólares quando da realização dos lucros dos investidores. O crescimento do volume de operações desse tipo, quando o nível das reservas internacionais líquidas é baixo, aumenta a vulnerabilidade da economia frente a eventuais movimentos especulativos do capital financeiro globalizado.

2.5. A Economia Brasileira ao Final do Ciclo de Ajuste Estrutural e Reformas Econômicas

O balanço geral do experimento neoliberal é, por tudo o que foi exposto, bastante negativo. Ao final desse período, o país tornou-se muito mais vulnerável e dependente do capital externo, com acentuada perda de autonomia na formulação e manejo de sua política econômica; nosso endividamento interno e externo se expandiu exponencialmente, sem contrapartida relevante em termos de expansão da base produtiva nacional ou da criação de condições materiais para alavancar nosso crescimento futuro; o sistema produtivo regrediu em termos da integração e complementação de suas cadeias setoriais e intersetoriais e de sua capacidade de geração de empregos; a Formação Bruta de Capital e, em particular, o investimento público reduziram-se significativamente, com o que se acumularam atrasos na infraestrutura energética e logística; muitas empresas privadas sofreram desequilíbrios patrimoniais, decorrentes do aumento do seu endividamento no exterior e da instabilidade inerente ao mercado financeiro desregulado e globalizado; o Estado foi financeira e institucionalmente desestruturado, reduzindo-se sua capacidade de executar políticas públicas seu poder real de exercer sua autoridade político-institucional e de coordenar e articular os interesses dos diversos setores da sociedade; a privatização de grande parte do patrimônio público não significou, em alguns casos, melhoramento dos serviços ou da capacidade instalada e, juntamente com a aquisição de um número significativo de empresas privadas nacionais por parte de grupos estrangeiros, aprofundou o processo de desnacionalização da economia brasileira.

Os dados abaixo ilustram, de maneira mais detalhada, os impactos do modelo de política adotado nesse período em algumas áreas críticas da economia brasileira:

Balança comercial. Em 1994, o superávit da balança comercial era de US\$ 10,4 bilhões. A abertura comercial unilateral e indiscriminada produziu, até 2001, um déficit acumulado da ordem de US\$ 23 bilhões. Com a redução das importações (-15,1%), em 2002, o déficit acumulado no período 1995/2002 caiu para US\$ 9,9 bilhões. O pobre desempenho das exportações brasileiras no mesmo período fez a participação do Brasil nas exportações mundiais cair de 1,15%, em 1994, para 0,96%, em 2002.

Endividamento externo. Entre 1995/2002, a dívida externa bruta, incluindo os empréstimos intercompanhias, aumentou US\$ 79,4 bilhões (dos quais US\$ 56,3 bilhões correspondiam ao setor privado e US\$ 23 bilhões ao setor público), passando de US\$ 148,3

bilhões, em 1994, para US\$ 227,7 bilhões, em 2002, um acréscimo de 53,5%. Em relação ao PIB, a dívida externa bruta passou de 27,3%, em 1994, para 50,5%, em 2002, representando, neste último ano, 3,5 vezes o valor das exportações totais.

Passivo externo. O aumento da dívida externa e do estoque de capital estrangeiro elevou o passivo externo do país em cerca de US\$ 220 bilhões. A entrada de investimentos diretos estrangeiros, embora vultosa – foram cerca de US\$ 140 bilhões, entre 1995 e 2002, excluindo os empréstimos intercompanhias –, teve efeitos multiplicadores relativamente modestos sobre a expansão da capacidade produtiva e das exportações, dado que parte importante desses investimentos foi direcionada principalmente, à aquisição de ativos preexistentes, na maior parte dos casos em setores produtores de bens não-transacionáveis. Do total de investimentos diretos ingressados nesse período, US\$ 30,9 bilhões (cerca de 22%) foram para aquisições de patrimônio público através dos programas federais e estaduais de privatização e uma parte importante do saldo correspondeu a fusões e aquisições de empresas privadas nacionais. Em termos líquidos (ou seja, deduzindo as reservas, os haveres no exterior de bancos e residentes no país), o passivo externo passou de 25,7% do PIB, em 1994, para 87,5% do PIB, em 2002.

Transações correntes do balanço de pagamentos. O déficit nas transações correntes, acumulado de 1995 a 2002, alcançou US\$ 188,8 bilhões. A maior parte do desequilíbrio nas transações correntes decorre do déficit estrutural gerado na conta de serviços pelo modelo de financiamento externo da economia. No conjunto do período, somente pelo conceito de juros e remessas de lucros, o país desembolsou, em termos líquidos, US\$ 137,0 bilhões (as despesas brutas foram da ordem de US\$ 169,1 bilhões). Estes dois itens, que em 1994 consumiam 25,3% da receita de exportações consumiram 35,3% destas receitas, em 2002, depois de haverem chegado a 47,1%, em 1999.

Necessidades globais de financiamento externo. Esta rubrica, que inclui o déficit nas transações correntes do balanço de pagamentos e o montante dos compromissos relativos à amortização da dívida externa, saltou de US\$ 12,7 bilhões, em 1994, para US\$ 43,3 bilhões, em 2002. Em anos anteriores essa cifra foi muito maior, chegando a US\$ 67 bilhões, em 1998, e US\$ 82,4 bilhões em 1999. Isso significou que o país, nestes dois anos, necessitou financiar, com empréstimos ou financiamentos compensatórios, em torno de US\$ 94 bilhões. As reservas líquidas, que eram da ordem de US\$ 38,8 bilhões, em 1994, caíram para US\$ 14,2 bilhões, em 2002.

Endividamento interno. Em termos nominais, a dívida mobiliária federal passa de R\$ 61,5 bilhões, em dezembro de 1994, para R\$ 623,2 bilhões, em dezembro de 2002, um aumento real de mais de 400% (a inflação no período, medida pelo IGP-DI foi da ordem de 152%). Já a dívida líquida do setor público praticamente duplicou, entre 1994 e 2002, alcançando em dezembro desse último ano o patamar de 56,4% do PIB.

Despesas fiscais com juros. A manutenção da taxa básica de juros em patamares elevados aumentou fortemente os encargos da dívida pública. O efeito combinado dos altos juros e da desvalorização cambial fez explodir a conta de juros nominais, que atingiu seu máximo em dezembro 2002 – R\$ 190,6 bilhões, equivalente a 14,4% do PIB (Em 1999 havia chegado a 13,2% do PIB). No caso do Governo Central, a conta de juros somou R\$ 118,6 bilhões, em 2002, equivalente a 8,9% do PIB e a 48,8% da arrecadação a cargo da Receita Federal.

Carga tributária. A porcentagem de recursos extraídos da sociedade por meio de impostos e contribuições aumentou cerca de 8 pontos do PIB, passando de 29% para aproximadamente 36% do PIB, entre 1995 e 2002, um aumento de quase 20%. Esse aumento concentrou-se basicamente no período 1999/2002, depois da desvalorização forçada do Real, em janeiro de 1999, e da adoção de uma política fiscal contracionista, com a obtenção de superávits primários crescentes e relevantes – de 3,2% do PIB, em 1999, para 4,0% do PIB em 2002.

Crédito interno. Durante a vigência da política de câmbio fixo e de atração de capitais externos (1995/98), a manutenção da taxa básica de juros em patamares elevados e o estabelecimento de medidas restritivas ao crédito (aumento dos depósitos compulsórios), encareceu fortemente o crédito na ponta. A partir de 1999, a trajetória das taxas de aplicação foi decrescente, tanto para pessoas jurídicas quanto para pessoas físicas, mas permaneceu ainda em níveis extremamente elevados – 35% e 84%, respectivamente, em dezembro de 2002. Em consequência, não só se verificou um aumento no endividamento externo das empresas, que posteriormente causaria sérios desequilíbrios patrimoniais em várias delas, como caiu a relação empréstimos do sistema financeiro/PIB, que era de 55,5%, em 1994, para 24,3%, em 2002, uma das mais baixas do mundo.

Crescimento econômico. Entre 1995 e 2002, a economia cresceu a uma taxa média de 2,3% anuais, acima da média da década perdida, mas inferior à média do período 1991/94 (2,8%), alternando ciclos de expansão relativa e contração da atividade econômica. Somente em dois anos – 1995 e 2001 – o crescimento superou, ainda que por pouco, a casa dos 4%. A taxa de

Formação Bruta de Capital, a preços correntes, caiu de 20,8%, em 1995, para 18,3%, em 2002. Em termos per capita, o crescimento médio anual do PIB no período foi de apenas 0,9%. Com esse ritmo de crescimento, se a população continuasse a aumentar à mesma taxa média, seriam necessários 75 anos para dobrar o PIB per capita.

Indústria de transformação. A abertura indiscriminada da economia e a sobrevalorização da taxa de câmbio provocaram uma explosão das importações, principalmente no quadriênio 1995/98. A substituição de produção nacional por importada desarticulou diversas cadeias produtivas e levou à quebra milhares de empresas. O PIB da indústria de transformação cresceu 24,2%, no período 1991/2002 – uma taxa média de apenas 1,83% anuais, com um desempenho ainda pior entre 1995 e 2002, quando acumulou um crescimento de apenas 11,8%, equivalente a uma taxa média anual de 1,4%, e o emprego industrial sofreu uma contração de 37,9% no período. Em consequência, a participação da indústria de transformação no PIB, que em meados dos anos 80 era da ordem de 35,9%, culminou sua trajetória de queda, que se acentuara a partir de 1990, fechando 2002 em 16,9% do PIB.

Mercado de trabalho. A taxa de desemprego aberto da região metropolitana de São Paulo (DIEESE), que pode servir como indicador da evolução do desemprego, passou de 8,9%, em 1994 para 12,1%, em 2002, um aumento de mais de 35%. Junto com o desemprego aberto aumentou também a informalização do mercado de trabalho. Nas grandes regiões metropolitanas, por exemplo, o número de trabalhadores com carteira assinada, em relação ao total de ocupados, caiu de 49,9%, em 1994, para 45,5%, em 2002. No mesmo período, os trabalhadores sem carteira assinada aumentaram de 23,9% para 27,8% dos ocupados.

Rendimentos dos trabalhadores ocupados. A recessão no início da década tinha produzido uma queda sensível nos rendimentos reais dos trabalhadores. A estabilização de preços e a liberação do crédito no segundo semestre de 1994 e, posteriormente, o reajuste do salário mínimo em 1995, produziram efeitos positivos sobre o nível de rendimentos dos ocupados no triênio 1995/97. A partir de fins de 1997, essa tendência se inverte, com reduções contínuas e crescentes nos rendimentos reais, que somam 30% no quinquênio 1998/2002. No conjunto do período 1995/2002, a queda acumulada nos rendimentos reais dos ocupados foi da ordem de 20%.

O Brasil não é um caso isolado de fracasso das políticas de desregulamentação, privatização e abertura financeira da economia. Em realidade, o modelo neoliberal foi incapaz de resolver os impasses gerados pela crise da dívida externa e encaminhar soluções às questões centrais que afetam o funcionamento e o desenvolvimento de praticamente a totalidade das economias latino-americanas. Nelas, como aqui, esse modelo agravou os problemas existentes e, em muitos casos, adicionou novos complicadores ao já complexo quadro socioeconômico existente. A subordinação das políticas adotadas à lógica da globalização financeira deslocou, de fato, para as instituições e mercados financeiros, o centro das decisões econômicas, fragilizando ainda mais a autonomia dos estados nacionais latino-americanos. E ampliou a brecha de renda, capacidade de investimento e conhecimento tecnológico entre a região e os núcleos mais avançados da economia capitalista mundial.

Não é casual, então, que um olhar sobre a América Latina, ao final de 2002, mostrasse um cenário desolador: guerra civil na Colômbia; crise institucional na Venezuela; colapso econômico e político na Argentina – anteriormente citada em prosa e verso como um exemplo a ser seguido –, cujo PIB diminuía mais de 20% nos quatro anos anteriores; crise político-institucional na Bolívia, com manifestações de rua que deixaram trinta mortos e trezentos feridos; no Paraguai, pedido de impeachment; no Uruguai, *curralito*; no Chile e no México, quedas acentuadas e sucessivas nas taxas de crescimento do PIB. Ou seja, um entorno de crise econômica e social sem precedentes.

As políticas adotadas nesse período deixaram marcas profundas na economia e na sociedade brasileiras, cujos desdobramentos se projetariam por vários anos, inclusive limitando o espaço e a autonomia de decisões do governo Lula em seu primeiro mandato. A fragilização desse modelo em escala global se tornaria explícita com a grave crise que golpeou a economia mundial, em 2008, abalando a estrutura e os fundamentos do sistema financeiro mundial. Mas, se antecipando a esse desenlace e em sintonia com um processo de mudanças políticas que se espalharia por vários países latino-americanos, o Brasil construiria, a partir de 2003, e, com maior amplitude, durante o segundo governo Lula, as bases de um novo padrão de crescimento e inserção internacional que, como se verá posteriormente, permitiu ao país resistir aos impactos desestabilizadores da crise e sair dela em condições de avançar na superação dos entraves históricos ao nosso desenvolvimento.

PARTE II - RECONSTRUÇÃO DAS BASES MACROECONÔMICAS E CRIAÇÃO DAS CONDIÇÕES PARA O NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL

Vista em retrospectiva, a evolução recente da economia brasileira representa uma inflexão das tendências estruturais que se vinham consolidando a partir do esgotamento, no início dos anos 80, do ciclo expansivo do pós-guerra. Inflexão cujo aprofundamento embute um potencial transformador similar ao daqueles movimentos de transição assinalados por Celso Furtado – a introdução do trabalho assalariado em fins do século XIX e a aceleração do processo de industrialização, a partir da crise dos anos 30 do século passado –, que modificaram qualitativamente o padrão histórico de desenvolvimento do Brasil. Inflexão que, no plano institucional, exprime, também, o deslocamento da centralidade que tinha adquirido, a partir do início dos anos 90, o objetivo de adequação reflexa da economia brasileira à dinâmica da globalização financeira, para reincorporar à agenda do país a temática do desenvolvimento e da inserção soberana na economia mundial.

Recorde-se que o governo Lula se instalou em meio a uma crise exacerbada, em 2002, por tensões conjunturais nas esferas monetária e cambial, mas cuja gestação foi produto do agravamento, ao longo dos anos precedentes, de desequilíbrios estruturais de longa data presentes na realidade brasileira. Foram particularmente relevantes nesse processo o aumento da dependência e vulnerabilidade externas da economia, a revitalização dos vetores de exclusão social e concentração da renda e da riqueza, implícitos no seu padrão de organização e funcionamento, o aumento da heterogeneidade do sistema produtivo e a depauperação da capacidade financeira e operacional do Estado. Tudo isso tornou a economia mais exposta às turbulências dos mercados financeiros internacionais e, simultaneamente, debilitou sua capacidade de crescimento e geração de emprego. E, do ponto de vista social, gerou um profundo descontentamento e crescente tensão.

O enfrentamento da crise levou o novo governo a adotar, de início, políticas restritivas nas áreas monetária e fiscal, que limitaram o crescimento – o PIB aumentou apenas 1,15% em 2003 –, mas possibilitaram reverter o processo de desestabilização então em curso. O êxito obtido nessa esfera foi importante para a criação de um ambiente macroeconômico propício

à retomada dos investimentos e da produção, que se refletiu no desempenho da economia já em 2004, quando o PIB se expandiu 5,71%. Esse movimento de reativação se manteve nos dois anos seguintes, embora com menor intensidade em função do excesso de cautela e rigidez da política monetária então adotada. Somente a partir de 2006, o país ingressaria em um novo ciclo de aceleração do crescimento, que seria interrompido, no último trimestre de 2008 e o primeiro trimestre de 2009, pelos efeitos da grave crise financeira e econômica internacional, desencadeada pela forte correção da bolha imobiliária norte-americana e seus desdobramentos. Mas as rápidas e eficientes medidas anticíclicas adotadas pelo governo permitiram uma rápida retomada do crescimento econômico.

Daí que seja possível identificar, nos dois mandatos do presidente Lula, tônicas diferentes – o primeiro, muito marcado pelo esforço de reverter o processo de desestabilização e reativar a economia a partir do impulso às exportações, e o segundo, mais centrado na aceleração do crescimento e na construção das bases endógenas para sua sustentação. No entanto, independentemente dessas diferenças de ênfase, há um elemento básico comum a esses períodos, que confere especificidade à estratégia inovadora adotada pelo governo: a concomitante implementação de uma política consistente de distribuição de renda e inclusão social. Ainda nas difíceis condições do início do primeiro mandato, quando o governo realizou um ajuste externo, fiscal e monetário extraordinariamente intenso, foram dados passos importantes nesse sentido.

Essa centralidade das políticas de renda e inclusão social é uma das principais características desse período, de profundo significado histórico: a distribuição de renda deixou de ser um objetivo retórico, subordinado ao prévio crescimento do bolo ou ao esfriamento de sua temperatura. Em seus dois mandatos, o governo Lula preservou a estabilidade, acelerou o crescimento, quase duplicando a taxa de expansão do PIB em relação à média do período 1995/2002, reduziu a pobreza e melhorou a distribuição de renda. Tudo ao mesmo tempo. Depois de um longo período de incertezas e falta de perspectivas, o país viu se abrir um atalho para o futuro, com a criação de condições para a sustentação e aprofundamento de um novo ciclo de crescimento, dessa vez com uma distribuição socialmente mais abrangente dos seus benefícios, lançando as bases do Novo Desenvolvimentismo.

A crise econômica e financeira internacional, originada nos Estados Unidos, em 2008, e que se propagou em escala planetária, pondo em cheque o “admirável mundo novo” da globalização e seu substrato – o mercado auto-regulado –, produziu, como não podia deixar de

acontecer, um interregno nesse processo. Embora com atraso e com menor intensidade, o Brasil foi atingido pelo desmoronamento do sistema financeiro global e por seus efeitos na economia real. O país teve perdas substanciais no comércio externo e deixou de produzir, em 2009, o equivalente a aproximadamente 4,5% do PIB.

No entanto, graças à reação anticíclica do governo e às linhas de defesa construídas ao longo dos últimos anos – especialmente a redução da vulnerabilidade externa e o fortalecimento do mercado interno como propulsor do dinamismo da economia –, o impacto da crise, em comparação com outros países, em particular os de maior desenvolvimento relativo, foi bastante limitado. O país saiu rapidamente do ciclo recessivo, retomando, a partir do segundo trimestre de 2009, e intensificando, ao longo de 2010, a trajetória de crescimento⁸³. A retração do PIB foi de 0,2% em 2009, e sua taxa de expansão, em 2010 superou a marca de 7%.

Em 2009, na contramão das tendências dominantes nos Estados Unidos, na Europa e no Japão, o Brasil criou quase 1 milhão de empregos formais e reduziu a taxa de desemprego aberto praticamente ao nível pré-crise. O dispêndio com medidas de socorro financeiro e estímulos econômicos foi um dos menores do mundo, não chegando a 1,2% do PIB. Apesar do recuo da arrecadação e dos incentivos tributários concedidos, o setor público consolidado gerou um superávit primário de 2,1% do PIB, que, somado ao desconto de 0,4% relativo aos projetos do PAC, equivale à meta estabelecida de 2,5% do PIB. Em consequência, foi possível manter o déficit nominal em um patamar razoável, em torno de 3,3% do PIB⁸⁴, bastante abaixo da previsão do FMI, para o conjunto dos países do G-20 de 7,9%, e dos valores muito mais elevados projetados para os Estados Unidos (12,5%), Japão (10,4%), Inglaterra (12,6%) e para a maior parte da Zona do Euro. Ao contrário destes países, cujo grau de endividamento do Estado já atinge, em alguns casos, níveis preocupantes, o Brasil manteve a variação da relação entre a dívida pública líquida e o PIB dentro de margens plenamente administráveis. E, mesmo na crise, as políticas e os programas sociais foram preservados e a pobreza continuou diminuindo.

O Brasil saiu da crise fortalecido e com perspectivas promissoras de desenvolvimento. O mercado interno tem uma dimensão e um dinamismo capaz de dar sustentação ao processo de crescimento. O país possui, ainda, potencialidades e vantagens comparativas consideráveis na produção de alimentos, de petróleo e de energia limpa, além de contar com um parque industrial

⁸³ Sobre como o Brasil saiu da crise, ver o artigo de ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de. “Como o Brasil saiu da crise”. *Carta Social e do Trabalho* 9. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP, jan./março 2009.

⁸⁴ O déficit nominal é a diferença entre o superávit primário e a conta de juros nominais do setor público consolidado, que atingiu 5,4% do PIB, em 2009.

diversificado e relativamente integrado. Esses fatores podem assegurar ao Brasil um lugar de destaque na recuperação da economia mundial e na projeção do seu desenvolvimento futuro, ampliando o espaço para o aprofundamento do processo de transformação da economia e da sociedade brasileira que vem sendo impulsionado nos últimos anos⁸⁵.

Note-se que as mudanças promovidas pelo governo Lula encerram, no plano simbólico, um potencial que transcende o conteúdo e o resultados das políticas adotadas.

Em primeiro lugar, essas mudanças sinalizam a possibilidade de caminhar em outra direção, deixando para trás modelos de política que, com ou sem crescimento e com ou sem estabilidade, foram incapazes de equacionar, quando não aumentaram, as fragilidades estruturais da economia, em particular os problemas de vulnerabilidade externa e de concentração da renda e exclusão social.

A experiência desse período, embora curta, demonstra que é possível, sim, crescer distribuindo renda, apesar das limitações existentes para o financiamento da expansão da economia. Demonstra também que os constrangimentos criados pela globalização financeira à autonomia do Estado brasileiro não são inamovíveis. Novos avanços dependem da manutenção de um elevado grau de dinamismo do sistema produtivo, da consolidação do mercado interno de consumo de massa como vetor endógeno de sustentação do crescimento e da constituição de um espaço regional integrado física e economicamente, que sirva de suporte a ações e políticas compensatórias dos efeitos negativos de uma globalização que é estruturalmente assimétrica.

Em segundo lugar, essas mudanças revelam também algo sabido, e frequentemente esquecido – o fato de que as restrições à implementação de medidas e programas em favor dos trabalhadores e dos segmentos carentes da sociedade, em um país como o nosso, não são primordialmente econômicas, como se costuma alegar, mas sim essencialmente políticas. Mudanças de caráter progressista na correlação de forças políticas, mesmo sem rupturas radicais ou sem o grau de liberdade que uma situação de hegemonia da coligação vitoriosa poderia propiciar, abrem espaço para uma representação mais democrática dos interesses dos trabalhadores. E, conseqüentemente, viabilizam o redirecionamento de parte dos recursos e das

⁸⁵ Governos, instituições multilaterais, revistas e jornais de todo o mundo reconhecem a emergência do Brasil. A *"The Economist"*, por exemplo, afirma que até 2014 o Brasil deverá se tornar a quinta economia do mundo. De outra perspectiva, de mais longo alcance, estudo realizado pela *Pricewaterhouse Coopers*, divulgado em Londres, em janeiro de 2010, afirma que até em 2030 o Brasil terá ultrapassado as principais economias da Europa (Alemanha, Inglaterra e França) e se transformará na quinta economia do mundo, atrás apenas da China, dos Estados Unidos, do Japão e da Índia.

políticas públicas com critério de justiça social, pavimentando o caminho para a consolidação da democracia e a realização da cidadania plena para todos os brasileiros.

Capítulo 1 - A Redução da Vulnerabilidade Externa

O desequilíbrio das contas externas, como já se mencionou, sempre foi o “calcanhar de Aquiles” da economia brasileira e fator determinante das crises que recorrentemente assolaram o país ao longo de sua história. As políticas de abertura comercial e financeira adotadas a partir de 1990 e, posteriormente, a ancoragem do processo de estabilização de preços deflagrado pelo Plano Real no binômio câmbio fixo e sobrevalorizado/taxa básica de juros elevada, amplificaram esse desequilíbrio, particularmente no período 1995/98. Hoje, pela primeira vez em muitas décadas, temos um quadro diferente: o país reduziu significativamente seu endividamento externo e aumentou, também expressivamente, suas reservas em divisas, tornando a economia mais resistente às flutuações dos preços e dos mercados financeiros internacionais e menos dependente das fontes externas de financiamento. Ou seja, o país evoluiu de uma situação de estabilidade de preços – uma conquista importante, mas cujo modelo embutia graves inconsistências – para outra, de estabilidade macroeconômica propriamente dita.

A redução da vulnerabilidade externa da economia é uma das mudanças estruturais mais importantes realizadas pelo governo Lula e foi decisiva para que o país pudesse retomar sua trajetória de crescimento e enfrentar, com êxito, a atual crise financeira e econômica mundial. Embora a existência de condições internacionais favoráveis tenha contribuído para essa mudança, ela se deve, fundamentalmente, a dois outros fatores: à realização de uma política externa voltada para a projeção dos interesses geopolíticos e comerciais nacionais e à ação sistemática do governo visando ampliar os espaços de autonomia do Estado brasileiro para a definição e gestão de sua política macroeconômica.

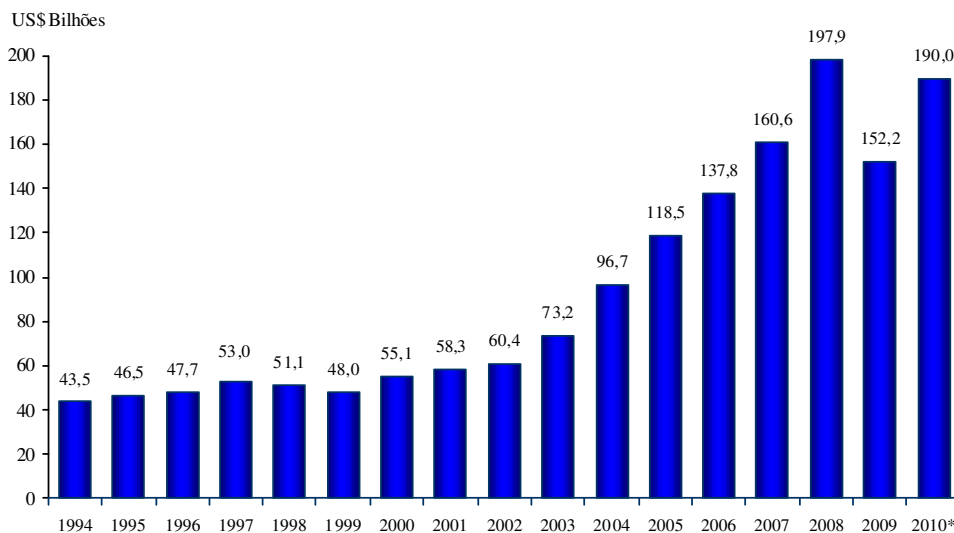
Os principais elementos desse processo de mudança foram a dinamização das exportações e geração de superávits significativos na balança comercial, a redução da instabilidade financeira associada à dinâmica do processo de globalização, para o qual contribuiu decisivamente a acumulação de um volume ponderável de reservas, e a acentuada redução do peso da dívida externa em relação à economia do país.

1.1. A Geração de Superávits Comerciais Expressivos

Em oposição ao modelo adotado anteriormente – que resultava na geração de déficits comerciais e absorção de recursos externos⁸⁶ –, o governo Lula investiu no aumento das exportações e na mudança de foco do intercâmbio comercial, ampliando as relações do país com parceiros de importância estratégica também do ponto de vista de sua projeção geopolítica, como é o caso da América do Sul, da China e do Oriente Médio. A geração de expressivos superávits comerciais daí decorrente teve um forte impacto sobre as contas externas, modificando radicalmente o modelo de financiamento da economia.

As exportações tiveram um aumento substancial – passaram de US\$ 60,4 bilhões, em 2002, para US\$ 197,9 bilhões, em 2008, um crescimento de 228%, superando amplamente o crescimento de 147% do comércio mundial e, conseqüentemente, ampliando a participação do Brasil no comércio internacional, que passa de 0,98%, em 2002, para 1,22%, em 2008 e, já no contexto da crise internacional, aumenta para 1,25%, em 2009.

Gráfico 16 - Evolução das Exportações



Fonte: Funcex

* Projeção

⁸⁶ Durante a administração anterior, somente em 2001 e 2002 se registraram saldos positivos na balança comercial, de US\$ 2,6 bilhões e US\$ 13,1 bilhões, respectivamente. Este, no entanto, resultou predominantemente da redução das importações e não do aumento das exportações. É apenas a partir de 2003 que se observa uma expansão sistemática tanto das exportações quanto das importações e, ao mesmo tempo, a geração de importantes superávits comerciais.

Esse aumento foi particularmente notável no triênio 2003/05, quando o volume físico exportado cresceu 50% com relação a 2002⁸⁷ e as exportações aportaram 5,4 pontos ao crescimento do PIB, de 10,3%, constituindo-se em importante impulso à reativação da economia. Esse quadro se modificaria radicalmente no período 2006/08, quando o consumo das famílias e a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) passaram a ser os motores principais da expansão do PIB. Neste período, o PIB acumulou um crescimento de 15,5% e a contribuição das exportações foi de apenas 1,6 pontos.

Em 2009, apesar da crise e da forte retração dos fluxos de comércio mundial, as exportações brasileiras começaram a se recuperar a partir de março, fechando o ano em US\$ 152,2 bilhões, um recuo de 23,1% com relação a 2008. Esse recuo é explicado, em grande parte, pela forte queda dos preços internacionais das *commodities*⁸⁸, que haviam aumentado exponencialmente no período pré-crise, especialmente no segundo e terceiro trimestres de 2008. Essa trajetória foi parcialmente revertida em 2010, com a melhoria dos preços externos e o crescimento do quantum exportado. Até agosto, as exportações totais somaram US\$ 126,1 bilhões, apenas 3,6% abaixo do montante registrado em igual período de 2008, no auge do ciclo de expansão anterior à crise, devendo fechar o ano em torno a US\$ 190 bilhões.

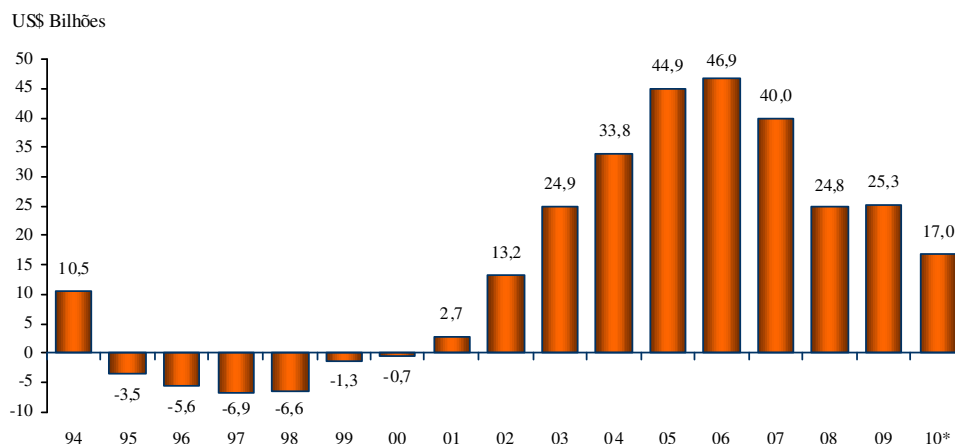
Embora as importações também tenham se expandido fortemente, a partir de 2006, em função da aceleração do crescimento da economia e da progressiva reapreciação do Real, o dinamismo das exportações possibilitou a obtenção de sucessivos resultados positivos na balança comercial. O superávit acumulado, entre 2003 e 2010 (até agosto), soma US\$ 253,2 bilhões, uma inflexão notável com relação ao período 1995/2002, quando a balança comercial acumulou um déficit de US\$ 8,5 bilhões. Em 2010, até agosto, o saldo comercial alcançou US\$ 11,7 bilhões, uma redução significativa com relação a igual período de 2008 e 2009, evidenciando que a retomada do crescimento pós-crise envolveu um aumento significativo do componente importado da oferta global. Dado o acentuado incremento, a partir de 2008, dos encargos do passivo externo, especialmente do componente remessa de lucros e dividendos, essa tendência de encolhimento do saldo comercial pode se traduzir em uma perda de eficácia do modelo adotado para o equacionamento da restrição externa e consequente consolidação do marco

⁸⁷ No triênio 2003/2005, o aumento das exportações foi puxado basicamente pelo crescimento das quantidades exportadas, embora os preços também tenham aumentado expressivamente, em torno de 30%. Já no triênio 2006/2008, é o aumento dos preços o fator determinante da expansão das exportações, com o quantum exportado apresentando um crescimento de apenas 6,5%.

⁸⁸ As quantidades exportadas variaram muito menos. Em 2009, o índice de quantum das exportações totais, acumulado no ano, registrava uma diminuição de 11,8% com relação a 2008.

macroeconômico.

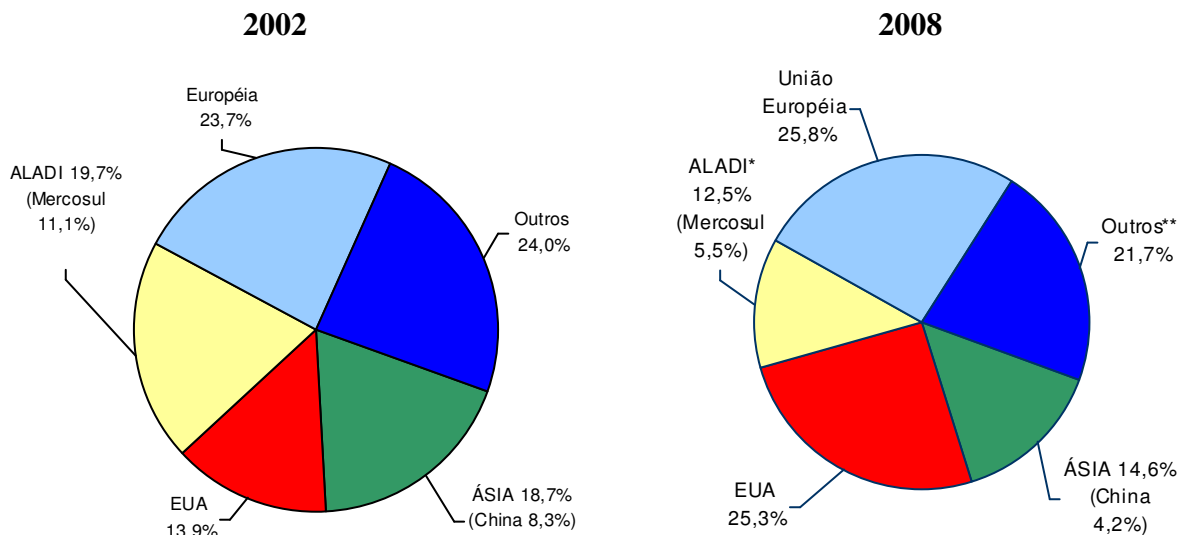
Gráfico 17 - Saldo da Balança Comercial



Fonte: BCB, 2010

A mudança de foco, com a reorientação das correntes de comércio, foi importante para viabilizar os superávits obtidos. O comércio com o MERCOSUL, que vinha definhando no quinquênio 1998/2002, aumentou espetacularmente. As exportações brasileiras para a sub-região passaram de US\$ 3,3 bilhões, em 2002, para US\$ 22,0 bilhões, em 2008, puxadas pela intensificação do intercâmbio com a Argentina, o principal destino das exportações brasileiras na América Latina. Com os demais países da ALADI (México exclusive) sucedeu algo parecido, com elevadas taxas de crescimento das exportações brasileiras (particularmente espetaculares no triênio 2004/2006), que saltaram de US\$ 4,2 bilhões para US\$ 17,1 bilhões. Nesse mesmo período, as exportações para a China subiram de US\$ 2,5 bilhões para US\$ 16,4 bilhões.

Em resumo, dos US\$ 137,5 bilhões adicionais que o Brasil exportou em 2008 em comparação com 2002, o aumento do comércio com a América Latina e a China respondeu por 33,0%, a União Europeia por 22,8%, os demais países asiáticos por 10,5%, os Estados Unidos por 8,8%, e o Oriente Médio por 4,0%. Ou seja, reduziu-se substancialmente a dependência do mercado norte-americano e expandiu-se fortemente o intercâmbio com o Mercosul e a América Latina, em geral, e com novos parceiros comerciais, além da China.

Gráfico 18 - Estrutura das Exportações por Países e Blocos Econômicos

Fonte: MDIC, 2009

*Exclusivo México, cuja participação no total das exportações brasileiros caiu de 3,8% em 2002 para 2,2% em 2008

** Inclui também México e Oriente Médio

A crise acentuou algumas dessas tendências e provocou outras alterações relevantes nesse quadro. Na comparação com 2008, as exportações de 2009 para praticamente todos os grandes parceiros comerciais do país diminuíram, à exceção da China, em relação a qual houve um aumento de 23,1%. O caso dos Estados Unidos é o mais eloquente: a queda de 43,1% deslocou o mercado norte-americano – tradicionalmente o principal destino individual de nossas exportações – para um inédito segundo lugar, agora seguido de perto pela Argentina, que, superada pela China, caiu para a terceira posição. Nos demais casos as alterações foram menos relevantes, embora com reduções das exportações acima da média, como é o caso da ALADI, exclusive o México (29,9%), do Mercosul (27,2%), da própria Argentina (27,4%) e da União Europeia (26,6%). No caso do México, a queda foi também acentuada, da ordem de 37,5%.

Reflexo desses movimentos, o peso relativo dos diversos mercados de destino das exportações brasileiras variou acentuadamente, em 2009 e 2010 (dados acumulados do período janeiro/agosto). Os Estados Unidos perderam ainda mais importância – já haviam reduzido sua participação de 25,3%, em 2002, para 13,9%, em 2008 – e agora absorvem somente 9,9% de nossas exportações totais. A ALADI perdeu espaço – sua participação caiu de 23,7%, em 2008, para 20,2%, em 2010 –, mas o MERCOSUL, que havia recuado em 2009, retornou, em 2010, ao nível pré-crise, em torno a 11,0%. A União Europeia seguiu trajetória similar, caindo de 23,7%

para 21,4%. Em compensação, a Ásia, puxada pela China – que saltou de 8,6%, em 2008, para 13,1%, em 2009, e 15,8%, em 2010 – agora responde por 27,9% do total (eram 18,7%, em 2008).

A expansão da China e, com ela, o aumento de nossas exportações suscita algumas questões que requerem um cuidadoso e contínuo monitoramento e avaliação. O apetite chinês por matérias-primas e a concorrência de seus produtos em alguns mercados de produtos manufaturados relevantes para o Brasil podem acentuar a tendência à especialização primária da pauta de exportações brasileira e, permanecendo elevada a apreciação do Real, impactar setores industriais importantes da economia. Nessa perspectiva, a maximização dos benefícios do aprofundamento da parceria comercial com a China, até agora extremamente positiva, sobretudo na crise, exige um esforço paralelo para avançar na integração da estrutura industrial brasileira e elevar, via aumentos de produtividade, a competitividade da produção nacional. Exige também um monitoramento cuidadoso da taxa de câmbio para evitar uma apreciação exagerada do Real, como já aconteceu no passado, especialmente nesse novo cenário internacional de forte movimento de desvalorização do dólar e guerra cambial China-Estados Unidos.

A política de expansão das exportações, vista da perspectiva do período 2003/10 em seu conjunto, não implicou uma reorientação do padrão de crescimento da economia em direção à transformação do comércio exterior em seu eixo dinamizador principal. Embora o país tenha ampliado seu coeficiente de abertura comercial, a dependência do país em relação às exportações é muito menor que a da maioria dos demais países, incluindo os parceiros estratégicos dentro e fora da América do Sul. Isso explica, em parte, a menor profundidade dos efeitos da contração do comércio mundial sobre a economia e nossa maior capacidade de recuperação do nível de atividade, independentemente da normalização das correntes de intercâmbio com o exterior.

1.2. A Redução dos Riscos da Instabilidade Financeira

O governo Lula manteve, embora com modificações relevantes em outras dimensões estratégicas da política macroeconômica, o tripé do modelo de estabilização implantado a partir da crise cambial de 1999 – o regime de câmbio flutuante, o sistema de metas de inflação e a geração de superávits primários. Esse tripé, eficaz para o controle da inflação, não assegurava, no entanto, condições adequadas de gestão dos riscos envolvidos na dinâmica do sistema financeiro globalizado. Isso porque a expansão e a desregulamentação dos mercados financeiros, em escala

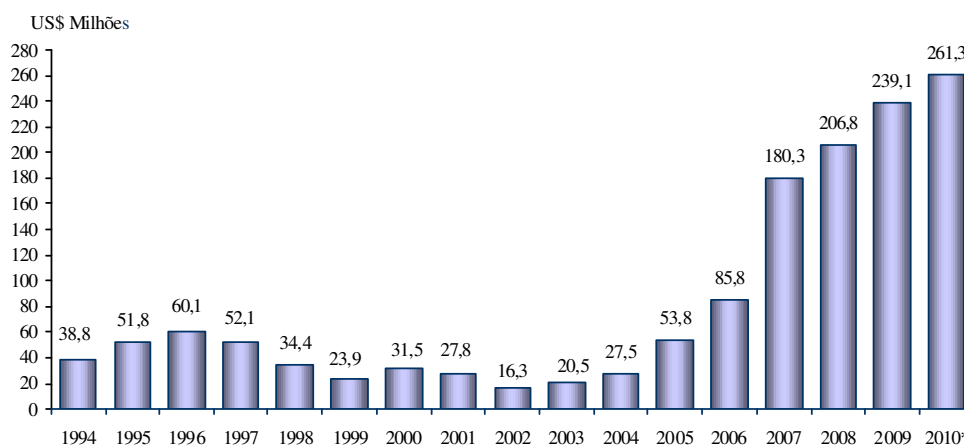
global, tornou os movimentos do capital financeiro internacional muito instáveis e desproporcionais à magnitude da economia real. E, simultaneamente, a abertura financeira da economia brasileira, inclusive de seu sistema bancário, resultante das políticas adotadas no período 1990/2002, tinha elevado sua exposição a esses movimentos e reduzido a capacidade de intervenção, preventiva ou corretiva, do Estado.

Frente a esse quadro, o governo optou por uma estratégia defensiva, de construção de um colchão amortecedor de eventuais movimentos de desestabilização cambial ou financeira. O Banco Central intensificou sua intervenção no mercado de câmbio, acumulando um crescente volume de reservas internacionais, o que era uma exigência diante da apreciação da taxa de câmbio.

Recorde-se que o regime de câmbio flutuante, em teoria, não requer um volume expressivo de reservas uma vez que o próprio mercado promoveria o auto-ajustamento da taxa de câmbio. Na prática, porém, todos os países que adotam esse regime intervêm, com maior ou menor vigor, no mercado de câmbio. No caso brasileiro, a estratégia defensiva do governo foi favorecida pela forte expansão, a partir de fins de 2004, da liquidez internacional. Isso, mais o acesso facilitado a operações na bolsa de valores e no mercado de derivativos e o diferencial de juros entre as taxas internas e externas e, por outro lado, os avanços realizados na esfera real da economia, estimularam o ingresso de investimentos estrangeiros, tanto diretos quanto em carteira.

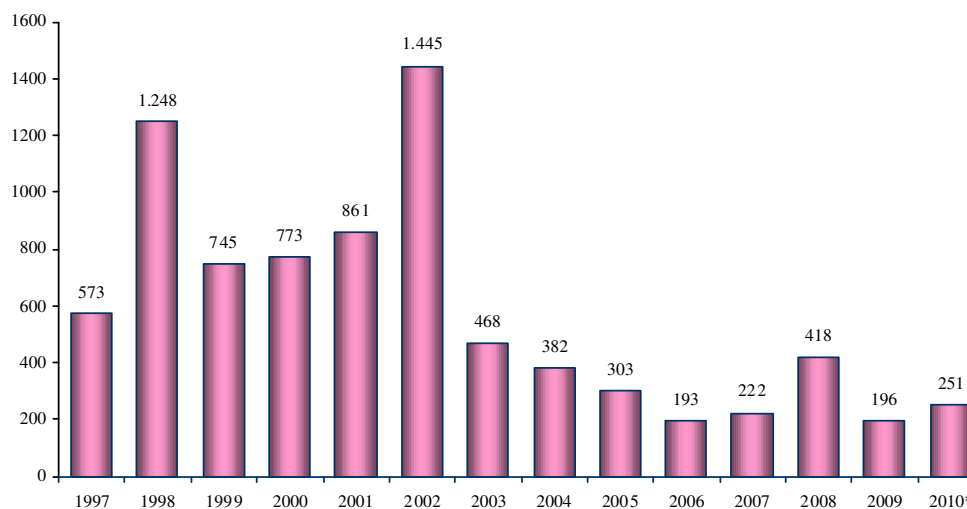
Não obstante tenha conduzido a uma progressiva apreciação do Real, esse aumento do influxo de capitais externos amplificou a disponibilidade de divisas geradas pela expansão do intercâmbio comercial e fortaleceu a estratégia de acumulação de reservas. Estas, que, em 2002, situavam-se em torno a US\$ 16 bilhões⁸⁹, foram contínua e deliberadamente ampliadas, mesmo durante a crise. Em agosto de 2010, atingiram a casa dos US\$ 261 bilhões e constituem um dos pilares do equilíbrio financeiro do setor externo da economia.

⁸⁹ No conceito de reservas líquidas, ou seja, excluindo os recursos do FMI que poderiam ser utilizados em caso de agravamento da situação cambial do país.

Gráfico 19 - Reservas Internacionais (Liquidez)

Obs: De 1988 até 2004 os dados correspondem ao conceito de reservas líquidas ajustadas, referido nos acordos com o FMI
 Fonte: BCB, 2010

Esse padrão de gestão das divisas contribuiu decisivamente para a preservação da estabilidade financeira e a melhoria dos indicadores de solvência do país. Somado aos avanços realizados no equacionamento das contas públicas, alterou a percepção externa sobre as condições da economia brasileira, o que se traduziu na progressiva redução do índice de risco-país, culminando com a obtenção do “grau de investimento”, em 2008.

Gráfico 20 - Índice EMBI Brasil (fim de período)

Fonte: Base de dados do Portal Brasil, Banco Central do Brasil, CMA, Enfoque e Agência Brasil.
 * Dados de Agosto

Ainda que a excessiva apreciação do Real não seja benéfica para a economia do país, o êxito da estratégia defensiva adotada ficou ratificado durante a crise internacional deflagrada pela correção da bolha imobiliária norte-americana. Depois do inevitável aumento, no final de 2008, provocado pela retração da liquidez internacional e pelo incremento generalizado da aversão ao risco, o índice EMBI retornou ao padrão pré-crise, refletindo o novo condicionamento da economia brasileira e sua capacidade de recuperação e desenvolvimento.

1.3. O “Desendividamento” do País com o Exterior

A geração de saldos comerciais robustos foi também importante do ponto de vista da redução das necessidades de financiamento externo da economia, contribuindo, dessa maneira, para a estabilização e reversão da trajetória de crescimento da dívida externa brasileira, que tinha sido alimentada, também, pelos sucessivos déficits nas transações correntes com o exterior registrados no passado. De 2003 até 2007, os saldos comerciais obtidos permitiram financiar, com sobras, o déficit estrutural na conta de serviços e rendas do balanço de pagamentos. A partir de 2008, como subproduto da crescente apreciação do Real e já no contexto da crise norte-americana e seus desdobramentos em escala global, o saldo da balança comercial tornou-se insuficiente para fazer frente àquele déficit.

Um dos fatores responsáveis por essa situação foi o crescimento espetacular da rubrica de remessas de lucros e dividendos, que, naquele ano, atingiu US\$ 35,4 bilhões, o que equivale a um aumento de 50% com relação a 2007.⁹⁰ Esse montante caiu para US\$ 26,4 bilhões, em 2009, um patamar ainda bastante elevado, e acumula, em 2010, até julho, US\$ 17,2 bilhões.

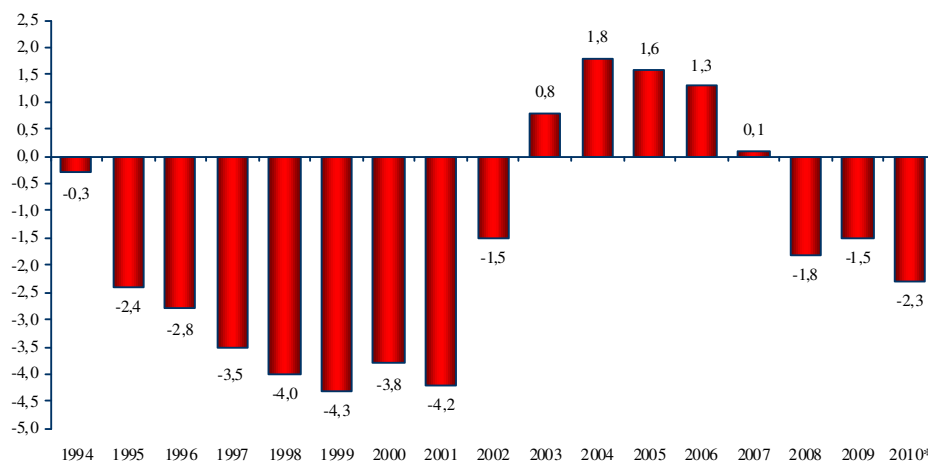
Além dos fatores conjunturais relacionados com a dinâmica da crise internacional, essas tendências refletem as mudanças ocorridas na estrutura do passivo externo do país, em conexão com a dinâmica do processo de globalização financeira e com o padrão de integração da economia brasileira à nova configuração do sistema financeiro internacional dela resultante. A composição dos encargos do passivo externo tem variado acentuadamente ao longo dos últimos anos, com a diminuição relativa das despesas com juros e crescente peso das despesas referentes à remuneração dos investimentos externos e, especialmente, daquelas correspondentes aos chamados investimentos em carteira. Entre 2003 e agosto de 2010, por exemplo, em termos

⁹⁰ Essa rubrica já tinha registrado elevadas taxas de crescimento em 2006 (30,0%) e 2007 (36,4%).

brutos, a participação do componente lucros e dividendos dentro do total das rendas de capital pagas ao exterior passou de 29,5% para 65,9%, enquanto que a rubrica juros caiu de 70,5% para 34,0%. Duplicou-se, nesse mesmo período, a participação no total das despesas relativas à remuneração dos investimentos em carteira, que passou de 7,4% para 15,1%. Uma das razões desses aumentos, no período recente, foi o fato de que as subsidiárias das grandes corporações transnacionais foram utilizadas para capitalizar as matrizes, fortemente atingidas pela crise nos núcleos mais desenvolvidos do sistema capitalista mundial.

Em consequência, a conta de transações correntes do balanço de pagamentos passou a apresentar déficits, que embora administráveis, requerem atento monitoramento, dadas as tendências de redução do saldo comercial e as tensões ainda existentes no cenário internacional, que tornam a economia brasileira um atrativo território de recuperação de perdas e de novas oportunidades de lucratividade para o capital financeiro globalizado.

Gráfico 21 - Saldo das Transações Correntes



Fonte: BCB, 2010

* Dados de agosto

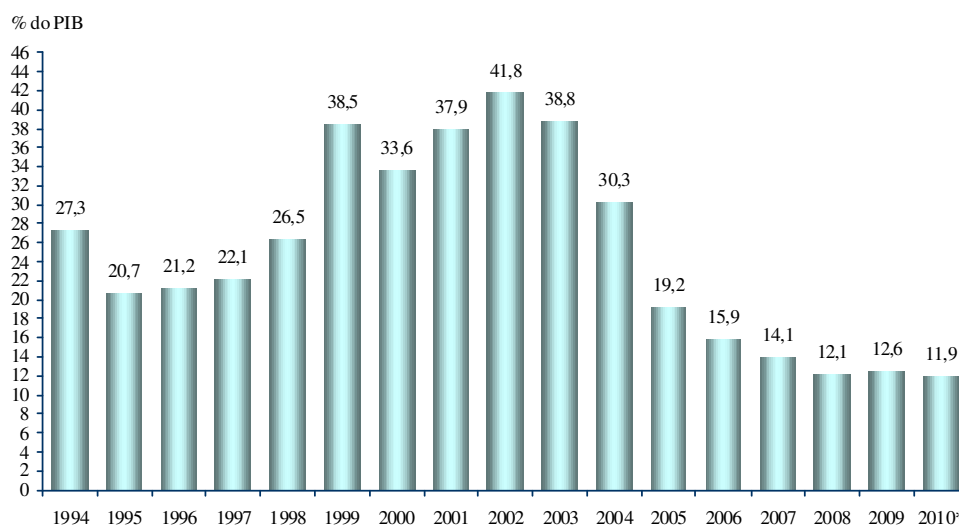
Paralelamente à melhora nas transações correntes, o governo Lula atuou consistente e sistematicamente no sentido de reduzir o endividamento externo do país. A revitalização do crédito interno e o fortalecimento, nos bancos públicos, de linhas voltadas para o investimento com taxas de juros reduzidas, ampliaram as opções de financiamento das empresas, diminuindo a pressão sobre fontes externas. Mas o marco simbólico desse esforço foi o pagamento antecipado,

em dezembro de 2005, do saldo devedor do empréstimo tomado ao FMI, de US\$ 15,4 bilhões, préanunciador de uma trajetória que culminaria, em 2009, em plena crise e recessão mundial, com um fato inédito: o empréstimo feito pelo Brasil ao FMI, de US\$ 14 bilhões, para atenuar os efeitos da crise internacional sobre os países com problemas de solvência. Nem o mais otimista dos analistas suspeitaria, há alguns atrás, que o Brasil se transformaria de devedor contumaz em credor do FMI, com um peso crescente dentro da instituição e direito a veto em conjunto com os BRICs.

A dívida externa bruta, historicamente a variável mais crítica do balanço externo, foi acentuadamente reduzida, passando de 41,8% do PIB, em 2002, para 12,1% do PIB, em 2008. Ao mesmo tempo, com o aumento das reservas e dos haveres brasileiros no exterior, a dívida externa líquida despencou de 32,7% do PIB, em 2002, para apenas -1,8% do PIB, em 2008. E o setor público passou a ser credor líquido de ativos denominados em dólares.

Reflexo da solidez da economia brasileira, a crise internacional, apesar de sua gravidade, não alterou significativamente esse quadro. A dívida bruta, depois de um ligeiro incremento, em 2009, retornou ao patamar pré-crise, em 2010 (estimativas relativas a agosto), atingindo a marca de 11,9%, como proporção do PIB. E a dívida externa líquida continuou diminuindo, fechando 2009 em -3,8% do PIB e caindo para -2,1%, em agosto de 2010.

Gráfico 22 - Relação Dívida Externa Bruta / PIB



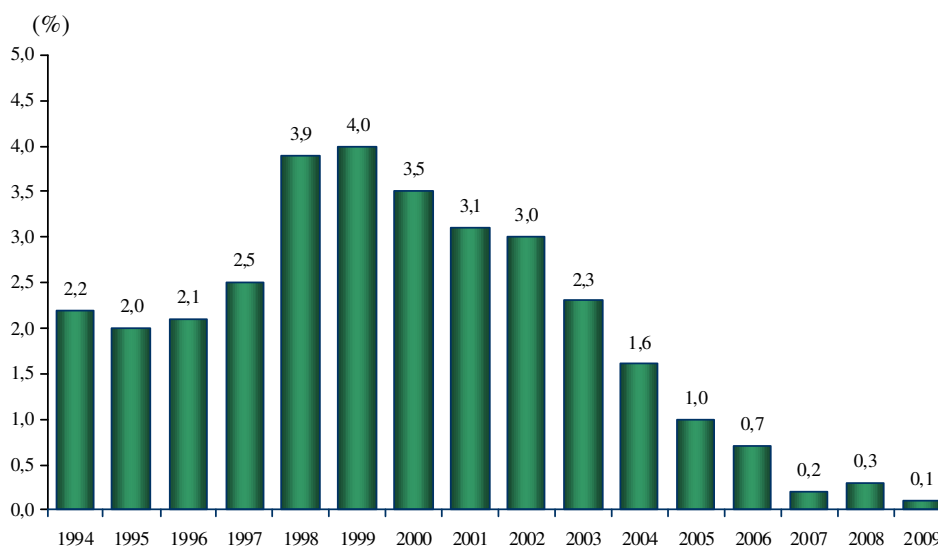
Fonte: BCB, 2010

* Dados de agosto

Essa redução do endividamento reforçou o efeito do aumento de reservas sobre a solidez financeira do setor externo da economia e ampliou as margens de manobra do Estado brasileiro para a definição de opções de política menos dependentes das pressões de agentes financeiros externos.

Um dos indicadores que retratam essa nova situação da economia brasileira é a relação entre a dívida líquida total (incluindo os empréstimos intercompanhias) e as exportações. Em 2002, já em um patamar bastante inferior aos atingidos no biênio 1998/99, a dívida externa líquida do Brasil equivalia a três vezes o valor das exportações. A partir de 2007, essa relação se estabilizou em torno de 0,2, e, em 2009, caiu para 0,1 – ou seja, a dívida passou a corresponder a um décimo do valor das exportações, uma situação extremamente confortável.

Gráfico 23 - Relação Dívida Líquida Total / Exportações



Fonte: BCB

Similarmente, ao contrário do ocorrido na década passada, o país aumentou sua capacidade para fazer frente aos encargos do seu passivo externo: as despesas com juros e remessas de lucros e dividendos equivaleram, em 2008, a 26,7% do valor das exportações (eram 34,0%, em 2002). Mesmo com a crise, os valores correspondentes a essas variáveis não sofreram, em 2009, aumentos de significação, situando-se em torno a 27,8%.

A convergência destes três vetores – geração de saldos comerciais expressivos, redução dos riscos da instabilidade financeira e “desendividamento” externo – diminuiu

significativamente a exposição cambial da economia, suas necessidades de financiamento e sua vulnerabilidade diante de choques externos e explica porque, apesar da magnitude da crise financeira de 2008 e da recessão da economia mundial, o país pôde administrar com consistência os desequilíbrios ocorridos nessa esfera.

É importante ressaltar, no entanto, que a consolidação desse processo supõe enfrentar alguns problemas relacionados à dinâmica do processo de globalização que ainda não foram devidamente equacionados. A crescente integração dos mercados financeiros e a ausência de mecanismos de regulação dos fluxos de capital financeiro, tanto em escala global quanto no âmbito nacional, multiplicam as esferas de atuação e tornam mais voláteis os movimentos desse tipo de capital, criando um novo tipo de fissura na blindagem externa da economia. A sobrevalorização do câmbio favorece o aumento do componente externo do financiamento da economia, com o aumento do endividamento privado. O bom desempenho da economia e a

manutenção de um elevado diferencial de juros vis à vis as taxas internacionais induz o aumento de investimentos financeiros estrangeiros nos mercados futuros de câmbio e juros, em títulos de renda fixa e na bolsa de valores, parte importante dos quais direcionados à obtenção de ganhos de arbitragem e valorização patrimonial, de cunho geralmente especulativo. O aumento da participação estrangeira na dívida interna, que em agosto de 2010 atingiu algo em torno a 10,1% do total, embora possa apresentar aspectos positivos – caso contribua para a ampliação do prazo médio da dívida, por exemplo –, também embute fatores potenciais de amplificação da volatilidade cambial frente a eventuais turbulências nos mercados financeiros externos.

Por outro lado, as indefinições relativas à reestruturação do sistema monetário internacional introduzem elementos adicionais de incerteza no cenário externo, tanto em função das contradições entre as dificuldades enfrentadas pela economia norte-americana e sua condição de emitente da moeda-padrão internacional quanto em consequência do peso dos títulos da dívida dos Estados Unidos na composição das reservas internacionais dos países, o nosso incluído, que financiam os desequilíbrios fiscais e comerciais norte-americanos.

Na ausência de um marco regulatório adequado à nova configuração do sistema financeiro internacional, tudo isso pode contribuir para o estabelecimento de um novo tipo de vulnerabilidade, agora não associada, principalmente, às necessidades de financiamento externo da economia nacional, mas sim gerada dentro e como parte da própria dinâmica da globalização financeira.⁹¹

⁹¹ O fato de que os Estados Unidos sejam o único país do mundo que tem a prerrogativa de emitir, sem nenhum limite, a sua própria moeda que é, ao mesmo tempo, a moeda em que se realiza a maior parte das transações econômicas e financeiras em escala mundial, resultou em um padrão duplo das finanças internacionais. “Esse padrão duplo transformou a natureza do dinheiro no mundo, o balanço de pagamentos e o significado de “ingressos de capital.” Se os créditos em dólares (ou em ienes) podem ser criados “livremente” sem qualquer restrição – diferentemente do que ocorria durante a vigência do padrão ouro, quando saídas de ouro forçavam os países a aumentar as taxas de juros nacionais –, então qualquer economia pode criar seu próprio crédito nos teclados de seus próprios computadores. Com isso, as entradas de capital não mais significam a provisão de recursos. Seu objetivo e seu efeito são simplesmente extrair juros e pedágio econômico (rent).

O dinheiro internacional – as reservas dos bancos centrais – transforma-se, sobretudo, em dívida do Tesouro americano, enquanto o dinheiro dos bancos assume a forma de dívidas privadas – dívidas de hipotecas, dívidas empresariais (progressivamente utilizadas para alavancar a tomada de controles acionários) e até mesmo empréstimos destinados a financiar derivativos especulativos e apostas no mercado de câmbio.” (Cf. HUDSON, Michael. “Como o Brasil pode manter seu superávit econômico defendendo-se da financialização”. In: *Seminário Internacional Sobre Governança Global – CDES*. Brasília, set. 2010. Palestra).

Capítulo 2 - Redução da Fragilidade Fiscal e Inflexão da Política Monetária

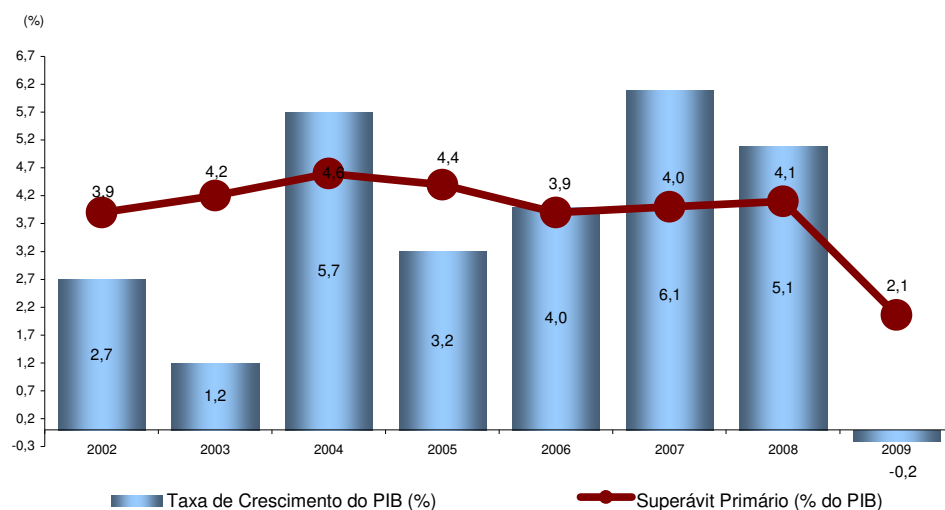
Um segundo aspecto de relevância dentro das modificações introduzidas no marco macroeconômico é o expressivo avanço realizado na área fiscal, na qual os desequilíbrios foram também recorrentes ao longo de nossa história econômica, gerando ciclos de forte endividamento do Estado.

2.1. As Mudanças na Órbita Fiscal

O governo Lula realizou um intenso esforço de ajuste fiscal, cumprindo metas bastante elevadas de superávit primário, superiores inclusive às exigidas inicialmente pelo FMI. O aumento do superávit primário e o retorno da taxa de câmbio a patamares mais próximos aos prevalecentes antes da maxi-desvalorização ocorrida no segundo semestre de 2002 permitiram reduzir significativamente o déficit nominal e desacelerar a trajetória de endividamento do setor público, que no período 1995/2002 havia acusado um crescimento de mais de 100%.

O ajuste realizado foi extraordinário. O superávit primário acumulado entre 2003 e 2008 equivale a 90% do crescimento do PIB no período, que foi da ordem de 28%.

Gráfico 24 - Evolução do PIB Real e do Superávit Primário



Fonte: BCB

Note-se que esse esforço não envolveu uma contração do gasto público, que poderia ter incidido de maneira negativa na retomada do crescimento da economia. Pelo contrário, o gasto público aumentou em termos reais, de 14,1% do PIB, em 1999, para 18,3% do PIB, em 2009. Mas esse aumento se deve, na sua quase totalidade, à elevação do gasto social, que no mesmo período saltou de 6,8% para 10,5% do PIB. Mais de 40% deste aumento resulta, como se verá posteriormente, da expansão de benefícios sociais e programas de transferência de renda.

Tabela 2 - Evolução do Gasto Social (em % do PIB)

Discriminação	1999	2002	2009
INSS	5,5	6,0	7,2
Gastos Sociais*	0,6	0,8	1,9
Saúde e Educação	0,7	0,9	1,4
Total	6,8	7,7	10,5

Fonte: Mansueto Almeida e Samuel Pessoa – “Os dilemas do gasto público” / Valor Econômico, 17/03/2010.

* Inclui BPC, outros benefícios assistenciais, PIS/PASEP, Seguro Desemprego, Bolsa Família.

Em 2008, com a economia aquecida e a arrecadação federal crescendo em termos reais, o governo decidiu poupar uma parcela adicional de 0,5% do PIB e constituir o Fundo Soberano do Brasil. Trata-se de um importante passo qualitativo da política fiscal, pois a geração de superávit primário passa a ter uma função anticíclica: o país poupa recursos em anos de forte crescimento e os gasta em períodos de baixa atividade econômica, garantindo um processo de crescimento mais equilibrado. Assim, se contabilizados os recursos do Fundo, o superávit de 2008 é o maior da série histórica iniciada em 1994.

A piora do resultado, em 2009 – o superávit primário, sem incluir o desconto relativo aos investimentos do PAC, fechou o ano em 2,1% do PIB –, explica-se pelos efeitos da crise internacional. Por um lado, a queda da atividade econômica gerou uma perda importante da arrecadação tributária (6,2%, em termos reais, nesse mesmo período) e, por outro, levou o governo a manter os investimentos e as políticas sociais, pressionando a política fiscal, além de adotar uma série de medidas de exoneração de impostos para aquecer a economia e sustentar o nível de emprego. Essas medidas envolveram desonerações líquidas, já deduzido o aumento das alíquotas do IOF e da CSLL – Entidades Financeiras, de R\$ 30 bilhões, quantia que se eleva a

mais de R\$ 70 bilhões, caso se incluía o valor correspondente à extinção da CPMF. Esse conjunto de fatores se traduziu em uma redução de 3,3% na carga tributária federal, em 2009.

**Tabela 3 - Desonerações Tributárias Líquidas
(Valores Correntes em R\$ milhões)**

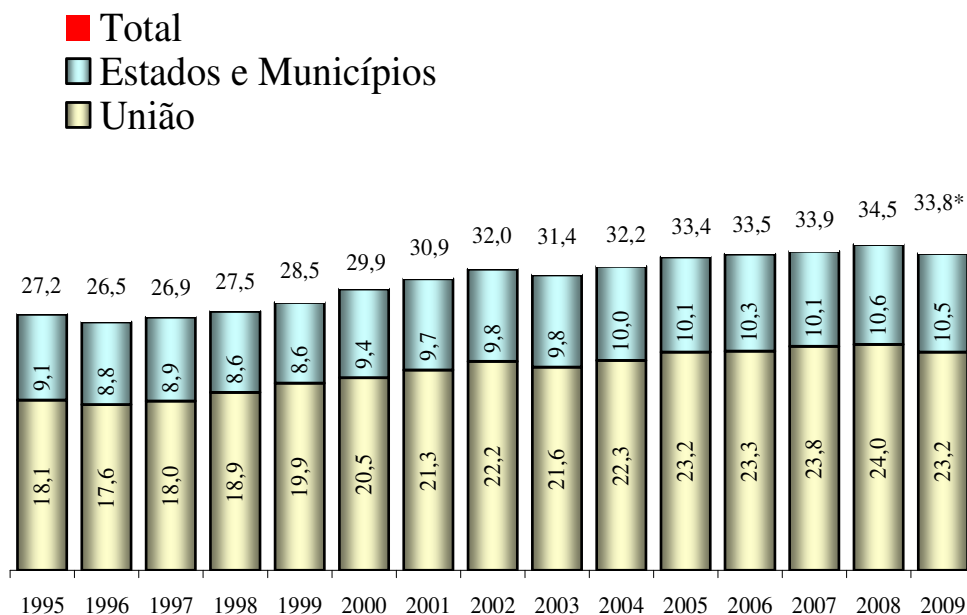
Ano	Desonerações	Onerações	Desonerações Líquidas	Desonerações Líquidas com CPMF
2007	-6.463	-	-6.463	-
2008	-19.396	10.630*	-8.766	-50.233
2009	-44.297	17.298	-26.999	-70.372

Fonte: Ministério da Fazenda, 2010.

* Aumento das alíquotas do IOF e da CSLL - Entidades Financeiras

A manutenção de níveis elevados de superávit primário, em um contexto de expansão do gasto social, implicou aumento da carga tributária – embora em proporção bastante inferior ao registrado no período 1995/2002 – e contenção das despesas de custeio e capital. A carga tributária federal passou de 22,2% do PIB, em 2002, para 24,0% do PIB, em 2008, um aumento de 8,1% em seis anos, menos da metade do aumento registrado no quadriênio 1999/2002, no segundo mandato do governo FHC, que foi da ordem de 17,5%.

Gráfico 25 - Carga Tributária Bruta (% do PIB)



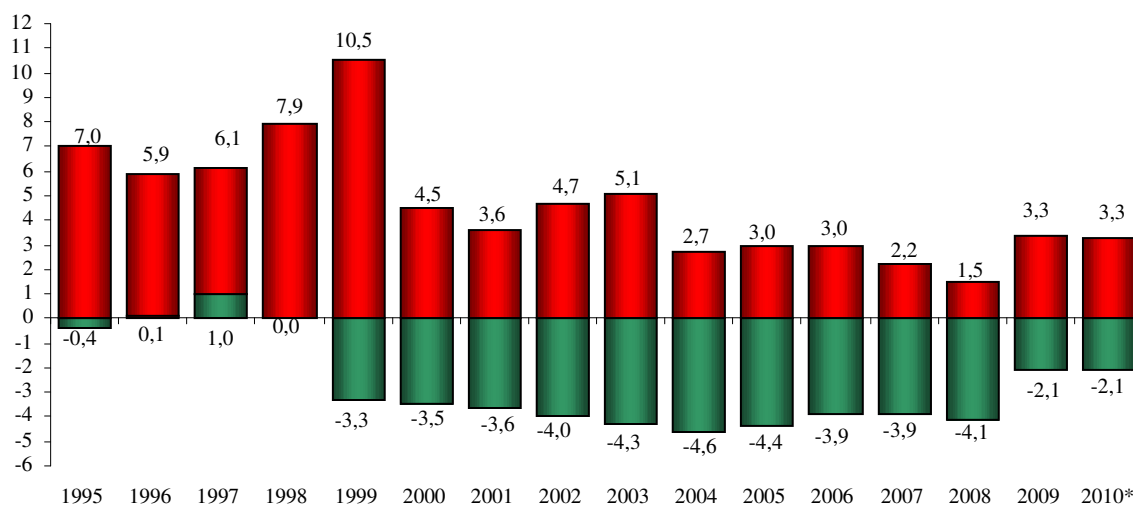
Fonte: Ministério da Fazenda, 2010

* Dados Preliminares

O investimento público caiu a níveis irrisórios em 2003 e 2004, recuperando-se progressivamente a partir de 2005. Embora tenha quase que duplicado entre 2006 e 2009 – passou de 1,6% para 2,9% do PIB –, permanece ainda em um patamar bastante abaixo de sua média histórica anterior aos anos 90. As despesas correntes mantiveram-se praticamente constantes como proporção do PIB e os gastos com pessoal e encargos sociais, frequentemente citados como fonte dos desequilíbrios das contas públicas, expandiram-se abaixo da taxa de crescimento do PIB, passando de 4,81%, em 2002, para 4,53% do PIB, em 2008.

A estratégia adotada pelo governo federal, embora tenha significado, nos primeiros anos, sacrificar o investimento público, permitiu reduzir significativamente o déficit nominal do setor público, como porcentagem do PIB, de 4,6%, em 2002, para 1,5%, em 2008. Em 2009, pelas razões já assinaladas, o déficit nominal elevou-se a 3,3% do PIB, um resultado razoável, dada a situação de anormalidade gerada pela crise internacional, permanecendo neste mesmo patamar no período janeiro/agosto de 2010.

Gráfico 26 - Resultado Primário e Déficit Nominal do Setor Público



Fonte: BCB, 2010
* Dados Jan/Ago

■ PRIMÁRIO

■ NOMINAL

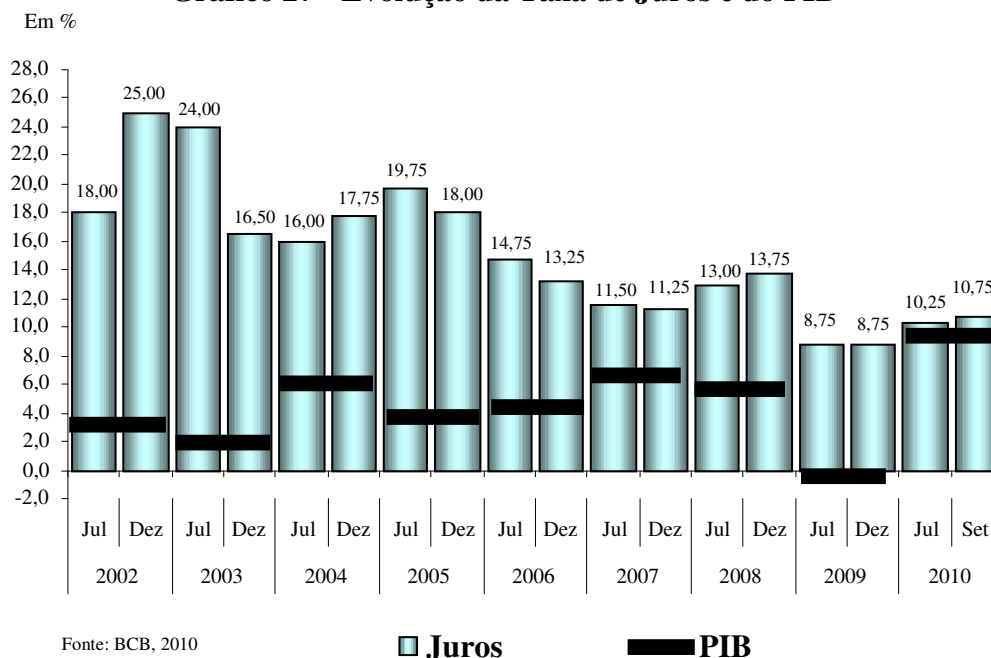
A persistência de déficits nominais de certa significação, apesar dos valores elevados dos superávits primários realizados, especialmente no período 2003/2008, reflete o impacto da

conta de juros sobre o equilíbrio das contas públicas, que neutralizou parte importante do esforço fiscal levado a cabo pelo governo em suas diversas instâncias administrativas.⁹²

2.2. A Inflexão da Política Monetária

A taxa básica de juros vinha, de longa data, mantendo-se em patamares extremamente altos. Mesmo depois de superado o momento mais crítico da desvalorização do Real nos primeiros meses de 1999 – quando ultrapassou 40% – e adotado, em junho daquele ano, o sistema de metas de inflação, a taxa permaneceu muito elevada até dezembro de 2005. Nesse período, só em dois momentos a inflação caiu abaixo de 18%: entre junho de 2000 e maio de 2001 e entre novembro de 2003 e dezembro de 2004. É somente a partir de janeiro de 2006 que se consolida a tendência a sua redução, embora com algumas oscilações. Em 2010, a rápida recuperação da economia no primeiro trimestre – 2,7% sobre o trimestre anterior e 9,0% em relação ao mesmo período de 2009 – e o surgimento de tensões conjunturais e localizadas sobre os preços levaram o Banco Central a promover, a partir de abril, um novo ciclo de aperto monetário, que se estenderia até agosto, com um incremento acumulado de 200 pontos na taxa de juros.

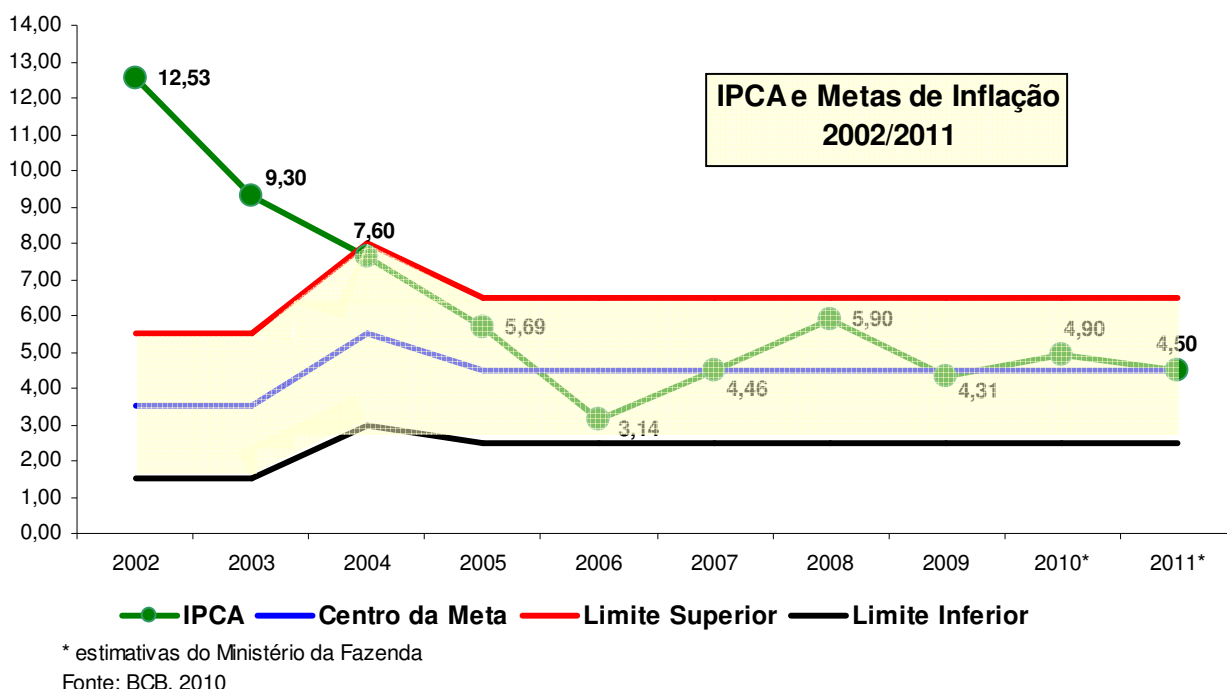
⁹² A conta de juros nominais do setor público representa uma parcela significativa do PIB, tendo atingido a casa de 5,40% em 2009, o nível mais baixo da série desde 1997. Em 2003, a conta era de 8,54%, caindo para 7,32%, em 2005, e reduzindo-se progressivamente a partir de então.

Gráfico 27 - Evolução da Taxa de Juros e do PIB

A taxa de juros foi um dos pivôs do debate sobre política monetária que produziu tensões dentro do governo. Predominou a visão mais ortodoxa, favorável a uma desinflação mais rápida e intensa, em contraponto às posições que defendiam a acomodação da política monetária, de maneira a reduzir os custos fiscais e econômicos envolvidos na elevação excessiva da taxa de juros.

Essa visão conservadora foi favorecida pelos resultados alcançados no controle das pressões inflacionárias. A taxa de inflação medida pelo IPCA caiu de 12,54%, em 2002, para 3,14%, em 2006, abaixo do centro da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Embora a reversão da ameaça de descontrole inflacionário nos meses finais de 2002 – quando os índices mensais anualizados do IPCA e do IGP-DI superaram a casa dos 30% e dos 60%, respectivamente – fosse essencial para a reconstrução de um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento, a manutenção de uma trajetória de desinflação acelerada implicou custos fiscais e produtivos elevados. Isso ficou patente em 2004, quando a redução extemporânea da meta de inflação provocou a progressiva elevação da taxa de juros a partir de setembro – política que se estenderia até outubro de 2005 –, contribuindo para frustrar o ciclo de crescimento que se iniciara no último trimestre de 2003.

Gráfico 28 - Evolução da Taxa de Inflação (IPCA)



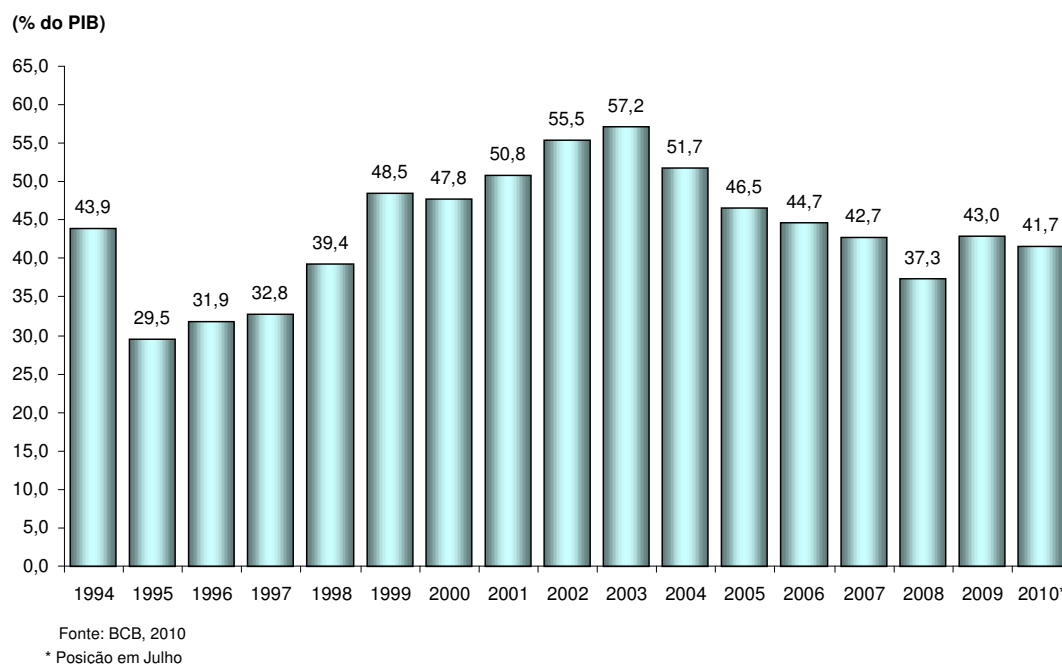
O predomínio dessa visão se traduziu também, já em pleno desenvolvimento da atual crise internacional, em um atraso na redução dos juros, que só se iniciou em janeiro de 2009⁹³. A partir daí, no entanto, o Banco Central adotou um posicionamento mais consistente, com sucessivos cortes da taxa de juros, que se estabilizou em 8,75%, no final de 2009. Esses cortes foram importantes para aliviar a política fiscal e ampliar o espaço para as medidas anticíclicas adotadas pelo governo a partir do último trimestre do ano passado. O forte aumento da taxa de juros, em 2010, parece indicar um retorno das práticas preventivas do Banco Central, que tem demonstrado preocupação com a expansão do crédito, priorizando a convergência, no curto prazo, dos índices de preços para o centro da meta de inflação, sobrecarregando a política fiscal e aprofundando a apreciação do Real em um cenário internacional de guerra cambial cada vez mais preocupante⁹⁴.

⁹³ Em dezembro de 2007, já com um acúmulo razoável de evidências de que algo não ia muito bem no mercado financeiro global, o BC interrompeu a diminuição dos juros e congelou a SELIC em 11,25%; em abril de 2008, quando essas evidências já eram extremamente graves, o BC, ainda preocupado em prevenir qualquer surpresa inflacionária, decidiu aumentar os juros, coisa que continuaria fazendo durante mais três reuniões sucessivas do Copom, a última delas em setembro de 2008, quando a taxa chega ou 13,75%. Essa taxa foi mantida até janeiro de 2009.

⁹⁴ A flexibilização da política monetária diante da ameaça, ainda não descartada, de uma segunda onda recessiva em escala mundial, poderia ser feita via extensão do prazo para a convergência do IPCA para o centro da meta de inflação, o que

Apesar do viés da política monetária, foi possível diminuir, ao longo do período 2003/08, a velocidade de endividamento interno e melhorar o perfil da dívida pública total, com a liquidação antecipada do empréstimo do FMI, a eliminação dos títulos indexados à taxa de câmbio e o aumento da proporção dos títulos pré-fixados, que dão maior previsibilidade à evolução da dívida. A relação Dívida Líquida/PIB caiu de 55,5%, em dezembro de 2002, para 37,3%, em dezembro de 2008, voltando a se elevar em 2009, em virtude das medidas anticíclicas e de regularização do mercado de câmbio adotadas pelo governo. Em 2010, os dados disponíveis até julho mostram um recuo da relação DL/PIB para 41,7%, tendência que deve se acentuar no que resta do ano, apesar da elevação da SELIC, em função da recuperação das receitas tributárias associada à expansão da economia.

Gráfico 29 - Evolução da Dívida Líquida do Setor Público



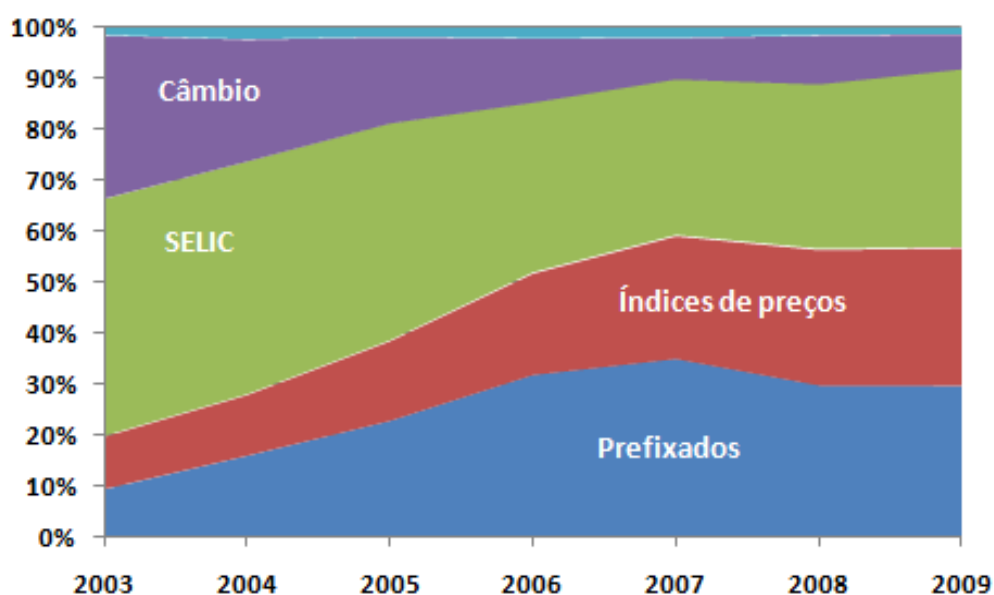
A forte queda da razão Dívida Líquida/PIB observada ao final de 2008 em meio, inclusive, à intensificação da crise financeira internacional, expressa outra mudança estrutural relevante nas contas públicas brasileiras. Como o país se tornou credor externo líquido em 2007, uma desvalorização do Real aumenta o valor de parte importante dos ativos, reduzindo a Dívida Líquida. É por esse motivo que a crise financeira internacional e a consequente pressão sobre o

possibilitaria manter a taxa de juros em patamares mais baixos, com a consequente redução do impacto fiscal e econômico de sua elevação.

Real, no fim de 2008, contribuíram para o fortalecimento de nossa posição fiscal, ao contrário do que ocorria no passado, quando uma desvalorização cambial provocava o aumento em Reais da dívida externa e dos custos de seu carregamento. Do mesmo modo, a apreciação do Real, que anteriormente reduzia a Dívida Líquida, hoje tenderia a elevá-la.

Além do endividamento com relação ao PIB ter se reduzido, a melhora do perfil da dívida permitiu reduzir seus custos de financiamento e assegurar níveis prudentes de risco.

Gráfico 30 - Composição da Dívida Pública Federal (Interna e Externa)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010.

As diretrizes da gestão da dívida pública mobiliária federal passaram a expressar o compromisso de aumentar o prazo médio de vencimento dos títulos, diminuir a proporção daqueles que vencem no curto prazo (até 12 meses) e reduzir a participação dos papéis indexados a alguma taxa de juros, substituindo-os por títulos com rentabilidade pré-fixada ou vinculada a índices de preços. A implementação de tal estratégia tem sido bem-sucedida, reduzindo a exposição do Brasil a variações na taxa de câmbio e dos juros.

Essa diminuição do déficit e do endividamento público, além de reforçar a solidez financeira da economia, amplia a área de manobra fiscal para a implementação de políticas anticíclicas, mesmo dentro de um quadro de contração da arrecadação federal. Além disso, favorece a redução da taxa básica de juros e a convergência das políticas monetária e fiscal.

Tabela 4 - Composição da Dívida Pública Federal (%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Interna	67,4%	75,7%	79,7%	84,6%	88,5%	91,9%	90,6%	93,1%	93,8%
Externa	32,6%	24,3%	20,3%	15,4%	11,5%	8,1%	9,4%	6,9%	6,2%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

* Posição em julho

Por último, do mesmo modo que o país, o Estado brasileiro também reduziu substancialmente seu endividamento externo. A participação da dívida externa no total da Dívida Pública Federal caiu de 32,6%, em 2002, para apenas 6,2%, em 2010 (posição em julho), e seu estoque caiu de R\$ 269,7 bilhões para R\$ 91,8 bilhões, no mesmo período. As emissões externas já não possuem a função de fornecer recursos para o financiamento do Estado. Elas são realizadas para gerar um cenário de referência de taxas de juros no exterior que servirão de base para a captação de recursos externos pelas empresas brasileiras.

Capítulo 3 - Novo Desenvolvimentismo: o Social como Eixo do Desenvolvimento

3.1. A Concentração de Renda e Riqueza como Característica Histórica

A sociedade brasileira nasceu integrada à economia mundial e se desenvolveu sob o signo da concentração da terra e do poder político e da exclusão social. Essa matriz originária, embora tenha assumido expressões distintas em função de mudanças no sistema de produção e nas formas de organização política do Estado, praticamente não modificou, ao longo do tempo, seus traços essenciais.

A evolução histórica da economia consolidou o processo de concentração da renda e da riqueza e reforçou os elementos de inserção subordinada na economia mundial. A evolução política consolidou o monopólio institucional da elite conservadora e seu acesso privilegiado aos recursos públicos e restringiu a vigência efetiva dos direitos individuais e sociais da maioria da população. Daí o caráter excludente dos modelos econômicos historicamente adotados no país, mesmo quando, em algumas fases, a expansão acelerada da economia, ao propiciar o aumento extensivo do emprego, tenha atenuado as manifestações mais agudas da pobreza e da desigualdade.

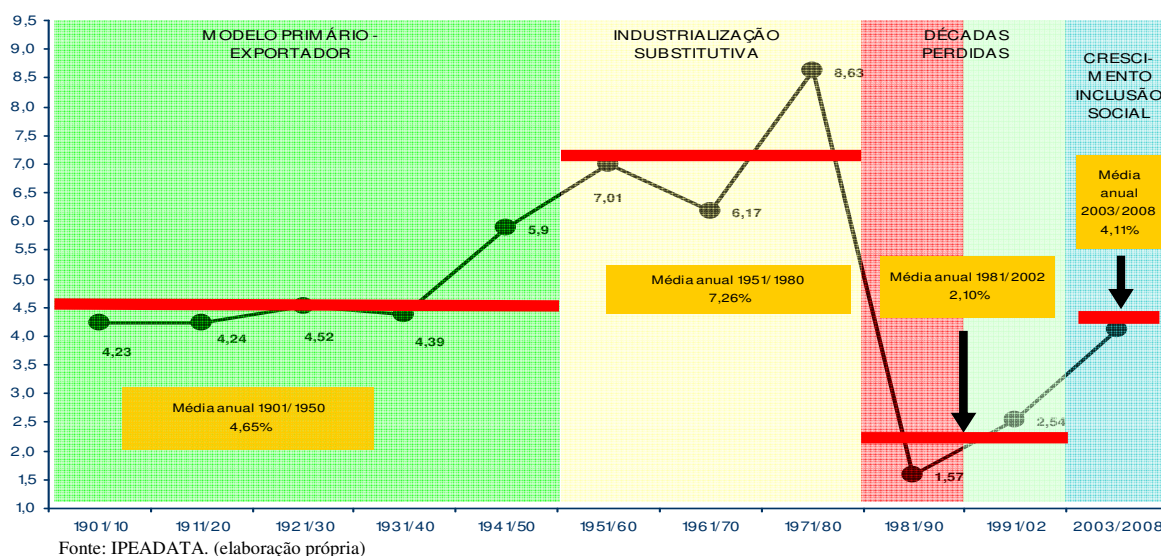
Isso foi o que ocorreu, por exemplo, ao longo da maior parte do século passado, quando o Brasil teve uma excepcional performance de crescimento – uma média anual de 6,3%, entre 1900 e 1980, que se eleva a 7,4%, se considerarmos somente os 35 anos que vão do pós-guerra à crise da dívida externa no início dos anos 80, período que abrange o que Maria da Conceição Tavares e sua equipe de pesquisadores denominam “os anos dourados do desenvolvimentismo”⁹⁵. Essa performance permitiu construir, particularmente nesta última fase, um parque industrial integrado e diversificado e conduziu o país à posição de oitava economia do mundo. Em termos de renda por habitante, no entanto, o Brasil continuou se situando em um modestíssimo 86º lugar.

A crise da dívida externa, associada a um longo período de hiperinflação, e posteriormente, nos anos 90, a adoção de políticas indiscriminadas de abertura comercial e

⁹⁵ Cf. TAVARES, Maria da Conceição. “O Papel do BNDE na Industrialização do Brasil: Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980. In: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Memórias do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, ano 4, nº 4, set. 2010.

financeira, a fragilização financeira do Estado e a desregulamentação da economia interromperam a trajetória de crescimento e levaram à estagnação do investimento produtivo, ao aumento do desemprego e à acumulação de atrasos significativos na expansão da infraestrutura energética e de logística. A economia passou a alternar espasmos de crescimento com ciclos periódicos de estagnação, com o que a taxa média de crescimento do PIB, entre 1981 e 2002, declinou para 2,1 e agravou-se o conflito redistributivo, reforçando-se as tendências à concentração da renda e da riqueza e à exclusão social.

Gráfico 31 - Taxas de Crescimento do PIB real – 1901/2008



O recrudescimento periódico das pressões inflacionárias e as tentativas de estabilização em um contexto de semi-estagnação econômica sempre se resolveram, salvo curtos e eventuais interregnos – o Plano Cruzado, por exemplo –, contra os trabalhadores e os setores de menor capacidade econômica da sociedade. Com o Plano Real, o controle da hiperinflação e o aumento do salário mínimo tiveram, em 1994/95, um impacto imediato positivo sobre a redução da pobreza e os rendimentos dos trabalhadores. Mas esse processo se diluiu nos anos seguintes e, no caso dos rendimentos, se reverteu a partir de 1996, evidenciando que, embora indispensável, a estabilidade de preços, quando não acompanhada de crescimento econômico e de políticas de distribuição da renda e da riqueza, tem um alcance limitado como instrumento de homogeneização social.

Os indicadores de distribuição de renda relativos ao período 1981/2002⁹⁶ mostram que, embora a pobreza, em termos médios, tenha se reduzido⁹⁷, as oscilações registradas em alguns anos não modificaram a situação estrutural de exclusão e desigualdade. Em realidade, os dados sugerem que houve, nesse período, um agravamento dos problemas existentes. A participação dos 20% mais pobres da população na renda domiciliar total, por exemplo, que era da ordem de 2,81%, em 1981, diminuiu para 2,52%, em 2002. Mesmo considerando a média dos períodos analisados, a participação desse segmento caiu de 2,59%, na década de 1980, para 2,32%, nos doze anos seguintes.

Somente em Serra Leoa, na República Central Africana, na Guatemala e no Paraguai os mais pobres tinham, então, uma participação menor na renda do que no Brasil. Éramos o quinto do mundo. Mas se tomássemos o extremo oposto, os 20% mais ricos da população, ganharíamos três posições: éramos, em 2002, o segundo do mundo, com um nível de participação dos mais ricos na renda em torno a 63,8%, só superado pela República Central Africana, que ostentava uma marca de 65%.

Outro indicador do grau de polarização na distribuição da renda – a relação entre a renda dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres – mostra também que, em 2002, a situação tinha piorado. Em 1981, essa relação era de 21,4; em 2002, aumentou para 22,2, ou seja, ampliou-se a brecha de renda entre esses dois grupos.

Tendência similar se observa na evolução dos indicadores correspondentes aos segmentos intermediários da população, que, no nosso caso, têm níveis de participação muito inferiores aos que se encontram em países com estruturas sociais mais homogêneas.⁹⁸ A parcela da renda total correspondente aos 50% da população de rendimentos mais baixos, recuou de 13,14%, em 1981, para 12,97%, em 2002.

⁹⁶ Embora a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) tenha sido implantada em 1967, somente em 1981 passou a ter um caráter nacional, com um universo de referência equivalente a praticamente 97% da população brasileira. Em consequência, começam neste último ano as séries históricas relativas aos dados de pobreza e distribuição de renda coletados pela pesquisa começam neste último ano.

⁹⁷ A proporção de pobres dentro da população total caiu de 41,28%, nos anos, 80 para 36,54% no período 1991/2002, no qual somente em nove anos foi realizada a PNAD. No entanto, essa mudança de patamar se concentra em um só ano, 1995 (quando a proporção de pobres caiu para 35,08%), refletindo, em parte, os efeitos da estabilização sobre a renda dos mais pobres – justamente os setores mais golpeados pela inflação –, mas, também, embutindo os efeitos estatísticos de ajustes na metodologia de determinação da “linha da pobreza”. A partir de 1995, praticamente não há variações relevantes na proporção de pobres, que fecha 2002 em 34,40%.

⁹⁸ Por exemplo, se, para fins de comparação, dividirmos a população brasileira em cinco grupos, cada um com 20% do total de habitantes, os três grupos de rendas mais baixas (60% da população) tinham, no final dos anos 90, uma participação de aproximadamente 16% da renda total. No caso da Itália, estes grupos detinham 40,8% da renda total. É por isso que o coeficiente de Gini – indicador-síntese do nível de desigualdade, que varia entre zero e a unidade – era de 0,600, no Brasil (o terceiro mais alto entre 110 países listados pelo Banco Mundial) e de apenas 0,273, na Itália.

A permanência desses desequilíbrios na estrutura de distribuição da renda, nesse período, reflete a lógica de um modelo de baixo crescimento e insuficiente capacidade de formação de capital que, em função da lenta expansão do emprego, da precarização crescente do mercado de trabalho, da estrutura regressiva da tributação e do uso dos recursos públicos, da degradação da qualidade dos serviços sociais básicos, das limitações de acesso ao crédito, entre outros fatores, concentra a distribuição da renda e da riqueza e reproduz a pobreza e a exclusão social.

3.2. As Bases Econômicas do Novo Desenvolvimentismo

O governo Lula rompeu essa lógica. A retomada dos investimentos públicos, a reconstrução do sistema de crédito interno, as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico, os estímulos ao setor privado dirigidos à expansão dos investimentos, da produção e das exportações, e as políticas de renda e de inclusão social conseguiram, especialmente a partir de 2004, romper a inércia e irregularidade do crescimento e reverter a tendência à concentração de renda e à ampliação das desigualdades sociais. O país passou a viver, assim, um processo que combina crescimento econômico e distribuição de renda.

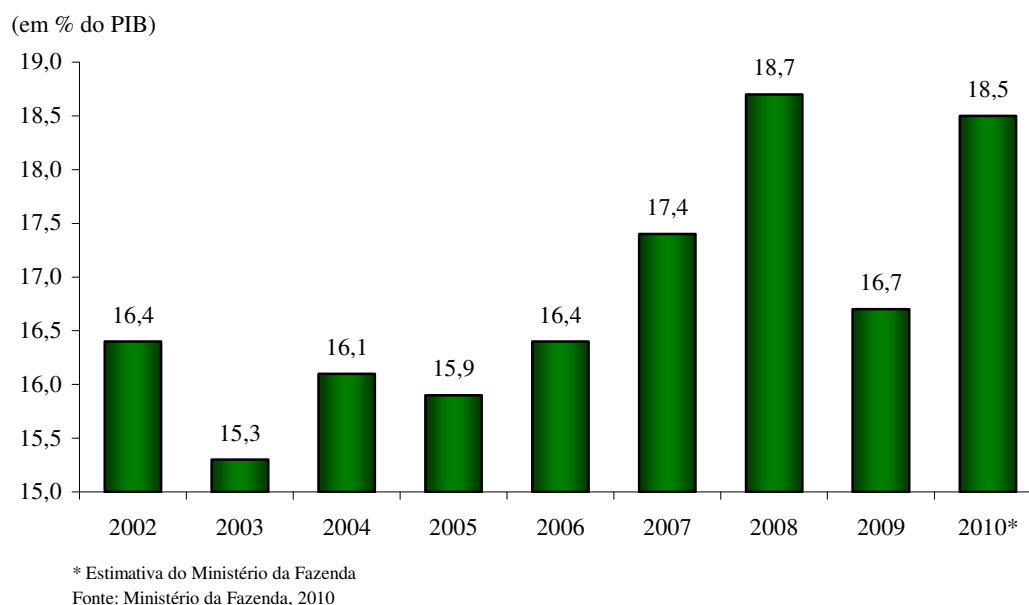
Entre 2003 e 2008, a taxa média de crescimento do PIB foi da ordem de 4,1%, duplicando a média do período 1981/2002. Mais importante ainda é o fato de que a produção e os investimentos mostraram, a partir do final de 2003, uma tendência de expansão contínua e crescente. O país ingressou em um novo ciclo de crescimento que, embora ainda longe do dinamismo do período nacional-desenvolvimentista, representa uma mudança de padrão, não só quantitativa, em relação ao desempenho da economia nos 22 anos precedentes. Ao longo deste período, houve surtos de crescimento elevado – como ocorreu nos triênios 1984/86 e 1993/95 –, mas eles não tiveram continuidade. Foram seguidos por períodos de recessão ou prostração da atividade produtiva, de duração geralmente mais longa, cuja sucessão se traduziu em uma queda progressiva da taxa de investimentos da economia.

Excluindo o ano de 2003⁹⁹, quando a necessidade de reverter o quadro de desestabilização da economia afetou a retomada da produção e dos investimentos, no quinquênio

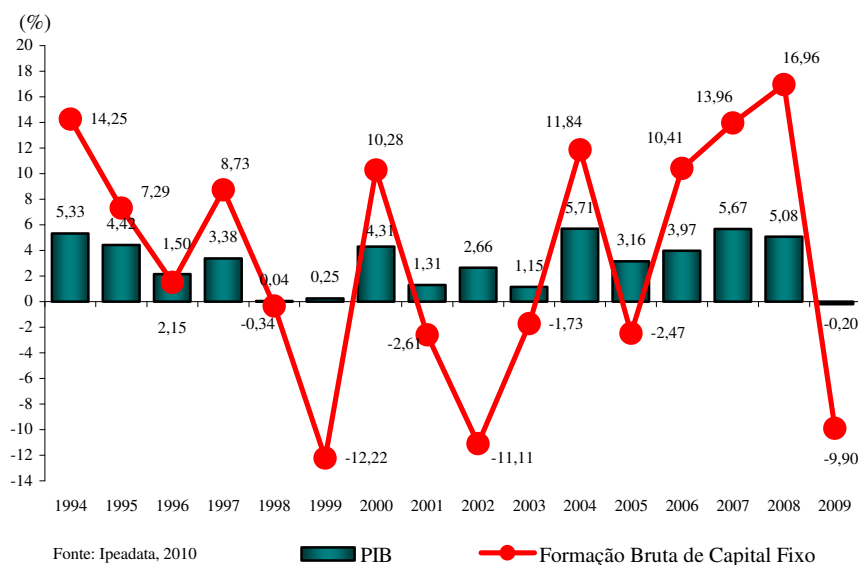
⁹⁹ Em realidade, já no 3º trimestre de 2003 a economia começou a reagir. Incluindo os dois trimestres finais daquele ano, o ciclo de crescimento interrompido pela crise foi o maior das últimas décadas, abrangendo um total de 21 trimestres de crescimento ininterrupto.

2004/08 o crescimento médio do PIB foi ainda maior, da ordem de 4,71%. Porém, à diferença do que ocorreu no passado, a tendência da economia, até a eclosão da grave crise financeira internacional, não era de esgotamento e regressão do impulso de crescimento. Pelo contrário. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), variável chave na sustentação do crescimento, teve um incremento real de 9,9%, por ano no, período, mais do que o dobro do aumento médio do PIB. No acumulado do quinquênio, o PIB cresceu 25,9% e a FBCF atingiu a expressiva marca de 60,5%. Com isso, a taxa de investimentos, que há vários anos oscilava em torno a 16% do PIB, saltou para quase 19,0% do PIB, em 2008.

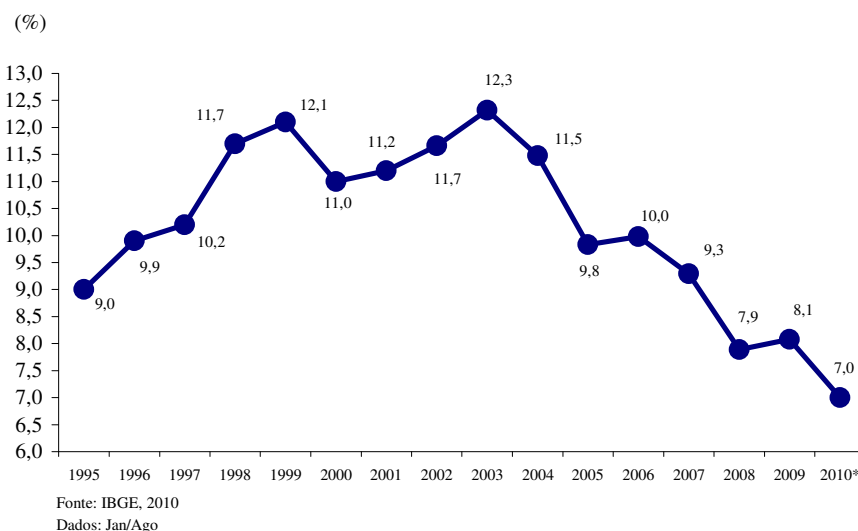
Gráfico 32 - Brasil – Taxa de Investimento



O fato dos investimentos terem crescido mais rapidamente do que o PIB significa que os recursos disponíveis foram alocados, de forma crescente, para a criação de nova capacidade produtiva e/ou para o aumento de produtividade. Este é um dado extremamente positivo que sinaliza a continuidade do ciclo de expansão, em 2010, como já sugeria a recuperação da economia a partir do segundo trimestre de 2009, embora neste ano, na comparação com 2008, o PIB tenha permanecido praticamente estagnado (-0,2%) e a FBCF tenha recuado 9,9%.

Gráfico 33 - Taxas de Variação Real do PIB e da Formação Bruta de Capital Fixo

Esse ciclo de crescimento, que se consolida a partir de 2006, ampliou notavelmente a ocupação. A taxa de desemprego aberto nas regiões metropolitanas caiu de 11,7% (média de 2002) para 7,9%, em 2008.

Gráfico 34 - Brasil – Taxa de Desemprego Aberto em Regiões Metropolitanas

E mesmo diante da crise, em 2009, depois de um aumento inicial nos primeiros meses, o desemprego retomou a trajetória declinante, caindo em dezembro para 6,8% e fechando

o ano com uma taxa média de 8,1%. Com isso, o número de desocupados em 2009, em termos médios, foi 28,2% menor do que em 2002.¹⁰⁰ Essa tendência decrescente da taxa de desemprego aberto se manteve em 2010, com a média do período janeiro/agosto recuando para 7,0% (com ajuste sazonal). É importante ressaltar que, além dos avanços na formalização do mercado de trabalho, o período registra outra mudança importante nas tendências do emprego, que é o aumento significativo do emprego industrial, da ordem de 18,5%, conforme veremos adiante.

3.3. Inclusão Social e Distribuição de Renda: Bases da Ampliação do Mercado de Massa

As ações e políticas de distribuição de renda e inclusão social implementadas pelo governo Lula se inserem no contexto do que Celso Furtado, comentando a abordagem de Amartya Sen ao problema da pobreza, denominou “desbloqueio do processo de habilitação”. Furtado parte da premissa de que para participar da distribuição da renda “é necessário estar habilitado por títulos de propriedade e/ou pela inserção qualificada no sistema produtivo”. E conclui: “O que está bloqueado em certas sociedades é o processo de habilitação”¹⁰¹.

Então, desbloquear o processo de habilitação supõe democratizar o acesso à propriedade, como forma de redistribuição da capacidade potencial de geração de renda e do direito de se apropriar dela. Supõe, também, universalizar o acesso à educação pública de qualidade, como mecanismo de capacitação tecnológica e científica dos trabalhadores, de desenvolvimento do seu potencial humano e de ampliação das oportunidades de inserção no sistema produtivo.

Além disso, dada a tendência à concentração da produção, do capital e da renda, inerente à lógica do mercado, o desbloqueio do processo de habilitação implica a intervenção reguladora do Estado na distribuição da renda social¹⁰². Evidentemente, esse processo pode ser mais amplo e profundo à medida que o dinamismo da economia e seu padrão tecnológico permitam expandir a produtividade agregada e o emprego e sustentar a trajetória de expansão da renda social.

¹⁰⁰ Conforme os dados do IBGE-PME.

¹⁰¹ Cf. FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 55. Na obra o autor aborda o enfoque de Amartya Sen relativo ao problema da pobreza. Segundo Furtado (Idem, p. 55) “... A pobreza em massa, característica do subdesenvolvimento, tem com frequência origem em uma situação de privação original do acesso à terra e à moradia. Essa situação estrutural não encontra solução através dos mecanismos dos mercados”.

¹⁰² Via políticas salariais e de renda, tributação, isenções e subsídios fiscais e gasto social em saúde, saneamento básico, habitação e previdência social.

3.4. O Aumento do emprego formal

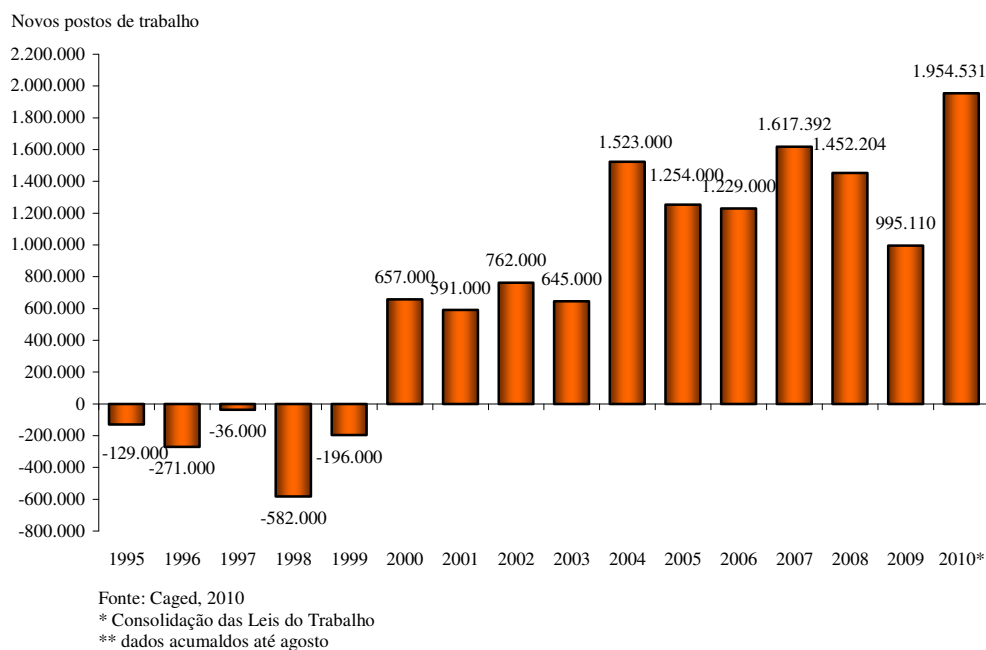
Além da redução do desemprego, o governo Lula deu um forte impulso à formalização do mercado de trabalho.

Tabela 5 - Brasil – Indicadores de Mercado de Trabalho (Regiões Metropolitanas)

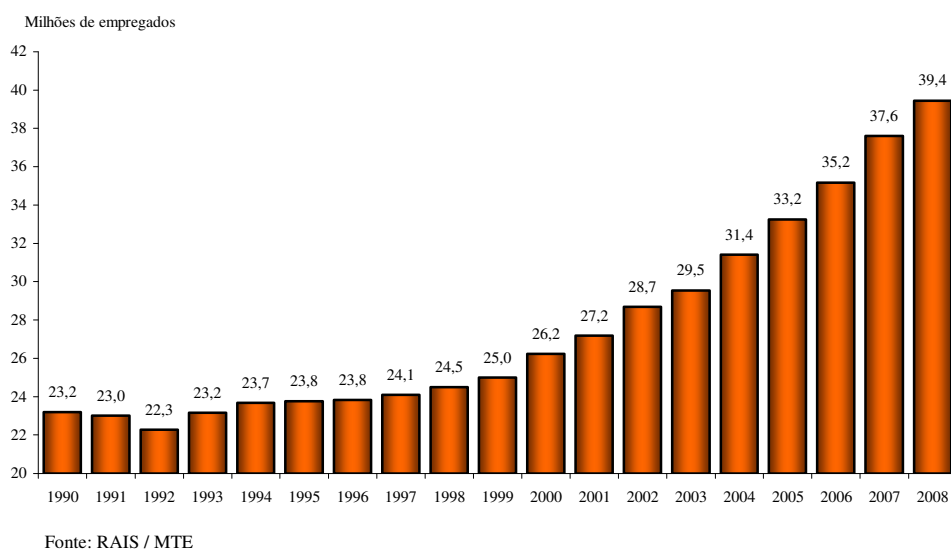
	PIB	Taxa Part.	Taxa Desemp.	Taxa Ocup.	T. Desemp. Assal.	Taxa Assalariam.	Grau Form. Emprego	Grau Form. Ocupados
2003	1,1	57,1	12,3	50,1	16,0	73,5	51,6	70,2
2004	5,7	57,2	11,5	50,6	15,0	73,5	51,0	69,4
2005	3,2	56,6	9,8	51,0	12,7	74,6	52,3	70,1
2006	4,0	56,8	10,0	51,2	12,9	75,1	53,4	71,2
2007	6,1	56,9	9,3	51,6	12,0	75,1	54,4	72,4
2008	5,1	57,0	7,9	52,5	10,2	75,9	56,2	74,1
2009	-0,2	56,7	8,1	52,1	10,4	76,0	57,0	75,0

Fonte: Elaboração de Paulo Eduardo Baltar a partir dos dados da PME – IBGE. Tabela exposta na palestra “Mercado de trabalho no Brasil metropolitano” realizada no Auditório da FACAMP – Faculdades de Campinas em 27 de maio de 2010.

Entre 2003 e 2008, foram criados, sob regime celetista, 7,7 milhões de novos postos de trabalho e o número de trabalhadores com carteira assinada, nas regiões metropolitanas, cresceu 26,0%, elevando a participação desse segmento na ocupação total a 48,9% (era de 45,6%, no final de 2002). Incluindo 2009, quando apesar da crise o emprego formal teve uma expressiva expansão, e 2010 (até agosto), o total de novos postos de trabalho formais se eleva a 10,7 milhões. Ou seja, também em matéria ocupacional os últimos anos se diferenciam das “décadas perdidas”, particularmente do período 1995/2002, caracterizado pelo aumento do desemprego e pela crescente precarização do emprego, com a consequente diminuição da proteção social dos trabalhadores.

Gráfico 35 - Emprego Formal – Regime CLT*

O crescimento econômico, a maior eficácia da fiscalização do Ministério do Trabalho e as políticas de inclusão previdenciária, a exemplo do que se fez para o microempreendedor individual, contribuíram para a redução significativa da informalidade e a expansão do emprego formal.

Gráfico 36 - Evolução do Número total de Empregados com Vínculo Formal de Emprego

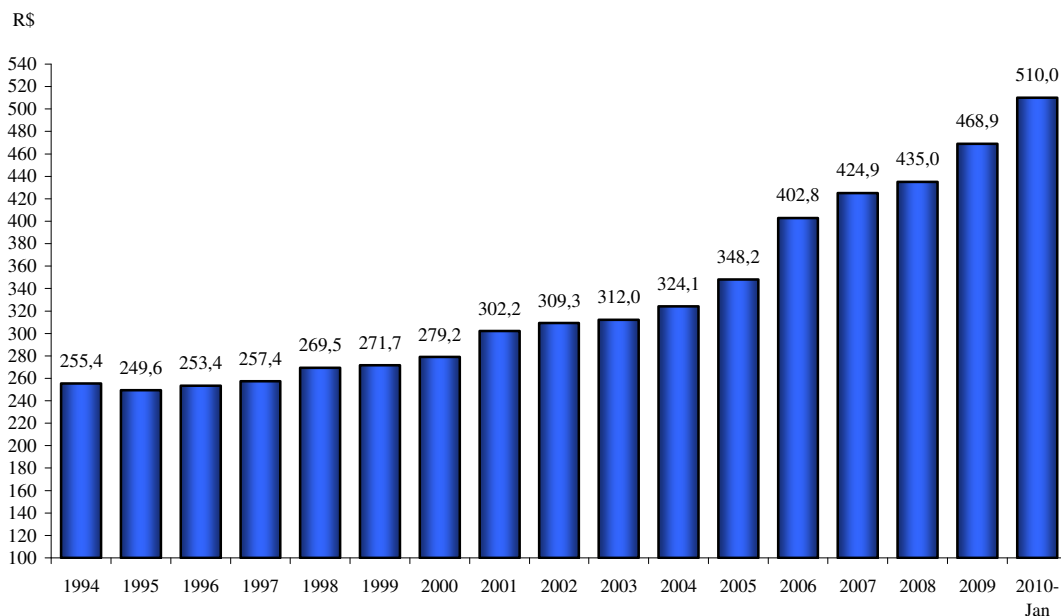
Os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que se referem ao estoque de trabalhadores do setor formal e incluem os funcionários públicos estatutários e os militares, expressam de maneira ainda mais clara a intensidade desse movimento de expansão e formalização do emprego. Em cinco anos, de dezembro de 2002 a dezembro de 2008, último ano para o qual estão publicados os dados da RAIS, o número de empregados com vínculo formal de emprego passou de 28,7 milhões para 39,4 milhões, um aumento de 37,5%, bastante superior ao registrado nos treze anos anteriores (1990/2002), que foi de 23,6%. Em números absolutos: enquanto no sexênio 2003/08 foram criados 10,8 milhões de empregos no segmento formal do mercado de trabalho, no período 1990/2002 o incremento foi de apenas 5,5 milhões.

Por outro lado, se ao estoque de 2008 se agregam os dados do fluxo de admissões e demissões do CAGED de 2009 e 2010 (até agosto), o que pode implicar algum grau de subestimação, o número total de empregos com vínculo formal criados ao longo do governo Lula chegaria a 13,8 milhões, ou seja, mais do que o dobro do realizado entre 1990 e 2002.¹⁰³

3.5. O Valorização do Salário Mínimo

A política de valorização do salário mínimo, cuja incidência abrange diretamente um universo de mais de 26 milhões de trabalhadores – incluindo 18,7 milhões de aposentados, pensionistas e beneficiários da assistência social –, teve um impacto significativo na distribuição da renda do trabalho. Incluindo o reajuste concedido em janeiro de 2010, o aumento do salário mínimo real no início do último ano do governo Lula já era da ordem de 53,67%, bem acima do registrado no período 1995/02.

¹⁰³ A trajetória de relativa estagnação do emprego formal, desde 1990 até 1999, reflete os efeitos da recessão do início da década, da hiperinflação e do baixo nível de crescimento associado às políticas de abertura e desregulamentação da economia adotadas no período. Nesses 10 anos, o aumento do emprego formal foi irrisório, da ordem de 1,8 milhão. É somente a partir do ano 2000 que essa trajetória se modifica (no triênio 2000/02 o crescimento médio anual do emprego formal salta para 4,7%). A partir de 2004, esse crescimento sustentado se intensifica, com média anual de 6,2%, no quadriênio 2004/07.

Gráfico 37 - Evolução do Salário Mínimo Real *

* Valores em reais constantes do último mês, deflacionados pelo ICV
 Fonte:DIEESE

3.6. Programas Sociais, Políticas de Transferência de Renda e Previdência

Também teve um impacto inclusivo o aumento na cobertura da assistência prestada mediante os benefícios de prestação continuada BPC/LOAS. Esses benefícios, incluindo o componente residual da Renda Mensal Vitalícia, passaram de R\$ 3,3 bilhões, em 2002, para R\$ 18,7 bilhões, em 2009, um aumento de 467%, cobrindo um universo de 3,5 milhões de idosos e de pessoas com deficiência.

Em conjunto, os programas de transferência de renda, de segurança alimentar e de assistência social beneficiaram, em 2009, um universo de 68 milhões de pessoas, equivalente a 1/3 da população total, e envolveram uma alocação de recursos públicos da ordem de R\$ 33 bilhões¹⁰⁴, dos quais R\$ 20,2 bilhões correspondem aos programas de assistência social. Isso tem um profundo significado político, de recuperação do projeto histórico da social-democracia: a captação, mediante mecanismos fiscais, de parte do excedente econômico para redistribuí-lo aos segmentos da população de menor capacidade econômica e para caminhar em direção à construção de uma sociedade mais solidária, mais justa e mais generosa.

¹⁰⁴ Estimativa do Ministério do Desenvolvimento Social. O número de beneficiários e o valor dos benefícios, por categoria, é o seguinte: Bolsa Família – 38,3 milhões de pessoas/R\$ 11,8 bilhões; Programas de Assistência Social – 16,3 milhões de atendimentos/R\$ 20,2 bilhões; Segurança Alimentar – 13,9 milhões de pessoas/R\$ 707 milhões.

Deve-se salientar o papel da Previdência Social nesse processo. O sistema previdenciário, em particular o Regime Geral de Previdência Social, além de ser um dos instrumentos mais efetivos de proteção social, é, no caso brasileiro, um importante mecanismo de distribuição de renda e redução da pobreza. Os benefícios previdenciários não somente têm um impacto direto sobre as condições de vida de milhões de trabalhadores e de suas famílias, mas também incidem de maneira relevante na economia da maioria dos pequenos municípios, como uma de suas principais fontes de receita.

No governo Lula, o papel da Previdência na distribuição de renda foi reforçado por uma política de expansão da cobertura, de reajuste do valor dos benefícios e de inclusão previdenciária para pequenos empreendedores e cidadãos com baixa capacidade contributiva. Conjugou-se sua função típica de proteção social com a redistribuição social e regional dos recursos provenientes dos benefícios previdenciários¹⁰⁵.

Isso tornou possível reverter a trajetória de acentuado declínio da cobertura previdenciária, que caracterizou os anos anteriores e que atingiu seu ponto mais baixo em 2002, quando apenas 62,9% das pessoas entre 15 e 59 anos estavam amparadas pelo sistema.

3.7. A Democratização do Crédito

A política de inclusão social impulsionada pelo governo Lula abrangeu, também, o acesso ao crédito de segmentos da população historicamente marginalizados do sistema bancário. Como se verá depois, o aumento dos recursos para o microcrédito produtivo – R\$ 2,8 bilhões, entre 2004 e 2008, direcionados a pequenos empreendedores –, a extensão do microcrédito também ao consumo e a ampliação do crédito consignado, não só democratizaram o acesso ao crédito como deram um notável impulso à sua expansão. O crédito consignado, em particular, teve um papel central nesse processo, ao reduzir o risco do crédito e favorecer a diminuição dos *spreads*, convertendo-se no principal responsável pelo forte crescimento do crédito pessoal no período. Agregue-se a isso a forte expansão do investimento habitacional – que saltou de R\$ 7,9 bilhões, em 2003, para R\$ 69,9 bilhões, em 2009 – e a simultânea mudança de critério no financiamento da moradia, que passou a privilegiar as famílias com renda de até 3 salários mínimos.

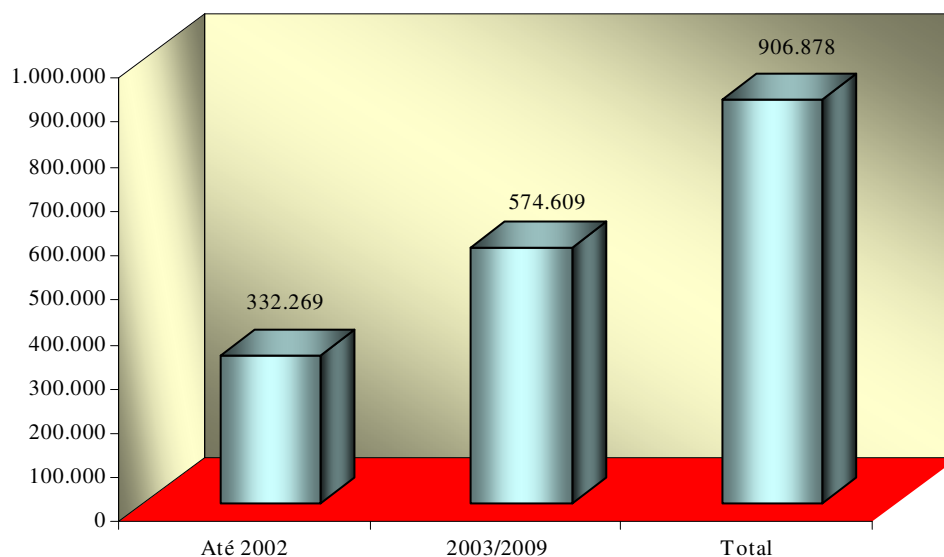
¹⁰⁵ Ver, nesse sentido, o capítulo 3 da III parte desta tese.

3.8. A Reforma Agrária

A reforma agrária é outra dimensão estratégica do combate à desigualdade social. Isso porque uma das manifestações fundamentais da desigualdade na distribuição da riqueza é a concentração da propriedade da terra. É precisamente no segmento de produtores sem acesso ou com acesso precário à terra que se concentram os fenômenos de pobreza relativa e absoluta no campo. Agregue-se o fato de que o desenvolvimento do capitalismo na agricultura, ao gerar uma concentração da propriedade do capital ainda maior do que a da propriedade da terra, contribuiu para reproduzir e amplificar a concentração da distribuição da renda no setor rural.

A aceleração do processo de reforma é fundamental também para, no curto prazo, aumentar o emprego na agricultura, com um investimento relativamente baixo e praticamente sem gastos relevantes em divisas, e proporcionar segurança alimentar aos trabalhadores sem terra e suas famílias.

Gráfico 38 - Brasil – Famílias Assentadas em Períodos Seleccionados



Fonte: Incra, 2010

O governo Lula introduziu mudanças importantes na implementação da reforma agrária. Entre 2003 e 2009, foram criados 3.348 assentamentos, abrangendo uma área de 46,7 milhões de hectares, que beneficiaram um total de 574.609 famílias. Esta cifra é 73% superior ao total de famílias que foram assentadas, até 2002, por todos os governos anteriores.

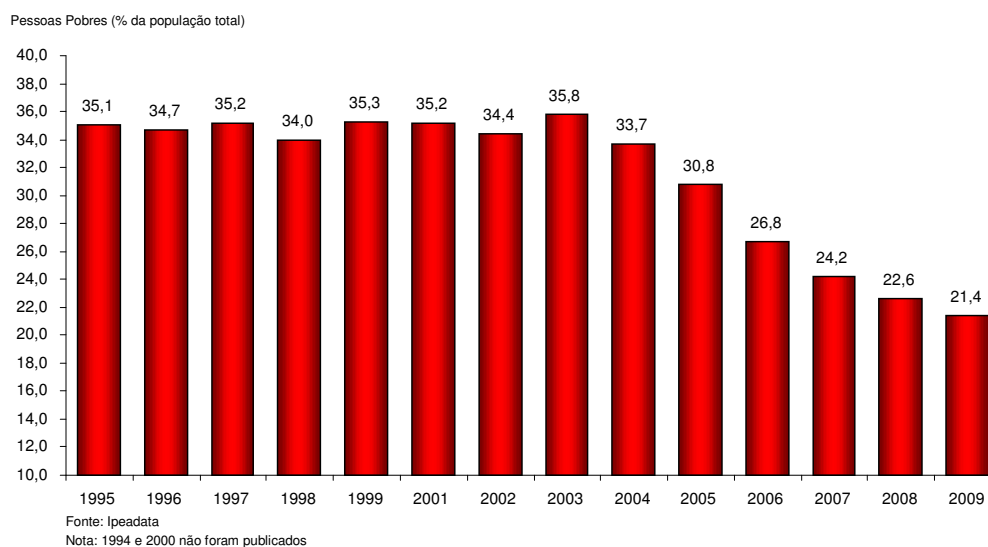
Na linha da estratégia do governo de consolidar os assentamentos já existentes, fortalecendo sua capacidade produtiva e melhorando as condições de vida e de trabalho da população beneficiária, foram construídas 227 mil casas e reformadas outras 155 mil, construídos ou recuperados mais de 40 mil Km de estradas e desenvolvidos programas em diversas áreas – educação, crédito, comercialização da produção e assistência técnica.

A expansão e integração da produção, paralelamente ao desenvolvimento das diversas formas e níveis de organização produtiva dos beneficiários, são fundamentais para consolidar, no médio e longo prazo, os efeitos redistributivos da reforma e contribuir decisivamente para a regulação dos fluxos de abastecimento nas esferas local e regional.

3.9. A Redução da Pobreza e o Incremento da Mobilidade Social

A convergência dessas políticas se traduziu em um melhoramento expressivo de vários indicadores sociais¹⁰⁶ e foi particularmente relevante para a diminuição da pobreza. A população em condição de pobreza¹⁰⁷ diminuiu em mais de 30%, passando, como proporção da população total, de 32,6%, em 2002, para 21,4%, em 2009.

Gráfico 39 - Pobreza no Brasil em % da População Total – 1995/2009



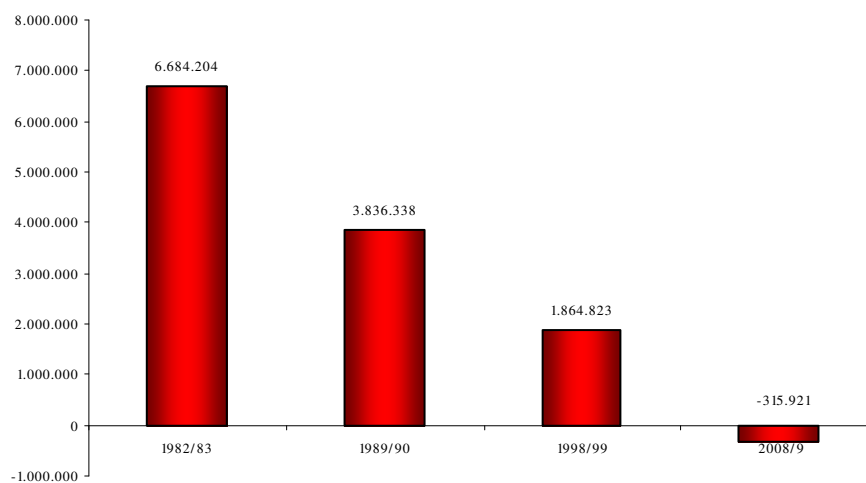
¹⁰⁶ O quadriênio 2004/07, para o qual se dispõe de dados comparáveis da PNAD, distingue-se de outros períodos, inclusive da fase inicial do Real, pela magnitude e a continuidade dos avanços realizados.

¹⁰⁷ São consideradas pobres as pessoas com renda mensal inferior a meio salário mínimo.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), feita pelo IBGE, e estudos realizados a partir dos dados por ela coletados¹⁰⁸, indicam que a trajetória de redução da pobreza foi ininterrupta e progressiva: depois de um aumento em 2003 (da ordem de 4,1%), a porcentagem de pessoas abaixo da linha de miséria caiu, sucessivamente, em 2004 (-5,8%), 2005 (-8,7%) e 2006 (-13,9%), o melhor resultado de toda a série histórica e em 2007 (-9,7%), 2008 (-6,6%) e 2009 (-5,3%). Ou seja, entre 2003 e 2009 foram retirados da pobreza cerca de 28 milhões de brasileiros.

Note-se que mesmo na crise foi possível manter a trajetória de redução da pobreza. Segundo estudo recente do IPEA, a taxa de pobreza entre março de 2008 e março de 2009 diminuiu 1,7%. Em termos absolutos, houve uma redução de 670 mil pessoas em condição de pobreza. Ainda quando se tomam os dados correspondentes ao período mais agudo da crise – outubro de 2008 a março de 2009 –, há uma redução no número de pobres, de 315,9 mil pessoas. Essa evolução contrasta fortemente com o ocorrido em períodos anteriores, como se observa no gráfico abaixo:

Gráfico 40 - Brasil metropolitano – Evolução do Número de Pobres em Períodos Seleccionados de Desaceleração Econômica



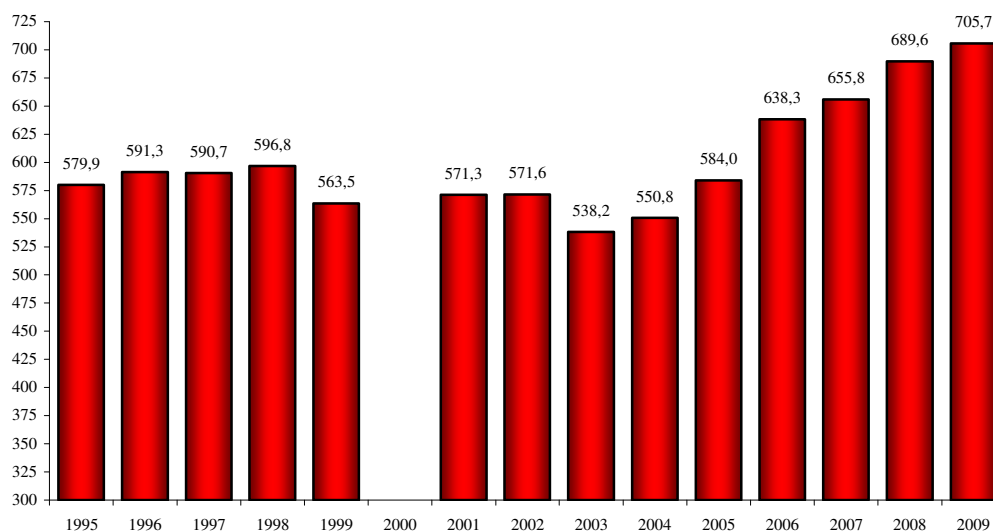
Fonte: Ipea

A renda per capita domiciliar estimada a partir dos dados da pesquisa, que é predominantemente renda do trabalho, mostra uma trajetória de sentido similar. Depois de uma

¹⁰⁸ Veja-se, por exemplo, o estudo da FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Políticas Sociais. *Miséria, desigualdades e políticas de rendas: o Real do Lula*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2007.

queda inicial de 5,8%, ela cresceu em todos os anos seguintes e acumulou, no período 2003/2009, um aumento real de 23,5%, invertendo a tendência do período 1995/2002, no qual a variação da renda foi negativa (-1,43%), e superando, por ampla margem, o modesto desempenho dos anos 80 (9,24% de incremento).

Gráfico 41 - Evolução da Renda Domiciliar Per Capita – 1995/2009
(Em R\$ de outubro de 2009)

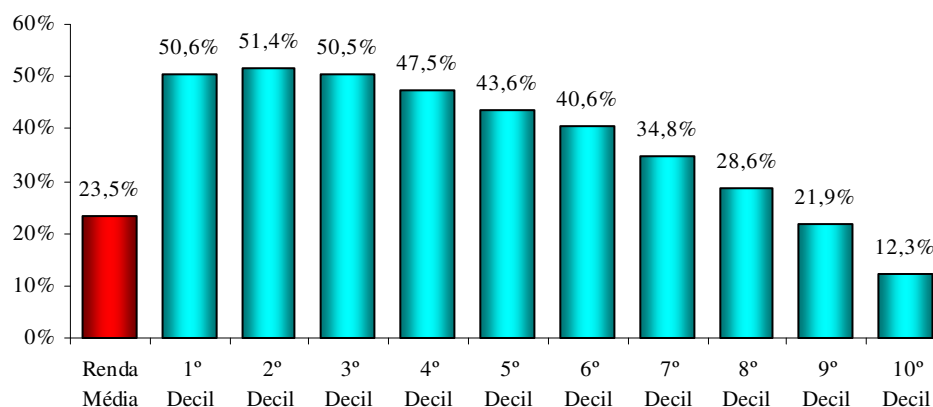


Fonte: Ipeadata / PNAD

Nota: Em 1994 e em 2000 não foi realizado o PNAD

Mais importante do que isso é o fato de que a renda per capita de todos os segmentos da população aumentou, mas foi a renda dos 50% mais pobres que teve um acréscimo maior, de 47,5%. Os estratos médios (40% seguintes da população) tiveram um aumento de 28,8%, acima, portanto, do crescimento da renda média, e os 10% mais ricos registraram um incremento de 12,3%. Também nesse aspecto é notável o contraste do período 2003/2009 com as duas décadas anteriores, especialmente com o período 1995/2002. Neste período, a renda per capita dos 50% mais pobres da população cresceu apenas 3,6%, enquanto a dos demais segmentos diminuiu (-1,0%, no caso dos estratos médios, e -3,1%, no caso dos 10% mais ricos).

**Gráfico 42 - Variação Acumulada da Renda Média Domiciliar Per Capita – 2003/2009
Em Reais de Outubro de 2009**

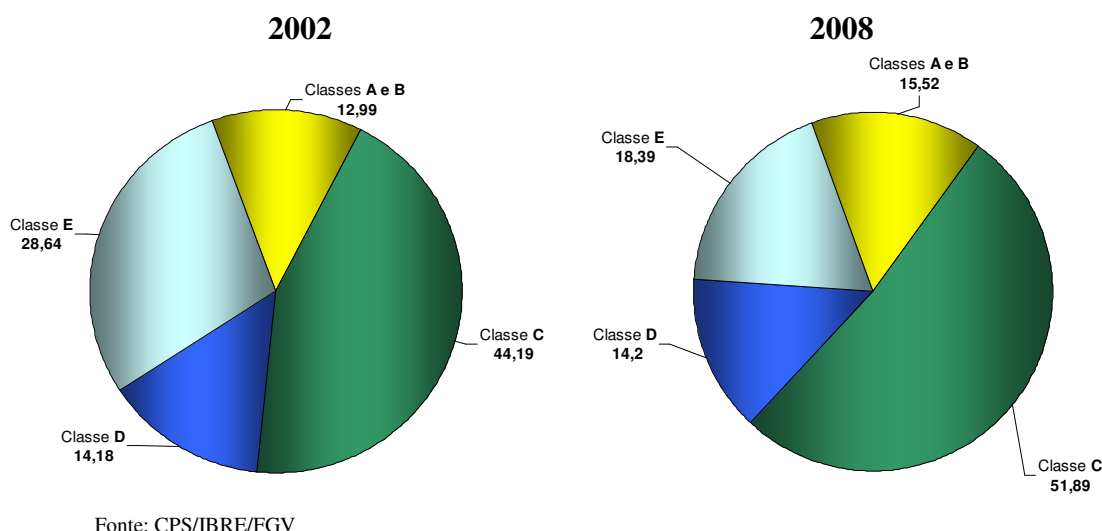


Fonte: IPEADATA

Embora continuem existindo fortes desigualdades na distribuição da renda, os avanços realizados nesse período representam o maior esforço redistributivo já realizado no país nos 60 anos de história do IBGE. Esse processo aumentou a mobilidade social e modificou significativamente a estrutura social, vista da perspectiva da capacidade de consumo dos diversos segmentos que a constituem. Houve uma expressiva migração das classes D e E para outras, particularmente para a classe C, cuja participação aumentou 17,0%, entre 2002 e abril de 2008. Ao mesmo tempo caiu o número de pessoas que, estando nas classes C e D, regrediram para a classe E.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Ver o estudo do CPS/IBRE da Fundação Getúlio Vargas, coordenado por Marcelo Neri, sobre a “A nova classe média” (NERI, Marcelo. “A nova classe média”. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Políticas Sociais. Rio de Janeiro: FGV, agosto 2008).

Gráfico 43 - Brasil – Participação das Diversas Classes na Renda Domiciliar do Trabalho



O aumento da formalização do emprego e o impacto das políticas de renda são os vetores principais do duplo movimento de aumento do nível renda dos segmentos mais pobres da sociedade e, simultaneamente, de mobilidade desses segmentos para estratos de renda mais elevados.

Em decorrência desse crescimento “em nível chinês” na renda per capita dos mais pobres, o país foi capaz de reduzir a pobreza, em particular a extrema pobreza. Em 2009, a extrema pobreza foi reduzida a menos da metade dos índices de 2003. O Brasil alcançou, em seis anos, o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM), meta originalmente estabelecida para o período de 25 anos. Sob a bandeira da cidadania e da inclusão social, as transferências governamentais foram responsáveis por 1/3 dessa redução da desigualdade.

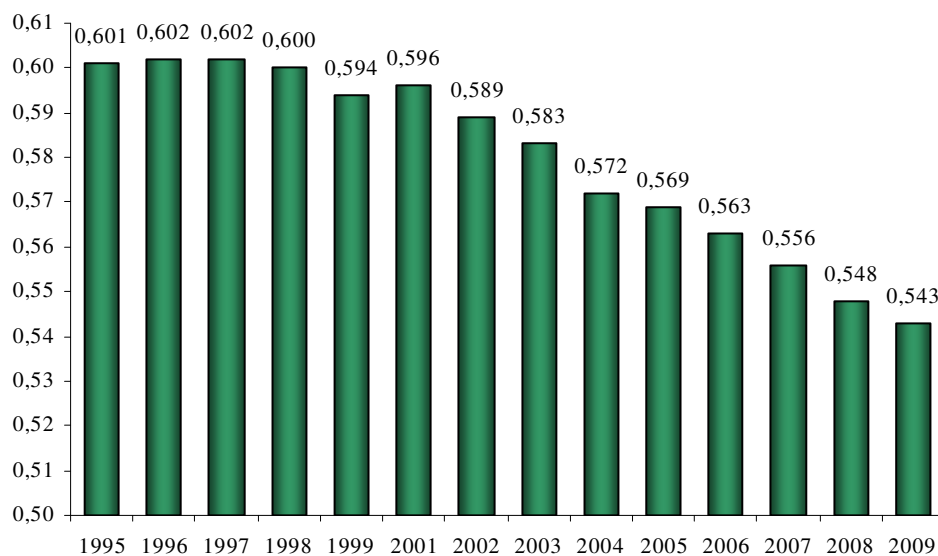
Estudo recente do IPEA indica que, se for mantida essa trajetória, até 2016 deverá haver uma redução drástica da taxa de pobreza, para 4,0% nesse período¹¹⁰. A taxa de extrema pobreza, por sua vez, que em 2008 estava no patamar de 10,5%, deverá ser zerada. O alcance desses resultados dependerá, no entanto, da continuidade e aprofundamento das políticas e programas de distribuição e transferência de renda.

Essas mudanças se refletem também na evolução do coeficiente de Gini. Nele se sintetizam as mudanças ocorridas na estrutura de distribuição da renda associadas à convergência dos diversos fatores assinalados. Note-se, adicionalmente, que o esforço de redução das

¹¹⁰ Cf. IPEA. “Pobreza, desigualdade e políticas públicas”. *Comunicados da Presidência*. Brasília: IPEA, janeiro de 2010. p. 09.

desigualdades e da pobreza se realizou paralelamente à expansão da renda de todos os segmentos da população.

Gráfico 44 - Brasil – Coeficiente de Gini – 1995/2009

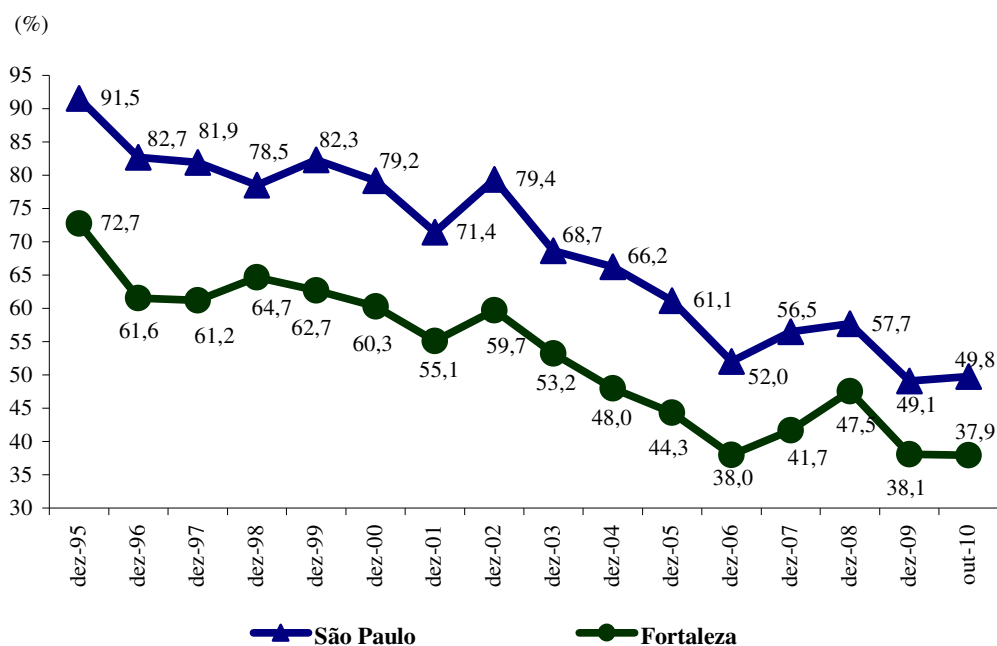


Fonte: Ipeadata, 2010

Nota: 1994 e 2000 não foram publicados

Por último, mas não menos importante, as políticas sociais do governo, inclusive de desoneração da cesta básica, tiveram um impacto significativo no aumento da segurança alimentar, especialmente para os segmentos de mais baixa renda da população, beneficiados pelo Bolsa Família e pelo aumento do poder de compra decorrente da política de valorização do salário mínimo.

Gráfico 45 - Custo da Cesta Básica como Proporção do Salário Mínimo em Capitais Seleccionadas



Fonte: Dieese

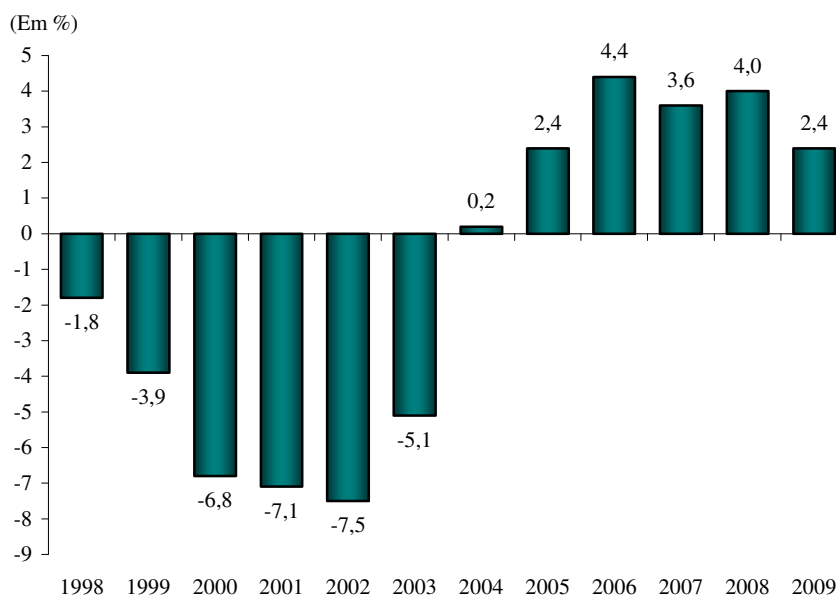
Os dados disponíveis indicam que tanto em São Paulo, que ostenta o mais alto valor da cesta básica, quanto em Fortaleza, que reflete a situação predominante no Norte e no Nordeste do país, houve um notável e crescente aumento do poder aquisitivo do salário mínimo, medido em termos dos alimentos incluídos na cesta básica. Somente em 2007 e 2008, em função da elevação dos preços externos e de conjunturas climáticas internas desfavoráveis, houve uma ligeira inflexão nessa tendência, que é retomada em 2009, com a deflação de preços provocada pela crise internacional. No caso de São Paulo, um salário mínimo comprava, em dezembro de 2002, 1,26 cestas básicas; em dezembro de 2009, compra quase duas. Em Fortaleza, a variação é igualmente expressiva: em 2009, é possível adquirir 2,42 cestas básicas com um salário mínimo, contra 1,68, em 2002, um aumento de 44%.

3.10. Os Impactos sobre a Expansão do Mercado Interno de Consumo de Massa

Os avanços simultâneos na esfera distributiva desempenharam um papel significativo na alimentação do ciclo de expansão iniciado em fins de 2003. A política de valorização do salário mínimo, a formalização do mercado de trabalho e os ganhos obtidos por parcela crescente

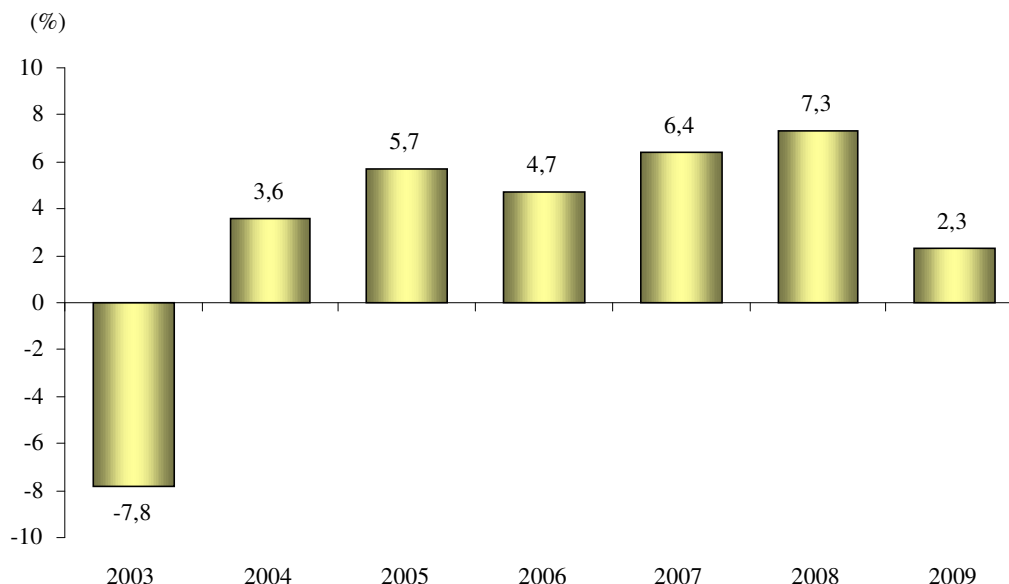
dos trabalhadores nas negociações salariais possibilitaram reverter, a partir de 2004, a trajetória declinante dos rendimentos reais dos ocupados, que entre 1999 e 2003 haviam sofrido sucessivas retrações.

Gráfico 46 - Crescimento Anual dos Rendimentos Médios Reais no Brasil – 1998/2009



Fonte: Ipeadata

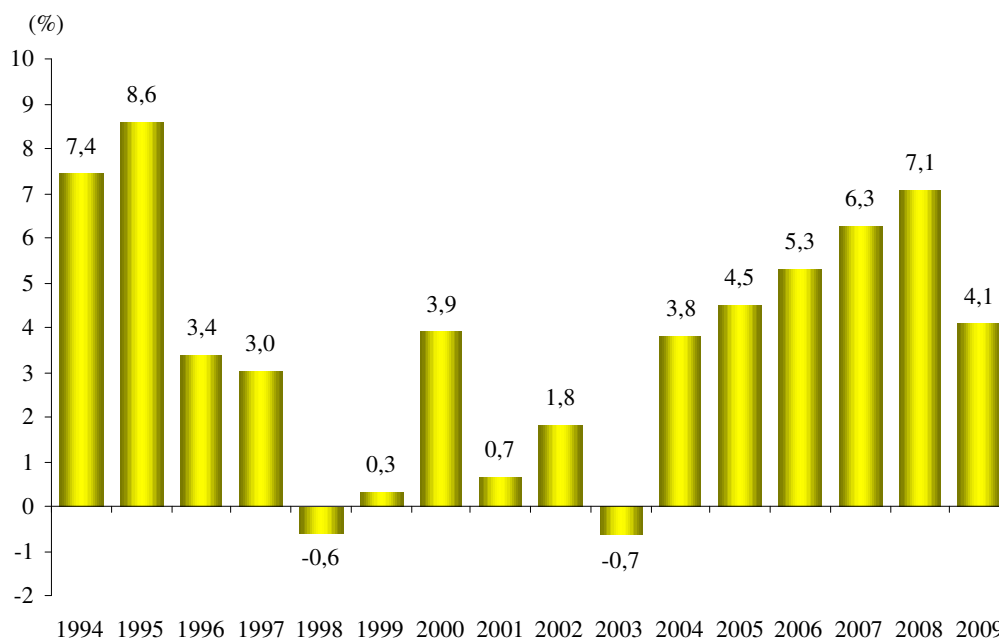
A expansão da ocupação e o aumento dos rendimentos geraram um expressivo incremento da massa salarial, da ordem de 20,7%, entre 2003 e 2008, que assumiu crescente importância na elevação do consumo privado. Com a crise, houve uma desaceleração na tendência de expansão sustentada que vinha se consolidando a partir de 2006, caindo a taxa de crescimento, em 2009, para 2,3%. Mas em 2010, no acumulado até setembro, a massa salarial já sinalizava o retorno ao padrão pré-crise, mostrando um crescimento de 6,6%.

Gráfico 47- Massa Real de Rendimentos – Variação Anual

Fonte: IBGE

Em resumo, a queda na taxa de desemprego, a crescente formalização do mercado de trabalho, a valorização do salário mínimo, o aumento dos rendimentos da população ocupada, os avanços na reforma agrária e na consolidação da agricultura familiar, e os programas de transferência de renda e assistência social permitiram ampliar as bases reais de crescimento da demanda interna¹¹¹. Somados ao aumento e à democratização da oferta de crédito, esses fatores determinaram uma expansão sustentada do consumo das famílias, que contribuiu de maneira relevante para o crescimento acumulado do PIB, entre 2003 a 2008, da ordem de 27,3%. Em 2009, apesar das dificuldades, o consumo cresceu 4,1%, contribuindo decisivamente para a reativação da economia e, consequentemente, limitando os impactos da crise sobre a taxa de variação do PIB.

¹¹¹ Note-se que a melhora na distribuição da renda, dada a propensão marginal a consumir e o perfil de consumo dos setores de menores rendas da população, no qual têm maior peso relativo os bens intensivos em trabalho, tende a produzir efeitos dinamizadores diferenciados sobre o emprego e, consequentemente, sobre a expansão do consumo. Veja-se a respeito o trabalho de SANT'ANNA, André Albuquerque de; AMBROSIO, Antonio Marcos Hoelz; MEIRELLES, Beatriz Barbosa. "Redistribuição de renda e a recuperação do mercado de trabalho brasileiro". *Visão do Desenvolvimento*. BNDES. Brasília, nº 85, setembro de 2010.

Gráfico 48 -Brasil – Consumo das Famílias – 1994/2009 (variação anual)

Fonte: Ipeadata

Esse processo reforçou a posição do mercado interno como eixo dinamizador da economia, papel que vinha sendo cumprido, inicialmente, pelas exportações. Essa inversão dos eixos dinâmicos da economia se consolida a partir de 2006, quando se acentua a expansão do consumo simultaneamente ao forte crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF).

Tabela 6 - Brasil – Contribuição ao Crescimento do PIB – 2003/2009
Variação Anual (em%)

	Consumo das Famílias	Consumo do Governo	FBCF	Exportações	Importações	PIB
2003	-0,39	0,24	-0,28	1,47	0,20	1,20
2004	2,31	0,79	1,87	2,29	-1,61	5,70
2005	2,64	0,44	-0,42	1,53	-1,06	3,20
2006	3,11	0,51	1,67	0,76	-2,13	4,00
2007	3,70	1,03	2,79	0,89	-2,28	6,10
2008	4,14	0,32	2,81	-0,09	-2,13	5,10
2009	2,44	0,72	-3,49	-1,42	1,55	-0,2

Fonte: IPEADATA

A preservação dessa trajetória teve particular relevância face à contração da economia mundial e do intercâmbio comercial com o exterior a partir do último trimestre de

2008. Foi uma vantagem estratégica do país para reverter o ciclo recessivo e sair na frente na retomada do crescimento.

A sustentação desse processo, no entanto, envolve elevação substancial do investimento público que assegure a continuidade e o aprofundamento das políticas inclusivas de emprego, formalização das relações de trabalho, distribuição da renda e da riqueza, segurança alimentar e combate à pobreza, essenciais à expansão do mercado interno, gere as externalidades necessárias para expansão da capacidade produtiva nacional – o que implica, entre outras coisas, equacionar os estrangulamentos existentes na infraestrutura logística e energética – e viabilize a associação dos esforços públicos e privados no financiamento e implementação de projetos estratégicos para a aceleração e sustentação do crescimento econômico e aumento da produtividade sistêmica da economia. Foi nessa perspectiva que o governo lançou, em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um passo inicial para restabelecer a função do planejamento como instrumento de racionalização da ação governamental e recuperar o papel indutor do investimento público para a alavancagem do investimento privado.

3.11. As Linhas de Defesa e a Política Econômica Anticíclica

Embora com atraso e com menor intensidade, o Brasil foi atingido pela crise deflagrada pela correção da bolha imobiliária norte-americana e seus desdobramentos em escala mundial.¹¹² A queda no volume de comércio internacional e nos preços das *commodities*, a redução dos fluxos de investimento e financiamento externo e o encarecimento do crédito externo, a crise de confiança e seu impacto nas expectativas dos agentes econômicos incidiram fortemente sobre a produção, os investimentos e o emprego. A saída de capitais externos aplicados em ações e títulos de renda fixa, a partir do quarto trimestre de 2008, gerou pressões sobre a taxa de câmbio que reverteram a excessiva apreciação do Real nos meses anteriores, mas requereram a intervenção direta do Banco Central para prevenir um eventual descontrole do mercado de câmbio.

¹¹² Os primeiros sinais da crise surgem em fins de 2006, quando o impacto da elevação da taxa de juros nos dois anos anteriores começa a afetar o dinamismo, construído em bases extremamente frágeis, do mercado imobiliário norte-americano. A partir daí ocorre uma espécie de reação em cadeia, com uma sucessão de episódios reveladores das dificuldades enfrentadas por vários grandes bancos e instituições de financiamento imobiliário, que culminaria com a falência, em setembro de 2008, do banco Lehman Brothers e o contágio do sistema financeiro mundial.

Apesar do sistema bancário brasileiro não ter sido contaminado pela proliferação de ativos “tóxicos”, algumas empresas, que haviam se envolvido em operações de risco no mercado futuro de câmbio, sofreram perdas significativas com a desvalorização do Real. O encolhimento do crédito interno e externo restringiu as atividades e os planos de produção das empresas e aumentou a disputa pelos recursos disponíveis, afetando as empresas de menor porte e o segmento de crédito ao consumidor. A redução das vendas de bens oriundos de cadeias de produção mais extensas e integradas – como é o caso do setor automotivo – produziu impactos significativos no nível de atividade e no emprego industrial. A diminuição do emprego formal foi particularmente relevante nos setores ligados à exportação ou que haviam ampliado fortemente, nos meses anteriores, sua escala de produção.

3.12. A Resposta do Governo à Crise Global

A pronta reação do governo às fortes tensões de desestabilização da economia, a partir de setembro de 2008, limitou a extensão dos danos causados pela crise de crédito e pela retração da atividade econômica. O diálogo mantido com trabalhadores e empresários possibilitou a formatação de medidas favorecedoras da produção, do emprego e do consumo popular. A intervenção governamental abrangeu diversas frentes: o desbloqueio do sistema de crédito e aumento da liquidez, a preservação de empresas e instituições financeiras mais afetadas pela contração do financiamento externo e empoçamento da liquidez, a estabilização do mercado de câmbio, a proteção dos segmentos sociais mais vulneráveis aos efeitos da crise e o estímulo à reativação do consumo, da produção e dos investimentos.

Foram disponibilizados recursos para o financiamento das exportações e para cobrir compromissos externos das empresas, em um montante superior a US\$ 45 bilhões. Os bancos públicos ampliaram a oferta de crédito, o Tesouro Nacional disponibilizou recursos adicionais de R\$ 100 bilhões para o BNDES, destinados ao financiamento de investimentos, e o Banco Central liberou uma parcela de R\$ 99,2 bilhões do compulsório para reforçar a liquidez do sistema bancário. O reajuste do salário mínimo, com um aumento real de 6% em conformidade com a política de valorização programada, foi antecipado, injetando R\$ 27 bilhões na economia, e estendeu-se a sete semanas a cobertura do seguro desemprego. Foi modificada a tabela do imposto de renda para beneficiar os contribuintes de menor capacidade econômica e ampliou-se a

abrangência do Bolsa Família. Também se Reduziu a carga fiscal sobre a produção de automóveis e motos, geladeiras, máquinas de lavar, fogões e tanquinhos e sobre insumos e materiais para a construção civil. Preservaram-se os recursos para o PAC, reduziu-se a meta de superávit primário em 2009, para 2,5% do PIB, e ainda excluiu-se, a partir deste ano, a contribuição da Petrobras para a meta de superávit primário do setor público consolidado. Agregue-se a isso o lançamento do Minha Casa, Minha Vida – programa de habitação popular para a construção de 1 milhão de moradias, com investimentos da ordem de R\$ 34 bilhões, sendo R\$ 16 bilhões em subsídios para segmentos com renda inferior a três salários mínimos – e a preservação do volume de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), no mesmo valor nominal de 2008, ano em que tinha ocorrido um aumento de 27% nos repasses aos municípios¹¹³.

Novas medidas foram adotadas em junho de 2009, visando dar sequência a esse esforço de contenção dos impactos da crise. Além da extensão do prazo de vigência dos estímulos fiscais concedidos aos setores automotivo, linha branca e construção civil, foi reduzido o IPI para 70 itens de bens de capital, sendo que no caso daqueles mais relevantes, a alíquota foi zerada. Em novembro, estendeu-se a isenção do IPI às indústrias de madeira e de móveis e foram disponibilizados mais R\$ 80 bilhões para o BNDES, no marco do Programa de Desenvolvimento Produtivo.

Estabeleceram-se ainda incentivos à exportação com a extensão da isenção tributária sobre insumos usados na produção de bens agrícolas e para mercadorias produzidas totalmente com insumos nacionais. Foi prorrogada por 18 meses a desoneração do PIS/COFINS sobre o trigo, a farinha de trigo e o pão francês, e suspensa a cobrança de IPI, do PIS/COFINS e do imposto de importação incidentes sobre bens e serviços relacionados a investimentos em refino de petróleo e indústria petroquímica no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Foi prorrogada, até 2014, a desoneração do PIS/COFINS sobre a venda de computadores no varejo. E, no marco do Programa um Computador por Aluno, também foi reduzido o custo de aquisição de computadores para a rede pública de ensino mediante desoneração do IPI, PIS/COFINS e do Imposto de Importação, sobre partes e componentes de computadores adquiridos para a rede de ensino público.

¹¹³ Análise percuciente sobre a resposta do governo brasileiro à crise pode ser vista em ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de. “Como o Brasil saiu da crise”. *Carta Social e do Trabalho* 9. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP, janeiro – março de 2010.

O governo também alterou os custos dos financiamentos direcionados à produção e ao investimento. A taxa de juros de longo prazo (TJLP) foi reduzida em 0,25 pontos, caindo para 6,0%; o custo dos empréstimos da União ao BNDES caiu de 8,75% para 6,0%; e a taxa de juro para o tomador final, em empréstimos do BNDES para a aquisição e produção de bens de capital e para inovação, diminuiu substancialmente, com equalização por parte da União até 5,5 pontos percentuais, envolvendo um volume de recursos de até R\$ 42 bilhões. Os empréstimos para a aquisição de caminhões (pessoa física) tiveram redução da taxa de juros para o tomador final da ordem de até 9 pontos percentuais – a taxa efetiva caiu para 4,5%, equivalente a um juro real zero – e ampliação do prazo para 96 meses.

Ainda na linha de redução do custo financeiro, foram criados dois fundos garantidores, com o propósito de facilitar o acesso ao crédito e reduzir o custo e o risco das operações, para as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) e para a aquisição de bens de capital (incluindo caminhões), com aporte da União de R\$ 4 bilhões no biênio 2009/10 e cobertura de até 80%. A Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil ampliaram em R\$ 33,6 bilhões os recursos para o financiamento das MPMEs, com um custo 30% menor para capital de giro e investimento.

Outras medidas incluíram a redução de 50% da alíquota do IOF para o consumidor na contratação de novas operações de crédito; a ampliação do Fundo de Garantia para a Construção Naval, destinado ao fomento e financiamento de perfuração de poços na camada Pré-Sal, de R\$ 1 bilhão para R\$ 5 bilhões; e a autorização para a contratação de empréstimos de até R\$ 10 bilhões pelos Estados e o Distrito Federal voltados à viabilização de despesas de capital. Foi autorizado também o abatimento de até 0,94 ponto percentual da meta de superávit primário de 2009, referente aos gastos com os Projetos Prioritários de Investimento, o PAC e o Programa Minha Casa, Minha Vida. Mediante empréstimo do Tesouro Nacional, foram injetados R\$ 6,0 bilhões na Caixa Econômica Federal.

Em conjunto, as medidas de desoneração e o aumento dos gastos fiscais relacionados com o combate aos efeitos da crise envolveram, em 2009, recursos da ordem de R\$ 36,5 bilhões, equivalentes a aproximadamente 1,2% do PIB, como se detalha no quadro abaixo.

Tabela 7 - Medidas de Desoneração e Aumento dos Gastos Fiscais no Brasil em 2009 – Desonerações

Medidas fiscais em 2009	Em R\$ bilhões
IRPF	4,9
IPI	5,8
IOF - crédito ao consumidor	2,5
Cofins das motocicletas	0,2
Regime Especial de Tributação (RET)	0,2
Total Geral	13,6

Total: 0,4% do PIB em 2009

Tabela 8 - Aumento dos Gastos Fiscais

Previstos – 2009	Em R\$ bilhões
Compensação de FPM	2,0
Aumento do Seguro Desemprego	0,4
Programa Minha Casa Minha Vida	6,0
Ampliação dos Investimentos	9,0
Total Geral	17,4

Total: 0,6% do PIB em 2009

Tabela 9 - Subsídios e Equalizações:

Principais gastos com equalização – 2009	Em R\$ bilhões
BNDES (R\$ 100 bilhões)	1,6
Agricultura (Incremento em relação a 2008)	3,9
Total Geral	5,5

Total: 0,2% do PIB em 2009

Tabela 10 - Total Geral

Resumo das Políticas	% do PIB
Reduções de Impostos	0,4
Aumento nos Investimentos e Gastos do Governo	0,6
Equalização de Taxas de Juros e Outros	0,2
Total (somente em 2009)	1,2

Fonte: Ministério da Fazenda

É importante destacar que a estratégia brasileira de combate à crise foi menos onerosa que as adotadas nas principais economias do mundo. Enquanto no Brasil os impulsos fiscais atingiram 1,2% do PIB, a média para o G-20 foi de 3,5% do PIB, atingindo 8% na Coreia do Sul. Além disso, o Brasil fechou o ano com o segundo melhor resultado fiscal desse grupo de países.

3.13. A Reação da Economia

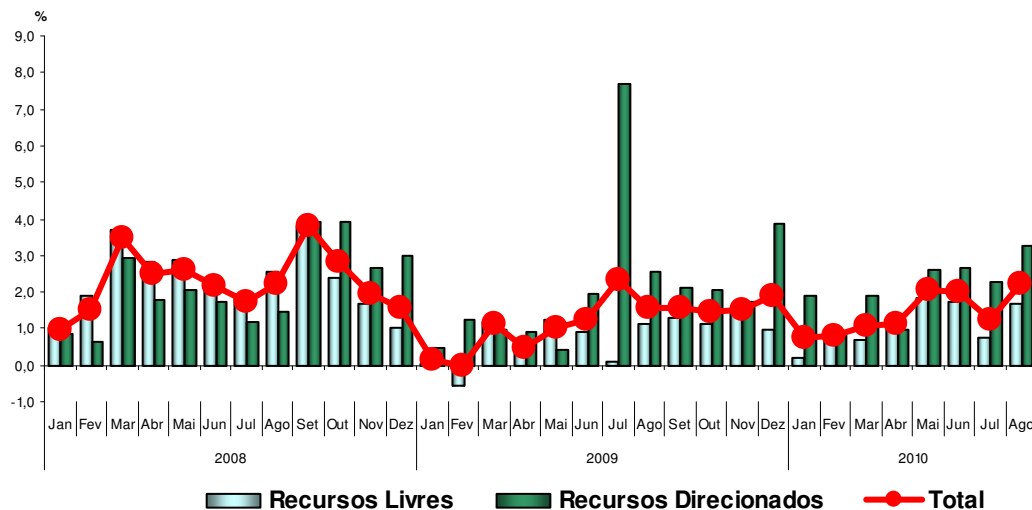
Esse conjunto de medidas teve um impacto positivo, que começou a se manifestar já no primeiro trimestre de 2009 e se torna mais evidente nos meses subsequentes. O restabelecimento do crédito, a geração de empregos e os estímulos à produção e aos investimentos preservaram a demanda doméstica e evitaram o alastramento do processo regressivo desencadeado pela crise.

A recuperação do crédito foi basicamente puxada pelo segmento de crédito direcionado¹¹⁴, que liderou, a partir de outubro de 2008, a sustentação da oferta de crédito. Entre aquele mês e dezembro de 2009, o total de operações de crédito do sistema financeiro aumentou 18,9%, o crédito com recursos livres cresceu 12,1%, e o crédito direcionado acumulou um aumento de 30,5%. Esse crescimento do crédito foi notável, principalmente tendo em conta o contexto de instabilidade dos mercados financeiros e a retração da economia e do comércio mundiais. Contribuíram para esse resultado principalmente os bancos públicos e, em segundo plano, os bancos privados nacionais, que expandiram seu crédito em 40,6% e 10,4%, respectivamente. Já o segmento de bancos estrangeiros aumentou em apenas 0,9% o montante de

¹¹⁴ O crédito direcionado é aquele que tem pré-determinada sua alocação e as taxas de juros que o remunerarão, em função de critérios e prioridades estabelecidos pelo Estado. No caso brasileiro, a maior parte dos recursos desse tipo de crédito vem do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que é um fundo fiscal, e do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), de caráter para-fiscal.

suas operações. Esse papel preponderante do crédito direcionado se manteve no período janeiro/agosto de 2010, com um crescimento desse segmento de 17,7%, puxado pelo BNDES e pelo financiamento habitacional, superando amplamente o crescimento do total de operações de crédito, que foi da ordem de 11,9%.

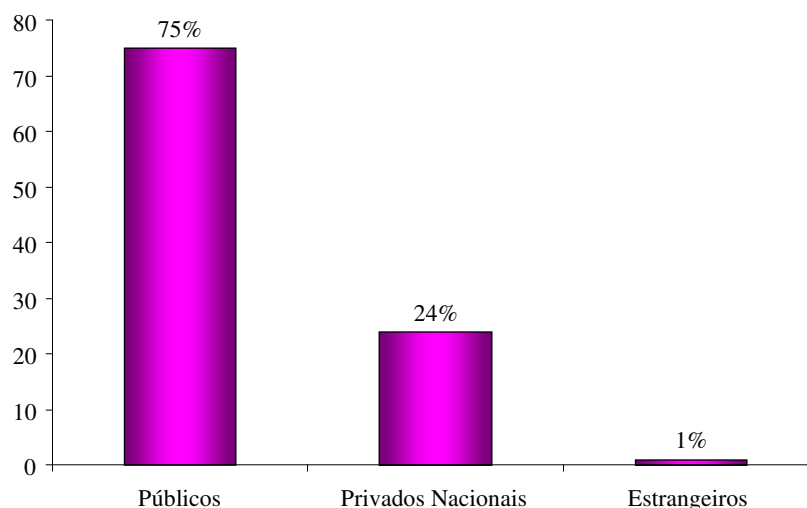
Gráfico 49 - Brasil – Taxas Mensais de Crescimento do Crédito – 2008/2010



Fonte: BCB

A participação desses diversos segmentos no aumento do crédito põe em evidência o papel fundamental desempenhado pelos bancos públicos na crise. Do total de R\$ 224,57 bilhões de crédito adicional disponibilizado entre outubro de 2008 e dezembro de 2009, 75,0% correspondem a este segmento e somente 24,0% aos bancos privados nacionais.

Gráfico 50 - Participação Relativa dos Bancos Públicos, Privados Nacionais e Estrangeiros no Aumento do Crédito – out 2008/dez 2009



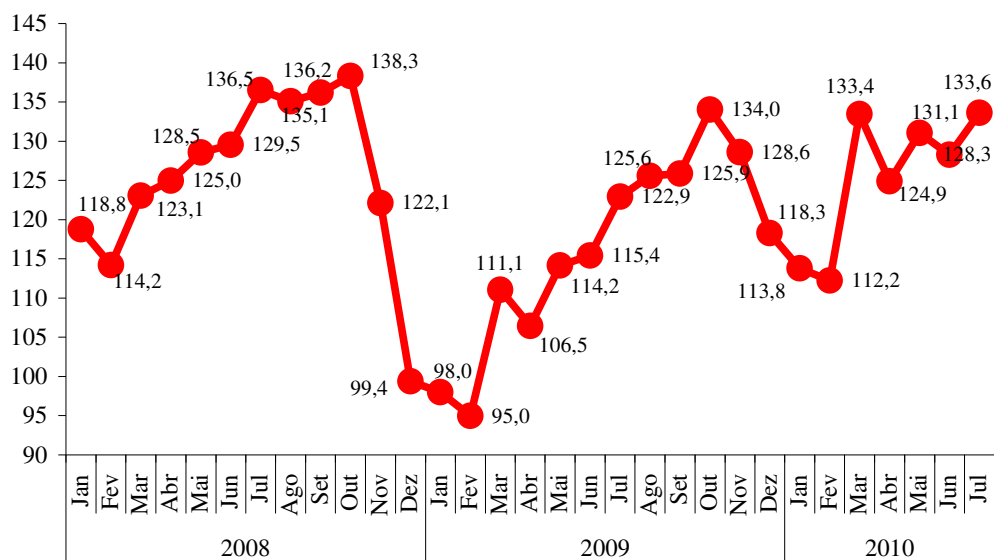
Fonte: BCB

Em 2010, com a consolidação do processo de normalização e aceleração da atividade econômica e expansão do crédito, cujo estoque total, em agosto, se elevou a 46,2% do PIB, essas proporções se modificaram progressivamente. Em janeiro, a contribuição do setor privado ao crescimento do crédito foi de 25,8%, em março aumentou para 34,5%, em junho atingiu 39,6% e, em agosto, alcançou 49,0%, sinalizando o retorno à situação pré-crise, quando a expansão do crédito era puxada predominantemente pelos bancos privados. Apesar disso, a composição dos fluxos totais de crédito continua refletindo o fortalecimento dos bancos públicos e o papel central do BNDES no financiamento do investimento de longo prazo. Em conjunto, os bancos públicos responderam, em agosto de 2010, por 42,2% do crédito concedido, correspondendo ao setor privado nacional 40,2% e aos bancos estrangeiros 17,6% do total.

A produção industrial, depois da forte contração registrada no final de 2008 e início de 2009, cresceu ininterruptamente desde abril até outubro. Esse crescimento foi insuficiente para compensar as perdas anteriores, embora já sinalizasse uma tendência consistente de recuperação. Na comparação interanual, a produção industrial fechou o ano de 2009 com uma queda de 7,4% em relação a 2008. Em 2010, no acumulado até julho, o crescimento foi 15,0% superior ao ocorrido em igual período do ano anterior – uma base de comparação ainda muito afetada pelo baixo desempenho do primeiro quadrimestre de 2009. Já com relação aos primeiros sete meses de 2008, o índice médio da produção física industrial, embora tenha se desacelerado a partir de abril,

situou-se ligeiramente acima do registrado naquele ano, indicando que os efeitos da crise foram, em sua maior parte, digeridos pelo setor. Isso é corroborado pelo aumento do nível de utilização da capacidade instalada do setor (NUCI), que em julho de 2010 atingiu 83,3%, um patamar bastante próximo da média dos meses anteriores à crise.

Gráfico 51 - Produção Física Industrial Geral – Índice de Quantum (média 2002=100)



Fonte: Ipeadata, 2010

Esse desempenho da indústria está fortemente influenciado pela dinâmica do segmento de bens de consumo duráveis, particularmente do setor automotivo, cuja produção retornou a níveis próximos dos índices recordes registrados nos três primeiros trimestres de 2008. Mesmo com o recuo no final do ano, em 2009 foram produzidos aproximadamente 3,2 milhões de veículos, o que corresponde a 99% da produção realizada em 2008. Em 2010, mesmo com o fim das isenções fiscais concedidas anteriormente, a produção, até agosto, já era da ordem de 2,4 milhões de unidades. Um resultado, sem dúvida, muito positivo dentro do cenário de crise, que contrasta fortemente com o declínio da produção automotiva registrado na maior parte dos grandes produtores mundiais.

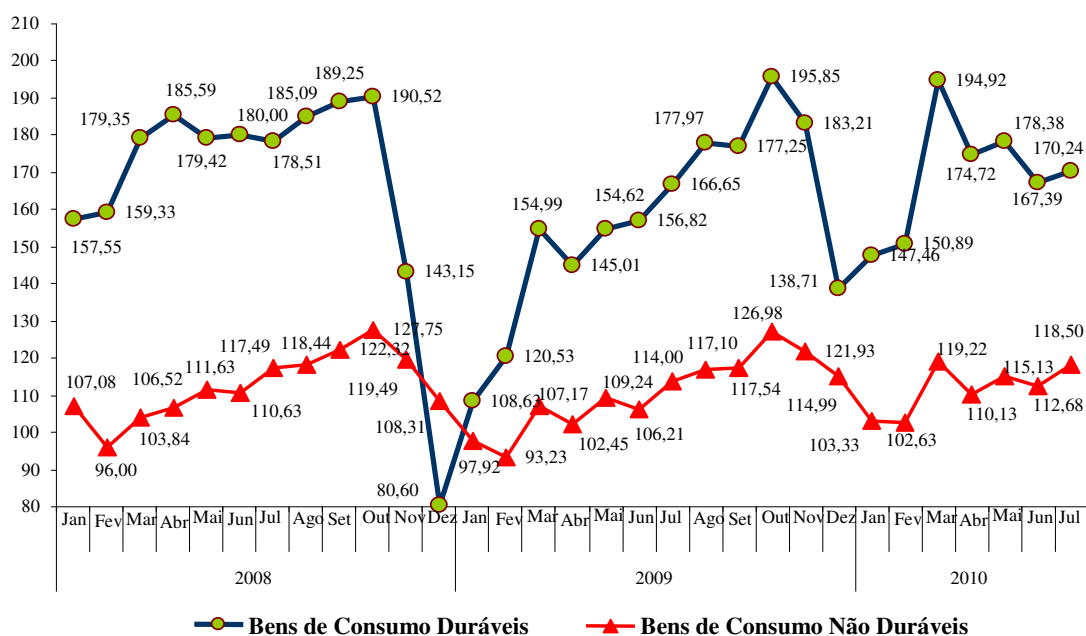
É necessário destacar, no entanto, que o aumento do número de veículos em circulação, associado ao crescimento da indústria, já constituía, mesmo antes da crise, um grave problema em muitas cidades brasileiras, cuja estrutura viária vem sendo submetida a fortes tensões. Por isso, paralelamente ao processo de recuperação da produção, será necessário

repensar o modelo de transporte urbano, privilegiando o desenvolvimento de estruturas e meios de transporte de massa.

Outros setores beneficiados pelas medidas de estímulo adotadas pelo governo também reagiram positivamente. É o caso da linha branca, que a partir de maio de 2009 apresentou em alguns itens níveis expressivos de recuperação.

Apesar da forte expansão, em 2009, a produção de bens de consumo duráveis ficou 6,4% abaixo da de 2008, que foi um ano em que o desempenho da indústria, até a eclosão da crise, tinha sido particularmente elevado. Esse ciclo expansivo continuou em 2010, acumulando até julho um crescimento de 17,5% com relação a igual período de 2009, mas ainda abaixo do patamar registrado em 2008. Já o segmento de bens não-duráveis, menos atingido pela crise, teve um desempenho mais estável, com oscilações de menor amplitude ao longo do ano. Na comparação interanual, a produção acumulou um recuo de 1,6%, em 2009 com relação a 2008, mas, nos primeiros sete meses de 2010, a produção voltou a um patamar 3,8% acima do prevalente na pré-crise.

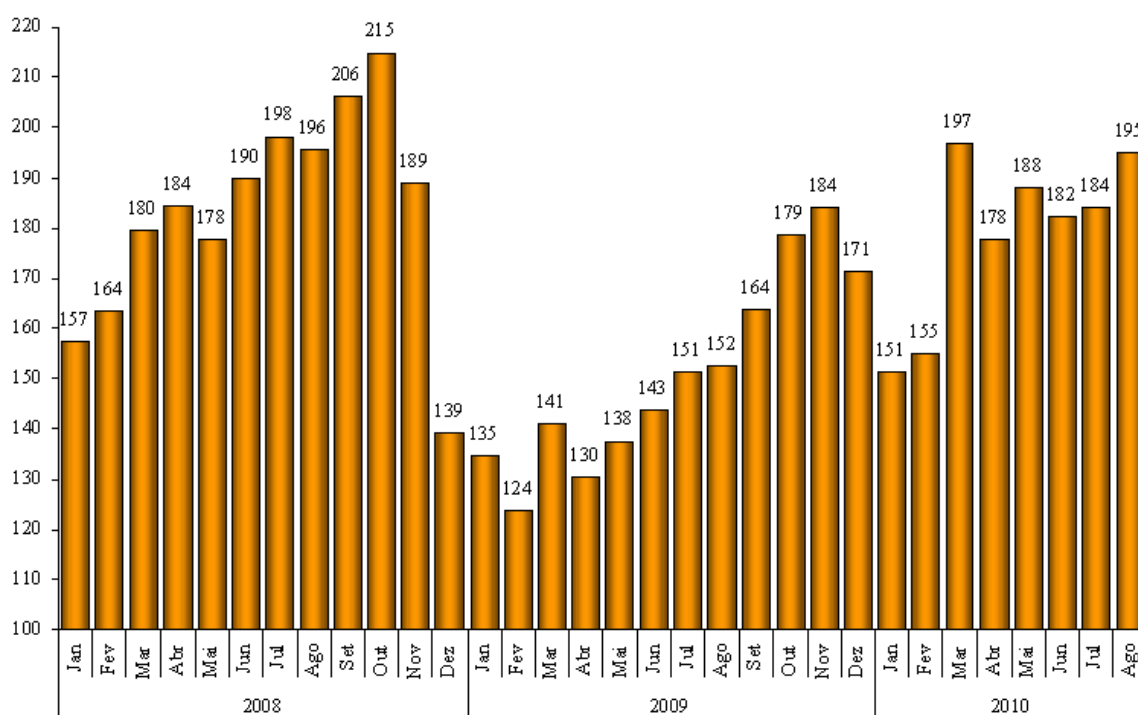
Gráfico 52 - Índices de Quantum da Produção de Bens de Consumo



Fonte: Ipeadata

A produção de bens de capital, também duramente afetada pela contração da demanda externa e pela reversão das expectativas dos agentes econômicos, voltou a crescer de maneira consistente, a partir de abril de 2009, acompanhando o movimento geral da economia brasileira de assimilação dos impactos da crise. Na comparação interanual, esse segmento foi o de pior desempenho – a produção recuou 17,4% com relação a 2008 –, mas o movimento de recuperação já reposicionou a produção em um patamar bastante próximo ao prevalecente no período pré-crise. Na comparação interanual, tomando como referência o período janeiro/julho de cada ano, 2010 mostra um crescimento de 28,2% sobre 2009 e um recuo de apenas 1,3% com relação ao excelente desempenho registrado em 2008.

**Gráfico 53 - Produção de Bens de Capital - Índice de Quantum
Média 2002=100**

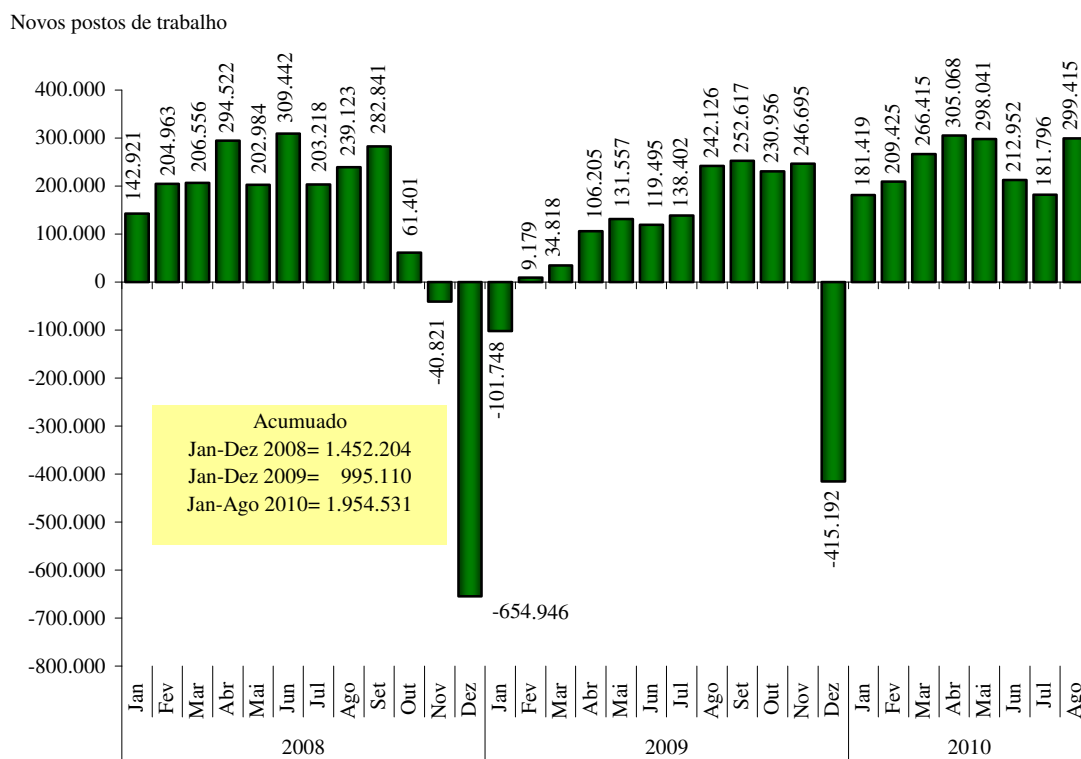


Fonte: Ipeadata

Na contramão do que tem ocorrido na maior parte da economia mundial e, em particular, nos países mais avançados, o emprego também aumentou significativamente – em 2009, foram criados 995,1 mil novos postos de trabalho formal e, em 2010 (até agosto), mais 1.954.500 vagas foram abertas. A expansão do emprego foi particularmente intensa a partir de

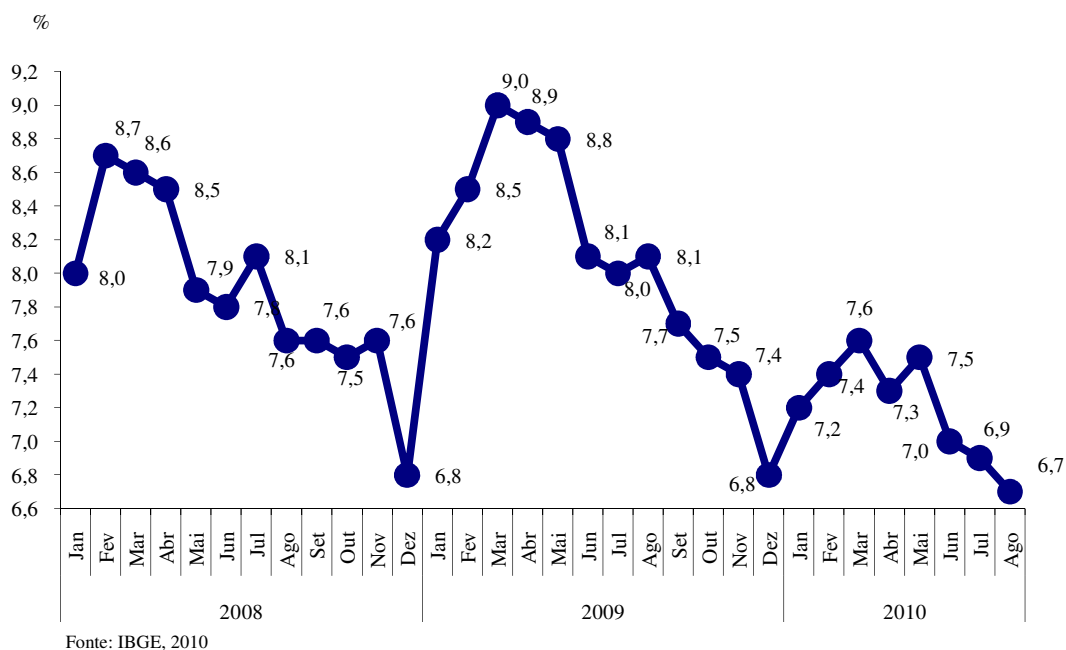
agosto de 2009, quando se acentua o processo de reativação da indústria e da economia em geral, mantendo-se em um patamar elevado, exceto em dezembro, quando, como costuma acontecer, houve recuo significativo na geração de empregos, bastante expressivo, embora inferior ao verificado no ápice da crise.

Gráfico 54 - Brasil – Evolução do Emprego Formal – 2008-2010



Fonte: Caged

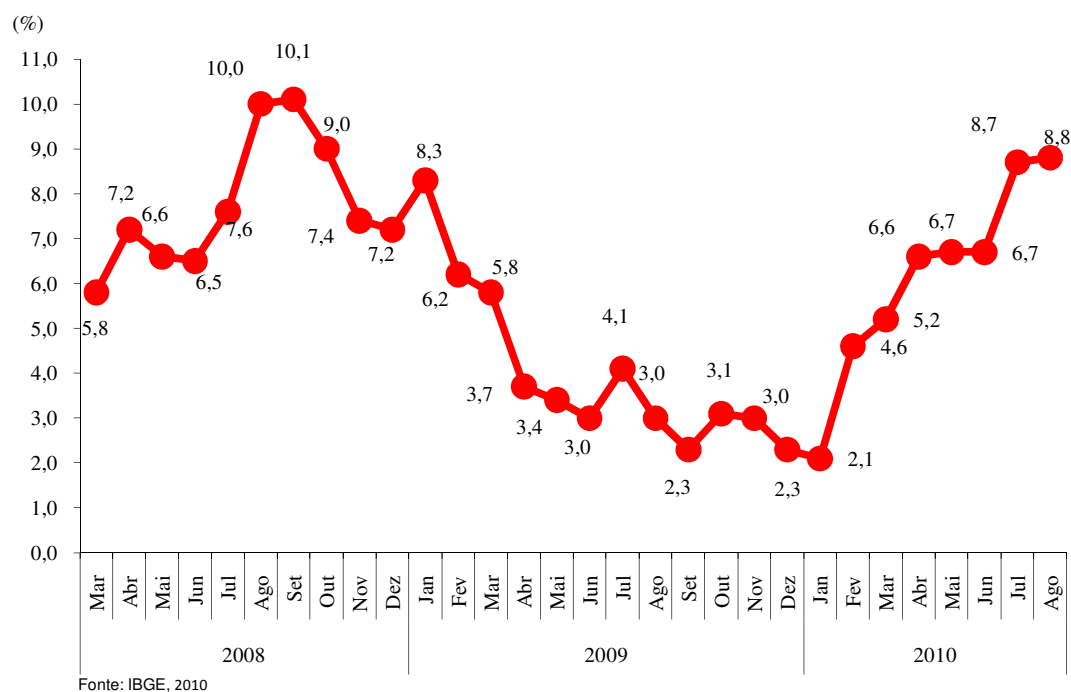
A taxa de desemprego aberto nas regiões metropolitanas mostra um comportamento similar. Depois de aumentar no primeiro trimestre de 2009, recuou progressivamente, atingindo em dezembro 6,8%, o patamar mais baixo da série histórica, similar ao prevalecente 12 meses antes, quando o mercado de trabalho ainda não havia sido contaminado pelos efeitos da crise. Essa tendência se aprofundou em 2010, indicando o deslocamento da taxa média para um novo patamar, bastante abaixo dos que prevaleceram desde a mudança da metodologia da PME-IBGE, em fins de 2002.

Gráfico 55 - Taxa de Desemprego Aberto nas RMs – Média 30 dias – 2008-2010

A preservação da capacidade de geração de empregos foi talvez o aspecto mais importante para, no contexto de uma conjuntura internacional desfavorável, limitar os impactos e os custos sociais da crise, impedir o alastramento da onda recessiva e facilitar a recuperação da atividade econômica. Esse é um diferencial da economia brasileira que reflete a solidez alcançada em aspectos chaves de sua base macroeconômica e a eficiente gestão da crise realizada pelo governo, que se antecipou aos desdobramentos que as rupturas ocorridas no fluxo de financiamento da economia e no comércio internacional poderiam gerar.

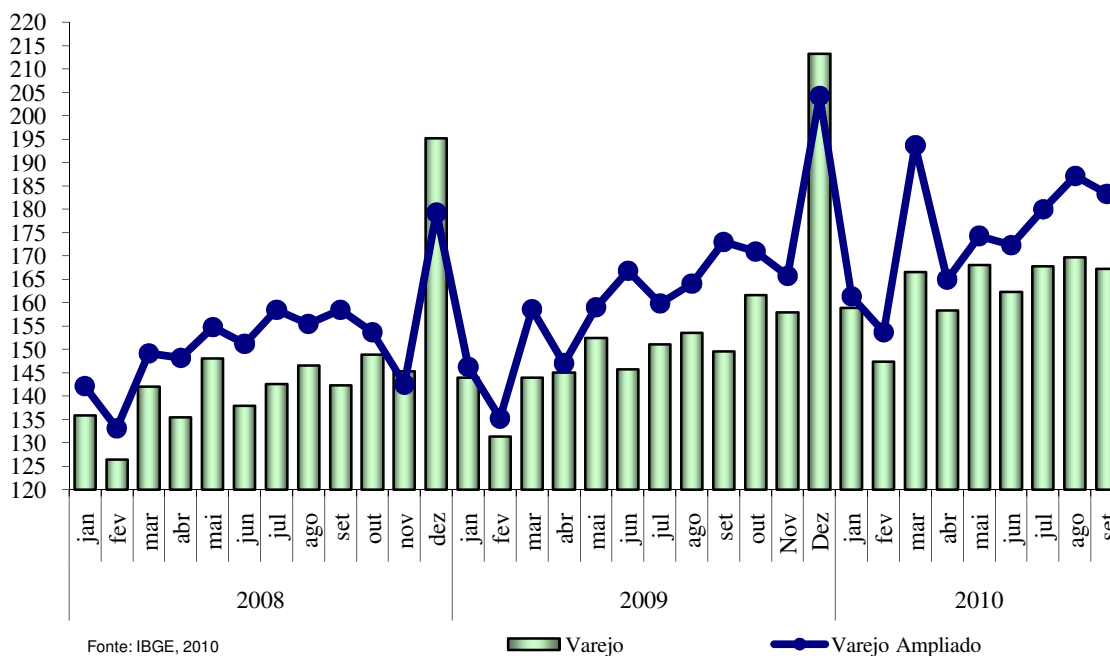
Os rendimentos da população ocupada foram afetados pela contração da atividade econômica, mas mantiveram uma evolução positiva ao longo de todo o período. Em realidade, somente a partir de abril de 2009 há uma mudança de patamar, caindo a taxa de crescimento (com relação à igual mês do ano anterior) de 5% para algo em torno a 3%. Essa trajetória, que vai se projetar na evolução da massa salarial, expressa, provavelmente, o impacto combinado de dois fatores: o menor ritmo de expansão da ocupação *vis à vis* o período pré-crise e o posicionamento dos trabalhadores ocupados de privilegiar, no marco das dificuldades existentes, a defesa do emprego sobre as reivindicações de ajustes salariais. A partir de janeiro de 2010, com a expansão do emprego e dos rendimentos, há um retorno progressivo ao padrão anterior, com o aumento da massa salarial alcançando 8,8%, em agosto, em relação ao mesmo mês de 2009.

Gráfico 56 - Variação da Massa Salarial Real nas RMs – 2008-2010
(Mesmo Período do Ano Anterior)



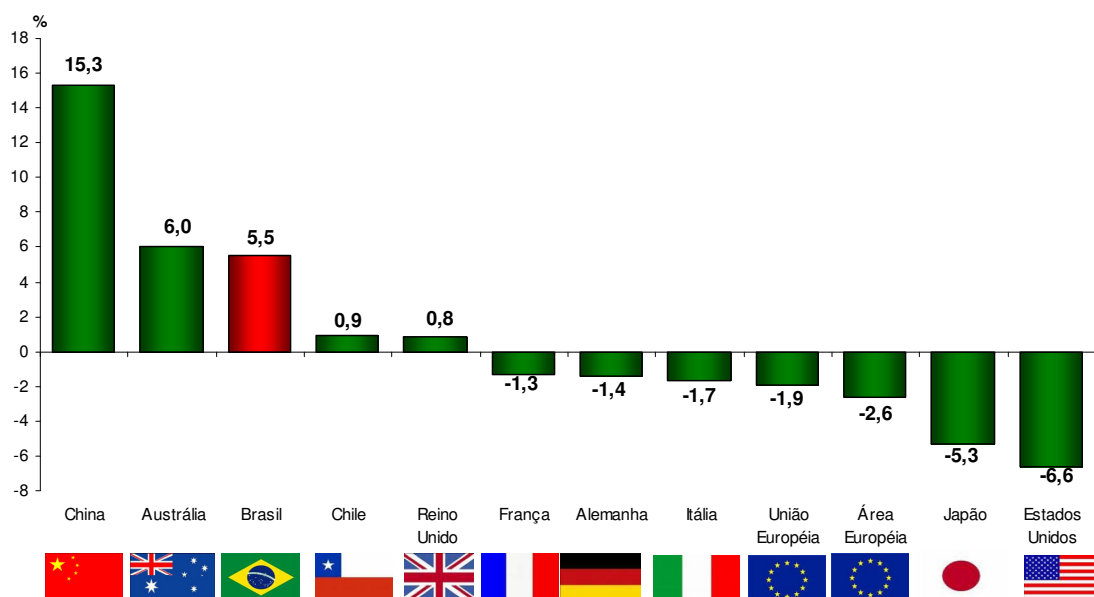
A convergência desses fatores – crédito, emprego e rendimentos – reflete-se na evolução das vendas reais no varejo que, na comparação interanual, excluindo as oscilações sazonais comuns em dezembro e nos meses iniciais do ano, mantiveram-se, no final de 2008 e em 2009, em patamares superiores aos prevalecentes no período pré-crise. Em 2009, apesar da crise, as vendas reais aumentaram 5,9%. No conceito de varejo ampliado, que inclui veículos e materiais de construção, a trajetória foi similar, com um aumento de 6,8% em relação a 2008. Essa tendência se acentuou em 2010.

Gráfico 57 - Brasil – Índices de Crescimento das Vendas Reais – 2008-2010



O Brasil foi um dos países em que esse processo de recuperação/expansão das vendas ao varejo foi mais intenso – apenas a China e a Austrália tiveram um desempenho superior ao do Brasil. Essa trajetória não se explica somente pelo impacto das medidas anticíclicas adotadas em resposta à crise. Ela também reflete o efeito sobre o mercado interno das mudanças estruturais empreendidas pelo governo, particularmente pelas políticas de distribuição de renda e inclusão social que vêm sendo adotadas nos últimos anos.

Gráfico 58- Crescimento das Vendas ao Varejo em 2009 – Países Seleccionados

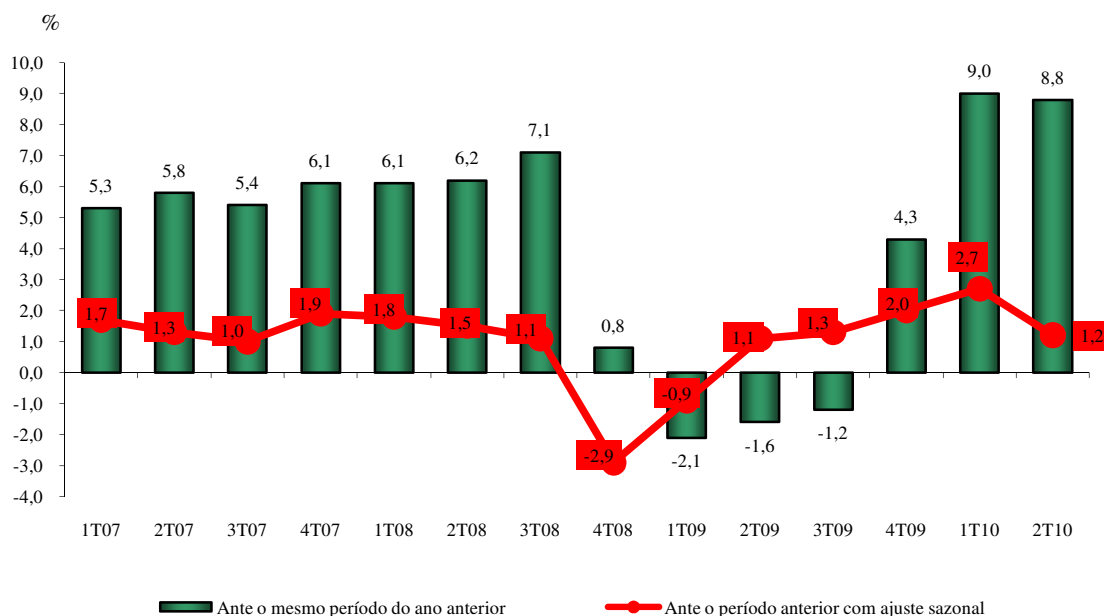


* Exclui veículos, peças e material de construção
Fontes: IDV e IBGE - Elaboração: Ministério da Fazenda

O PIB, depois do recuo de 3,8%, no período outubro de 2008/março de 2009, retomou sua trajetória de crescimento, puxado pela expansão do consumo privado, apresentando um incremento de 1,1%, 1,3% e 2,0%, no 2º, 3º e 4º trimestres de 2009, respectivamente, na comparação trimestre/trimestre anterior. Em relação a 2008, o PIB registrou um decréscimo de 0,2%, um resultado razoável dada a dimensão da crise e seus impactos tanto na economia mundial, que recuou 2,2%, quanto na latino-americana e na dos países desenvolvidos, que acusaram contrações de 2,6% e 3,3%, respectivamente.

Note-se, no entanto, que a velocidade de recuperação da economia brasileira foi extraordinária, atingindo no último trimestre o patamar registrado na pré-crise e acelerando ainda mais no 1º trimestre de 2010, quando o crescimento anualizado superou a casa dos 10,0%. No segundo trimestre houve uma redução do ritmo de expansão, mas as projeções para o ano apontam para um crescimento médio real entre 7,0% e 7,5%.

Entre os BRICs, nosso desempenho foi amplamente superior ao da Rússia e ligeiramente acima da Índia, ficando somente abaixo da China, que constitui, na atualidade, o núcleo mais dinâmico da economia mundial.

Gráfico 59 - Brasil – Variação Trimestral do PIB – 2007/2010

Fonte: IBGE, 2010

3.14. As Lições da Crise

Não obstante o bom desempenho da economia brasileira, há problemas complexos a serem equacionados – principalmente com relação ao fronte externo, à expansão dos investimentos privados e à recuperação da produção industrial em alguns setores – e o cenário internacional continua pleno de incertezas. Quanto à economia brasileira, porém, todos os indicadores refletem a retomada da atividade econômica, particularmente no setor industrial, do investimento, do emprego, e a consolidação da estabilidade macroeconômica construída nos últimos anos.

Apesar da magnitude e virulência da crise financeira e econômica internacional, seu impacto desestabilizador sobre a economia brasileira foi relativamente menor em comparação com crises anteriores, como as que ocorreram na década passada, que levaram o país à beira da bancarrota, obrigando-o a recorrer ao FMI e a submeter-se, por um longo período, às suas condicionalidades. Desta vez, o Brasil sofreu uma recessão “técnica” – um recuo expressivo do PIB por dois trimestres consecutivos –, mas a sua recuperação foi muito mais rápida e eficaz.

Isso ocorreu porque, ao contrário do que foi o habitual no passado, o Brasil construiu linhas de defesa e capacidade, como em nenhum outro momento da história recente, para

implementar políticas anticíclicas consistentes. Por isso, foi um dos últimos a ser atingido pela crise e um dos primeiros a sair na frente na superação do ciclo depressivo. Isso se deve não apenas à rápida ação do governo e à já mencionada reversão de nossa fragilidade estrutural no plano macroeconômico, fatores sem dúvida essenciais nesse processo; deve-se também à menor profundidade que teve no país o ajuste neoliberal, comparativamente com outras experiências.

O Brasil, na contramão do pensamento econômico dominante até a crise, resistiu à privatização incondicional e à doutrina do Estado Mínimo, que exaltava as bondades e a infalibilidade do mercado auto-regulado. A crise evidenciou o acerto dessa estratégia. A existência de um importante segmento de bancos públicos, com massa crítica para influir na dinâmica do setor financeiro, revelou-se fator estratégico dentro do cenário econômico. Os bancos públicos demonstraram ser um poderoso instrumento de política anticíclica, que garante maior eficácia, em comparação com as instituições privadas, aos recursos direcionados à expansão do crédito e à reativação da economia. Além disso, os bancos públicos estão mais expostos à fiscalização e ao controle social de suas atividades, o que tende a inibir a excessiva liberalidade na assunção de riscos. Esses aspectos foram, no caso brasileiro, ferramentas importantes de resistência aos efeitos destabilizadores da crise.

Do mesmo modo, a existência de empresas estatais relevantes – especialmente da Petrobras – que sobreviveram ao processo de privatização desencadeado na década passada, constituiu outro elemento básico do arsenal anticrise à disposição do país. Recorde-se que as estatais conformavam, no passado, o núcleo da capacidade de investimento do setor público. Foi sua privatização e o simultâneo agravamento do endividamento do Estado, com a consequente pressão sobre o Orçamento, que produziram, desde o início dos anos 90, um acentuado rebaixamento no nível de investimento público¹¹⁵. O peso dessas empresas no investimento total tem sido crescente desde 2003.

A Petrobras, por exemplo, investiu cerca de R\$ 53 bilhões, em 2008, quase o dobro dos investimentos totais da União, e seus planos de expansão para o período 2009/13 envolvem um montante de US\$ 158 bilhões, com a criação de cerca de 1 milhão de empregos, dos quais 243 mil diretos. Em um momento de contração do investimento privado, essa ação das estatais

¹¹⁵A redução do investimento público só parcialmente foi compensada pela expansão do investimento privado, o que resultou na redução da taxa global de investimento e, por extensão, na taxa de crescimento da economia (no período 1990/2003, o PIB cresceu a uma taxa média de apenas 1,8% anuais). A reversão dessa trajetória só se consolidaria no triênio 2006/2008, quando o crescimento médio anual do PIB se eleva a 4,9% e se inverte a tendência declinante da taxa de investimento, com a expansão da Formação Bruta de Capital a um ritmo bastante elevado (13,8% anuais).

adquiriu relevância ainda maior, integrando o esforço de desenvolvimento a longo prazo, que constitui sua missão principal, com a função anticíclica conjuntural. O anúncio de planos de expansão dessa ordem, no auge da crise, além do seu significado material, teve um impacto positivo sobre a formação de expectativas dos agentes privados.

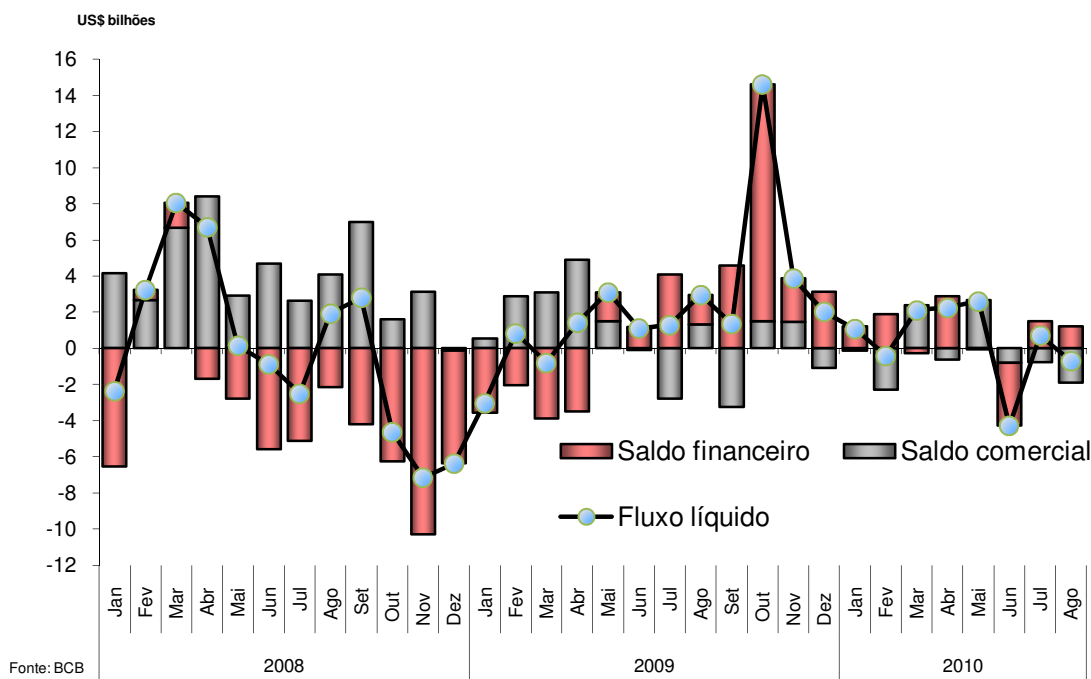
O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, constitui um terceiro elemento fundamental da resistência brasileira ao processo de desregulamentação total da economia, que teve e tem importância fundamental no amortecimento dos impactos da crise e na retomada do crescimento econômico. O PAC expressa o compromisso do Estado com as questões maiores ligadas ao desenvolvimento do país e com a recuperação do planejamento estratégico como instrumento de desenvolvimento e correção dos desequilíbrios inerentes ao funcionamento do mercado desregulado.

O PAC não foi concebido como um instrumento anticíclico, mas a blindagem de seus recursos e programas assumiu importância decisiva face à contração do investimento privado, tornando-se essencial para a preservação do dinamismo do mercado interno e o fortalecimento da capacidade autônoma de investimento e inovação que o país requer para ser protagonista de peso na reconfiguração da economia mundial no período pós-crise.

3.15. A Questão Cambial

A competência demonstrada pelo país no enfrentamento da grave crise financeira e econômica mundial gerou um paradoxo: transformou a economia brasileira em uma espécie de “bola da vez”. Não, como no passado, por suas insuficiências e vulnerabilidades, mas por suas virtudes e fortalezas. Com efeito, a recuperação precoce e consistente da economia, dentro de um cenário global ainda recessivo, abriu uma “janela de oportunidade” para a recuperação das perdas sofridas pelo capital financeiro internacional.

O resultado foi um expressivo aumento do afluxo de investimentos estrangeiros em carteira, a partir de maio de 2009, com um incremento acentuado do saldo financeiro no mercado de câmbio, que fechou o ano em US\$ 18,8 bilhões.

Gráfico 60 - Brasil – Movimento de Câmbio Mensal – 2008/2010

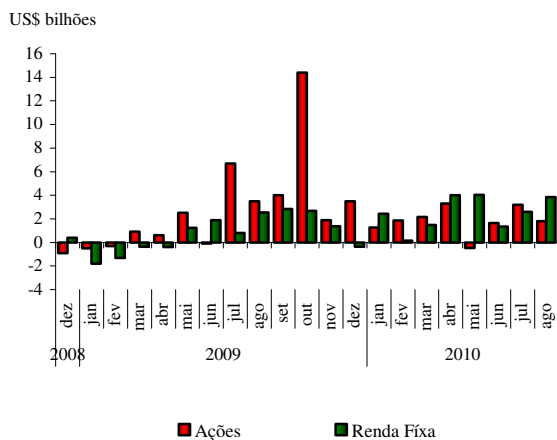
Os investimentos estrangeiros em carteira somaram US\$ 46,9 bilhões, em 2009, acima, inclusive, do recorde atingido em 2007, US\$ 39,8 bilhões.¹¹⁶ Esse aumento do influxo líquido de investimentos – associado à percepção dos investidores estrangeiros sobre a vitalidade da economia brasileira e ao desbloqueio da liquidez, passado o pior momento da crise, induzido pelas baixas taxas de juros fixadas pelo FED – foi, como já havia ocorrido em 2007, direcionado basicamente ao mercado de ações. Dos US\$ 34 bilhões que ingressaram no país entre julho e dezembro de 2009, 80% foram aplicados em ações e somente 20,0% em títulos de renda fixa.

Apesar das intervenções do Banco Central, isso gerou um forte movimento de apreciação da taxa de câmbio – entre abril e outubro de 2009, o Real registrou uma valorização em relação ao dólar de 22%, em termos nominais – e uma expressiva recuperação da Bolsa de Valores. O índice Bovespa, no mesmo período, saltou de 39.465 para 66.317 pontos, um aumento de 68%. Embora parte dos recursos externos aplicados na Bolsa contribua para o financiamento das empresas, essa trajetória embute também componentes especulativos e riscos que não devem ser subestimados. As medidas adotadas pelo governo impediram o aprofundamento da tendência

¹¹⁶ Em 2008, com a retração da liquidez e o aumento da aversão ao risco no segundo semestre, o saldo financeiro tinha recuado espetacularmente, fechando o ano em US\$ 6,3 bilhões.

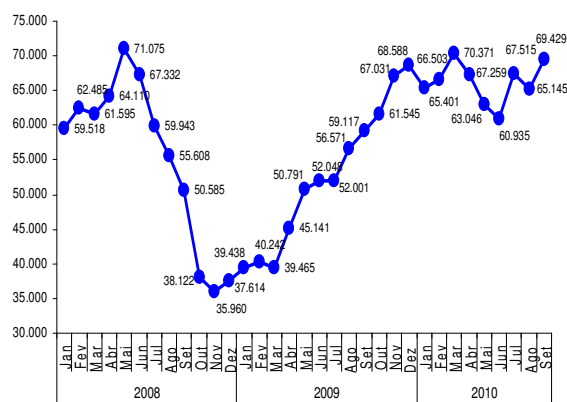
de apreciação do Real, que fechou 2009 em torno a R\$ 1,75/US\$. Embora tenha arrefecido, o influxo de investimentos em carteira continuou aumentando em novembro e dezembro, elevando o índice Bovespa a 68.588 pontos.

Gráfico 61 - Investimentos em Carteira



Fonte: BCB

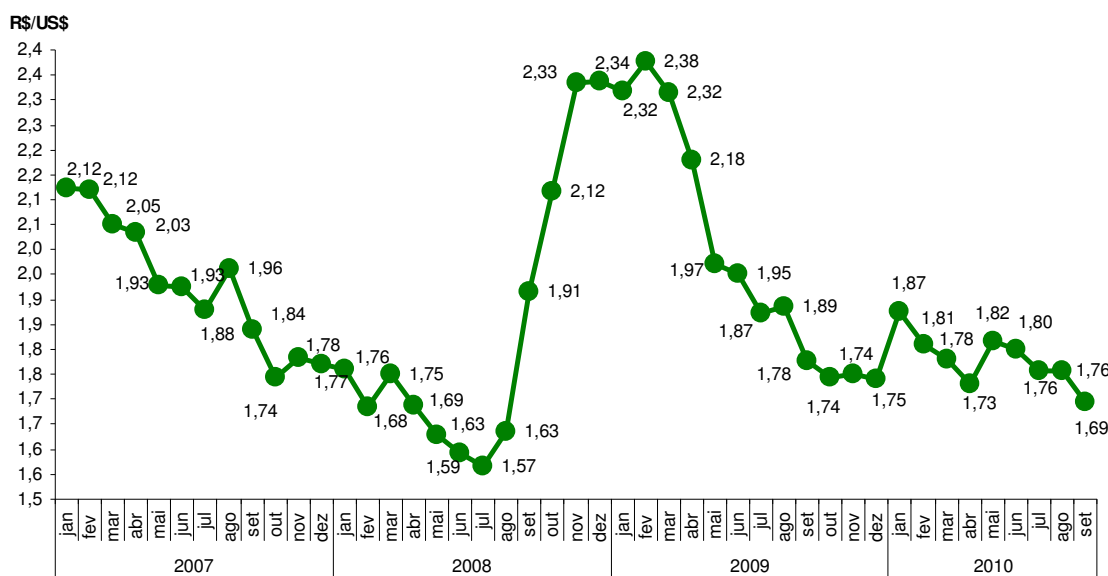
Gráfico 62 - Índice Bovespa – Evolução Mensal



Fonte: BOVESPA

A excessiva apreciação do Real não é um problema novo¹¹⁷. Desde 2004, quando volta ao patamar anterior à crise cambial de janeiro de 1999, e, com maior intensidade, a partir de 2006, o Real vem trilhando uma trajetória de crescente valorização como reflexo da solidez e do bom desempenho da economia brasileira. Essa trajetória se acentuou à medida que, paralelamente, se multiplicavam os sinais de esgotamento do ciclo de “exuberância irracional” da economia norte-americana, cuja matriz financeira ruiria, finalmente, em setembro de 2008. A apreciação do Real atinge seu auge em julho/agosto de 2008, quando a taxa de câmbio nominal cai para 1,57 R\$/US\$, seu menor nível desde setembro de 1998.

¹¹⁷ Recorde-se que no quadriênio 1995/98, na esteira do Plano Real, o país já havia convivido com uma expressiva sobrevalorização da taxa de câmbio, com efeitos desastrosos sobre o equilíbrio das contas externas e a dinâmica do sistema produtivo, especialmente de seu componente industrial. Um dos principais críticos da atual apreciação do Real, o economista Delfim Neto, já naquela época alertava, sem êxito, sobre os perigos desse processo, em particular sobre seus impactos sobre o comércio de exportação, em entrevista pioneira publicada em Notícias da Fiesp-Ciesp, de janeiro de 1995. Cf. NETO, Delfim – “Crônica do debate interdito” – Top Books, 1998.

Gráfico 63 - Brasil – Taxa de Câmbio Nominal – 2007/2010*

Fonte: IPEADATA

* Comercial - vendas - fim de período

No entanto, até a eclosão da crise, a aceleração dos investimentos e a elevação dos preços internacionais, tanto das commodities quanto dos produtos manufaturados, permitiram compensar em parte o efeito da apreciação cambial sobre a competitividade das exportações e da produção industrial nacional. Mesmo a alavancagem financeira excessiva, induzida pelo capital externo, teve efeitos limitados, dada a maior regulação e solidez do sistema bancário brasileiro.

A crise internacional modificou esse quadro: anulou os fatores compensatórios anteriormente presentes e provocou um acirramento da concorrência internacional, amplificando os riscos da excessiva apreciação da taxa de câmbio. Além disso, tornou inadequadas as medidas tradicionais de política fiscal para reverter a valorização do câmbio, em virtude de seu caráter pro-cíclico.

É verdade que a crise também interrompeu a trajetória de apreciação do Real. As fortes perdas patrimoniais e o aumento da aversão ao risco levaram o capital financeiro global, sobrevivente ao crash, a se refugiar nos títulos da dívida pública norte-americana, provocando uma valorização temporária do dólar. Isso permitiu algum alívio – no primeiro trimestre de 2009, o índice da taxa de câmbio real voltou ao mesmo nível de dezembro de 2006. Mas, a partir de maio, torna a se acentuar a tendência de apreciação do Real, embora sem atingir os valores mínimos registrados em 2008. Essa tendência recebe um novo impulso em agosto/setembro de

2010, com a operação de capitalização da Petrobras, que induziu um novo salto no afluxo de investimentos externos em carteira.

A apreciação da moeda nacional não é, em si mesma, negativa. No curto prazo, ela amplia o salário real, contribuindo para a expansão do consumo, e pode contribuir à modernização tecnológica e ao aumento da eficiência das empresas. Mas, a partir de certo ponto, ela impõe limites à expansão e diversificação da capacidade produtiva, conduzindo à desindustrialização da economia e à redução da capacidade de geração de emprego, e reforçando a tendência à especialização do comércio exterior em bens de menor intensidade tecnológica. No seu nível atual e no contexto de retração/estagnação que ainda predomina na economia mundial, especialmente em seus segmentos mais avançados, ela produz perdas expressivas no comércio exterior.

O núcleo da questão, dentro do cenário internacional prevalecente no momento da finalização deste trabalho (segundo semestre de 2010), é o impacto da sobrevalorização cambial sobre o setor industrial. Dado que está em curso uma relativa recuperação dos preços das commodities e uma melhoria das relações de troca entre bens primários e manufaturados e, por outro lado, as perspectivas de crescimento da China, o principal mercado comprador de matérias-primas e alimentos, continuam extremamente positivas, a possibilidade de expandir a exportação de bens primários não é propriamente um malefício para o país. O mesmo não se pode dizer dos efeitos do câmbio sobre a produção e exportação de manufaturas, cujos indicadores são altamente preocupantes.

Com efeito, a média do período janeiro/agosto de 2010, em relação à média de 2003, mostra um quadro de acentuado aumento do coeficiente de importações quanto à oferta global de bens industriais, de 13,8% para 22,3%. Na mesma base de comparação, enquanto a produção industrial aumentou 26,7% e as importações se expandiram em 123,5%, o consumo aparente doméstico cresceu 38,8%. Desse aumento, 44,0% foram cobertos por importações, tendência que se acentuou no período recente. Além disso, com a perda de competitividade da produção nacional, aumenta o risco da “invasão chinesa” em mercados relevantes de destino das exportações brasileiras de manufaturas, como é o caso da América Latina.

Nessas circunstâncias, a questão cambial não pode ser abordada apenas da perspectiva do papel da taxa de câmbio como instrumento coadjuvante de controle dos preços internos, até porque as tensões existentes nessa esfera, ao que tudo indica, não envolvem

flutuações que possam comprometer as margens estabelecidas no sistema de metas. É fundamental ponderar, no seu equacionamento, os aspectos relacionados com a produtividade e competitividade da economia, as exportações e o equilíbrio do balanço de pagamentos, para mencionar apenas os mais evidentes dentro da atual conjuntura.

A decisão do governo Lula de restabelecer a tributação sobre aplicações de capital estrangeiro no mercado financeiro e de capitais foi, nessas circunstâncias, necessária para prevenir possíveis desdobramentos da apreciação do Real, que podem comprometer a retomada do crescimento e debilitar os fundamentos da estabilidade econômica construída ao longo dos últimos anos. Mas a complexidade da questão cambial possivelmente exigirá pôr em marcha um conjunto articulado de políticas, que tire proveito do atual quadro de relativa abundância de divisas, de solidez e menor vulnerabilidade da economia brasileira e da relativa autonomia que conquistamos vis à vis os agentes e instituições do sistema financeiro mundial.

Os impasses existentes para encaminhar soluções aos problemas estruturais da economia mundial, revelados pela crise de 2008, já se manifestam na adoção de medidas unilaterais, nos Estados Unidos e em outros países, indutoras de uma verdadeira guerra cambial, cujas primeiras vítimas serão as economias emergentes, à exceção da China, pela peculiaridade de sua associação com os Estados Unidos. Dentro desse quadro, o país tem o direito e, pela primeira vez em muitas décadas, condições de recorrer a todo o arsenal de instrumentos institucionais e de política econômica necessário à defesa da economia nacional. Esses instrumentos incluem, além do controle dos fluxos de capital financeiro, apregoados até mesmo pelo FMI e legitimados na recente reunião do G-20, em Seul, a adoção de medidas tributárias e administrativas mais abrangentes e a adequação do regime de câmbio flutuante visando reduzir as incertezas para os agentes produtivos e dar uma resposta mais eficiente e adequada às novas condições do cenário internacional.

Capítulo 4 - Financiamento e Papel Estratégico dos Bancos Públicos

A estrutura e a dinâmica do sistema de crédito brasileiro foram fortemente afetadas pelas políticas econômicas e institucionais adotadas nos anos 90, que enfraqueceram a capacidade financeira e operacional do Estado e corroeram o potencial de crescimento da economia. A intensificação dessas políticas, especialmente a partir de 1995¹¹⁸, desmontou o esquema de financiamento da produção até então vigente, em grande medida apoiado no crédito público e no autofinanciamento das empresas, e agravou ainda mais a questão do financiamento de longo prazo dos investimentos, dada a histórica incapacidade do sistema bancário privado para cumprir essa função.

A privatização dos bancos públicos e sua debilitação favoreceram o fortalecimento dos grandes bancos privados nacionais, principalmente o Bradesco, o Itaú e o Unibanco e, na contramão do espírito da Constituição de 1988, propiciaram a abertura do sistema bancário ao capital estrangeiro, mas não alteraram esse quadro. As taxas de juros na ponta, os *spreads* e as tarifas continuaram extraordinariamente elevados e a atuação desses segmentos pouco representou como mecanismo de compensação do desmonte da estrutura de financiamento preexistente.¹¹⁹

Não é por acaso, então, que o crédito doméstico tenha experimentado, no período 1995/2002, uma sensível contração, cuja contrapartida foi o endividamento externo privado – que agregou novos elementos de instabilidade e vulnerabilidade ao setor externo da economia – e o aumento não menos expressivo da dívida pública em mercado¹²⁰.

¹¹⁸ É desse período a privatização dos bancos públicos, especialmente os estaduais, o enfraquecimento do Banco do Brasil e da Caixa Econômica, a transformação do BNDES em banco de investimento e a restrição do crédito ao setor público. Isso, juntamente com a manutenção da taxa de juros em patamares muito elevados, que deslocou os recursos do crédito para o mercado de títulos públicos, e os efeitos do fraco dinamismo da economia, imposto pelo modelo de estabilização adotado, limitaram tanto a oferta quanto a demanda de crédito.

¹¹⁹ Desde 1980, com a crise fiscal e financeira dos Estados, os bancos públicos estaduais vinham passando por um processo de contínua degradação do seu equilíbrio financeiro. A solução privatizante adotada pelo governo FHC envolveu um custo de R\$ 77,4 bilhões. Dos 44 bancos objeto do Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (PROES), apenas 7 permaneceram sob controle estatal. Os demais foram privatizados (12), liquidados, extintos ou transformados em agências de fomento.

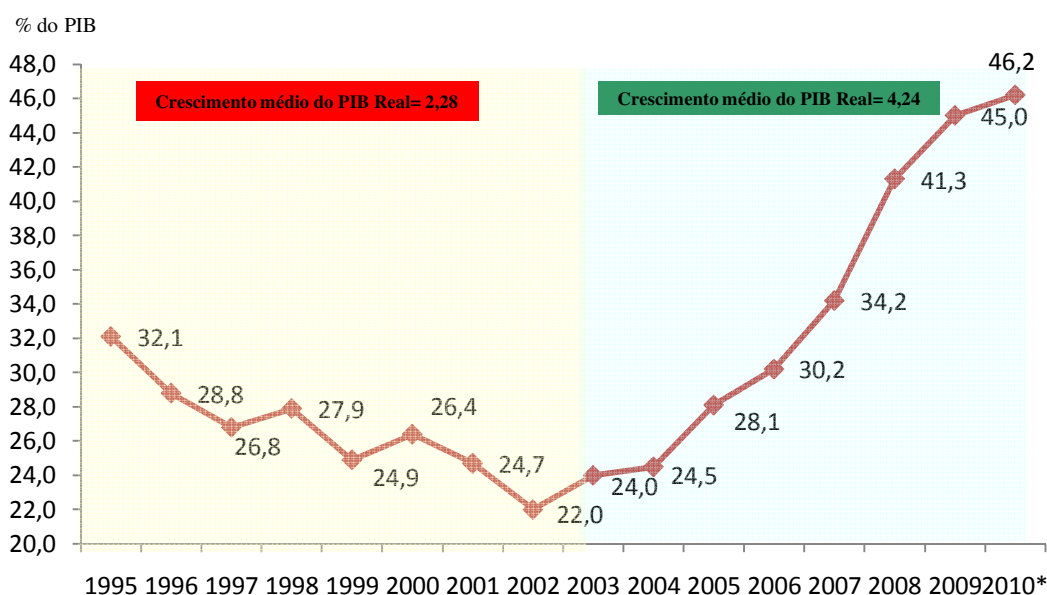
¹²⁰ No período 1995/2002, o país vivenciou um ciclo de contração do crédito que, como proporção do PIB, passou de 36,8% (janeiro/95) para 24,2%, em 2002. A partir de 2003, essa trajetória é revertida e o crédito se expande de maneira sustentada, atingindo, no final de 2009, 45,0% do PIB.

4.1. A Revitalização e o Fortalecimento do Sistema de Crédito

A política adotada pelo governo Lula, baseada em critérios completamente diferentes, produziu mudanças quantitativas e qualitativas relevantes nesse processo, revertendo o ciclo de contração do crédito e recompondo a estrutura de financiamento da produção, do consumo e do investimento. Três aspectos centrais sintetizam essas mudanças. Primeiro, a democratização do crédito, mediante diversos mecanismos – a nova concepção do microcrédito, o crédito consignado, a simplificação dos procedimentos para a abertura de contas – que ampliaram o acesso ao crédito de segmentos da população anteriormente excluídos ou que só tinham um acesso precário ao sistema bancário. Segundo, e em certa medida ligado ao anterior, a expansão do crédito ao consumo, em sinergia com a reativação da economia, o aumento do emprego e as políticas de inclusão social e redistribuição de renda praticadas pelo governo. Terceiro, a revitalização do setor financeiro público, reforçando suas fontes de aprovisionamento de recursos, ampliando sua abrangência e reduzindo os custos do crédito direcionado, que tem um papel fundamental no financiamento de longo prazo dos investimentos.

Em consequência, o país ingressa em um novo ciclo de crédito, a partir de 2003, que mantém sua trajetória expansiva mesmo em 2009, apesar da crise internacional e de seus efeitos sobre a economia brasileira.

Gráfico 64 - Brasil – Crédito Total / PIB – 1995-2010
(Saldo em Final de Período)



* Dados de Agosto
Fonte: BCB, 2010

O contraste é marcante. Entre 1995 e 2002, o total de operações de crédito do sistema financeiro, como porcentagem do PIB, sofreu uma redução de 31,5%, caindo para um dos níveis mais baixos já registrados no país, inferior ao prevalecente na maioria dos países desenvolvidos ou de grau de desenvolvimento comparável ao nosso¹²¹. A partir de 2003 e, em particular, a partir de 2006, quando se consolida o novo ciclo de crescimento da economia, a expansão do crédito muda de padrão, com um aumento de mais de 100% em relação ao nível prevalecente em 2002.

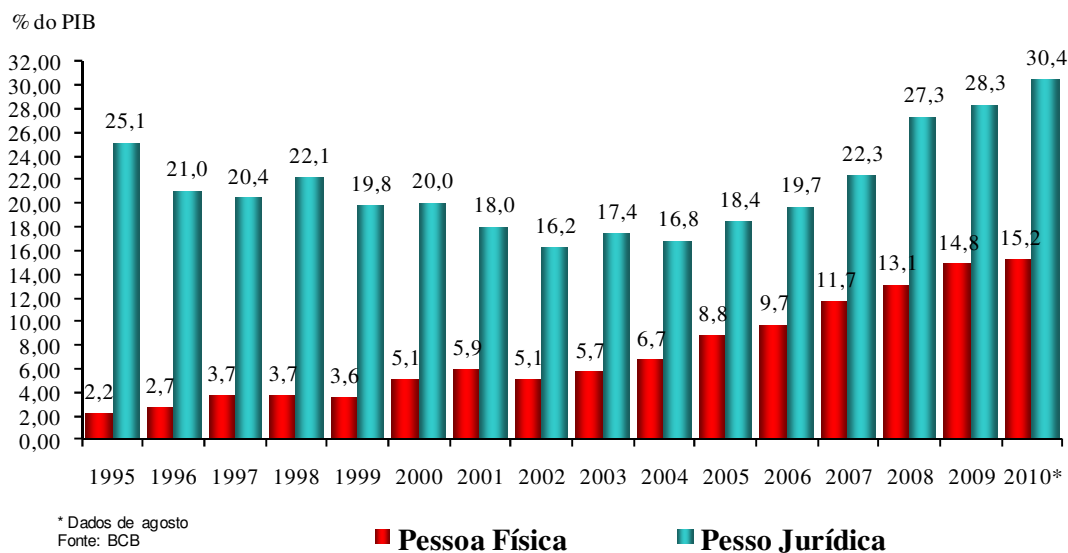
Essa expansão foi puxada pelo crescimento do crédito a pessoas físicas, que triplicou como porcentagem do PIB, entre 2002 e 2009. Esse segmento representou, em agosto de 2010, 45,0% do crédito total e quase 50% do volume de crédito com recursos livres; seus principais componentes são o crédito pessoal, especialmente o crédito consignado, e o item arrendamento mercantil e aquisição de bens – no qual tem um peso decisivo o crédito automotivo –, que em conjunto representam 70% do segmento¹²². O crédito às empresas do setor privado também aumentou expressivamente, ainda que em menor proporção, invertendo a trajetória registrada a

¹²¹ Nos Estados Unidos a relação crédito/PIB, em 2002, era da ordem de 147%; a média dos países do antigo G-7 alcançava 125%; na Espanha era de 130%, na Coreia do Sul, 110%; na Malásia, 105%; no Canadá, 80% e no Chile, 70%. Poucos países, como o México e o Peru, ostentavam relações mais baixas que a do Brasil.

¹²² O volume total de créditos com recursos livres atingiu, em outubro de 2009, R\$ 931,0 bilhões, dos quais R\$ 457,5 bilhões correspondem a operações com pessoas físicas e R\$ 473,5 bilhões a operações com pessoas jurídicas.

partir de 1995. Em 2010 (dados de agosto), essa modalidade de crédito representou 30,4% do PIB, um crescimento de 87,7% sobre o patamar de 2002.

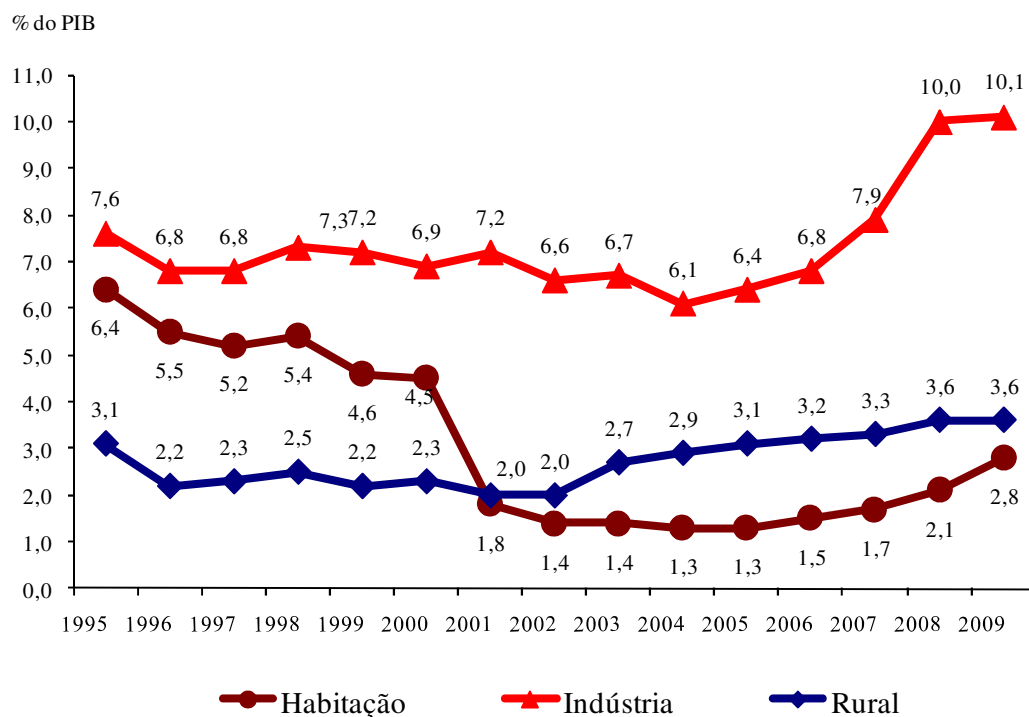
Gráfico 65 - Brasil - Crédito a Pessoas Físicas e Jurídicas – 1995/2010
Saldo em Final de Período
(em % do PIB)



A distribuição setorial do crédito também experimentou mudanças relevantes, reflexo da nova dinâmica da economia. O crédito ao setor industrial, que havia oscilado pouco no passado e apresentava uma tendência declinante, expandiu-se significativamente a partir de 2006, atingindo, em agosto de 2010, a marca de 10,0% do PIB. O crédito ao setor rural, também praticamente estagnado no período 1995/2002, cresceu substancialmente, a partir de 2003, em função do maior apoio do governo à agricultura familiar e ao setor agro-exportador, elevando-se a 3,6% do PIB, em 2010, quase o dobro do montante registrado em 2002. Algo similar ocorreu com o crédito à habitação, que inicia um movimento de acentuada recuperação, a partir de 2006, depois da forte queda experimentada em 2001, que se estendeu pelos anos seguintes¹²³.

¹²³ Essa queda foi consequência, entre outros fatores, do endurecimento das regras de concessão e avaliação de crédito, do saneamento dos passivos da Caixa Econômica e da liquidação antecipada de contratos amparados pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), que comprimiram a oferta de crédito ao setor.

Gráfico 66 - Brasil – Crédito ao Setor Privado / PIB – 1995-2009
Saldo em Final de Período

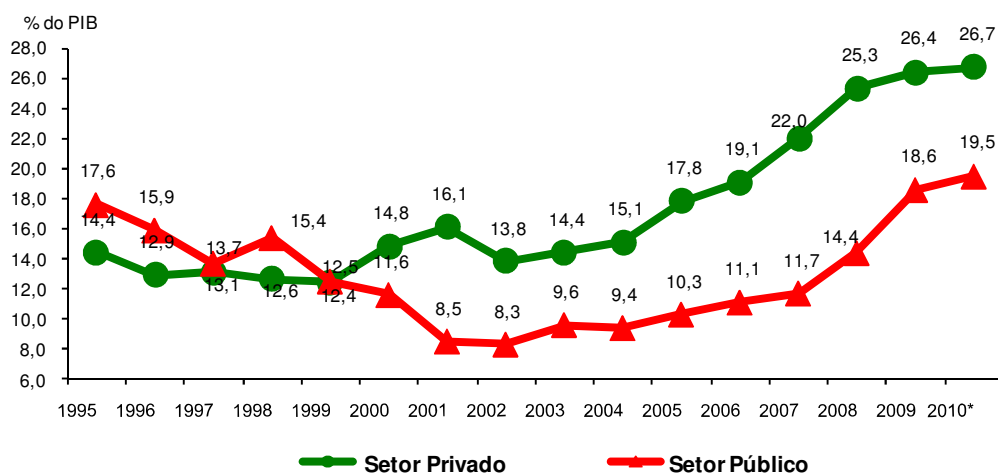


Fonte: BCB

4.2. A Preservação e o Fortalecimento dos Bancos Públicos

Embora a participação do setor financeiro privado nesse processo tenha sido extremamente relevante, a nova política adotada pelo governo Lula com relação aos bancos públicos teve um papel decisivo na mudança da trajetória e da estrutura do sistema de crédito. Com uma visão do papel do Estado totalmente diferente da proposta pela administração anterior, o governo Lula consolidou institucional e financeiramente os bancos públicos, ampliou seu espaço de atuação e redefiniu seu papel na dinamização da economia e na implementação das políticas de inclusão social que constituem, desde 2003, um dos eixos da estratégia de desenvolvimento do país.

Gráfico 67 - Brasil - Créditos Concedidos Pelos Setores Público e Privado – 1995/2010
(Saldo em Final de Período em % do PIB)

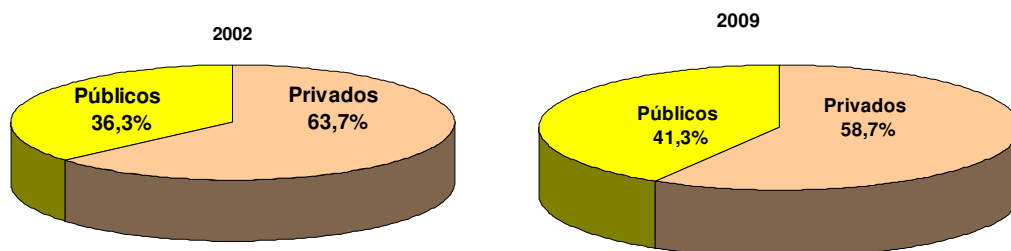


* Dados de Agosto
Fonte: BCB, 2010

Essa postura não-privatizante do governo não só alavancou o processo de recuperação do crédito como viria a se revelar crucial no enfrentamento da atual crise financeira e econômica internacional. A participação do setor público no crédito, que havia sido reduzida à metade no período 1995/2002, expandiu-se em 80,7%, no sexênio 2003/08, proporção que se eleva a 125,3%, se incluirmos o ano de 2009, quando as instituições financeiras públicas praticamente sustentaram a oferta de crédito.

Note-se que o forte crescimento dos bancos públicos não obstaculizou a expansão do setor financeiro privado, que até 2008 vinha aumentando sua participação relativa no volume total de crédito. Com efeito, em 2002, o crédito originado no setor privado representava 62,4% do total, correspondendo os restantes 37,6% aos bancos públicos; em 2008, essa proporção se alterou, aumentando a participação do setor privado (63,7%) e diminuindo a do setor financeiro público (36,3%). Esse quadro muda radicalmente, em 2009, como expressão do papel fundamental desempenhado pelos bancos públicos na crise: seu peso relativo no volume total de crédito sobe para 41,3%.

**Gráfico 68 - Brasil - Participação dos Bancos Públicos e Privados no Crédito Total*
(em %)**



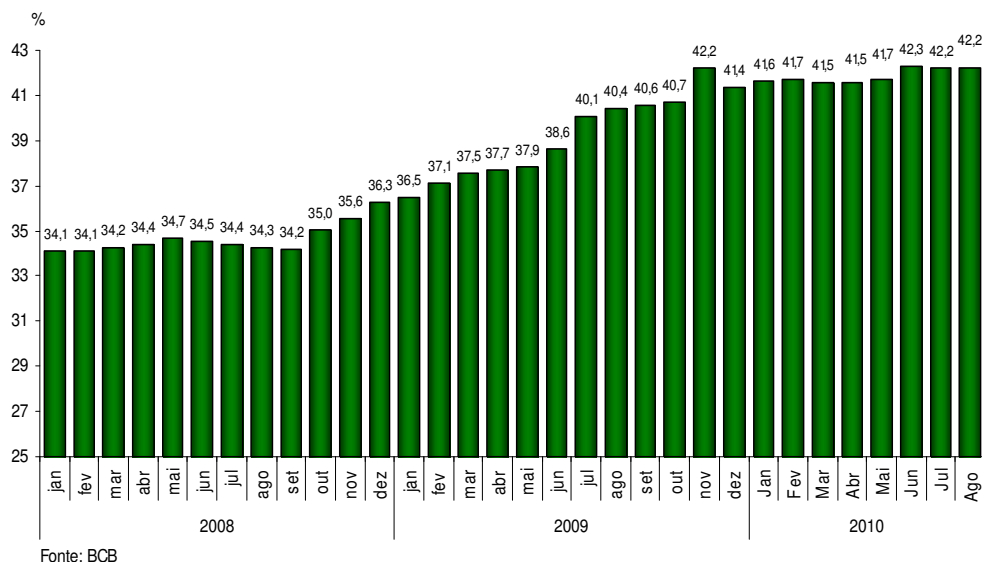
* inclui bancos privados nacionais e estrangeiros
Fonte: BCB

Esse papel estratégico dos bancos públicos se consolida a partir do segundo semestre de 2008, quando perde dinamismo o ciclo de expansão do crédito, iniciado em 2003, com a redução da captação de recursos externos utilizados no financiamento doméstico e a expressiva desaceleração das concessões de crédito, especialmente de recursos livres. Esses fenômenos impactaram fortemente a oferta global de crédito, com repercussões imediatas sobre a produção e os investimentos.

Nesse contexto, foi a ação pró-ativa dos bancos públicos que compensou, em parte, a retração do crédito dos bancos privados nacionais e estrangeiros, impedindo que a falta de recursos para o financiamento da produção e pagamento de débitos com fornecedores provocassem um efeito em cadeia de maiores proporções sobre o nível de atividade econômica e o emprego.

Como se mencionou anteriormente, no período outubro de 2008/dezembro de 2009, os bancos públicos contribuíram com 75% do crescimento total do crédito. O Banco do Brasil emprestou mais em 2009 do que todos os bancos privados em 2003, e somente o crédito direto do BNDES (carteira própria, sem incluir os repasses) respondeu por 10% do crédito total.

**Gráfico 69 - Brasil - Participação dos Bancos Públicos no Crédito Total
(em %)**



4.3. O Fortalecimento do BNDES e o Reforço de Suas Funções de Indução e Expansão dos Investimentos e Agente de Desenvolvimento

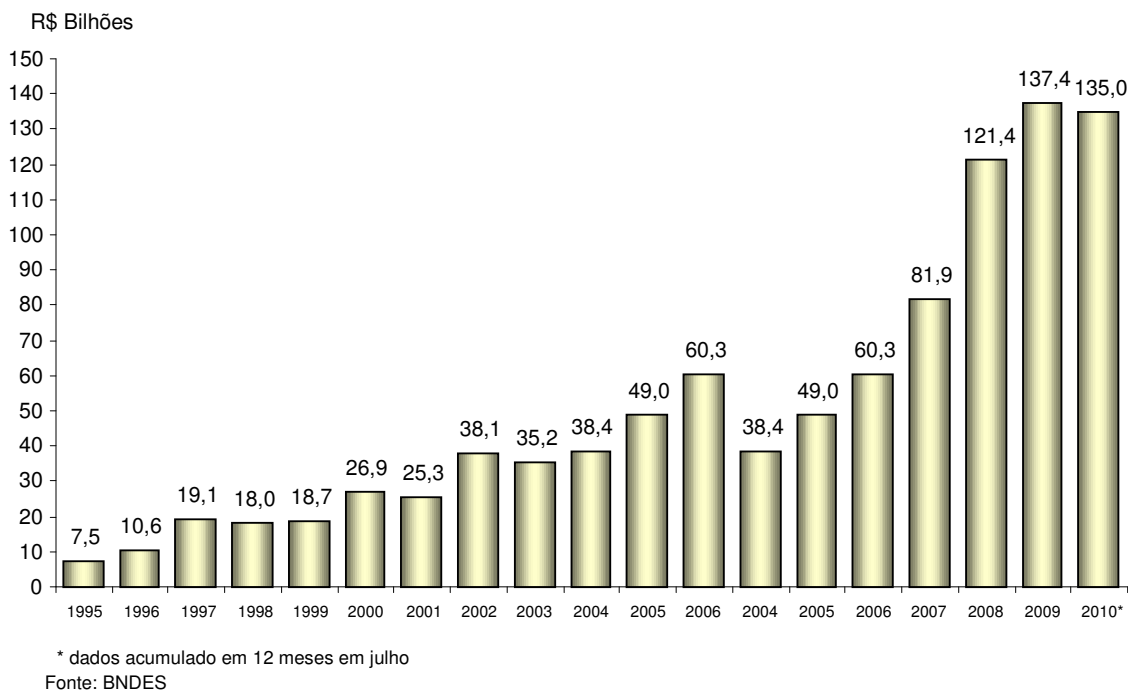
Como parte desse processo, o governo Lula redefiniu e ampliou o espaço de atuação do BNDES, resgatando sua função histórica de banco de desenvolvimento. O provisionamento de recursos para as operações do Banco foi notavelmente aumentado com aportes adicionais do Tesouro Nacional, transformando-o no maior banco de desenvolvimento do mundo, com capital e operações de magnitude superior às do Banco Mundial.

O BNDES passou a atuar como vetor fundamental de indução e expansão dos investimentos em setores estratégicos. Além disso, viria a se constituir, a partir do último trimestre de 2008, em uma das principais armas do arsenal anticrise mobilizado pelo governo.

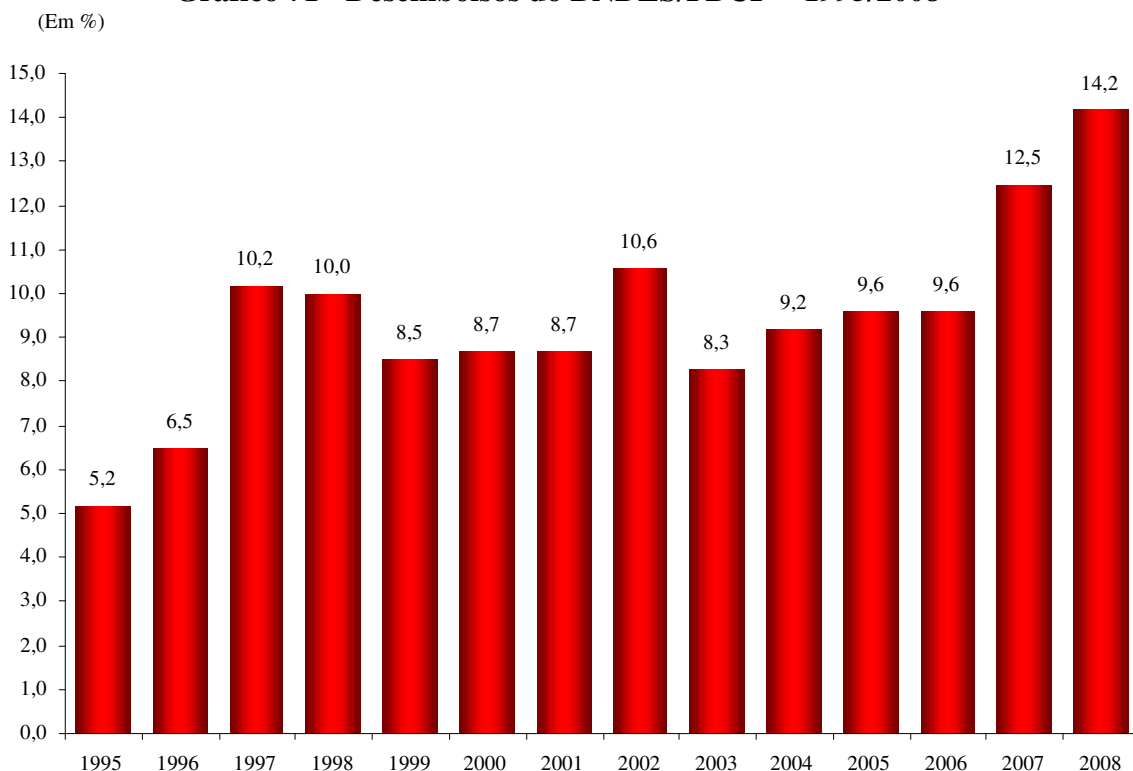
A evolução das demandas de financiamento e dos desembolsos realizados pelo Banco reflete esse processo. Os financiamentos concedidos, que já vinham em forte recuperação desde 2004, aumentaram a uma velocidade ainda maior, a partir de 2007, em sincronismo com a aceleração do ciclo de investimentos. Com taxas chinesas de expansão – 26,5%, em 2007, e 42,1%, em 2008 –, os desembolsos continuaram crescendo em 2009, em plena crise, quando atingiram um recorde de R\$ 137,4 bilhões, 49% a mais do que em 2008. Também as aprovações

alcançaram um patamar inédito de R\$ 170,2 bilhões, um aumento de 40% em relação a 2008. Em 2010, os desembolsos acumulados até julho, da ordem de R\$ 72,6 bilhões, foram 3,0% menores do que no mesmo período de 2009, sinalizando uma moderação do ritmo de expansão registrado nos anos precedentes.

Gráfico 70 - Financiamentos do BNDES – 1995/2010



A maior parte desses desembolsos corresponde a financiamentos nos setores de infraestrutura e indústria de transformação, que absorveram 36% e 46%, respectivamente, dos recursos liberados. Dada a natureza dos programas e projetos que demandam o apoio financeiro do Banco, uma parte majoritária dos desembolsos beneficiou empresas de grande porte, que receberam 81% do total liberado, cabendo o restante às micro, pequenas e médias empresas e às pessoas físicas.

Gráfico 71 - Desembolsos do BNDES/FBCF – 1995/2008

Fonte: BNDES

O aumento das operações do BNDES implicou também a elevação da contribuição do Banco à Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), como fonte de financiamento de longo prazo para as empresas. Além da maior disponibilidade de recursos, foram importantes também, nesse plano, a redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e do *spread* e a redução da taxa de intermediação financeira praticados pelo Banco.

A TJLP, depois de um aumento em meados de 2003, que a elevou a 12,00%, sofreu sucessivas reduções, caindo para 6,25%, em julho de 2007, e para 6,00%, a partir de julho de 2009. O peso dos financiamentos do BNDES na FBCF variou, em termos médios, de 8,55%, no período 1995/2002, para 10,57%, em 2003/08, fechando este último ano em 14,2%. O BNDES se transformou também em uma importante ferramenta para a implementação de programas do governo que têm importância estratégica na sustentação do ciclo de investimentos e na superação de estrangulamentos estruturais em áreas críticas para o desenvolvimento a longo prazo, como é o caso do PAC, e da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em maio de 2008,

como continuidade e ampliação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio exterior, anteriormente formulada.

Até março de 2010, o BNDES já havia desembolsado para o PAC cerca de R\$ 70,0 bilhões. Incluindo os projetos em análise e em consulta, a carteira de financiamento atinge R\$ 123,2 bilhões, com investimentos da ordem de R\$ 216,0 bilhões, envolvendo 323 projetos nas áreas de infraestrutura energética e logística, infraestrutura social e urbana e administração pública. Os projetos previstos somam outros R\$ 62,0 bilhões, com investimentos de R\$ 84 bilhões, ou seja, o BNDES estaria apoiando um programa de R\$ 300,0 bilhões de investimentos nessas áreas, nos próximos quatro anos.

No caso da PDP – voltada para a ampliação da taxa de investimento da economia, a elevação do dispêndio privado em pesquisa e desenvolvimento, o aumento das exportações –, brasileiras e a elevação da participação das micro, pequenas e médias empresas nas exportações, foi ampliado, em janeiro de 2009, o provisionamento de recursos do BNDES em até R\$ 100 bilhões e reduzidos tanto os *spreads* quanto as taxas de intermediação financeira praticadas pelo Banco. Em dezembro deste mesmo ano, foi anunciado um novo aporte da União ao BNDES de até R\$ 80 bilhões, para operações de apoio ao investimento e ao desenvolvimento produtivo, com foco na infraestrutura, produção/aquisição de bens de capital, inovação, ciência e tecnologia e exportações.

A disponibilização desses recursos governamentais adicionais amplia a ação do banco também como instrumento de política anticíclica de extrema relevância. De acordo com a instituição, a execução dos projetos financiados em 2008 gerou 2,8¹²⁴ milhões de empregos diretos e indiretos, sem incluir nesse cálculo a mão de obra contratada após o início da produção.

4.4. O Banco do Brasil Como Instrumento para a Democratização do Crédito e o Enfrentamento da Crise de Crédito.

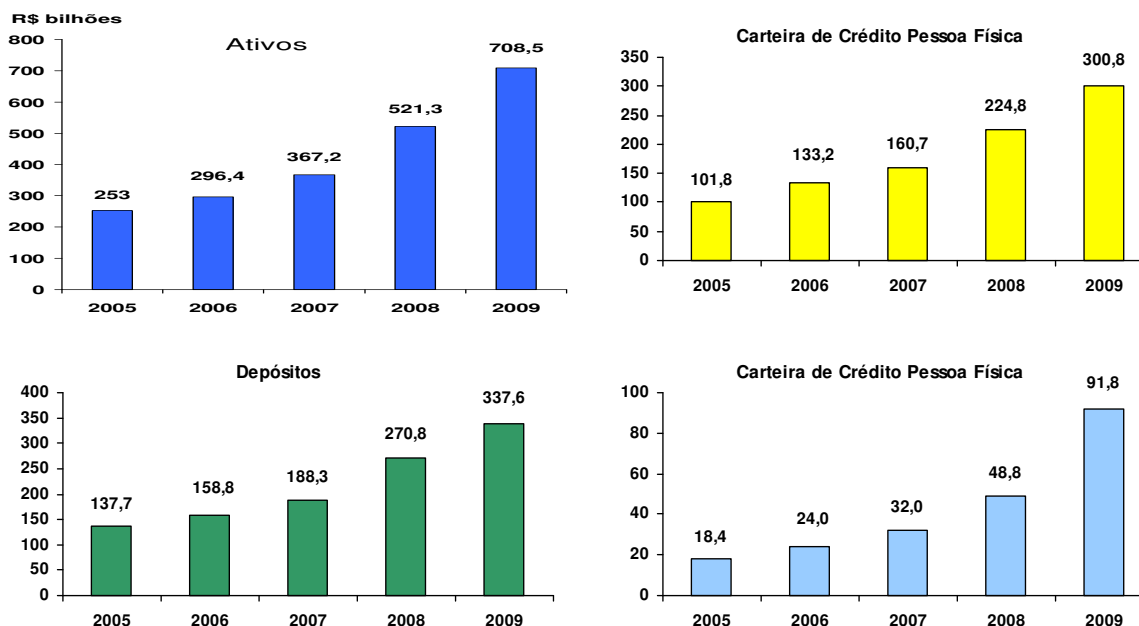
Com o governo Lula, o Banco do Brasil (BB) voltou a exercer seu papel de agente financeiro chave na implementação das políticas públicas estabelecidas pelo Executivo.

O banco foi um instrumento fundamental na estratégia de “popularização” do acesso ao sistema bancário, chegando a criar, ainda em 2003, uma subsidiária com o nome de Banco

¹²⁴ BNDES. “Relação com investidores”. *Boletim de Desempenho 2008*, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso 01/09/2010.

Popular do Brasil, para a materialização dessa política. Como resultado de sua inserção no mercado de crédito popular, o BB alcançou recordes sucessivos, sob diversos parâmetros bancários, como volume total de ativos, carteira de crédito total, volume de depósitos à vista, como pode ser observado no conjunto de gráficos a seguir.

Gráfico 72 - Aumento da Participação do Banco do Brasil no Sistema de Crédito



Fonte: www.bb.com.br

O BB ainda contribuiu com a estratégia do governo de sustentação da saúde financeira dos pequenos e médios bancos, diante de eventuais ataques especulativos. A permissão para que os bancos públicos pudessem adquirir bancos pequenos e médios desestimulou a dilapidação do patrimônio desse tipo de instituição, reduzindo os riscos de concentração bancária excessiva e de eventual contaminação do sistema financeiro pela quebra de algum banco de menor porte. Por conta dessa estratégia, o BB adquiriu os bancos Nossa Caixa, os bancos estaduais do Piauí e de Santa Catarina, e, ainda, a participação minoritária no Banco Votorantin. Contrastam com essa orientação do governo federal as ações levadas a cabo pelo governo de São Paulo, que no auge da crise internacional privatizou a Nossa Caixa, abrindo mão de um poderoso instrumento de enfrentamento da onda recessiva de suporte ao desenvolvimento do Estado.

O Banco do Brasil contribuiu de forma decisiva para mitigar os efeitos da crise internacional que atingiram o país no segundo semestre de 2008, ampliando sua oferta de crédito

em um momento em que tanto o Sistema Financeiro Nacional quanto o internacional evitavam a concessão de novos empréstimos.

4.5. O Reforço da Atuação da Caixa Econômica Federal na Implantação dos Programas Habitacionais

O papel da Caixa Econômica Federal (CEF) foi ampliado no governo Lula, pois a instituição é a principal parceira do Ministério das Cidades (MCidades) na implementação dos programas de habitação, destinados à população de baixa renda. Seja com recursos do FGTS, do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), ou de novos fundos, como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a CEF está presente na implantação dos projetos habitacionais.

São quase quinze linhas de crédito para as diferentes faixas de renda e finalidades. Desde a aquisição de imóveis, que podem ser novos, usados ou na planta, passando pela compra de terreno urbanizado, financiamento para construção ou reforma e aquisição de material de construção¹²⁵, a CEF ainda apresenta linhas de financiamento específicas para arrendamento, com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), e para reforma de imóveis com valor histórico e cultural, por meio do Programa Monumenta¹²⁶.

Entre as novidades implementadas no governo Lula, a CEF passou a ter papel especial como operadora de linhas de financiamentos ligadas ao Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamento Precários, com o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), o Programa de Habitação de Interesse Social (HIS) e o Programa de Crédito Solidário. Estes Programas são atendidos com os recursos do FNHIS, do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

Em 2009, uma linha especial de crédito para atender famílias com renda entre 3 e 10 salários mínimos passou a compor esse conjunto de linhas de financiamento da CEF. Já o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) surge, por um lado, para ampliar o acesso à

¹²⁵ Esses tipos de financiamentos são atendidos pela Carta de Crédito Individual-FGTS; Carta de Crédito Individual-SBPE; Programa Pró-Cotista; ConstruCard, Programa Pró-Moradia, entre outros. A Carta de Crédito Individual é a principal linha de financiamento da CEF e opera tanto com recursos do FGTS quanto com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), (www.cef.gov.br)

¹²⁶ O Programa Monumenta Imóveis Privados é mantido pela Caixa em parceria com Ministério da Cultura e com o apoio do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). A preocupação com a preservação de construções históricas fez surgir o Monumenta, que oferece condições especiais para a recuperação de imóveis históricos residenciais e comerciais, em 26 cidades brasileiras, com taxa de juros zero.

moradia às famílias de baixa renda e, por outro, para contribuir com a manutenção dos níveis de atividade econômica, emprego e renda.

Para atender as famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos, os recursos do PMCMV são oriundos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), um programa do governo federal em parceria com os estados e municípios, gerido pelo Ministério das Cidades (MCidades) e operacionalizado pela CEF¹²⁷. As famílias com renda de até 6 salários mínimos são subsidiadas nos financiamentos com recursos do FGTS. Isso se enquadra no perfil dos beneficiários da Carta de Crédito Individual – FGTS, a principal linha de financiamento da CEF, que passou também a atender os beneficiários do PMCMV.

Os programas de habitação geridos pela Caixa, em especial com recursos do FGTS e do FNHIS, passaram a contar com os recursos do PAC, cujos dados mostram resultados positivos. Entre abril de 2009 e agosto de 2009, os financiamentos para pessoa física passaram de R\$ 33 bilhões, sem contar os recursos do PMCMV, que, em outubro de 2009, já correspondiam a R\$ 6 bilhões¹²⁸. Os investimentos em projetos de Urbanização de Favelas e os demais programas beneficiados pelo FNHIS e o Orçamento Geral da União somam mais de R\$10 bilhões. O total de contratações desse período passou dos R\$ 127 bilhões, beneficiando, em 2009, mais de 4,6 milhões de famílias.

O fortalecimento da CEF, com a disponibilidade de mais recursos públicos, particularmente para investimentos na área de habitação, reverteu-se em geração de emprego, renda e, conseqüentemente, deu à economia bases mais sólidas para suportar os efeitos da crise financeira mundial.

4.6. A Política Industrial

A política industrial, à margem dos juízos sobre sua consistência e eficácia, foi, durante mais de três décadas, um poderoso instrumento de indução, sustentação e diversificação do crescimento da economia brasileira. Com a crise dos anos 80 e o deslocamento do eixo do debate econômico para as questões ligadas às tensões fiscais e inflacionárias associadas à ruptura

¹²⁷ São condicionantes para os beneficiados pelo PMCMV, nessa faixa de renda, não ter financiamento ativo no Sistema Financeiro da Habitação (SFH); não ter recebido desconto concedido pelo FGTS para financiamento; não ser proprietário de imóvel residencial no local de domicílio ou onde pretenda fixar domicílio; não ser titular de direito de aquisição de imóvel residencial (Fonte: www.cef.gov.br).

¹²⁸ Cf. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Cadernos Destaque*, Brasília, nov./dez. 2009.

do padrão preexistente de financiamento externo, a questão industrial e, de modo geral, a formulação de políticas de desenvolvimento de caráter global ou setorial, passaram a um plano secundário na agenda dos governantes da época.

A abertura da economia e a ideologia do mercado autoregulado e sua contrapartida, o Estado Mínimo, que contagiou a política econômica brasileira nos anos 90, agravariam ainda mais esse quadro, decretando a obsolescência da política industrial. Afinal, se o livre funcionamento do mercado, robustecido pela abertura comercial e financeira da economia, equacionaria consistentemente os problemas existentes e conduziria a alocação mais eficiente de recursos, que sentido teria a ingerência do Estado?

Em consequência, durante mais de uma década o país praticamente não teve política industrial. O mercado, embora tenha induzido mudanças modernizantes em alguns segmentos de empresas, revelou-se incapaz de promover o desenvolvimento da indústria e o Estado limitou sua ação às medidas de liberalização comercial e desregulamentação da economia¹²⁹.

Resultado dessa dupla ineficiência, a produção industrial passou por um longo período de semi-estagnação – de 1995 a 1999, por exemplo, a produção física industrial cresceu escassos 2,9% – e o coeficiente de importações da oferta global de bens industriais aumentou substancialmente, refletindo a desarticulação de cadeias produtivas anteriormente integradas e a quebra de milhares de empresas que não puderam resistir às novas condições de concorrência.¹³⁰ Ou seja, aprofundou-se a heterogeneidade estrutural da indústria, com a consolidação de um segmento reduzido de empresas melhor posicionadas diante da abertura comercial e que puderam obter ganhos de produtividade a partir da reorganização da produção e/ou bancar a modernização tecnológica e gerencial de seus processos produtivos.

4.7. A Estratégia Industrial do Governo Lula

A partir de 2003, há uma mudança nesse padrão de alheamento do Estado em relação aos problemas do desenvolvimento industrial. Já no início de 2004, o governo Lula lançou seu

¹²⁹ A Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), lançada em 1990, pelo governo Collor, centrada na competitividade – e não na expansão da capacidade produtiva, que foi o critério dominante no período desenvolvimentista –, permaneceu praticamente no papel. O único componente dessa política efetivamente implementado foi a liberalização comercial. Veja-se a respeito o artigo de FERRAZ, Max Benjoi. “Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula”. In: *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, nº 32, jan/jun de 2009.

¹³⁰ A sobrevalorização do câmbio, especialmente no período 1995/98, amplificou notavelmente os efeitos da redução das tarifas de importação e, além dos efeitos desagregadores sobre a estrutura produtiva industrial, estimulou um intenso processo de fusões e aquisições de empresas nacionais pelo capital estrangeiro.

primeiro desenho de política industrial – a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE –, com o propósito de modernizar a matriz tecnológica do setor e induzir a expansão da produção e da competitividade das exportações brasileiras¹³¹. Para alcançar esse objetivo, a PITCE contemplava ações de adequação do marco legal e regulatório, apoio institucional, incentivos fiscais, financiamento, desburocratização de procedimentos, desenvolvimento de competências e articulação com o setor privado em cinco esferas: estruturação de um sistema nacional de inovação, expansão sustentada e diversificação da base exportadora, ampliação e modernização da capacidade industrial, desenvolvimento e adensamento tecnológico da produção de bens intermediários e desenvolvimento de segmentos prioritários da produção intensivos em tecnologia – semicondutores, software, fármacos e medicamentos e bens de capital.

A PITCE estava inserida em uma estratégia mais ampla, voltada para o aumento da taxa de investimento, na qual se estabelecia como uma condição essencial “dispor de políticas e instrumentos voltados para aumentar o volume de comércio exterior – por meio, sobretudo, da ampliação da competitividade da estrutura produtiva do país – e para a redução da razão entre a dívida externa e as exportações. A expansão do volume de comércio e a redução da relação entre a dívida externa e as exportações terão consequências positivas em termos de redução da vulnerabilidade da economia a choques externos e do relaxamento da restrição externa ao crescimento econômico”¹³².

Paralelamente, o governo pôs em marcha um conjunto de medidas de apoio às micro e pequenas empresas, que culminaria na instituição, por meio da Lei nº 123, de 14 de dezembro de 2006, do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. O Estatuto formalizaria a política de tratamento diferenciado para essas categorias de empresas, nas esferas tributária, trabalhista e previdenciária e no acesso ao crédito e ao mercado.

Em maio de 2008, o governo lançou uma nova proposta de política industrial, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), ampliando o escopo e os instrumentos de

¹³¹ Cf. ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*. Brasília: ABDI, s/d. Nele se indica que “A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior tem como objetivo o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional. Ela estará focada no aumento da eficiência da estrutura produtiva, aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e expansão das exportações. Esta é a base para uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores onde o Brasil tem maior capacidade ou necessidade de desenvolver vantagens competitivas, abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais.”

¹³² Cf. ABDI. Op. cit.

promoção e gestão do desenvolvimento do setor, com ênfase na construção da competitividade de longo prazo da economia.

A PDP, ao contrário da PITCE, que continha somente diretrizes gerais de política, inclui um detalhamento das metas a serem alcançadas e dos programas, ações e recursos envolvidos, bem como dos esquemas de gestão que serão adotados e das modalidades de parceria e articulação entre as agências públicas e o setor produtivo.

A PDP foi estruturada tendo como objetivo central dar sustentabilidade ao ciclo de crescimento iniciado em 2006. Ela contempla políticas em três níveis: *ações sistêmicas*, focadas em fatores geradores de externalidades para o conjunto da estrutura produtiva; *programas estruturantes*, orientados por objetivos estratégicos¹³³ para sistemas produtivos selecionados; e *destaques estratégicos*, que incluem temas de políticas públicas escolhidos por sua importância para o desenvolvimento do país no longo prazo.

Os programas estruturantes constituem a espinha dorsal da PDP e se dividem em três categorias: *programas mobilizadores em áreas estratégicas* (Complexo Industrial da Saúde, Tecnologia de Informação e Comunicação, Energia Nuclear, Complexo Industrial de Defesa, Nanotecnologia e Biotecnologia); *programas para consolidar e expandir a liderança* (Complexo Aeronáutico, Petróleo, Gás Natural e Petroquímica, Bioetanol, Mineração, Siderurgia, Celulose e Papel e Carnes); e *Programas para fortalecer a competitividade* (Complexo Automotivo, Bens de Capital, Têxtil e Confecções, Madeiras e Móveis, Higiene, Perfumaria e Cosméticos, Construção Civil, Complexo de Serviços, Indústria Naval e Cabotagem, Couro, Calçados e Artefatos, Agroindústrias, Biodiesel, Plásticos e outros).

Com esses programas se pretende enfrentar quatro grandes desafios:

- ampliar a capacidade de oferta da economia brasileira em bases sustentáveis e competitivas de modo a evitar a formação de gargalos e pressões inflacionárias;
- elevar a capacidade de inovação das empresas brasileiras para ampliar sua competitividade no mercado doméstico e fortalecer sua inserção externa;

¹³³ Os objetivos estratégicos definidos pela PDP são manter ou posicionar o sistema produtivo ou as empresas brasileiras entre os cinco maiores players mundiais e, quando for o caso, entre os cinco maiores exportadores mundiais; construir competitividade em áreas estratégicas; posicionar as marcas brasileiras entre as cinco principais de seu respectivo mercado; e ampliar o acesso da população a serviços básicos para a qualidade de vida. Veja-se a respeito o documento da ABDI. “Política de desenvolvimento produtivo”. Brasília: ABDI, 2008.

- preservar a robustez do balanço de pagamentos, mantendo a trajetória de expansão e diversificação da pauta exportadora e criar condições favoráveis à atração de investimentos externos diretos; e,
- ampliar as condições de acesso a mercados para micro e pequenas empresas, gerando efeitos competitivos e distributivos positivos, em combinação com iniciativas voltadas ao desenvolvimento de sistemas empresariais de maior porte, com escala e governança compatíveis com as melhores práticas internacionais”.¹³⁴

4.8. Os Efeitos Induzidos da Política Industrial

Evidentemente, a crise internacional e o escasso tempo de vigência da PDP tornam difícil estabelecer, de forma abrangente e precisa, a natureza e o alcance dos efeitos das políticas adotadas pelo governo sobre o sistema de inovação e sobre a estrutura e dinâmica do setor industrial. No entanto, indicadores relativos ao comportamento desses aspectos, até 2008, portanto, influenciados em maior grau pelas medidas adotadas no âmbito da PITCE – sugerem que pelo menos em algumas áreas houve avanços expressivos.

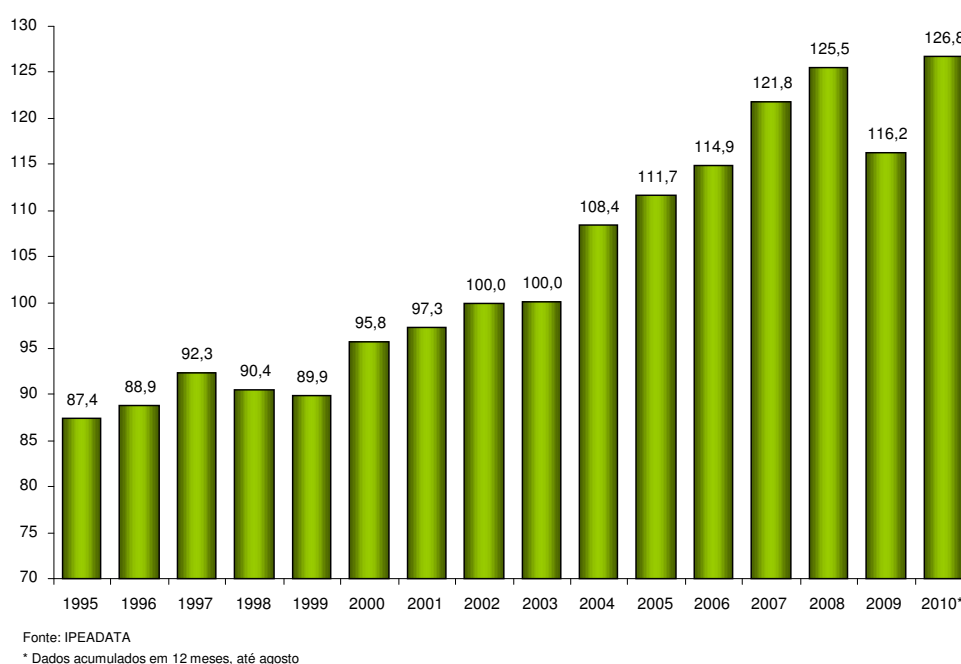
Em relação ao sistema de ciência e tecnologia, por exemplo, além dos avanços de caráter institucional, o período 2003/08 mostra tendências promissoras em algumas esferas. O número de alunos matriculados em cursos de doutorado de ciências exatas e da terra, ciências biológicas, engenharia e informática, ciências da saúde e ciências agrárias, que era de 24,7 mil, em 2002, alcançou 32,8 mil, em dezembro de 2008, um aumento de 33%. Os artigos de brasileiros publicados em periódicos científicos neste período cresceu expressivamente (135%), passando de 1,62% para 2,63% do total mundial. A quantidade de bolsas de estudo concedidas saltou de 38,1 mil (2.480 no exterior), em 2002, para 62,7 mil (3.750 no exterior), em 2008, um incremento de 65%. O número de pedidos de patentes registrados no escritório de marcas e patentes dos Estados Unidos, embora ainda absurdamente modesto, também aumentou de forma significativa, passando de 288, em 2002, para 499, em 2008. A evolução da indústria e do comércio exterior brasileiro neste período mostra mudanças relevantes em comparação com períodos anteriores. Cinco aspectos refletem essas mudanças:

¹³⁴ Cf. ABDI. Op. cit., 2008.

4.9. A Aceleração do Crescimento da Produção Industrial

A produção física industrial acumulou em cinco anos, entre 2004 e 2008, um crescimento de 25,5%, praticamente igualando o incremento acumulado nos quatorze anos precedentes (1990/2003).

Gráfico 73 - Brasil – Produção Industrial – Indústria Geral – 1995/2010
(Índice de Quantum - média 2002 = 100)



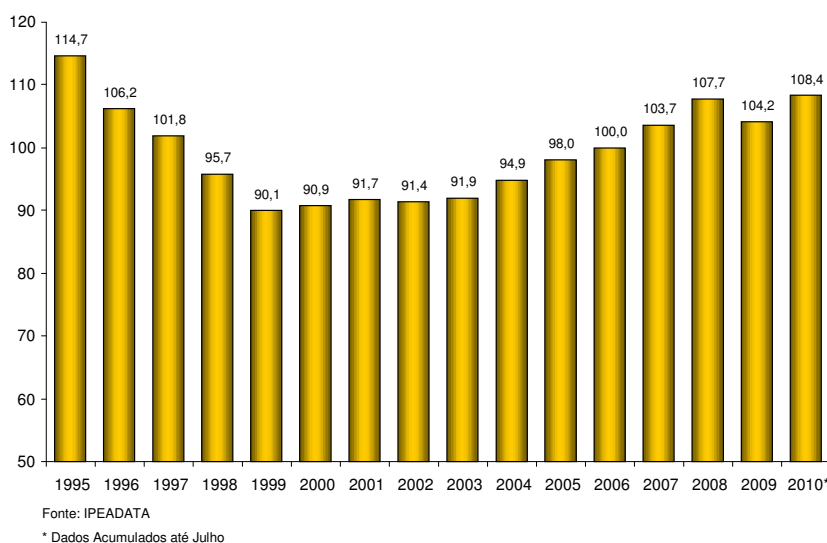
Embora a grave crise internacional tenha interrompido o ciclo de expansão industrial, a rápida recuperação, iniciada no primeiro semestre de 2009, abriu o caminho para a retomada, ainda em 2010, da trajetória de expansão consolidada nos últimos anos.

Apesar dessa mudança de padrão, a participação da indústria no PIB manteve-se relativamente estável, com um mínimo de 25,7%, em 1998, e um máximo de 30,1%, na retomada do crescimento em 2004. Os índices relativos a 2002 e 2008, que expressam a média do período, foram muito similares – 27,1% e 27,3%, respectivamente. Em 2009, apesar da expressiva recuperação no último trimestre, o PIB industrial fechou o ano com uma diminuição de 5,5%, com o que a participação do setor no PIB total caiu para 25,4%.

4.10. A Reversão da Tendência à Redução do Emprego Industrial

No quinquênio 2004/08, junto com a aceleração do crescimento, expandiu-se também o emprego industrial, embora em menor proporção, 17,3%, invertendo-se a tendência declinante da fase anterior, em que houve uma contração do emprego setorial da ordem de 24,9%, entre 1992 e 2003¹³⁵. A queda de 5,3%, registrada em 2009 com relação a 2008, foi conjuntural, tendo já sido superada pela consolidação, em 2010, da trajetória de expansão da produção industrial.

Gráfico 74 - Brasil – Índice de Pessoal Empregado na Indústria – 1995/2010
(Base: Média 2006 = 100)



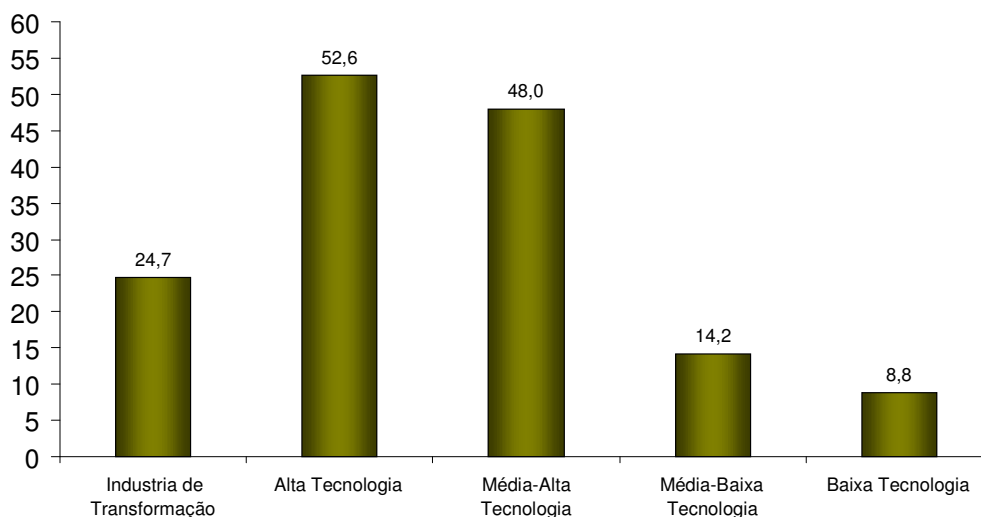
4.11. O Aumento da Participação dos Setores de Maior Intensidade Tecnológica na Produção da Indústria de Transformação

Resultado das políticas adotadas e das expectativas dos agentes econômicos, a evolução da indústria nesse período, acompanhando a aceleração do PIB total e da FBCF e o forte aumento das exportações totais, foi marcada pela expansão acelerada dos segmentos de alta e média-alta tecnologia¹³⁶, que mais do que duplicaram o crescimento global da indústria de transformação.

¹³⁵ A série histórica relativa a este indicador começa em 1992.

¹³⁶ A classificação utilizada pela OCDE está composta por quatro faixas de intensidade tecnológica, incluindo os seguintes setores produtivos:

Gráfico 75 - Crescimento Acumulado da Produção Industrial por Segmento de Intensidade Tecnológica – 2003/2008



Fonte: MDIC / IEDI

O desempenho mais modesto dos setores de média-baixa e baixa tecnologia, especialmente deste, sugere que esses segmentos foram mais vulneráveis à apreciação do Real e à concorrência predatória dos produtos chineses.

4.12. A Forte Aceleração das Exportações de Bens Industriais

As exportações industriais, definidas de acordo com a classificação da OCDE, tiveram um forte impulso durante o governo Lula, passando de US\$ 48,7 bilhões, no ano base (2002), para R\$ 141,9 bilhões, em 2008. O crescimento acumulado nesse período foi da ordem de 191,6%, contrastando com o aumento relativamente modesto registrado no período 1996/2002, de 21,9%. Apesar dessa significativa expansão, as exportações industriais perderam peso no comércio externo, diminuindo sua participação de 80,6%, em 2002, para 71,7%, em 2008. Em

Alta intensidade – indústria aeronáutica e aeroespacial, farmacêutica, material de escritório e informática, equipamento de rádio, televisão e comunicações, instrumentos médicos de ótica e precisão;

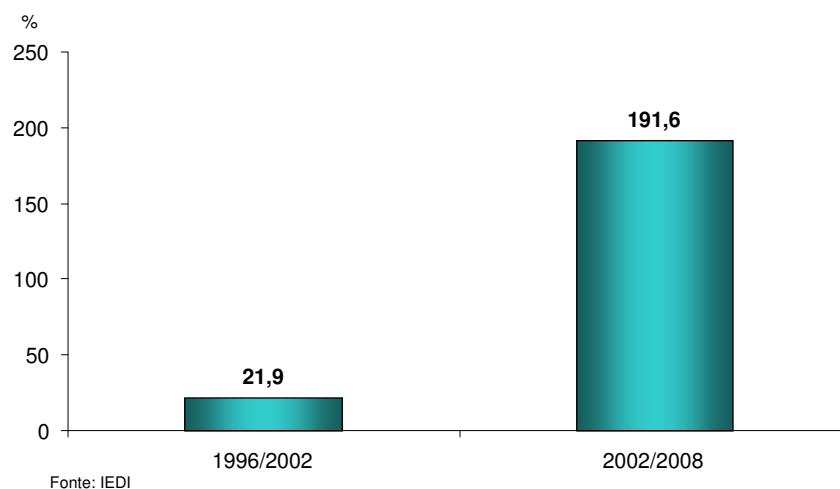
Média-alta intensidade – indústria de máquinas e equipamentos elétricos, veículos automotores, produtos químicos (exceto farmacêuticos), equipamentos para ferrovias e material de transporte não especificado, materiais e equipamentos mecânicos não especificados;

Média-baixa intensidade – indústria de construção e reparação naval, borracha e produtos plásticos, produtos de petróleo refinado e outros combustíveis, outros produtos minerais não-metálicos, produtos metálicos; e

Baixa intensidade – indústria de alimentos, bebidas e tabaco, produtos manufaturados não especificados e bens reciclados, madeira e seus produtos, papel e celulose, têxteis, couro e calçados.

2009, em consequência da crise internacional, as exportações desse segmento caíram para US\$ 104,6 bilhões, representando 68,4% das exportações totais.

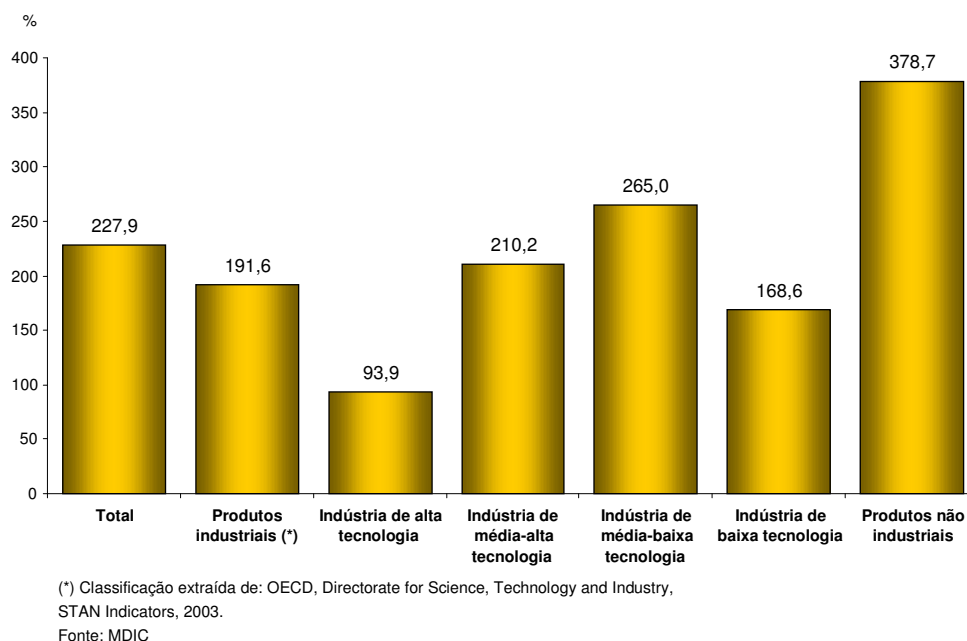
Gráfico 76 - Brasil - Crescimento Acumulado das Exportações Industriais (em %)



4.13. O Aumento Expressivo das Exportações de Alta e Média Tecnologia e Redução do Conteúdo Tecnológico das Exportações Totais

As mudanças na estrutura das exportações brasileiras, registradas no período 2003/08 estão marcadas por duas tendências contraditórias, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 77 - Crescimento Acumulado das Exportações Brasileiras por Intensidade Tecnológica – 2003/2008

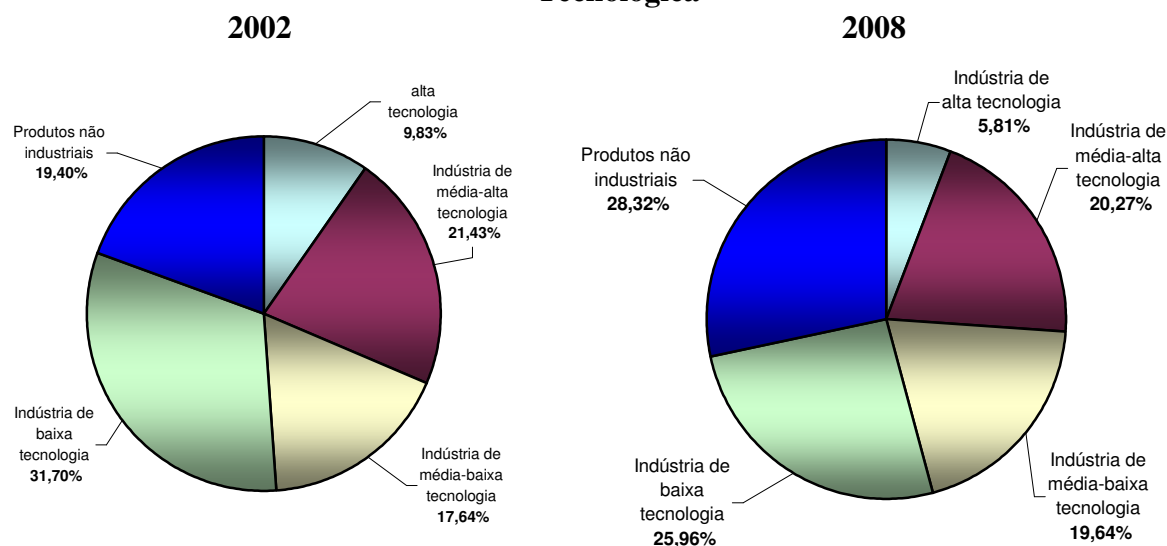


Por um lado, verifica-se um expressivo aumento das exportações oriundas de setores de nível tecnológico intermediário, cujo crescimento foi superior ao do conjunto das exportações de produtos industriais, juntamente com um crescimento menor, mas não menos significativo (94%) das exportações classificadas como de alta intensidade tecnológica. Na contramão desse movimento, houve um aumento extraordinário (379%) das exportações de produtos não-industriais, de acordo com a classificação da OCDE, com o que o conteúdo tecnológico do total das exportações tendeu ao declínio.

Essa tendência está associada a diversos fatores. Primeiro, a inserção da China no comércio internacional significou forte expansão da demanda por matérias-primas e alimentos, abrindo novas oportunidades para os países, como o Brasil, detentores de potencialidades produtivas nesses segmentos, mas criando, ao mesmo tempo, pressões no sentido da especialização primária do comércio exterior e da produção desses países. No caso do Brasil, essas pressões, embora não devam ser subestimadas, tendem a ter uma importância menor dada à existência de um parque industrial bastante desenvolvido e integrado. Segundo, o período recente, especialmente a partir de 2005, foi caracterizado por uma intensa elevação dos preços dos produtos básicos, que explica parte do maior crescimento desse item em nossa pauta de exportações. Terceiro, no nosso caso houve um aumento das exportações de produtos in natura –

caso da soja, por exemplo – em detrimento das exportações de produtos processados, aumentando o volume do comércio, mas reduzindo a agregação de valor, tendência que o governo está empenhado em reverter. Os produtos não – industriais, que em 2002 representavam 19,4% das exportações, responderam por 28,3% do total exportado, em 2008. Em consequência, embora o valor das exportações de alta e média-alta intensidade tecnológica tenha quase triplicado, em 2008 com relação a 2002, passando de US\$ 18,9 bilhões para US\$ 51,6 bilhões, o conjunto das exportações apresenta, paradoxalmente, um perfil de menor conteúdo tecnológico.

Gráfico 78 - Estrutura das Exportações Brasileiras (Totais) por Segmentos de Intensidade Tecnológica

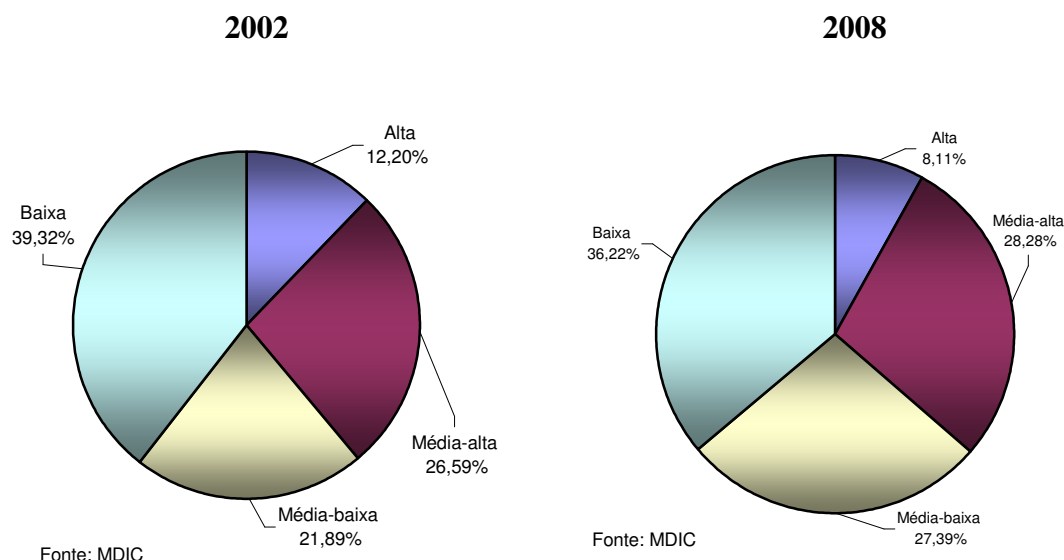


Fonte: MDIC

Fonte: MDIC

Já em relação ao subconjunto de bens industriais, em termos médios não houve uma mudança substancial do padrão de intensidade tecnológica. Os produtos classificados como de alta intensidade diminuíram em termos relativos, do mesmo modo que, no extremo oposto, também se reduziu a participação dos produtos de baixa intensidade. Ao mesmo tempo, aumentou a participação dos segmentos de intensidade média, como se pode observar no gráfico abaixo:

Gráfico 79 - Estrutura das Exportações Brasileiras de Produtos Industriais por Segmentos de Intensidade Tecnológica



A crise internacional introduziu, em 2009, alterações na composição das exportações industriais: aumentou a participação dos produtos de alta tecnologia (de 8,1% para 8,6%) e de baixa tecnologia (de 36,2% para 41,7%) e caiu o peso relativo dos segmentos intermédios de média-alta tecnologia (de 28,3% para 26,0%) e de média-baixa tecnologia (de 27,4% para 23,6%). Ou seja, a crise acentuou o movimento de redução do nível médio de conteúdo tecnológico das exportações, com perda de posição dos segmentos superiores (de 36,4% para 34,6%) e aumento dos de menor intensidade tecnológica (de 63,6% para 65,4%). Não há, ainda, elementos para avaliar se a recuperação das exportações, em 2010, será acompanhada de modificações nessas tendências recentes.

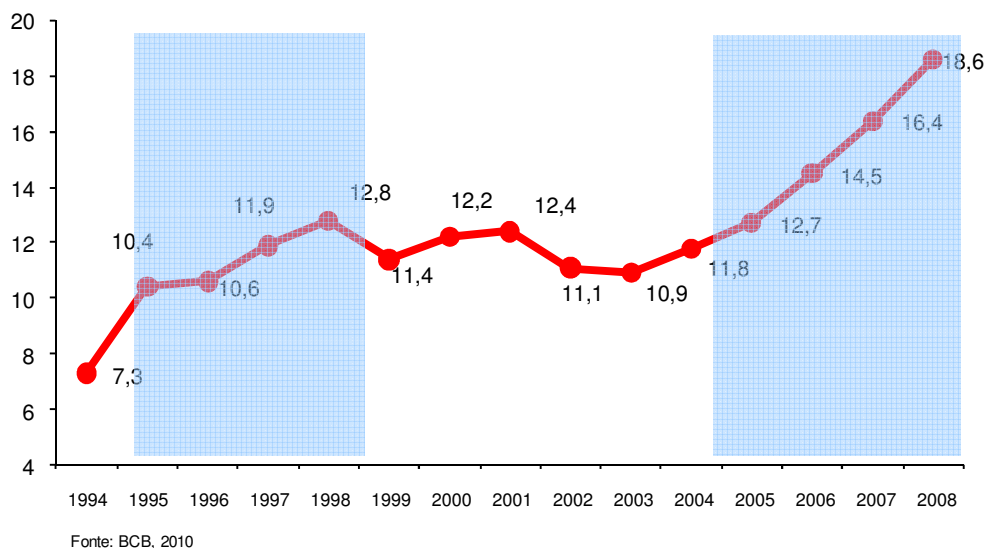
4.14. O Potencial de Substituição de Importações

No quadriênio 2005/08, houve um novo ciclo de apreciação do Real, similar ao ocorrido em 1995/98, embora sem efeitos tão amplos e profundos.¹³⁷ Mas esse ciclo também deu origem a uma forte expansão das importações, que se traduziu no crescente aumento do

¹³⁷ Ao contrário do que acontecia naquela ocasião, hoje a indústria, excluindo os impactos conjunturais da crise internacional, não passa por um período de semi-estagnação e sim vive um ciclo de crescimento acelerado.

componente importado da oferta interna de bens industriais, como se pode visualizar no gráfico a seguir.

**Gráfico 80 - Brasil – Coeficientes de Penetração das Importações na Indústria de Transformação
(Preços constantes de 2006)**



Esse novo ciclo impactou com intensidade diversos setores em que o coeficiente de importações, depois da alta do período 1995/98, havia se estabilizado ou regredido, como é o caso dos produtos têxteis, couro e seus artefatos, calçados, metalurgia básica, máquinas e equipamentos e veículos automotores, reboques e carrocerias. Em outros ramos – indústria farmacêutica, produtos químicos, artigos de borracha e plásticos, material eletrônico e de comunicações, equipamentos médico-hospitalares, de automação industrial e de precisão –, o coeficiente de importações já vinha aumentando e expandiu-se ainda mais.

Gráfico 81 - Brasil – Coeficientes de Penetração das Importações em setores Industriais Selecionados

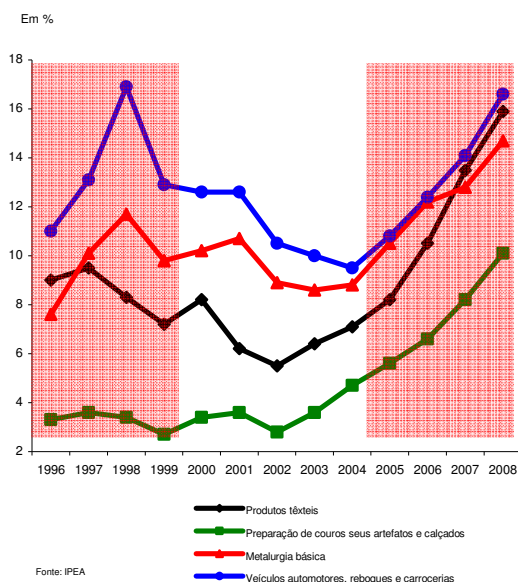
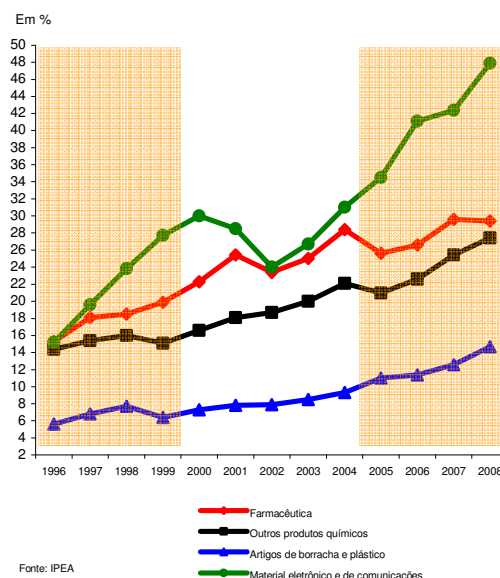


Gráfico 82 - Brasil – Coeficientes de Penetração das Importações em Setores Industriais Selecionados



O aprofundamento dessas tendências, principalmente em um cenário de perda de dinamismo do comércio internacional, é preocupante. Mas, por outro lado, essa configuração da estrutura industrial – com segmentos de empresas consolidados do ponto de vista tecnológico e organizacional e espaços para a substituição seletiva de importações visando à integração das cadeias produtivas – embute um considerável potencial de expansão dos setores secundário e terciário da economia.

O aproveitamento dessas possibilidades supõe, no entanto, algumas pré-condições. A primeira delas, não é demais repetir, é evitar que a apreciação do Real anule as vantagens potenciais que o país possui para consolidar a reativação da economia e impeça a internalização da renda gerada no sistema produtivo. A segunda é o aumento da agregação de valor e de conteúdo tecnológico à produção, para elevar a competitividade da indústria nacional e preservar sua capacidade de concorrência, tanto no mercado interno quanto em mercados externos relevantes, como o da América Latina, aos quais se destinam mais de 40% das exportações brasileiras de manufaturas.

Um dos exemplos mais significativos do potencial envolvido em um processo dessa natureza e da capacidade indutora de transformações da política industrial foi a recuperação da indústria naval, que quase havia desaparecido durante a década de 1990.

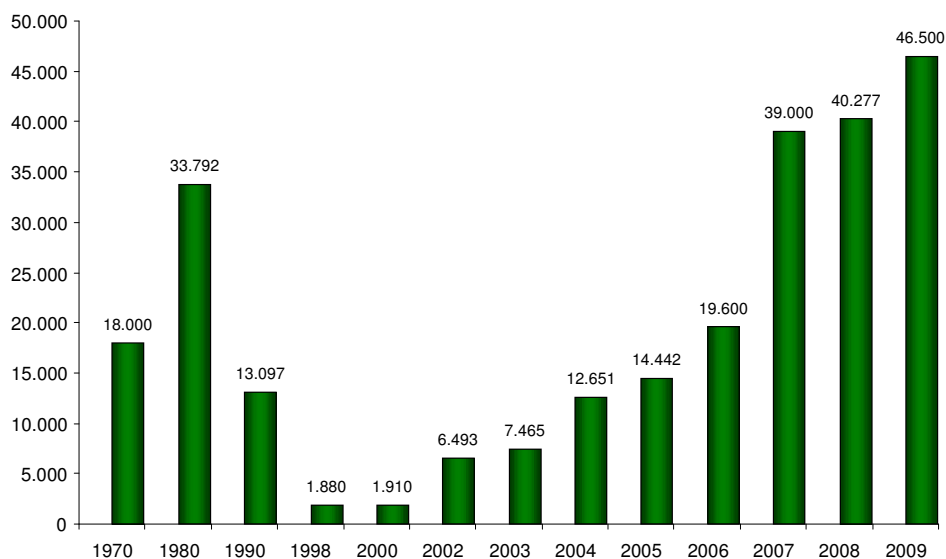
No final dos anos 70, o Brasil chegou a ser o segundo fabricante de navios do mundo, empregando, em 1979, quase 40 mil trabalhadores no setor naval. A partir de 1980, no entanto, em função de diversos fatores – cenário externo desfavorável, mudanças nas políticas de compras da Petrobras, restrições no financiamento oficial, graves problemas gerenciais, entre outros –, o setor ingressou em uma trajetória de acentuada regressão. A abertura do mercado de navegação nos anos 90 e a ausência de uma política de suporte ao setor, inclusive no que se refere à capacitação tecnológica, gerencial e produtiva das empresas nacionais que possibilitasse elevar sua competitividade, acentuaram o processo de decomposição então em curso. O número de trabalhadores empregados na indústria naval, que já regredira para aproximadamente 13 mil, em 1990, desabou, atingindo um nível residual, no triênio 1998/2000, em torno a 1.900 empregados.

Algumas iniciativas do governo anterior – modificações no acesso a linhas de crédito, introdução de índices de nacionalização nos leilões de novas áreas de exploração – ensejaram um início de recuperação do setor. Com isso, em 2002, a indústria passou a empregar 6.500 trabalhadores.

O governo Lula alterou radicalmente esse quadro. Em 2003, foi criado o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), com a finalidade de maximizar a participação da indústria nacional na cadeia produtiva do petróleo (o que não se conseguiu com a Companhia Vale do Rio Doce privatizada). O governo federal exerceu forte pressão sobre a Petrobras, visando redirecionar sua política de compras para o mercado interno. Em 2007, a Petrobras criou, por intermédio de sua subsidiária TRANSPETRO, o Programa de Modernização e Expansão da Frota (PROMEF), envolvendo na fase inicial a compra de 49 novos petroleiros, com a elevação do índice de nacionalização para 65% e o estabelecimento de condições para a elevação da competitividade da indústria naval ao nível internacional. A modernização da frota deverá possibilitar a cobertura de 100% da navegação de cabotagem e 50% da navegação de longo curso, gerando 40 mil empregos diretos e 160 mil indiretos.

A evolução do emprego na indústria naval reflete os novos critérios que caracterizam, atualmente, a orientação do governo federal nesse segmento.

**Gráfico 83 - Emprego nos Estaleiros e na Indústria Náutica
(Anos Selecionados)**



Fonte: SINAVAL – Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore

A construção dos navios petroleiros da TRANSPETRO aumentará a frota, até 2014, em 2,7 milhões de toneladas de porte bruto (tpb), o que significa um aumento de mais de 77% da capacidade hoje existente, que é de 3,5 milhões de tpb. Por outro lado, com a construção de petroleiros de 157 mil tpb, o país ingressará em um novo estágio da indústria naval, passando a fazer parte do grupo de produtores de navios de grande porte.

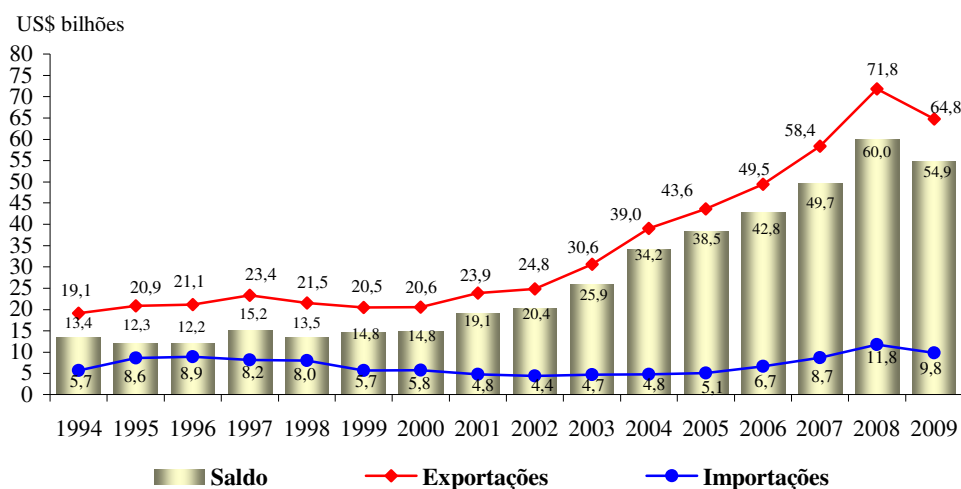
4.15. O Papel Estratégico da Agricultura

A agricultura é uma atividade extremamente importante para a economia brasileira e foi fundamental na implementação das políticas de estabilização econômica, crescimento e distribuição de renda do Governo Lula.

O esforço empreendido, a partir de 2003, para reativar a economia e reverter o processo de desestabilização deixado pelo governo anterior contou com grande participação do complexo agroindustrial brasileiro, principalmente na geração de superávits da balança comercial brasileira. As exportações agrícolas, entendidas em sentido amplo, saltaram de US\$ 24,8 bilhões, em 2002, para US\$ 71,8 bilhões, em 2008, o que representou um aumento de 189%, enquanto que as importações aumentaram de US\$ 4,4 bilhões para US\$ 11,8 bilhões. O saldo positivo e

crescente da balança comercial agroindustrial evoluiu de um patamar de US\$ 20,3 bilhões, em 2002, para US\$ 59,9 bilhões, em 2008, sendo o grande responsável pela manutenção do superávit de toda a balança comercial brasileira nos últimos anos e criando condições para que o país pudesse reduzir a vulnerabilidade externa da economia. Em 2009, apesar da crise, as exportações se mantiveram estáveis em termos físicos – um recuo de apenas 0,4% –, mas caíram 9,8% em valor devido à redução dos preços internacionais. Ainda assim, o saldo da balança comercial agrícola foi expressivo, atingindo US\$ 54,9 bilhões.

Gráfico 84 - Balança Comercial da Agricultura



Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Os avanços registrados nessa esfera significaram transformar o Brasil no 2º maior exportador de alimentos e matérias-primas do mundo, superando o Canadá e a China e ficando atrás somente dos Estados Unidos.

Tabela 11 - Principais Produtos Agroindustriais Exportados pelo Brasil

Principais Produtos Exportados	2008		1998	
	Valor US\$)	Part. %	Valor US\$)	Part. %
Complexo Soja	17.980.184.191	25,0%	4.732.660.098	22,0%
Carnes	14.545.483.709	20,3%	1.625.162.913	7,5%
Produtos Florestais	9.326.148.932	13,0%	3.370.036.188	15,6%
Complexo Sucroalcooleiro	7.873.074.318	11,0%	1.978.953.905	9,2%
Café	4.763.068.651	6,6%	2.606.346.195	12,1%
Couros, Produtos de Couro e Peleteria	3.140.208.311	4,4%	1.894.715.199	8,8%
Fumo e seus Produtos	2.752.032.482	3,8%	1.558.989.645	7,2%
Cereais, Farinhas e Preparações	2.206.966.200	3,1%	51.659.058	0,2%
Sucos de Fruta	2.151.782.905	3,0%	1.305.543.655	6,1%
Fibra e Produtos Têxteis	1.587.383.802	2,2%	753.371.340	3,5%
Demais Produtos	5.480.133.717	7,6%	1.668.697.435	7,7%
TOTAL	71.806.467.218	100,0%	21.546.135.631	100,0%

Fonte: AgroStat Brasil a partir de dados da SECEX/MDIC. Elaboração: CGDE/DPI/SRI/MAPA

Os setores que mais ampliaram sua participação na pauta de exportações foram o do complexo da soja, o da produção de carnes, o sucroalcooleiro e o de cereais, farinhas e preparações, nos quais predominam cadeias produtivas bem estruturadas, tecnologicamente avançadas e que contam com empresas ou grupos de grande porte capazes de disputar o mercado internacional. Os três principais setores – os complexos de soja, carnes e sucroalcooleiro – contribuíram com 75% do aumento das exportações agroindustriais no período 2003/08, refletindo o elevado grau de concentração da pauta de exportações do setor. Os principais destinos das exportações agrícolas brasileiras são a Ásia e a União Europeia, que em 2009 absorveram quase 60,0% do total exportado. Individualmente, nossos principais mercados são a China, os Estados Unidos, a Rússia e a Alemanha, que respondem por quase 30,0% do total.

A consolidação da agricultura brasileira como importante fornecedora de alimentos no mercado mundial pode ser observada em alguns exemplos. O Brasil é o maior exportador mundial de soja, carne bovina, carne de frango, açúcar, suco de laranja e café. É também o primeiro ou segundo maior produtor mundial desses produtos e o terceiro produtor mundial de frutas e milho.

Tabela 12 - Participação Brasileira na Produção e Comércio Mundial de Produtos Agropecuários – Média 2006/2008

Produto	Produção Mundial (%)	Posição Internacional	Exportações Mundiais (%)	Posição Internacional
Carne Bovina	15,7	2	26,7	1
Carne e Aves	14,5	3	38,1	1
Carne de Suínos	3,1	4	12,2	4
Açúcar	19,0	1	37,6	1
Café	32,6	1	27,9	1
Suco de Laranja	56,8	1	85,1	1
Soja em Grãos	26,5	2	34,6	2
Farelo de Soja	15,8	4	23,4	2
Óleo de Soja	16,6	4	22,1	2
Algodão	5,6	5	6,2	2
Milho	7,0	3	9,6	3

Fonte: Presidência da República - Mensagem ao Congresso Nacional 2010.

Mesmo no cenário pós-crise, a emergência da Ásia, especialmente da China e da Índia, países que vivem processos intensos de expansão da renda e de urbanização da população, está determinando um crescimento acentuado da demanda mundial por alimentos, em um ritmo muito mais rápido do que a expansão da oferta. A FAO, a agência das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação, estima em 70,0% a necessidade de ampliação da produção agrícola até 2050.

Nesse contexto, o Brasil não só produziu o suficiente para atender à demanda interna como foi o país que mais aumentou o excedente de alimentos, cumprindo um papel estratégico no abastecimento mundial. A produção de grãos, cereais e oleaginosas, por exemplo, atingiu em 2008 quase 146 milhões de toneladas, um aumento de 51% com relação à produção obtida em 2002. Parte importante deste aumento se deve à expansão da produtividade das principais culturas, como o arroz, o feijão, o milho e a soja, que registraram, no período 2002/08, incrementos de 28%, 33%, 43% e 10%, respectivamente. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) desempenhou um papel central nesse processo: seu trabalho de pesquisa teve um impacto significativo na expansão da produtividade agregada da produção de grãos, cujo aumento acumulado no período 1990/2009 alcançou cerca de 80%.

Além da produção de alimentos, o país passou a ocupar um papel chave no debate sobre a produção e o fornecimento de agroenergia. Destacam-se, nesse âmbito, as políticas de estímulo à pesquisa, produção e comercialização desses produtos, como a criação da Embrapa

Agroenergia, a formulação do Plano Nacional de Agroenergia 2006-2011, e a aprovação das Lei nº 11.097/05, que dispõe sobre a introdução dos biocombustíveis na matriz energética nacional e prevê a adição de, no mínimo, 5% em volume de biodiesel no diesel mineral. Atualmente, o país dispõe de 46 usinas de biodiesel e 417 usinas sucroalcooleiras. O principal desafio para o futuro é desenvolver novas tecnologias para consolidar a posição brasileira de principal produtor e exportador de agroenergia.

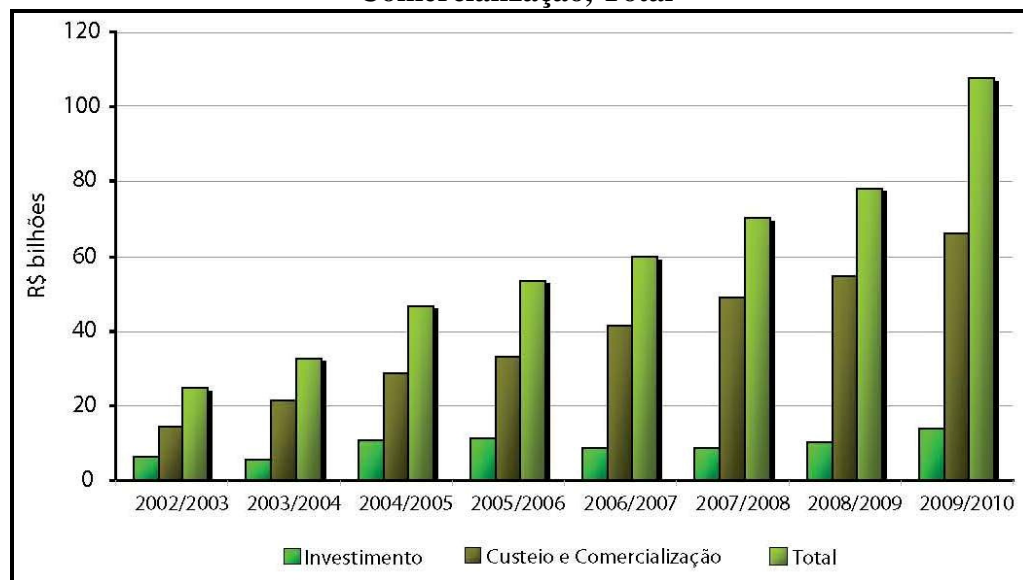
Note-se que, ao contrário do que vem ocorrendo nos Estados Unidos e em alguns países da Europa, onde a utilização de cereais para a produção de etanol se fez à custa da oferta de grãos para consumo humano, a expansão da cana-de-açúcar não implicou reduzir a área destinada à produção de alimentos. A área colhida de cana-de-açúcar saltou de 5,1 milhões de hectares (ha), em 2002, para 7,1 milhões de ha, em 2008. A produção teve uma trajetória similar, saltando de 364,4 milhões para 571,4 milhões de toneladas. No mesmo período, a área dedicada à produção de grãos cereais e oleaginosas passou de 43,9 milhões para 47,8 milhões de ha, um incremento comparativamente modesto, mas que foi compensado pelo forte aumento dos rendimentos, da ordem de 39,7%.

Uma das chaves desse bom desempenho da agricultura, além do trabalho da EMBRAPA e de outros programas de apoio e desenvolvimento da produção, foi a política de financiamento da safra.

O governo aumentou a disponibilidade de crédito para a agricultura. A safra 2009/10 conta com um orçamento de R\$ 107,5 bilhões, dos quais R\$ 92,5 bilhões se destinam à agricultura empresarial e R\$ 15 bilhões à agricultura familiar. Esse montante equivale a mais de quatro vezes o volume total de crédito disponibilizado para o setor agrícola em 2002, que foi da ordem de R\$ 24,7 bilhões¹³⁸.

¹³⁸ Em 2008, o agronegócio representou 28,4% do PIB brasileiro, equivalente a R\$ 764,5 bilhões, segundo dados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA), da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, da Universidade Estadual de São Paulo (USP).

Gráfico 85 - Crédito Rural – Recursos Programados Investimento, Custeio e Comercialização, Total*



* Total: incluído o PRONAF
Fonte: Ministério da Agricultura

O governo Lula também introduziu mudanças importantes no apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar, incluindo o esforço de democratização da propriedade agrária por meio do Programa de Reforma Agrária e das novas políticas de apoio e fortalecimento dos assentamentos instalados. A agricultura familiar é um segmento importante do nosso campo, ocupando um terço da área disponível para a produção de alimentos e respondendo por 78,8% dos postos de trabalho no campo e por 40,4% do valor bruto da produção agropecuária, segundo os critérios FAO/INCRA.

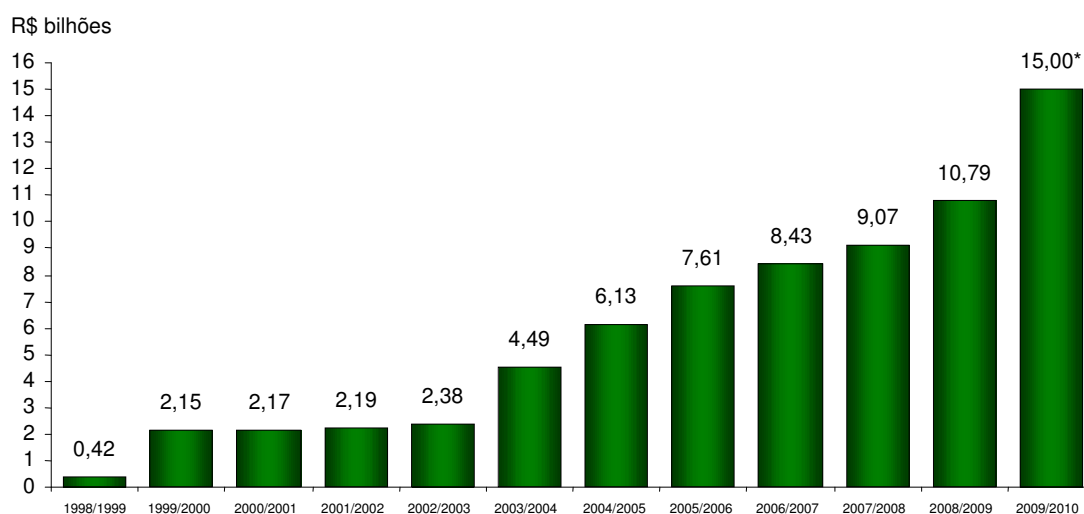
Os dados do último censo agropecuário do IBGE mostram que esse segmento é responsável pela produção de expressiva parcela de alguns alimentos: 87% da mandioca, 70% do feijão, 58% do leite de vaca, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo e 16% da soja. No setor de carnes, frequentemente integrada a grandes complexos agroindustriais, a agricultura familiar possui 59% do plantel de suínos, 50% das aves e 30% do número de bovinos.

O dado mais significativo da eficiência da política de apoio à agricultura familiar do governo Lula é o aumento de 61%, em termos reais, da renda bruta dos agricultores familiares no período, principalmente quando se considera que aproximadamente 75% das pessoas ocupadas na agricultura familiar têm acesso à terra na condição de proprietários.

Um dos grandes destaques das ações estatais foi a ampliação e garantia de acesso ao crédito rural para os agricultores familiares, por meio do Programa de Fortalecimento da

Agricultura Familiar (PRONAF). Em julho de 2008, foi ampliado o escopo desse programa com a criação do PRONAF Mais Alimentos, direcionado a aumentar a produtividade e expandir a produção de alimentos da agricultura familiar em 18,5 milhões de toneladas/ano, meta a ser alcançada em 2010. Para a safra 2008/09, foram disponibilizados créditos em um montante de R\$ 11 bilhões de Reais, dos quais R\$ 6 bilhões correspondem ao Mais Alimentos.

Gráfico 86 - PRONAF – Utilização do Crédito Pelos Produtores



Fonte: MDA

* Recursos disponibilizados para o Programa na safra 2009/2010

Além dessa forte expansão do crédito – mais de 350% em termos nominais com relação aos montantes disponibilizados em 2002 –, pela primeira vez na história foram renegociadas, com prioridade, as dívidas dos pequenos produtores rurais, o que beneficiou 825 mil famílias.

Com a edição da Lei nº 11.775/08, o governo brasileiro também criou e ampliou uma série de mecanismos para garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar. Destacam-se o Programa de Garantia de Safra, destinado aos agricultores que sofrem perdas em razão de fenômenos climáticos, e o Programa de Garantia de Preços, que assegura o pagamento do custo de produção dos produtores financiados pelo PRONAF na hipótese de queda dos preços.

Outra ação importante é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, que tem como objetivo adquirir alimentos da agricultura familiar, no âmbito do programa Fome Zero, para populações em situação de insegurança alimentar. Em 2008, ele foi ampliado

com a finalidade de permitir a aquisição de alimentos por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para o fornecimento de alimentação escolar. No ano seguinte avançou-se ainda mais, com a aprovação pelo Congresso Nacional da Lei nº 11.947/09, que destina 30% dos recursos da alimentação escolar para a compra de alimentos da agricultura familiar pelo PAA, o que representará uma renda de aproximadamente R\$ 660 milhões, em 2009.

O programa de assistência técnica é um bom indicador das mudanças introduzidas pelo governo Lula na concepção e gestão da reforma agrária e no apoio à agricultura familiar. Esse programa, que nos anos finais da administração anterior movimentava recursos da ordem de R\$ 2 a R\$ 3 milhões, por ano, foi significativamente ampliado, alcançando no período 2003/08 uma média de R\$ 132,8 milhões por ano. Em 2008, ele beneficiou 415 mil famílias, com um dispêndio de R\$ 397 milhões.

A implementação de medidas como o PAA, que concebem a política de inclusão social como fator de crescimento econômico, é uma das características marcantes da política de desenvolvimento do governo Lula. Nesse aspecto, foi muito positiva a edição da Lei nº 11.326/06, que estabeleceu diretrizes para a Política Nacional da Agricultura Familiar e, mais recentemente, a aprovação pelo Congresso Nacional da Política e do Programa de Assistência Técnica para a Agricultura Familiar.

4.16. O Papel do Estado e o Novo Desenvolvimentismo

O desenvolvimento brasileiro, a exemplo da experiência histórica das nações hoje mais avançadas, teve na ação do Estado um dos seus elementos propulsores fundamentais. Foi ao abrigo da intervenção do Estado – mediante a formação de um expressivo segmento de empresas públicas e pesados investimentos governamentais, e, indiretamente, com a regulamentação das relações econômicas e o planejamento como instrumento de orientação e promoção do desenvolvimento – que o país, em pouco mais de trinta anos, transitou de uma economia essencialmente agrária para outra predominantemente urbano-industrial.¹³⁹

Esse padrão de intervenção do Estado no domínio econômico, oriundo da era Vargas e que culmina com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, no governo Geisel, começou a ser

¹³⁹ Embora a indústria brasileira tenha origens mais remotas, é somente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial que se acentua o processo de substituição de importações que levará o país, no final da década de 1970, a transformar-se na oitava economia industrial do mundo.

desmontado na década de 1980, com a crise da dívida externa e a aceleração da inflação. A estatização da dívida externa privada, por um lado, e a destruição da capacidade de autofinanciamento das empresas estatais¹⁴⁰, por outro, submergiram o Estado em uma grave crise financeira e arruinaram sua capacidade de investimento. Além disso, um padrão de gestão, marcado pela ineficiência, patrimonialismo e fisiologismo, contribuiu para comprometer a legitimidade social de um setor importante das empresas estatais. O investimento público (União mais estatais federais), que no período 1968/79 atingiu 8,3% do PIB em média, e chegou a representar 36,0% do total da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), caiu para 5,19% do PIB, em termos médios, entre 1980 e 1989¹⁴¹.

A resposta neoliberal à crise fiscal, nos anos 90, aprofundou esse quadro de fragilização do Estado, liquidando o pouco que restava da fase nacional-desenvolvimentista. O novo padrão de intervenção que se configura nesse período altera radicalmente o foco da atuação do Estado na economia. Seu papel restringe-se ao estabelecimento e preservação das condições macroeconômicas requeridas pelo funcionamento fluído do mercado autoregulado, com o consequente distanciamento do Estado da problemática do desenvolvimento e das questões concretas ligadas à regulação da produção e das relações entre os agentes econômicos. Essa visão minimalista do Estado projetou-se também sobre as esferas institucional e operacional, com a privatização de grande parte do patrimônio público¹⁴², a ampliação da influência do mercado sobre as decisões de políticas públicas, via fragmentação do aparelho governamental, e a terceirização de diversas funções e atividades dos órgãos públicos.

O experimento do Estado Mínimo, de modo geral, foi um rotundo fracasso. A redução do investimento público, em parte associada à privatização do núcleo empresarial estatal, sem uma contrapartida de expansão do investimento privado, provocou a acumulação de enormes atrasos na manutenção e expansão da infraestrutura energética e logística. Apesar do expressivo

¹⁴⁰ A política de suprir as necessidades de financiamento externo do setor público mediante o endividamento das empresas estatais e a fixação arbitrária de preços dos seus produtos como instrumento auxiliar de combate à inflação tiveram efeitos desastrosos sobre o equilíbrio financeiro das empresas.

¹⁴¹ Cf. REIS, Cristina Fróes de Borja. *O investimento público e o desenvolvimento econômico no Brasil*. São Paulo: Informações FIPE, 2008.

¹⁴² Emendas constitucionais votadas à toque de caixa e aprovadas pelo rollo compressor da maioria governamental quebraram o monopólio estatal da distribuição local de gás canalizado (EC nº 5/1995), das telecomunicações (EC nº 8/1995) e da pesquisa e lavra de jazidas de gás e petróleo, do refino de petróleo, da importação e exportação de petróleo e derivados e do transporte de petróleo e gás (EC nº 9/1995); eliminaram a diferenciação entre empresa nacional e estrangeira e abriram ao capital estrangeiro a pesquisa e lavra de recursos naturais e o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica (EC nº 6/1995); e estenderam ao capital estrangeiro a navegação de interior e de cabotagem (EC nº 7/1995). Essas e outras mudanças constitucionais, realizadas em 1995 e 1996, permitiram acelerar o processo de privatização, por meio da alienação do controle acionário das estatais e da concessão de serviços públicos a empresas privadas, além de ampliar a abertura da economia ao capital estrangeiro.

aumento da carga tributária, acentuou-se o processo de endividamento do Estado e debilitou-se sua capacidade técnico-operacional para a formulação e gestão das políticas públicas. A criação de instâncias descentralizadas de regulação dos serviços privatizados não preservou a capacidade de formulação de políticas por parte dos órgãos setoriais, favoreceu o aumento desmedido dos preços administrados – telefonia, luz, gás, entre outros – e não atingiu os objetivos que, em teoria, justificariam a autonomia das agências reguladoras – transparência, competência técnica e imunidade diante das influências políticas ou do mercado.

Na energia, a privatização não foi acompanhada por um planejamento estratégico e por uma regulação eficaz, o que expôs o país, em um cenário de baixo investimento e de seca prolongada, a uma interrupção na oferta, no chamado “apagão energético” do biênio 2001/02.

A hierarquização das instituições ligadas à área monetário-financeira, em especial o Banco Central, na qual se concentrou – e se fortaleceu – a função reguladora da economia, teve efeitos ambíguos, ajudando a consolidar a estabilidade de preços, mas, ao mesmo tempo, engessou o crescimento e agravou insuficiências estruturais crônicas que viriam a ameaçar o próprio esforço de estabilização.

O posicionamento do governo Lula em relação ao papel do Estado na economia foi substantivamente diferente do proposto e praticado pela Administração anterior. O governo paralisou o processo de privatização, retomou o planejamento estratégico como instrumento de racionalização dos investimentos públicos e de coordenação com o setor privado, fortaleceu as empresas e instituições financeiras públicas, recuperou a política industrial como vetor de orientação e estímulo ao desenvolvimento do setor, e aumentou o investimento público a cargo da União. Simultaneamente, houve um intenso esforço de recomposição da capacidade operacional dos órgãos do governo, de valorização da função pública, de aumento da transparência no uso dos recursos públicos e de ampliação das formas e mecanismos de participação social no processo de formulação das políticas públicas.

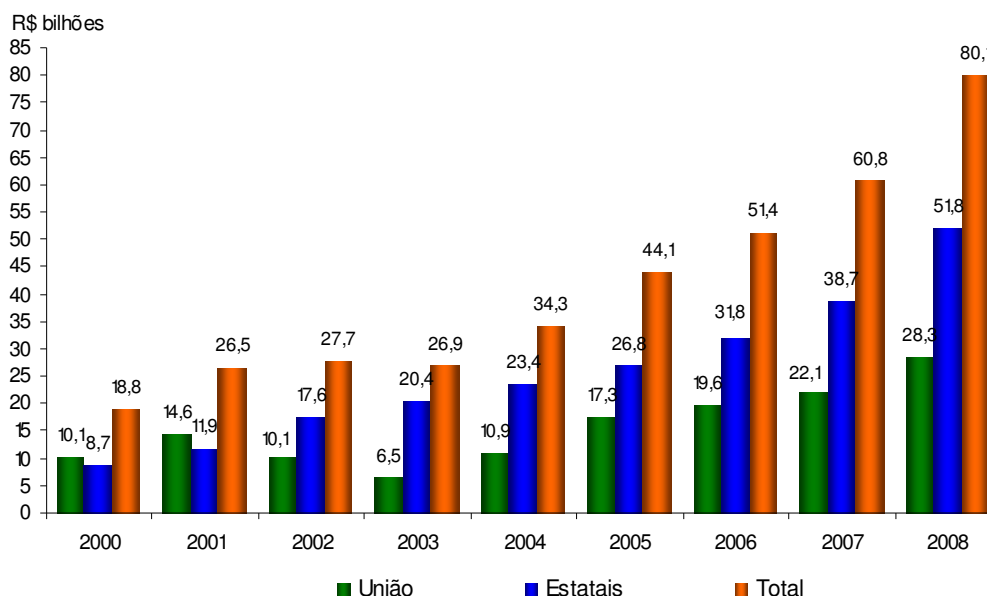
Esse novo padrão de intervenção no domínio econômico, construído progressiva e consistentemente ao longo dos últimos anos, é uma espécie de produto híbrido que preserva a função do Estado de guardião do marco macroeconômico e resgata, da concepção desenvolvimentista, suas prerrogativas como instância de regulação das relações econômicas e de orientação e planejamento do desenvolvimento econômico e social. Além disso, incorpora ao modelo de intervenção, como um terceiro e essencial componente, a regulação do processo de

distribuição da renda, ausente em ambos os modelos anteriores, e que expressa o compromisso do Estado com o combate à pobreza e com o esforço de homogeneização social do país. Ou seja, a matriz conceitual que sustenta o novo modelo de intervenção rompe com a visão economicista que tanto no desenvolvimentismo quanto no neoliberalismo tratavam o social como elemento residual, objeto, quando muito, de ações e programas de caráter assistencialista.

4.17. A Expansão do Investimento Público

A trajetória descendente dos investimentos públicos, iniciada nos anos 80, acentuou-se ao longo do período 1995/2002, reduzindo-se a um mínimo no biênio 1999/2000, quando a soma das despesas de investimento da União e as inversões realizadas pelas estatais federais atingiram, em média, 1,5% do PIB. As limitações impostas pelas condições em que o governo Lula assumiu a administração do país, somadas ao esforço fiscal necessário para a redução do endividamento do Estado, dificultaram o aumento da taxa de investimento e se traduziram, nos anos iniciais, na permanência de um baixo nível de investimentos públicos, especialmente no que se refere à União. Esse quadro começa a se modificar a partir de 2005, com a normatização das parcerias público-privadas¹⁴³, que, apesar de um novo marco legal, não tiveram o avanço necessário para impulsionar os investimentos em infraestrutura. Paralelamente, foi definida uma carteira de projetos prioritários e de alta rentabilidade denominados Projetos Piloto de Investimento (PPI), cujos recursos correspondentes poderiam ser abatidos do superávit primário.

¹⁴³ Lei nº 11.079/2004, que estabeleceu as normas para licitação e contratação dessas parcerias.

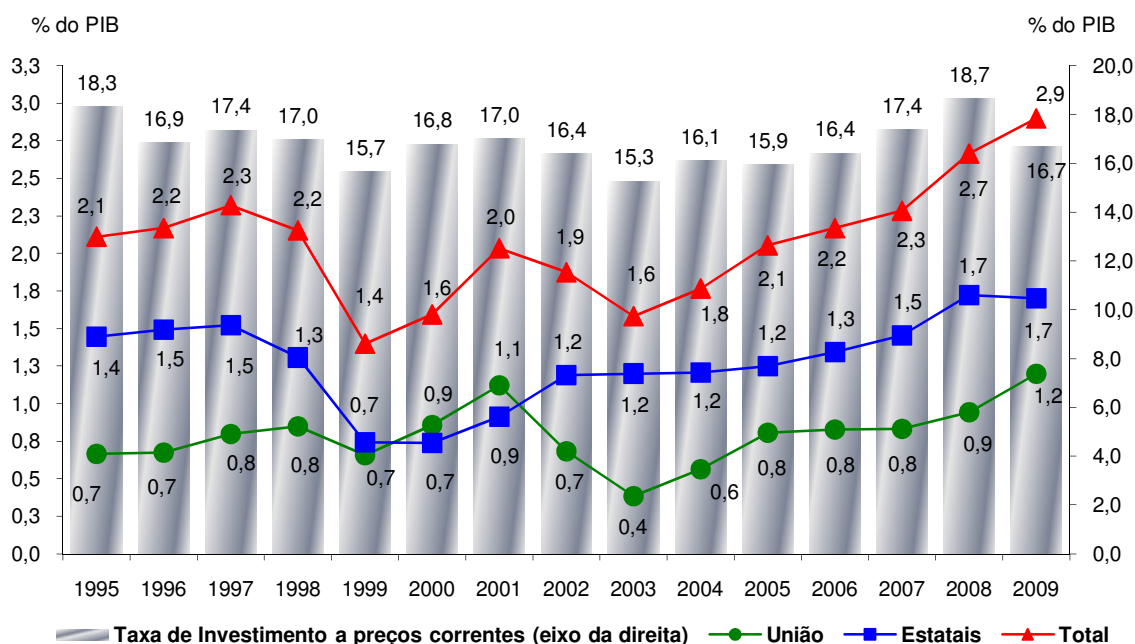
Gráfico 87 -Brasil – Investimento Público Federal – R\$ bilhões – 2000/2008

Fonte: Ministério da Fazenda / STN (exceto 2008) / BCB(2008)

O lançamento, em 2007, do PAC, que teve um papel fundamental no segundo governo Lula, acentuou o processo de recuperação dos investimentos, que atingiram R\$ 80,1 bilhões, em 2008 equivalentes a 2,7% do PIB, o melhor resultado do período pós-Real.

Além do PAC, o incremento recente do investimento público foi impulsionado pela valorização da ação das estaduais. De um lado, estimulou-se a contratação sustentável de operações de crédito para a realização de inversões estratégicas por meio do descontingenciamento de crédito ao setor público pelo Conselho Monetário Nacional. De outro lado, retirou-se a Petrobras do cálculo do superávit primário, o que ampliou seu espaço de atuação, uma vez que ela não está mais submetida às restrições orçamentárias expressas no anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO). O resultado desse conjunto de iniciativas é o contínuo aumento da relação Investimentos Públicos sobre o PIB, desde 2003. As poucas empresas estaduais que não foram privatizadas responderam, em 2009, por 64,7% do total dos investimentos públicos.

Também como expressão desse movimento de recuperação do investimento público, a participação desse componente na taxa de investimento total aumentou progressivamente, passando de 10,47%, em 2003, para 14,48%, em 2008. Informações ainda incompletas, de 2009, apontam para o aumento dos investimentos da União e da Petrobras, como proporção do PIB, para 1,2% e 1,7%, respectivamente.

Gráfico 88 - Brasil – Taxa de Investimento e Investimento Público Federal – (% do PIB)

Fonte: Ministério da Fazenda / STN (exceto 2008) / BCB(2008)

4.18. PAC, Planejamento Estratégico e Grandes Projetos Estruturantes

O PAC inaugurou uma nova fase da política econômica do governo Lula, centrada na temática do crescimento e voltada para a remoção de estrangulamentos estruturais que podem limitar seriamente a expansão da economia. Ele representa um esforço para organizar, com uma visão de longo prazo, a ação de regulação econômica e o apoio ao desenvolvimento do Estado, além de promover, por meio de um complexo sistema de estímulos econômicos e mecanismos de articulação institucional, a convergência das atividades produtivas privadas em direção aos objetivos propostos. Pretende-se, com o PAC, consolidar – a partir da retomada do investimento público e do restabelecimento de sua função dinamizadora da produção e da parceria com o investimento privado – o modelo de crescimento com inclusão social que vem sendo implementado pelo atual governo. Outro aspecto importante do PAC é seu modelo de gestão, que permite transparência, controle e acompanhamento dos projetos por parte da sociedade.

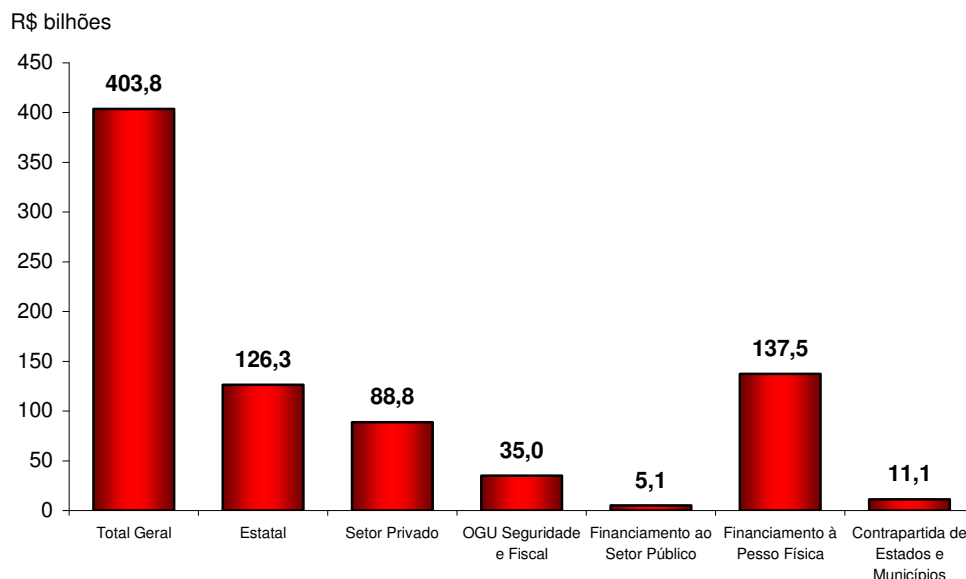
O Programa se apoia em três pilares:

- uma programação maciça de investimentos em infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos, etc), geração de energia e infraestrutura social (saneamento e habitação), com forte participação das Empresas Estatais e Bancos Públicos para dar suporte à continuidade e aprofundamento das políticas inclusivas – essenciais à expansão do mercado interno – e criar externalidades para a expansão da capacidade produtiva nacional e a elevação da produtividade sistêmica da economia;

- um conjunto de incentivos tributários (exonerações fiscais a setores e bens específicos) e financeiros (expansão e redução do custo do crédito para investimento) ao setor privado, complementado por arranjos institucionais voltados para a consolidação do marco regulatório em segmentos chave da economia; e

- um arranjo de compromissos de políticas fiscal e monetária até 2010, incluindo a redução da taxa básica de juros, para viabilizar o financiamento do programa de investimento público (via, entre outras coisas, redução do superávit primário, em um cenário de evolução positiva das finanças públicas) e tornar consistente macroeconomicamente o programa de crescimento, o dispêndio público e a estabilização de preços.

O PAC prevê a aplicação de um total de R\$ 1,14 trilhão, incluindo investimentos públicos e privados, distribuídos em três eixos principais: R\$ 132 bilhões em logística, R\$ 759 bilhões em energia, e R\$ 257 bilhões em infraestrutura social e urbana. A previsão original, de aplicação de R\$ 503,9 bilhões até 2010, foi ampliada, em função da crise internacional, para R\$ 638 bilhões. De 2007 a 2009, foram executados R\$ 403,8 bilhões, equivalentes a 63,3% desse total.

Gráfico 89 - Execução Orçamentária do PAC – 2007-2009

Fonte: Presidência da República - PAC - Balanço de três anos, Fevereiro de 2010

Os grandes projetos de infraestrutura incluídos no PAC produzirão um impacto expressivo na matriz econômica e territorial do país. Embora os efeitos da crise – com a redução do comércio internacional e a retração da taxa de crescimento da economia em 2009 – e outros fatores relacionados à capacidade institucional de operacionalização das medidas propostas possam produzir atrasos no cumprimento de algumas das metas do programa, os avanços já logrados são significativos. No petróleo, a produção média anual, que em 2006 era da ordem de 1,75 milhão bpd, tinha como meta a elevação para 2,37 milhões bpd, em 2010, um aumento de mais de 35%. No caso do gás natural, o impacto da crise foi mais severo. A média diária de 2009, de 50,98 milhões de m³, foi inferior a de 2008 (52,26 milhões de m³) e ficou bastante distante dos 88,0 milhões m³ propostos inicialmente pelo PAC. Em matéria de energia elétrica, o aumento previsto na capacidade de geração com os robustos investimentos programados, inclusive para depois de 2010, é da ordem de 40,0%. São previstos também aumentos substanciais na área de biocombustíveis, em que, como se verá mais adiante, o país já realizou avanços significativos.

Na área de logística estão sendo implementados projetos estratégicos para a articulação e integração do território e para a redução dos desequilíbrios regionais. Esses são, entre outros, o caso da Nova Transnordestina; da Ferrovia Norte-Sul; da pavimentação da BR 163 completando a ligação Cuiabá (MT)/Santarém (PA); a duplicação de vários trechos da BR 116,

que se estende de Fortaleza (CE) até Jaguarão (RS); a adequação e restauração da capacidade da BR 101, com a duplicação dos trechos compreendidos entre Palhoça (SC) e Osório (RS) e entre Natal (RN) e Palmares (PE); a conclusão das eclusas de Tucuruí; a dragagem das hidrovias Paraná/Paraguai e do São Francisco; e a dragagem dos portos de Santos, de Itaguaí e do Rio de Janeiro. A redução das assimetrias no desenvolvimento regional foi uma das preocupações centrais incorporadas ao PAC e ao desenho dos seus grandes projetos estruturantes. Nessa perspectiva se enquadram também os projetos de Fortalecimento do Polo Industrial de Manaus, de Transposição do Rio São Francisco e a construção de estaleiros e refinarias no Nordeste, além das ferrovias Transnordestina e Norte-Sul.

Em resumo, o conjunto de investimentos programado para essas áreas prevê a construção, adequação, duplicação e recuperação de 45 mil quilômetros de estradas e 2.518 quilômetros de ferrovias; ampliação e melhoria de 12 portos e 20 aeroportos; geração de mais de 12.386 MW de energia elétrica e construção de 13.826 quilômetros de linhas de transmissão; instalação de quatro novas unidades de refino ou petroquímica; construção de 4.526 quilômetros de gasodutos; e instalação de 46 novas usinas de produção de biodiesel e de 77 usinas de etanol. Adicionalmente, os investimentos em infraestrutura urbana trarão como resultado água e coleta de esgoto para 22,5 milhões de domicílios, infraestrutura hídrica para 23,8 milhões de pessoas, além de garantir a ampliação e a conclusão de metrô em quatro cidades.

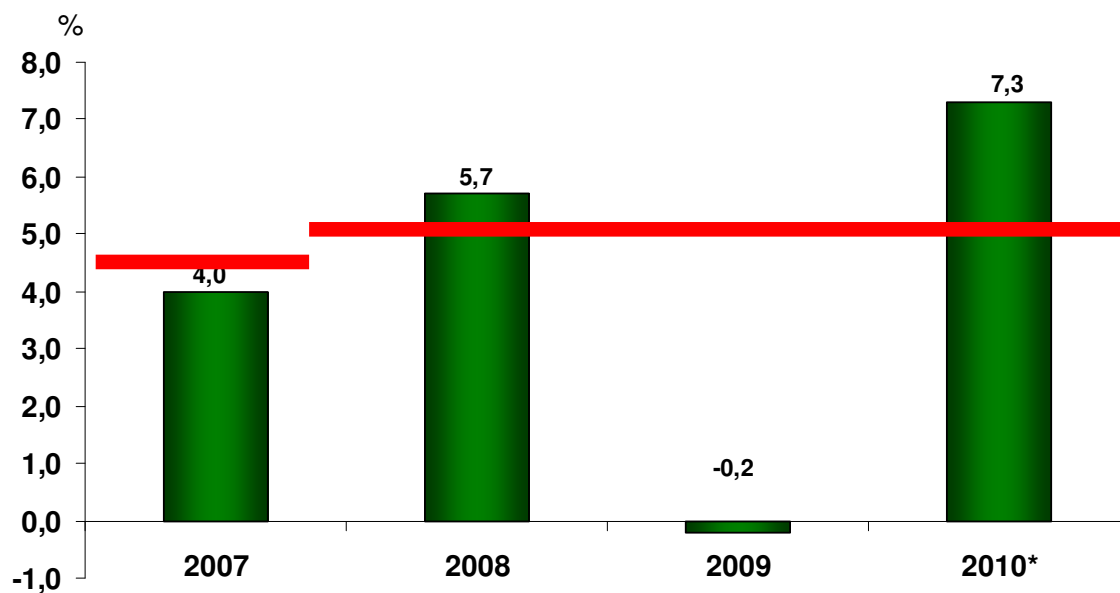
Até dezembro de 2009, foram concluídas 40,3% das ações programadas, equivalentes a R\$ 256,9 bilhões. Os investimentos realizados incluem R\$ 40,5 bilhões em logística, R\$ 72,4 bilhões em energia e R\$ 144,0 bilhões nas áreas Social e Urbana, sendo que parte importante dos recursos destinado a este item refere-se a financiamentos habitacionais concedidos a pessoas físicas.

Tabela 13 - PAC - Ações Concluídas em Áreas Seleccionadas

Ações	Total até 2010 R\$ bilhões	Total Concluído R\$ bilhões	% do total
Logística, Energia e Social e Urbano	429,8	118,7	27,6
Habitação e Saneamento	208,2	138,2	66,4
Total	638,0	256,9	40,3

Fonte: PAC - Balanço dos três anos.

Por último, a evolução recente do PIB sugere que as metas de crescimento do PAC (4,5%, em 2007, e 5,0%, no triênio 2008/10) estão dentro das possibilidades reais da economia brasileira. A desaceleração registrada em 2009 reduziu a 3,8% a taxa média de crescimento do período 2007/10, mas o desempenho na fase anterior à crise e a vitalidade demonstrada no processo de retomada revelam que o potencial de expansão da economia pode até superar aquelas metas em um futuro próximo.

Gráfico 90 - Taxa de Crescimento do PIB – 2007/2010

* projeção
Fontes: PAC / IBGE

Em março de 2010, o governo lançou a segunda fase do Programa, o PAC 2, composto por investimentos em infraestrutura articulados em seis eixos – consolidação e ampliação da rede logística (Transportes), desenvolvimento das descobertas do Pré-Sal e garantia

de suprimento energético a partir de fontes renováveis e limpas (Energia), redução do déficit habitacional (Minha Casa, Minha Vida), aumento da cobertura de serviços básicos nos bairros populares (Comunidade Cidadã), universalização do acesso à água e à energia elétrica (Água e Luz para Todos), e saneamento, prevenção de riscos e mobilidade urbana (Cidade Melhor) –, envolvendo recursos da ordem de R\$ 958,9 bilhões, no período 2011/2014. A distribuição desses investimentos, que complementam e ampliam as ações e programas desenvolvidos na primeira fase do PAC, é a seguinte:

Tabela 14 - PAC – Previsão Preliminar de Investimentos (R\$ bilhões)

EIXOS	2011-2014	PÓS 2014	TOTAL
PAC CIDADE MELHOR	57,1	-	57,1
PAC COMUNIDADE CIDADÃ	23,0	-	23,0
PAC MINHA CASA, MINHA VIDA	278,2	-	278,2
PAC ÁGUA E LUZ PARA TODOS	30,6	-	30,6
PAC TRANSPORTES	104,5	4,5	109,0
PAC ENERGIA	465,5	627,1	1.092,6
TOTAL	958,9	631,6	1.590,5

Fonte: PAC 2 - Previsão

Depois de 2014, serão mais R\$ 631,6 bilhões, concentrados fundamentalmente no PAC Energia (R\$ 627,1 bilhões). Então, a somatória dos investimentos previstos indica recursos superiores a R\$ 1,5 trilhão, sendo aproximadamente 2/3 na área de energia, estratégica para a sustentação do crescimento e abandonada nas duas décadas perdidas.

Apesar desses consideráveis aumentos, o patamar de investimentos do Brasil está ainda muito aquém do necessário para superar as defasagens existentes na infraestrutura logística e sustentar taxas de crescimento elevadas no médio e longo prazos. Embora se tenha avançado bastante na área de energia, que está bem melhor equacionada depois do apagão de 2001, existem estrangulamentos em vários segmentos – aeroportos, sistema ferroviário, rede rodoviária, portos – que encarecem o transporte e a manipulação de cargas e requerem ações ainda mais incisivas visando a elevação da competitividade sistêmica da economia.¹⁴⁴ Também em relação à

¹⁴⁴ O peso excessivo do segmento rodoviário na matriz de transporte eleva os custos e reduz a competitividade da produção nacional. Em realidade, a economicidade dos modais de transporte varia com a distância: até 150 km, a rodovia é a alternativa

mobilidade urbana existem graves deficiências, que exigirão uma forte expansão dos investimentos para elevar o padrão de bem-estar social e contribuir ao aumento da eficiência econômica. Tudo isso significa um monumental desafio em termos de alavancagem dos investimentos públicos e privados.

PARTE III - CENTRALIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS E NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL

Como vimos na primeira parte desta tese, a questão social, compreendida como o fenômeno da reprodução da pobreza e das desigualdades sociais, constitui um dos traços históricos do subdesenvolvimento brasileiro, fato muito bem observado por Celso Furtado. Não por acaso, o enfrentamento da questão social ocupou o centro do debate público que marcou a vida política do país, no início da década de 1960.

O que estava em jogo naquele momento crucial eram dois caminhos para a construção de uma sociedade urbana de massas. Tratava-se da opção entre erigir um capitalismo domesticado pelos valores modernos da igualdade social e da participação política democrática ou acentuar os traços plutocráticos e autoritários de nosso capitalismo tardio, caminho que acabou por prevalecer com o golpe de 1964¹⁴⁵.

Sob o regime militar, impôs-se um padrão de desenvolvimento excludente, caracterizado por altas taxas de crescimento econômico, concentração de renda, repressão política e peculiar mobilidade social. Houve, na verdade, um processo de “modernização conservadora”¹⁴⁶ que implicou uma nova articulação entre o Estado e o setor privado, com o predomínio dos interesses dos grandes oligopólios, o florescimento do circuito de valorização financeira, um novo ciclo de abertura aos capitais estrangeiros, a expansão do setor produtivo estatal e a redução da participação dos salários na renda nacional.

Prevaleceu, de fato, um capitalismo selvagem, mas muito dinâmico. Pelo menos até o final dos anos 70, elevadas taxas de crescimento permitiram a incorporação de milhares de brasileiros à atividade econômica e ao mercado de trabalho, ainda que sob uma economia de baixos salários, alimentando assim uma mobilidade social ascendente e o acesso de parcela dos trabalhadores ao consumo de bens e serviços, ao mesmo tempo em que se reduziram drasticamente os espaços de representação de interesses e participação política.

¹⁴⁵ Cf. MELLO, João Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando. “Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna”. In: SCHARCZ, Lílían. *História da Vida Privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

¹⁴⁶ Cf. TAVARES, Maria da Conceição e ASSIS, José Carlos de. *O Grande Salto para o Caos – a economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1985.

Na visão do regime militar, como ficaria claro no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), lançado em 1974, a “aceleração do desenvolvimento social” teria que assegurar o “aumento substancial de renda real para todas as classes”, que deveriam ser “amplamente atendidas no processo de expansão, pela ampla abertura de oportunidades, econômicas e sociais”¹⁴⁷. Acreditava-se que isso seria alcançado tão somente com altas taxas de crescimento econômico, sem uma política ativa de distribuição de renda e sem que os trabalhadores fossem reconhecidos como sujeitos políticos¹⁴⁸.

Apesar do acelerado crescimento econômico que proporcionou, esse padrão de desenvolvimento não eliminou a pobreza, levando, ao contrário, a uma maior concentração de renda, riqueza e poder. Após meio século de industrialização e passada a euforia do “milagre brasileiro”, a pobreza absoluta havia se tornado imensa, a repressão política dava claros sinais de esgotamento e a concentração de renda, que aumentara significativamente entre 1960 e 1980, situava o Brasil entre os países de maior desigualdade do mundo¹⁴⁹.

A partir do final da década de 1970, diante do agravamento da crise econômica e social – como desdobramento da crise da dívida externa – e da crise política do regime militar – que suscitou a estratégia de “abertura lenta, gradual e segura” –, novos atores sociais passaram a ter papel decisivo na redemocratização do país. Esses atores expressavam, sobretudo, o surgimento dos movimentos sociais ligados às lutas por educação, saúde, moradia e redução do custo de vida; a renovação do sindicalismo, que desembocaria na criação das centrais sindicais; e a constituição de um novo espectro de partidos políticos. Tais acontecimentos conferiram nova amplitude política a demandas que vinham sendo reprimidas por mais de uma década.

Nesse contexto, as forças políticas que participaram da luta pela redemocratização procuraram restabelecer os vínculos entre crescimento econômico, distribuição de renda e justiça social. Desde o final da década de 1970, foi se intensificando o debate sobre as alternativas de desenvolvimento do país. E, no cenário delineado a partir da “crise da dívida”, vislumbraram-se novas diretrizes de política econômica que acentuavam a importância da retomada do crescimento sustentado e a simultânea incorporação de uma agenda social.

¹⁴⁷ Brasil. *Plano Nacional de Desenvolvimento II (1975-1979)*.

¹⁴⁸ LESSA, Carlos. “A distribuição de renda e a questão social como auto-solucionáveis pela estratégia” In: *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976 – sonho e fracasso*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998a. pp. 51-58.

¹⁴⁹ Cf. HENRIQUE, Wilnês. *Capitalismo Selvagem: um estudo sobre a desigualdade no Brasil*. (Tese de Doutorado) Campinas: IE/UNICAMP, 1999.

Pela gravidade dos problemas sociais que se avolumaram no início da década de 1980, tratava-se de uma agenda bastante extensa. Ela abarcava temas como política salarial e crescimento do emprego; regulação das condições de contratação, uso e remuneração da força de trabalho; universalização da educação, saúde, previdência e assistência social; reforma agrária e reforma urbana; habitação popular, saneamento básico e transporte coletivo; proteção às crianças, adolescentes e idosos, entre outros.

Tal agenda influenciou decisivamente a elaboração da Constituição de 1988, sobretudo a dos capítulos relativos aos direitos sociais e à ordem social, e pautou as iniciativas de políticas sociais da segunda metade da década de 1980, movidas pela preocupação com o resgate da dívida social¹⁵⁰. Mas o agravamento da crise econômica, o descontrole da inflação, a instabilidade política e a desestruturação do Estado não apenas frearam a imediata concretização dos avanços sociais expressos no novo texto constitucional, como levaram a um aumento dos problemas sociais.

Em resposta a essa crise, teve lugar uma tardia mas agressiva ofensiva neoliberal. Inaugurada pelo governo Collor e intensificada pelo governo FHC, tal ofensiva traduziu-se em abertura comercial e financeira indiscriminada, privatização de empresas públicas estratégicas, internacionalização do sistema financeiro, redução drástica da capacidade de investimento e regulação econômica, sucateamento da infraestrutura e dos serviços sociais básicos, além da combinação perversa de altas taxas de juros com sobrevalorização cambial e ajuste fiscal.

A convergência desses vetores trouxe um alto custo para a população brasileira. Se, no curso da década de 1990, conseguiu-se frear o crônico processo inflacionário, tudo o mais que se alcançou foi uma precária estabilidade econômica, baixas taxas de crescimento, desemprego estrutural, flexibilização das relações de trabalho, liquidação de boa parte do patrimônio público, desnacionalização e desorganização de diversas cadeias produtivas, e aprofundamento das desigualdades sociais¹⁵¹.

Mal havia sido compreendido o significado histórico da nova Constituição Federal, o novo sistema de proteção social, cuja efetividade dependia em larga medida de regulamentação, começaria a se fragilizar em virtude desse quadro econômico e político, da ausência ou timidez

¹⁵⁰ Sobre a reestruturação da política social nos anos 80, ver FAGNANI, Eduardo. “A política social da Nova República: impasse na viabilização das reformas estruturais”. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.) *A política econômica do Cruzado*. São Paulo: Bienal, 1987.

¹⁵¹ Cf. TAVARES, Laura. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América latina*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999. Outro trabalho importante sobre o agravamento da questão social é LESSA, Carlos ET al. *Pobreza e política social: a exclusão nos anos 90*. São Paulo: Praga 3, 1998.

das medidas adotadas para sua concretização e dos ataques a direitos sociais e trabalhistas, que passaram a ser vistos como fatores comprometedores do equilíbrio fiscal e inibidores da competitividade econômica¹⁵².

Com o advento do governo Lula, subverteu-se essa lógica. Ele barrou a ofensiva neoliberal, retomou o processo de consolidação dos direitos sociais e operou uma inflexão na trajetória da economia brasileira ao promover mudanças no padrão histórico de desenvolvimento do país, em direção a um Novo Desenvolvimentismo. Em que pesem as diferenças de ênfase que pautaram a condução da política econômica nos dois mandatos presidenciais, pela primeira vez em nossa história houve a clara determinação de se conjugar estabilidade econômica com crescimento acelerado, distribuição de renda, inclusão social e promoção da cidadania.

A decisão de eleger o social como um dos eixos estruturadores do desenvolvimento econômico conferiu enorme importância às políticas públicas voltadas ao enfrentamento das desigualdades, à inclusão social e à ampliação de direitos. Ao mesmo tempo em que se investiu na consolidação da estabilidade econômica, tratou-se de criar as condições para acelerar o crescimento e elevar o emprego formal, aumentar os salários e distribuir renda, expandir e democratizar o acesso ao crédito, inclusive para a população de baixa renda, fomentar o empreendedorismo e as alternativas de geração de renda, reduzir a pobreza e as disparidades regionais, e ampliar os canais institucionais de participação social.

Essa escolha estratégica foi determinante tanto para a bem-sucedida trajetória de crescimento econômico com distribuição de renda e justiça social quanto para a rápida recuperação do país diante da crise econômica e financeira internacional, que eclodiu no final de 2008. Ela possibilitou a incorporação de milhões de brasileiros ao mercado de consumo de massa, a melhoria das condições de vida e trabalho e a expansão das políticas sociais, sem a temida volta da inflação ou o descontrole do gasto público, situação que se manteve até mesmo no auge da crise internacional. Como já vimos, dinamismo do mercado interno de consumo de massa, reforçado na crise por uma política anticíclica, permitiu que o Brasil fosse um dos últimos países a sofrer seus efeitos e um dos primeiros a superá-la.

Assim, provou-se na prática que era possível retomar a trajetória de construção nacional, bruscamente interrompida a partir da década de 1980, com a progressiva superação de um padrão de desenvolvimento excludente e concentrador de renda; o abandono da lógica – que parecia

¹⁵² Cf. NETTO, José Paulo. “FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras” in: LESBAUPIN, Ivo (Org.) *O desmonte da Nação* – balanço do governo FHC. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

inexorável – de subordinação da economia do país à dinâmica econômica e financeira global; a recuperação da capacidade de planejamento e gestão pública; e a promoção do bem-estar e da cidadania, compreendida em sua plenitude, como expressão de direitos civis, políticos e sociais.

No âmbito das políticas sociais, um dos elementos definidores do social como um dos eixos estruturantes do desenvolvimento econômico, prevaleceu uma concepção republicana no desenho e na implementação das ações do governo federal. Isso se traduziu no aperfeiçoamento institucional da cooperação e compartilhamento de responsabilidades com os demais entes da Federação; no fortalecimento dos mecanismos de transparência e controle social; na adoção de instrumentos de monitoramento e avaliação dos principais programas sociais; e na articulação pelo território nacional das atribuições de diversos órgãos da administração pública e dos diferentes níveis de governo.

Também houve um esforço para superar a fragmentação e sobreposição de planos e programas sociais e a consequente dispersão de recursos técnicos e orçamentários, problemas anteriores à formação do governo Lula que foram mitigados, mas não completamente resolvidos, por meio da articulação gerencial e da integração de alguns programas. Diante da extensão, complexidade e dimensão continental das demandas sociais, ampliou-se a escala dos programas mais exitosos e foram promovidas políticas para segmentos populacionais historicamente marginalizados ou mal-atendidos, como jovens, mulheres, idosos, negros, indígenas, minorias sexuais e étnicas. Com isso, buscou-se elevar o grau de eficiência e efetividade das ações do governo federal.

Essas orientações deram a tônica de inúmeras iniciativas, que ora envolveram o aprimoramento de ações inauguradas por governos anteriores, ora redundaram na criação de novos programas e políticas. No caso dos programas sociais e das políticas de renda, algumas ações ganharam destaque pelo seu alcance ou caráter inovador, como o Bolsa Família e a política de valorização do salário mínimo, muito embora, como já assinalamos, aquele primeiro programa tenha passado por uma fase inicial de tímida afirmação e de construção de um foco consistente. A elas se somaram inúmeras outras, nas áreas de educação, saúde, previdência e assistência social, bem como nas áreas de habitação, saneamento, cultura e meio ambiente, que, a rigor, transcendem o campo das políticas sociais. Vistas em conjunto, essas políticas públicas conferiram centralidade ao social na conformação do Novo Desenvolvimentismo gestado pelo governo Lula.

Se a aceleração do crescimento econômico e o consequente aumento de receita tributária criaram condições favoráveis para a implementação dessas políticas públicas, sem comprometer o equilíbrio fiscal, a expansão do gasto social¹⁵³ atuou como mais um fator de dinamismo econômico, inclusive no momento decisivo de enfrentamento da crise internacional, dada a importância dos complexos industriais e de serviços de diversas áreas sociais, de seu impacto direto e indireto na geração de emprego e renda, de sua participação expressiva nas compras governamentais, do grande volume de recursos liberados para o consumo com as transferências diretas de renda, por meio de benefícios monetários, e a elevação do valor real do salário mínimo e dos pisos salariais.

Na área de **Educação** avançou-se, sobretudo, na universalização e melhoria da qualidade da educação básica, em particular no ciclo fundamental, na democratização do acesso à educação superior – por meio da expansão da rede de instituições federais e do Programa Universidade para Todos (ProUni) – e na educação técnica e profissional, com o aumento histórico da rede de escolas técnicas federais. Houve, ainda, a estruturação das carreiras e valorização dos profissionais da educação, o aperfeiçoamento dos sistemas de avaliação do ensino, e o reforço institucional da cooperação entre os entes da Federação para a gestão da política educacional e das redes públicas de ensino.

Do extenso rol de ações colocadas em prática, entre 2003 e 2010, merece destaque a criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que elevou de forma significativa o volume de recursos orçamentários e abarcou todos os níveis e modalidades de educação básica, da pré-escola ao ensino médio. O FUNDEB passou ainda a fomentar a implantação do ensino de tempo integral e da educação infantil; custear novos programas de melhoria da qualidade da educação e de gestão das redes de ensino; e ampliar as exigências da União para o repasse de verbas a estados e municípios.

Outra iniciativa de grande impacto foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que, mais do que suprir as limitações operacionais do antigo Plano Nacional de Educação (PNE), enfatizou o papel da política educacional no processo de desenvolvimento econômico e na redução das desigualdades sociais. O PDE fortaleceu as conexões entre todos os níveis e

¹⁵³ Ainda não estão consolidados os dados relativos ao gasto social total correspondente ao período de 2003 a 2010. Mesmo assim, os dados disponíveis, apresentados ao longo dos próximos capítulos, não deixam dúvidas quanto ao progressivo aumento dos gastos sociais como proporção do PIB. Apesar de não ter havido um comportamento linear, o gasto federal aumentou de forma sistemática nas áreas de educação, saúde, previdência, assistência e trabalho. Houve também uma reversão na tendência de retração dos investimentos em saneamento básico, a partir de 2008, e um aumento expressivo dos investimentos em habitação, com base em recursos orçamentários e extra-orçamentários, além de um pequeno aumento no orçamento da cultura.

modalidades de ensino, instituiu novos instrumentos de transparência, responsabilização e participação social, e definiu critérios para implementação dos programas no território nacional. Além disso, estabeleceu as bases do pacto de gestão entre níveis de governo e comunidades escolares para uma educação básica de qualidade para todos, o que se traduziu no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Apesar disso, a educação continua a ser um dos principais gargalos do desenvolvimento nacional. Aos problemas acumulados ao longo de décadas de descaso e má condução da política educacional, tem se somado o desafio da incorporação das inovações tecnológicas e das novas bases para a produção e difusão de conhecimento. De um lado, persistem diversos problemas relativos à evasão, rendimento e desempenho escolar, em especial no ensino médio; ao déficit de formação dos docentes e técnicos da educação; às limitações do financiamento público e da gestão do sistema de ensino; e à proliferação de programas educacionais. De outro lado, ainda é tímido o alcance dos programas educacionais voltados à incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), consideradas imprescindíveis para a construção da sociedade do conhecimento e de um Novo Desenvolvimentismo no Brasil.

No caso da **Saúde** – que enfrenta um quadro sanitário complexo, associado à reprodução secular de profundas desigualdades regionais e sociais –, investiu-se basicamente na consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS), por meio de inúmeras iniciativas voltadas ao fortalecimento institucional do pacto de cooperação federativa; à valorização dos canais de participação e controle social; à regionalização como princípio estruturador do sistema público; à melhoria do financiamento e da gestão da saúde públicas; à articulação das políticas de promoção e vigilância sanitária, atenção à saúde básica e atenção especializada; e ao fortalecimento do complexo industrial da saúde.

Isso implicou, em primeiro lugar, o compromisso dos gestores do SUS, nos três níveis de governo, com o cumprimento de metas e com o contínuo monitoramento e avaliação das ações implementadas em cada região. Em segundo lugar, definiu-se um esforço nos três níveis de governo para melhorar as condições de financiamento da saúde pública, de forma a tornar mais efetivos os princípios constitucionais de universalidade, equidade, e integralidade que regem o SUS. Em terceiro lugar, foram estabelecidas, de forma clara, diretrizes e

responsabilidades para cada nível de governo, além de se estimular a transparência e o controle social por meio dos conselhos e conferências da saúde.

Mas também nessa área persistem diversos problemas. A par do esforço considerável para melhorar as condições de financiamento, organização, integração e qualidade dos serviços médico-hospitalares, oferecidos pelo SUS, continua gritante o problema do subfinanciamento, agravado com o fim da CPMF, e persistem os problemas de gestão de recursos, equipamentos e serviços. Boa parte da população enfrenta sérias dificuldades de acesso ao sistema de saúde ou se depara com um atendimento de baixa qualidade, principalmente quando isso envolve exames e procedimentos de média e alta complexidade. Há, ainda, a necessidade de redobrar os esforços relativos à qualificação dos profissionais da saúde, à desburocratização de rotinas e procedimentos administrativos, à melhoria da gestão, do atendimento e da qualidade dos serviços, e ao aumento expressivo dos recursos orçamentários destinados à saúde pública.

Na **Previdência e Assistência**, procurou-se expandir a cobertura social – em especial para os segmentos populacionais de baixa renda – e promover a inclusão previdenciária de pequenos empreendedores e trabalhadores com baixa capacidade contributiva, mas que desejam ter um seguro social. Outra prioridade foi a recomposição do valor dos benefícios, principalmente do piso previdenciário, que acompanhou a valorização do salário mínimo. Tais medidas fortaleceram o papel da previdência social como política de transferência renda, pelo seu impacto na vida de milhões de aposentados e pensionistas e pelo aumento da participação dos benefícios previdenciários e assistenciais na economia dos pequenos municípios. Isso contribuiu decisivamente para a redução da pobreza.

No âmbito da gestão do sistema previdenciário, promoveu-se uma reforma do Regime Próprio de Previdência Social, em busca da sustentabilidade e equidade entre os regimes previdenciários, público e privado. Também foram realizadas mudanças gerenciais no Regime Geral de Previdência Social, para a melhoria da gestão e do atendimento à população e a operacionalização das medidas de expansão da cobertura social. Além disso, foram adotados novos critérios de caracterização das doenças do trabalho – que deverão contribuir para a redução da ocorrência de acidentes e doenças ocupacionais – e procurou-se fortalecer a previdência complementar, com o aperfeiçoamento institucional de seus instrumentos de gestão e governança e o estímulo à expansão dos fundos de pensão.

Essas medidas – juntamente com a unificação dos órgãos das receitas previdenciária e fazendária, o histórico crescimento do emprego com carteira assinada e a crescente formalização de micro e pequenas empresas – tornaram possível, nos últimos anos, o aumento da arrecadação, a expansão do número de contribuintes e o relativo equilíbrio das contas da Previdência Social, em particular do Regime Geral Urbano, situação que deve se manter com o prolongamento do atual ciclo de crescimento sustentado e das vantagens advindas da janela demográfica que se abre para a próxima década, com a tendência ao aumento do número de pessoas em idade ativa, em comparação com o número de crianças e idosos inativos.

No entanto, continua pendente a regulamentação da reforma do Regime Próprio, sem a qual não tem efeito prático a adoção do teto de benefício do Regime Geral e a instituição de um sistema de previdência complementar para os servidores públicos. Da mesma forma, as medidas de inclusão previdenciária, como o Simples Nacional e o Microempreendedor Individual, demandam aperfeiçoamento para que se tornem mais efetivas. A previdência complementar privada, por sua vez, ainda está longe de realizar seu imenso potencial, como mecanismo de proteção social ou no financiamento do desenvolvimento. Por fim, é inegável a tendência ao envelhecimento da população, o que até 2050 deverá levar a uma inversão na pirâmide etária e exigirá novas mudanças na Previdência Social. O país conta, porém, com a possibilidade de uma transição gradual em que se garantam os direitos dos que já estão no sistema previdenciário e as expectativas das futuras gerações.

A **Habitação** e o **Saneamento Básico**, que tradicionalmente integram o rol das políticas urbanas, também ganharam enorme relevância social. A prioridade do governo federal passou a ser o atendimento às populações de baixa renda e às localidades carentes de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto, procurando assim contemplar reivindicações históricas dos movimentos de luta por moradia e reforma urbana. Tal ênfase exigiu a reorganização dos órgãos ministeriais responsáveis pela condução dessas políticas e foi acompanhada pela incorporação do conceito de desenvolvimento urbano integrado, que prevê a articulação das ações de política habitacional com as de infraestrutura, saneamento básico, mobilidade territorial e outras políticas sociais e ambientais.

No caso específico da política habitacional, houve um reordenamento institucional – que envolveu a definição da Política Nacional de Habitação e a organização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social –, foram ampliados os estímulos fiscais e creditícios para o setor

de construção civil e passou-se a recorrer ao subsídio governamental, em larga escala, para reduzir o déficit de habitações destinadas à população de baixa renda. Além da revisão e ampliação de programas preexistentes e da alteração dos critérios para subsídios com recursos do FGTS, foi criado o PAC Habitação, que aumentou os recursos para regularização fundiária e urbanização de favelas, e lançou-se o programa Minha Casa, Minha Vida, o mais amplo e inovador programa de habitação popular da história do país.

Já no caso do saneamento básico, o governo federal alavancou os investimentos públicos, que estavam praticamente interrompidos, procurou fortalecer o planejamento e a gestão dos programas, em parceria com estados e municípios, e buscou a integração com outras políticas públicas, principalmente nas áreas de saúde, meio ambiente e recursos hídricos, cujo principal instrumento é o PAC do Saneamento. Além disso, foi sancionada a Lei Nacional do Saneamento Básico, que definiu as bases do Plano Nacional de Saneamento Básico, peça fundamental no estabelecimento de metas regionais e nacionais para a universalização dos serviços de coleta e tratamento de esgoto, abastecimento de água, manejo de águas pluviais e manejo de resíduos sólidos. Também foi sancionada a lei que estabeleceu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que tem como objetivo básico incentivar a reciclagem de lixo e o correto manejo de produtos usados com alto potencial de contaminação.

Tanto na habitação como no saneamento, porém, os desafios ainda são imensos. O maior deles é resolver o déficit habitacional, que se reduziu nos últimos anos, mas que hoje é de aproximadamente 5,6 milhões de moradias, concentrando-se na população de baixa renda, sobretudo na faixa de renda de até 3 salários mínimos. Com efeito, apesar do grande empenho recente, o ritmo dos investimentos nessa área ainda é lento. E se é verdade que melhoraram os indicadores nacionais sobre as condições de saneamento básico, o provável cumprimento com relativa folga das metas estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, pela Organização das Nações Unidas, não esgota a agenda dessa área, que deverá demandar mais investimentos, melhor planejamento, maior cooperação entre os entes federados e mais agilidade na elaboração de projetos e execução de obras.

No que refere aos novos **Programas Sociais e Políticas de Renda**, houve, no primeiro caso, a implementação de políticas especificamente orientadas para o combate à pobreza e à exclusão social, com destaque para o Programa Bolsa Família, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) e o Programa Territórios da Cidadania. No segundo caso,

apostou-se basicamente em uma política de recuperação gradual do poder de compra do salário mínimo. O resultado dessas iniciativas variou muito, de acordo com o escopo e o estágio de execução de cada uma delas. Contudo, dada a dimensão da pobreza e das desigualdades de renda no país, algumas delas converteram-se em verdadeiras políticas de massa e tiveram grande impacto na distribuição de renda e na redução das desigualdades sociais, contribuindo para o dinamismo do mercado interno.

Esse foi o caso do Bolsa Família, reconhecido no país e no mundo como a experiência mais exitosa de combate à pobreza, que hoje atende cerca de 12,9 milhões de famílias. Ele se tornou um dos programas sociais de maior abrangência em número de beneficiários, atrás apenas das políticas de saúde, educação e previdência social, figurando ao lado desta como um dos mais importantes instrumentos de transferência direta de renda. O Bolsa Família ainda inovou ao combinar a transferência de renda com o acesso aos serviços básicos de educação, saúde e assistência social, e com outros programas para o desenvolvimento de alternativas de ocupação, geração de renda e elevação do bem-estar das famílias pobres.

A política de valorização do salário mínimo transformou-se em outro relevante instrumento de distribuição de renda, que abarca mais de 46 milhões de pessoas, entre assalariados, aposentados, pensionistas e beneficiários da assistência social. Essa política envolveu a definição de mecanismos para a recomposição gradativa do poder de compra do salário mínimo, atendendo a um importante preceito constitucional, e traçou um horizonte de maior previsibilidade, para os agentes públicos e privados, quanto aos percentuais de reajustes e seus prováveis impactos na economia do país. Para os trabalhadores, além de inegável conquista histórica, a garantia de aumento contínuo do valor real do salário mínimo tem contribuído para a recomposição dos pisos salariais e ampliado a renda disponível para o consumo de bens essenciais que compõem a cesta básica.

As políticas para os jovens não tiveram, porém, o mesmo sucesso. A articulação de diversos programas do governo federal, sob a forma do ProJovem Integrado, especialmente aqueles direcionados aos jovens de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social, não foi suficiente para superar a fragmentação de programas e a pluralidade de comandos gerenciais. Além disso, não se conseguiu aumentar significativamente a escala de atendimento desses programas frente à magnitude dos problemas e da diversidade de situações enfrentadas pela juventude brasileira, conforme origem social, nível de renda, gênero e raça.

Algo similar ocorreu com o Programa Territórios da Cidadania, voltado para a superação da pobreza nas áreas rurais, por meio da implementação de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Trata-se, no entanto, de iniciativa recente, inaugurada em 2008, que exige mais tempo para uma avaliação criteriosa de seu alcance social. De qualquer forma, esse programa também tem sido considerado inovador, pois se propõe a enfrentar o desafio histórico da coordenação intersetorial e da integração no território – com a participação de estados, municípios e entidades sociais – de um conjunto de políticas de inclusão social, apoio à atividade produtiva, montagem de infraestrutura básica e acesso à cidadania.

Nos próximos anos, deverá ganhar força o debate sobre a conveniência de elevar esses programas à condição de direitos sociais, o que implica sua institucionalização como política de Estado, de caráter estável e duradouro. Isso envolverá a questão da expansão da cobertura das transferências sociais, sob a forma de benefício monetário ou provisão de serviços; o estabelecimento em lei de mecanismos de correção periódica dos valores dos benefícios monetários; a melhor integração entre esses benefícios e a provisão de serviços nas diversas áreas sociais; a definição de uma linha oficial de pobreza de alcance nacional, mas que considere nossas disparidades regionais¹⁵⁴; e o aperfeiçoamento da rede de políticas para que os indivíduos e famílias atendidos possam transpor definitivamente a barreira da pobreza. No caso específico do salário mínimo, estará em pauta a definição dos critérios de reajuste para o período de 2012 a 2023, considerando os resultados e os impactos da sistemática até aqui adotada.

Cabe ainda observar a evolução da **Política Cultural**. Sob o governo Lula, ela começou a se firmar como o mais novo campo de disseminação de práticas de inclusão social, de geração de emprego e renda, de estímulo à diversidade cultural e de valorização da cidadania. Para além de sua importância na construção da identidade nacional, a cultura passou a integrar a agenda social do governo federal, a partir de 2008, e tem tido crescente importância para a economia do país, a promoção do bem-estar e a plena democratização do país no século XXI, apesar de ainda contar com um baixo volume de recursos orçamentários destinados à cultura. Com a recente aprovação do Plano Nacional da Cultura¹⁵⁵, pelo Congresso Nacional, criaram-se

¹⁵⁴ Os critérios atualmente adotados pelo programa Bolsa Família, estabelecidos no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), são o de renda familiar per capita de R\$ 140,00, por mês, para caracterizar situação de pobreza, e de R\$ 70,00, por mês, para caracterizar pobreza extrema. Hoje, cada pesquisador ou instituição define seu próprio critério para a linha de pobreza. No entanto, nenhum desses critérios, que obedecem diferentes metodologias, é aceito por todos para a avaliação dos resultados das políticas públicas de combate à pobreza.

¹⁵⁵ O Plano Nacional de Cultura foi aprovado, por unanimidade, em 09/11/2010, pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, seguindo para sanção presidencial, que deverá observar o prazo de 180 dias.

as condições para a institucionalização dos avanços obtidos nos últimos anos e para um planejamento de longo prazo na área cultural, como prevê a Constituição Federal¹⁵⁶.

Outra área normalmente ignorada pelos estudos sobre a questão social é a da **Política Ambiental**, que nos últimos anos passou a ser considerada de extrema importância para o bem-estar dos brasileiros e para as futuras gerações. O governo Lula, tendo clareza do caráter transversal dessa política, procurou incorporar a sustentabilidade ambiental no processo de construção das novas bases do desenvolvimento econômico e social, sobretudo no que diz respeito à questão das mudanças climáticas, à preservação ambiental, à biodiversidade e à utilização da água. Trata-se de uma agenda que deverá, cada vez mais, ganhar relevância no enfrentamento da questão social e que envolverá um intenso debate sobre o manejo de recursos naturais – renováveis e não-renováveis – a mudança na matriz energética e de transporte, e a redefinição das condições de produção e consumo de bens e serviços.

Por fim, vale a pena mencionar a Política de Segurança Pública¹⁵⁷, diante da banalização da violência urbana e de suas claras implicações sociais. Com o lançamento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), o governo federal aliou os esforços de prevenção e repressão ao crime com políticas de inclusão social. Isso tem exigido a articulação entre níveis de governo, forças de segurança e sociedade civil voltadas à pacificação de áreas com forte presença do crime organizado; algumas ações complementares nas áreas de educação, cultura, esportes e economia solidária; a atenção especial aos jovens de 15 a 24 anos de idade, mais expostos a situações de vulnerabilidade social; e a valorização e formação profissional das forças policiais. A consolidação da política de segurança pública é mais um desafio a ser enfrentado nos próximos anos.

Persistem, no entanto, alguns problemas comuns à formulação e gestão desse conjunto de políticas públicas. Eles se tornaram recorrentes nas últimas décadas, contribuindo para a dispersão de recursos técnico-orçamentários e para a redução do grau de eficiência e efetividade da proteção social, apesar dos avanços pontuais que mencionamos aqui. Tais problemas dizem respeito à premente necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos de coordenação e gestão intersetorial, com a superação definitiva da fragmentação e sobreposição de

¹⁵⁶ A Emenda Constitucional nº 48/2005 estabelece a obrigatoriedade da elaboração, por meio de projeto de lei, do Plano Nacional de Cultura, a cada período de 10 anos.

¹⁵⁷ Optamos por não tratar nesta tese da política de segurança pública. Para uma visão das iniciativas do governo Lula nesse âmbito, ver MERCADANTE, Aloizio. *Brasil, a construção retomada* (Rio de Janeiro: Editora Terceira Nome, 2010), parte I, item 1.6 – *A Parceria no Desafio da Segurança Pública*, pp. 58-60.

políticas e programas; à consolidação da parceria institucional e dos mecanismos de gestão compartilhada por União, estados e municípios; e à melhoria da articulação no plano territorial do processo de implementação de políticas setoriais, além da atenção especial às necessidades diferenciadas de cada segmento populacional e de cada região do país.

Os capítulos que compõem a terceira parte desta tese são dedicados à análise detalhada da evolução de cada uma dessas políticas públicas, durante o período de 2003 a 2010. Parte-se do exame das áreas de educação, saúde, previdência e assistência, que historicamente integram o núcleo duro das políticas sociais. A seguir são analisadas as políticas urbanas de habitação e de saneamento, as novas políticas de renda e de inclusão social, e, finalmente, as políticas cultural e ambiental, as mais recentes fronteiras no enfrentamento da questão social. Na avaliação de cada uma delas, foram considerados os contextos, diretrizes e metas estabelecidas, os principais programas e medidas adotadas, e os resultados parciais alcançados, de acordo com os dados divulgados até meados de 2010.

Ainda que os indicadores disponíveis, até esse momento, sejam insuficientes para uma análise mais sistemática do grau de eficiência e efetividade dessas políticas públicas, veremos como foram notáveis os avanços no que tange às políticas de distribuição de renda, inclusão social e promoção da cidadania. Desse esforço fazem parte a retomada do processo de consolidação do sistema de proteção social, consagrado pela Constituição Federal, e a incorporação simultânea das chamadas políticas de nova geração, arranjo por meio qual se procurou, nos últimos anos, conjugar os princípios da universalidade e da focalização para o enfrentamento do caráter heterogêneo de nossas desigualdades e diversidades ocupacionais, econômicas e sociais.

Nunca é demais lembrar que não se constituiu plenamente no país um Estado de Bem-Estar nos moldes dos países da União Europeia. O esforço para erigir algo semelhante no Brasil, a partir da Constituição de 1988, coincidiu, por ironia, com a tentativa conservadora, nem sempre bem-sucedida, de promover a reforma do Estado do Bem-Estar naqueles países. E se as conquistas sociais, expressas no novo texto constitucional, alargaram momentaneamente os horizontes de enfrentamento democrático da questão social, essa possibilidade histórica foi de novo bloqueada. Na década de 1990, sob hegemonia neoliberal abriu-se uma nova fase de privatização da rede de provisão de serviços e benefícios sociais e ganharam prioridade as

políticas seletivas de combate à pobreza, refluindo o esforço de consolidação do sistema de proteção social.

O que ocorreu, portanto, foi uma clara reorientação das bases de enfrentamento da questão social, por iniciativa daqueles governos que abraçaram o ideário neoliberal. Eles procuraram traçar uma nova perspectiva para as políticas sociais, fundada precisamente no estímulo aos programas focalizados de combate à pobreza no país, enquanto submeteram o gasto social a um rígido controle em nome do equilíbrio fiscal. Nesse mesmo movimento, seguiram as pressões por reformas em áreas cruciais do sistema de proteção social, como na educação, saúde e previdência social, em que aumentou significativa e desordenadamente a participação do setor privado¹⁵⁸.

A experiência recente mostra, no entanto, que o recurso à focalização não é uma panacéia, nem se presta apenas à adoção de “políticas pobres para os pobres”¹⁵⁹, em uma sociedade em regressão. Ele pode, se bem utilizado, integrar esforços mais abrangentes por mudanças estruturais da sociedade brasileira em um quadro de progresso material e de elevação dos padrões de bem-estar do país. Mesmo porque, se houver uma clara determinação política de combater a pobreza, a começar pela erradicação de suas formas mais extremas, a focalização nos pobres, pela sua magnitude social, obriga necessariamente à implementação de programas de massa, como é o caso do Bolsa Família.

Mas, para superar radicalmente as condições de reprodução da pobreza e das desigualdades sociais – considerando, sobretudo, a situação ainda precária de 28 milhões de pessoas que acabaram de sair da pobreza e a necessidade de retirar outros 21 milhões da mesma condição –, é urgente ampliar o alcance das políticas públicas que integram o esforço de construção do Novo Desenvolvimentismo no Brasil. Isso implica a consolidação da atual trajetória de redefinição das relações entre Estado, mercado e sociedade e das condições estruturais que estão moldando as bases da estabilidade com crescimento econômico, da expansão do consumo de massa, da distribuição mais equânime da renda, da institucionalização dos avanços sociais e da plena democratização da sociedade brasileira.

O sentido que o governo Lula imprimiu às políticas públicas voltadas para o social recoloca a possibilidade de que, na próxima década, venha a se consolidar no país, sob novas bases, um moderno sistema de proteção social. Isso exigiria fortalecer o papel estratégico das

¹⁵⁸ Cf. GIMENEZ, Denis Maracci. *Ordem liberal e a questão social no Brasil*. São Paulo: LTR, 2008.

¹⁵⁹ Como observa HIRSCHMANN, Albert. *L'Économie comme science morale et politique*. Paris: Seuil, 1984.

políticas de educação, saúde, previdência e assistência, bem como daquelas cujo escopo transcende o âmbito das políticas sociais – como habitação, saneamento, cultura e meio ambiente –, mas que têm grande impacto nas condições de vida de milhões de brasileiros. Isso também exigiria solucionar as restrições para que se possa realizar uma expansão ainda mais significativa do gasto social como proporção do PIB, considerando os atuais limites orçamentários ao investimento público no país.

Se até aqui essas políticas públicas contribuíram decisivamente para o crescimento econômico com distribuição de renda, inclusão social e promoção da cidadania, trata-se, agora, de reforçar seu caráter institucional, como políticas de Estado, e sua centralidade na construção do Novo Desenvolvimentismo no Brasil.

Capítulo 1 - Política Educacional e Democratização das Oportunidades

Apesar dos avanços observados nas últimas décadas, a educação continua a ser reconhecidamente um dos mais graves problemas do país, um sério gargalo para o desenvolvimento sustentado e para a elevação dos padrões de vida e cidadania da população brasileira. Isso se torna mais gritante quando nossas profundas desigualdades sociais e regionais são confrontadas com as características e desafios da sociedade do futuro, a chamada sociedade do conhecimento. Ao mesmo tempo em que lutamos para superar um atraso de raízes seculares, vivemos em uma época de intensas mudanças e em um mundo cada vez mais complexo que tem valorizado, crescentemente, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), bem como a produção e difusão de conhecimento como fatores de dinamismo econômico, social e cultural.

Nossa qualidade de ensino, quando comparada a de outros países, inclusive da América Latina, ainda apresenta deficiências inegáveis que se acumularam ao longo de décadas e que se refletem na persistência de problemas de acesso, qualidade de ensino, evasão escolar e baixos índices de rendimento, entre outros. No extenso rol de problemas que preocupam os formuladores e gestores da política educacional, destacam-se também o déficit de formação de docentes¹⁶⁰ e de pessoal técnico; a necessidade de ampliação do financiamento do ensino público, com a garantia de acompanhamento e controle da execução orçamentária; e a plena organização de um sistema articulado de ensino, de caráter nacional.

A Constituição de 1988, deu passos fundamentais para a superação desses problemas históricos ao instituir, pela primeira vez, a educação pública de qualidade como um direito de todos os cidadãos, independentemente de idade. Ela também previu a garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito, e a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio, além da garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade. Outro avanço foi a previsão da garantia de atendimento educacional especializado a pessoas deficientes e do acesso, no ensino fundamental, a programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. O texto constitucional definiu, ainda, as bases da organização e gestão da política educacional ao delimitar as competências de atuação dos diferentes níveis de governo, a gestão democrática do sistema de ensino, o

¹⁶⁰ Sobre a situação dos docentes no Brasil ver INEP. Ministério da Educação. *Estatísticas dos professores no Brasil*. Brasília: INEP, 2003.

monitoramento dos estudantes do ensino fundamental, a valorização do magistério e a elaboração do plano nacional de educação.

Já no final da década de 1980, delineou-se também o que mais tarde seria denominado educação básica, concepção que passou a abranger a educação infantil, fundamental e média e que viria a se tornar mais explícita com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, a chamada LDB¹⁶¹. Mas somente com o Plano Nacional de Educação (PNE) previsto na LDB e que seria aprovado apenas em 2001, passou-se a contar com um bom diagnóstico dos problemas educacionais, com metas para cada nível, etapa e modalidade de ensino, e com um conjunto de orientações sobre a atividade do magistério, o planejamento e a gestão educacional, esboçando-se então o conceito de sistema de ensino.

Foi sob o governo FHC, portanto, que teve início a implementação dessas diretrizes, não se podendo ignorar alguns avanços, como a prioridade ao ensino obrigatório, a expansão do número de matrículas no ensino fundamental, o estabelecimento da avaliação seriada e o aumento da escolaridade¹⁶². Apesar disso, prevaleceu uma concepção segmentada¹⁶³ e privatista do ensino, que acabou por comprometer em parte os resultados alcançados. A prioridade conferida ao ensino fundamental regular foi acompanhada por certa negligência no que se refere à qualidade da educação, à expansão do ensino médio, à educação de jovens e adultos e à educação profissional. Além disso, houve um crescimento desenfreado da rede privada de ensino superior, com a proliferação de faculdades e cursos de qualidade duvidosa.

A partir do governo Lula, porém, a democratização do acesso à educação de qualidade em todos os níveis e para todos os setores sociais tornou-se mais do que prioridade, havendo mudanças substanciais quanto à formulação e gestão da política educacional. Ela passou a ser realmente tratada como um sistema articulado, em que as diversas modalidades, etapas e níveis de ensino são estruturadas de forma integrada, da creche ao ensino superior. Além disso, o governo federal realizou um esforço considerável para fortalecer e ampliar os canais de participação social consagrados pela Constituição de 1988 e pela LDB¹⁶⁴. Vinte anos depois da promulgação da Constituição Federal, a educação brasileira teve reforçado o seu caráter de

¹⁶¹ Para maiores detalhes ver MALUF, M. M.. “Educação”. *Boletim de Conjuntura da Fundap*, São Paulo, Fundap, n. 21, 1996.

¹⁶² Sobre os avanços institucionais no governo FHC ver a detalhada exposição de FAGNANI, Eduardo, op.cit. pp. 523-535.

¹⁶³ As escolhas estratégicas do governo FHC no âmbito da política educacional refletiriam cinco “falsas oposições”: entre educação básica e superior; entre educação infantil e ensinos fundamental e médio; entre ensino médio e educação profissional; entre alfabetização e educação de jovens e adultos; e entre educação regular e educação especial. Cf. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Plano de desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: MEC, 2007. pp. 7-9.

¹⁶⁴ O auge Desse esforço, foi a realização, em março de 2010, da I Conferência Nacional de Educação (CONAE), precedida pela realização de Conferências Municipais e Estaduais de Educação, durante todo o ano de 2009.

política de Estado, cuja eficiência e efetividade, nos próximos anos, dependerão em grande medida da continuidade das ações em curso nos três níveis de governo.

1.1. O Financiamento da Educação

Na década de 1990, o principal instrumento da política educacional, com viés burocratizante e centralizador, foi o Plano de Trabalho Anual (PTA), que estabelecia os critérios de repasse de recursos da União para os demais entes da Federação e instituições privadas¹⁶⁵. Criado pelo governo Fernando Collor, ele foi mantido até o início do governo FHC, quando foram adotados novos mecanismos de financiamento público que privilegiavam o repasse de recursos diretamente para os responsáveis pela execução das políticas educacionais. Houve assim, entre 1995 a 2002, um processo embrionário de descentralização do financiamento, associado a uma opção estratégica pela segmentação e focalização da política educacional. Foi essa concepção que pautou a criação, em 1996, do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)¹⁶⁶.

Ao criar o FUNDEF, para o financiamento exclusivo do ensino fundamental regular, de 7 a 14 anos de idade, o governo FHC relegou a um plano secundário os demais níveis e modalidades de ensino, como a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos, o que à época suscitou severas críticas por parte considerável dos formuladores, gestores e profissionais da educação. A mesma lei que criou o FUNDEF também alterou significativamente o texto constitucional ao suprimir o princípio da obrigatoriedade para os demais níveis de educação para além do ensino fundamental regular, substituindo esse princípio pelo da universalização, no caso do ensino médio gratuito, e limitando a obrigatoriedade do ensino fundamental gratuito apenas para aqueles que nele ingressassem em idade apropriada.

Em que pesem essas limitações, o FUNDEF cumpriu a finalidade imediata de estabelecer um gasto mínimo por aluno, fixar um percentual de 60% destinado à remuneração dos profissionais do magistério¹⁶⁷ e adotar novos critérios e mecanismos de repasse de recursos. Ele

¹⁶⁵ O PTA constituía-se no principal instrumento para as transferências negociadas com as demais esferas de governo e de assistência financeira a órgãos federais e instituições não-governamentais, buscando o desenvolvimento de projetos e programas educacionais, segundo prioridades definidas anualmente pelo Ministério da Educação.

¹⁶⁶ Emenda Constitucional nº 14/1996.

¹⁶⁷ No final de 1998, os professores, por meio de seus movimentos organizados, já manifestavam suas frustrações quanto às expectativas de valorização profissional, uma vez que as medidas de reajustes salariais foram modestas, a não ser nos municípios com média salarial muito aquém da média nacional. A maior parte dos reajustes foi concedida sob a forma de abono, para evitar a

foi importante, sobretudo, para o aumento do número de matrículas no ensino fundamental e para a formação e valorização de professores em boa parte dos municípios brasileiros, dada a exigência de que as secretarias municipais de educação elaborassem planos de cargos e salários, como condição para o recebimento dos recursos distribuídos pela União. O FUNDEF também reforçou a necessidade de que os entes da Federação cumprissem suas obrigações constitucionais quanto à destinação de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental.

No governo Lula, esse modelo de financiamento da política educacional seria superado pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)¹⁶⁸. O novo fundo, criado em 2006, estendeu a destinação dos recursos para os demais níveis e modalidades da educação básica, em sintonia com a reivindicação dos próprios educadores e com uma visão sistêmica da educação, o que reabriu o caminho para a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade nas áreas de educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos. O FUNDEB ampliou ainda as exigências para o repasse de verbas, com relação aos planos de carreira do magistério e a implantação de conselhos de fiscalização da aplicação dos recursos do Fundo.

Se o FUNDEF já havia incorporado o conceito de educação infantil, em substituição à pré-escola, o FUNDEB deu um passo à frente ao prever a inclusão da creche como parte da educação infantil. O governo federal também regulamentou a extensão do ensino fundamental para um ciclo de nove anos¹⁶⁹, previsto na LDB, desde 1996, e no PNE, desde 2001, mas que não havia saído do papel. Além disso, valorizou o ensino em tempo integral e apoiou a Emenda Constitucional nº 53/2006, que prevê a obrigatoriedade do ensino dos 4 aos 17 anos de idade, ou seja, da educação infantil ao ensino médio. No caso do ensino médio, de forma progressiva, sujeita à regulamentação específica. Enfim, ampliou-se substancialmente o compromisso da União com a educação básica.

Refletindo essa mudança, o FUNDEB incorporou três importantes inovações:

“...1) a diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas não se dá apenas por etapa e modalidade da educação básica, mas também pela extensão do turno: a escola de tempo integral recebe 25% a mais por aluno matriculado; 2) a creche conveniada foi contemplada para efeito de repartição dos recursos do Fundo; 3) a atenção à educação infantil é complementada pelo ProInfância,

constituição de um piso salarial, com impacto na carreira e características de irredutibilidade.

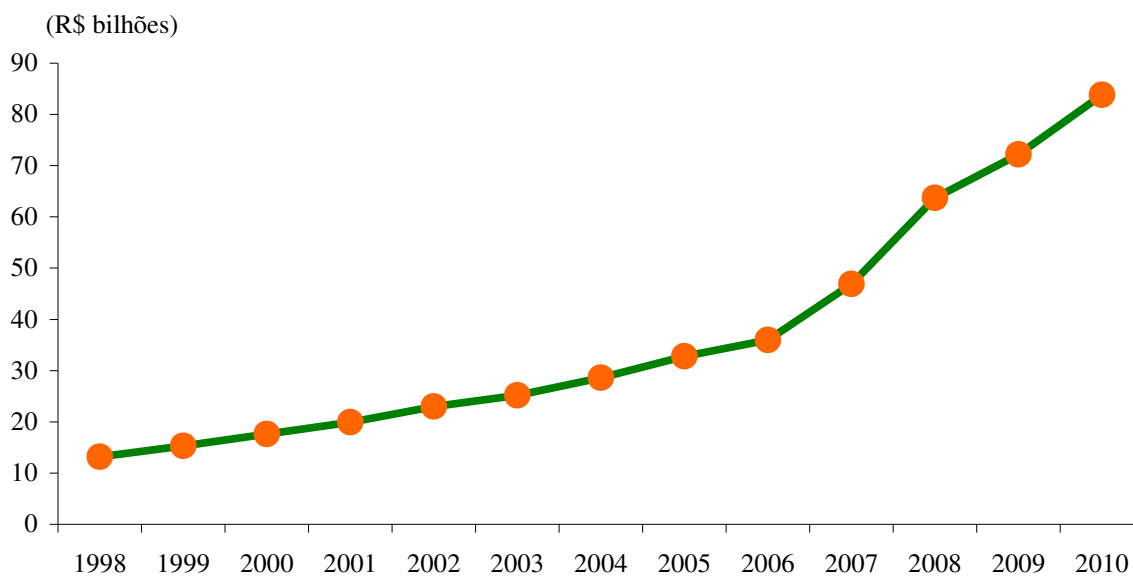
¹⁶⁸ O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007.

¹⁶⁹ A ampliação de 8 para 9 anos de ensino fundamental foi instituída pela Lei nº 11.274/2006.

programa que financia a expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública.”(MEC, 2007:18).

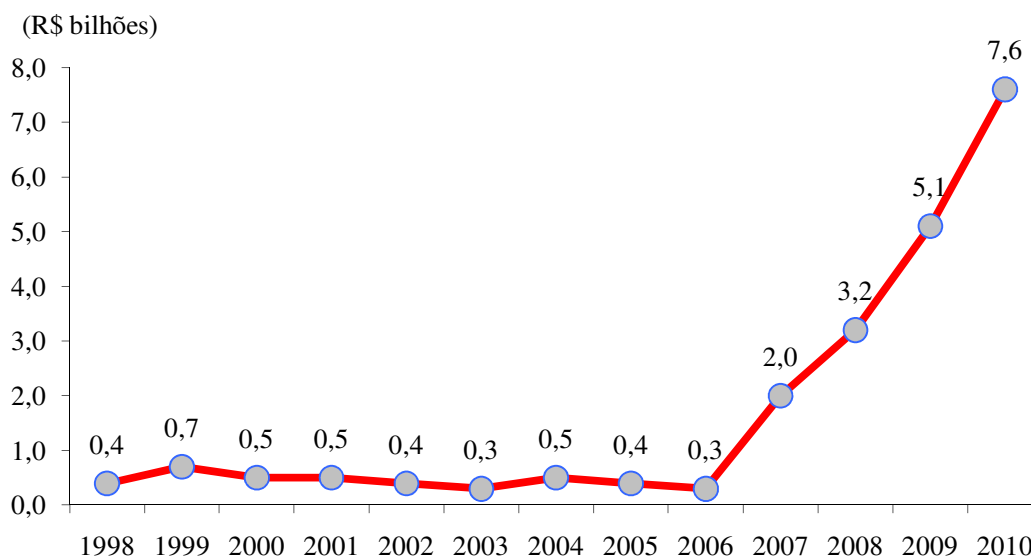
Desde o início da vigência do FUNDEB, o total de recursos destinados à educação básica passou de R\$ 36,0 bilhões, em 2007, para R\$ 83,8 bilhões, em 2010, em valores correntes. A participação da União no total de recursos, por sua vez, passou de R\$ 2,0 bilhões para R\$ 7,6 bilhões, no mesmo período. Se considerarmos os recursos públicos destinados desde a época do FUNDEF, o total de recursos mais do que dobrou, entre 2002 e 2010, enquanto que a complementação da União aumentou mais de dez vezes.

**Gráfico 91 - Totais de Recursos do Fundeb
Valores Correntes**



Fonte: Sinopse - Ministério da Educação

**Gráfico 92 - Complementação da União
Valores Correntes**



Fonte: Sinopse - Ministério da Educação

Também cresceram expressivamente os recursos do Fundo Nacional de Educação (FNDE), destinados aos estados, municípios, Distrito Federal e organizações não-governamentais para atendimento às escolas públicas de educação básica. De 2003 a 2010, o orçamento do Fundo quase quadruplicou, passando de aproximadamente R\$ 6,3 bilhões para R\$ 25,2 bilhões, respectivamente. Tal expansão deveu-se, em grande medida, ao aumento da arrecadação bruta do Salário-Educação, que passou de R\$ 4,0 bilhões, em 2003, para R\$ 10,9 bilhões, em 2010¹⁷⁰.

Esse aumento de recursos refletiu-se na evolução do orçamento anual do Ministério da Educação, que mais do que triplicou, passando de R\$ 19,1 bilhões, em 2003, para R\$ 60,0 bilhões, em 2010. É bom lembrar que, no final de 2009, o Congresso Nacional aprovou o fim progressivo da Desvinculação de Receitas da União (DRU) para a educação¹⁷¹, prevendo uma redução progressiva da DRU – de 20% para 12,5%, em 2009, e para 5%, em 2010, até sua extinção, em 2011. Com essa medida, o Ministério da Educação passou a contar com R\$ 7,7 bilhões de recursos adicionais, em 2010, valor que deverá chegar a R\$ 11,3 bilhões, em 2011.

Outra iniciativa relevante foi o estabelecimento, por iniciativa do Poder Executivo, de um piso salarial para os profissionais da rede de ensino básico da União, Distrito Federal, estados

¹⁷⁰ Em dezembro de 2003, por meio da Lei nº 10.832/03, houve uma alteração na forma de distribuição do Salário-Educação. Ela permitiu que os municípios recebessem diretamente parte do montante de recursos que, até então, era destinado somente para os estados.

¹⁷¹ Cf. Emenda Constitucional nº 59/2009.

e municípios. A partir daí, os inúmeros pisos salariais existentes no país deram lugar ao piso salarial nacional, que contemplou professores, diretores e coordenadores pedagógicos¹⁷². Ele passou a ser de R\$ 950,00, em 2009, para profissionais do magistério público com nível médio e para uma jornada máxima de 40 horas semanais. Em 2010, o piso salarial foi elevado para R\$ 1.024,67, com base na variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), apurado pelo IBGE¹⁷³. Apesar da reação contrária de alguns governadores, especialmente os da oposição, os salários na educação continuam baixos, sobretudo na educação básica, embora todos concordem que não haverá melhoria da educação com profissionais desvalorizados, mal pagos e mal preparados para o exercício do magistério.

Por fim, é importante registrar a evolução positiva dos gastos em relação ao PIB. Entre 2003 e 2005, eles se mantiveram no patamar de 3,9%, um pouco abaixo dos 4,1%, atingidos em 2002. Mas, nos anos seguintes, os gastos na área elevaram-se progressivamente, passando de 4,3%, em 2006, para 5%, em 2009. O maior incremento ocorreu na educação básica, em que o volume de recursos praticamente dobrou durante o governo Lula. Mas a maior participação coube a estados e municípios, dada a composição do FUNDEB.

O Ministério da Educação é o primeiro a admitir que não há como superar mais de um século de atraso educacional no prazo de uma geração sem investimentos, nos próximos anos, da ordem de 6% a 7% do PIB¹⁷⁴. São consideráveis, no entanto, as restrições ao aumento do gasto com educação, como proporção do PIB, se for levado em conta o volume e a composição do gasto público total e, sobretudo, o fato de que os recursos orçamentários da União destinados ao investimento público, excluído os investimentos das estatais, não devem ultrapassar, em 2010, 1,3% do PIB.

1.2. O Plano de Desenvolvimento da Educação

A partir de 2003, a política educacional voltou-se prioritariamente para a universalização da educação básica de qualidade; a democratização do acesso à educação com a

¹⁷² Instituído pela Lei nº 11.738/2008.

¹⁷³ De acordo com a Lei nº 11.738/2008, que regulamentou a alínea “e” do inciso III do caput do artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias Constitucionais, o piso salarial para os profissionais do magistério público deverá ser atualizado anualmente, no mês de janeiro. A base de cálculo é a mesma adotada para a correção do Fundo da Educação Básica (FUNDEB), referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano.

¹⁷⁴ Cf. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, 2007. pp. 39-40.

garantia de permanência e sucesso escolar; a superação das formas de exclusão resultantes das situações de diversidade social, étnica e de gênero; o fortalecimento da relação com os mundos do trabalho, do conhecimento, da informação e da produção cultural; a valorização dos profissionais da educação; e a crescente articulação entre União, Distrito Federal, estados e municípios para a gestão da educação.

Mas foi durante o segundo governo Lula que se deu o passo decisivo para a consolidação dessa política, com o lançamento, em abril de 2007, do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Concebido como um plano executivo, o PDE procurou avançar em relação ao PNE, que, apesar de formular um bom diagnóstico da educação, não definia com clareza os instrumentos para o cumprimento de suas diretrizes e metas. Com o PDE, passou-se a articular mais de 40 programas, parte deles oriundos de gestões anteriores, parte deles inaugurados ou ampliados pelo governo Lula. Esses programas podem ser agrupados em quatro eixos: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

O PDE fortaleceu a concepção sistêmica de educação, enfatizando as conexões entre educação básica, superior, profissional, alfabetização e educação de jovens e adultos; conferiu centralidade à educação no processo de desenvolvimento econômico e na redução das desigualdades sociais; criou novos instrumentos de transparência, responsabilização e participação social; e reforçou a estratégia de implementação da política educacional por meio do estímulo à colaboração entre os entes da Federação, com a pactuação de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo para a melhoria do sistema de ensino e para uma educação de qualidade para todos.

Em consonância com esses objetivos, o governo federal lançou, ainda em 2007, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que estabeleceu as bases do pacto entre níveis de governo e comunidades escolares para a melhoria da educação básica. O Plano reúne 28 diretrizes, inspiradas em boas práticas, bem como um conjunto de metas para cada ente da Federação e rede de ensino, pautadas pelos resultados de avaliações de qualidade e de rendimento dos alunos. Ele substituiu os convênios isolados pelos Planos de Ações Articuladas (PAR), de caráter plurianual, que passaram a organizar as transferências voluntárias e a assistência técnica para estados, municípios e Distrito Federal, com base em uma nova metodologia¹⁷⁵. Os recursos

¹⁷⁵ O Instrumento de Avaliação de Campo, introduzido pelo PAR, permite a análise compartilhada do sistema educacional em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, políticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura e recursos pedagógicos.

conveniados – destinados à aquisição de equipamentos, construção, reforma e ampliação de escolas de educação básica – passaram de R\$ 1,2 bilhão, em 2007, para R\$ 5,2 bilhões, em 2009.

1.3. Os Principais Programas de Educação Básica

Consolidada a nova concepção de educação básica e definidos os instrumentos para a sua implementação, por meio do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, alguns programas e ações de governo passaram a ser considerados prioritários para a democratização do acesso, a melhoria da qualidade do ensino e a garantia de permanência e sucesso escolar. Entre elas, destacam-se as seguintes:

- **Nove Anos de Ensino Fundamental:** juntamente com a instituição da obrigatoriedade da matrícula a partir dos 6 anos de idade em todas as escolas do país, ampliou-se o ciclo do ensino fundamental de 8 para 9 anos e elevou-se a escolaridade obrigatória das crianças, em especial daquelas sem acesso à educação infantil e sujeitas a situações de vulnerabilidade social¹⁷⁶. Os dados disponíveis revelam o progressivo aumento no percentual de matrículas no ensino fundamental de 9 anos, que passou de 24%, em 2006, para 52%, em 2008.

- **ProInfo:** voltado ao ensino fundamental, o Programa Nacional de Informática na Educação (ProInfo) promove o uso pedagógico das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) nas redes públicas de educação básica. Reformulado em 2007, o programa tem propiciado o acesso das escolas a computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais digitais, além de oferecer cursos de formação continuada a professores e gestores do ensino, voltados para o uso didático-pedagógico das TICs. Entre 2004 e 2009, foram adquiridos 80.623 laboratórios de informática e 20.551 salas de recursos multifuncionais, estando previstos mais 23.750 laboratórios e 3.750 salas, até o final de 2010. Nesse mesmo período, 42.677 escolas da rede urbana de educação básica estavam conectadas à Internet, número que deverá chegar a 55 mil escolas, até o final de 2010. No que se refere à qualificação, 300 mil professores e gestores foram capacitados, em 2009, e mais 550 mil serão capacitados, até o final de 2010. Além disso, foram investidos R\$ 47,6 milhões na produção de conteúdos digitais multimídia e teve início o programa Um Computador por Aluno, com a entrega de 150 mil laptops para alunos e professores, até o primeiro semestre de 2010.

¹⁷⁶ O ciclo de nove anos no ensino fundamental foi instituído pela Lei nº 11.274/2006.

- **Programa Escola Ativa:** esse programa se destina às escolas rurais organizadas em classes multisseriadas, para a melhoria da qualidade do ensino fundamental, a redução de distorções idade-série e o aperfeiçoamento do nível de aprendizagem nas áreas mais populosas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Criado em 1997, o Escola Ativa teve um crescimento da ordem de 77,5%, entre 2003 e 2009. No início de 2010, o programa já contava com a adesão de 39,7 mil escolas, distribuídas por 3.106 municípios, com mais de 1,3 milhão de alunos.

- **ProInfância:** esse programa destina recursos para a construção de creches e pré-escolas, melhoria de infraestrutura física e aquisição de equipamentos, por meio da assistência financeira aos municípios e ao Distrito Federal. A partir de 2009, o ProInfância começou a repassar recursos para equipar escolas em fase final de construção e para a ampliação e melhoria de instalações, sobretudo para os municípios que recebem recursos do FUNDEB para educação infantil, mas não têm onde acolher os alunos. De 2007 a 2009, foram celebrados 1.721 convênios, com 1.579 municípios, que receberam repasses no valor de aproximadamente R\$ 1,5 bilhão. Até o final de 2010, o número de convênios deverá chegar a 2.521, com uma mobilização de recursos da ordem de R\$ 2,3 bilhões, destinados a 2.319 municípios.

- **Programa Mais Educação:** criado em 2007, o Mais Educação oferece a crianças e jovens a oportunidade de acesso em tempo integral à escola, recorrendo inclusive à utilização de outros equipamentos públicos e comunitários. Durante os contraturnos escolares são realizadas atividades optativas de acompanhamento pedagógico, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, inclusão digital, meio ambiente, prevenção e promoção da saúde, educação científica e educação econômica. Entre 2008 e 2009, participaram do programa 5.003 escolas, de 53 municípios, que receberam um aporte de recursos da ordem de R\$ 158,4 milhões, beneficiando aproximadamente 1,2 milhão de estudantes. Até o final de 2010, o número de escolas atendidas deverá chegar a 10.042, distribuídas por 377 municípios, com um atendimento estimado de 2,1 milhões de estudantes. Para sustentar essa expansão, os recursos aplicados passaram de R\$ 57,0 milhões, em 2008, para R\$ 370 milhões, em 2010.

- **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE):** o objetivo básico do PDDE é melhorar a infraestrutura física e pedagógica das escolas e reforçar a gestão escolar nos planos financeiro, administrativo e didático. Em 2009, o programa foi estendido para toda a educação pública básica, incluindo educação infantil e ensino médio, e para as escolas privadas de

educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. De 2003 a 2009, os recursos orçamentários do PDDE passaram de R\$ 424,8 milhões para R\$ 1,2 bilhão, respectivamente, valor que deverá chegar a R\$ 1,4 bilhão, em 2010. Deste total, quase metade é destinada à manutenção de atividades relacionadas ao Programa Mais Educação.

- **PDE Escola:** esse programa tem como objetivo fortalecer a autonomia da gestão escolar, a partir de um diagnóstico dos desafios de cada escola e da definição de um plano para a melhoria de seus resultados, com foco na participação da comunidade escolar. Em 2007, o PDE Escola foi reformulado e ganhou escala nacional, passando a se valer dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para a seleção das escolas que dele participam. Depois dessas mudanças, o número de escolas atendidas passou de 1.893, em 2007, para 22.005, em 2010. E o volume de recursos repassados passou de R\$ 49,5 milhões para R\$ 370,1 milhões, no mesmo período.

- **Programa de Valorização do Magistério:** o PIBID constitui a primeira tentativa de estabelecer uma relação permanente entre educação superior e educação básica¹⁷⁷. Criado em 2007, o programa oferece bolsas de iniciação à docência, para que alunos de cursos de licenciatura, coordenadores e supervisores exerçam atividades pedagógicas em escolas públicas de ensino fundamental e médio. As áreas prioritárias são física, química, biologia e matemática, em que é menor o número de professores com formação específica. Em 2009, foram concedidas 10.660 bolsas, um aumento de mais de 2/3 em relação a 2007. Para 2010, foi estabelecida como meta a concessão de 20 mil bolsas.

- **Plataforma Freire:** sistema desenvolvido pelo Ministério da Educação, que entrou em operação somente a partir de 2009, a Plataforma Freire permite que professores em exercício nas redes públicas estaduais e municipais se inscrevam em cursos de graduação e pós-graduação ofertados gratuitamente por instituições de ensino de todo o país, ampliando assim as possibilidades de qualificação profissional de docentes. Em 2010, foram oferecidas 180 mil vagas para formação inicial, por 125 instituições.

¹⁷⁷ Além do PIBID, estão em andamento outros programas, como o Pró-Formação, o Pró-Licenciatura, o Pró-Letramento e a Rede Nacional de Formação Continuada de Profissionais da Educação Básica. Eles se destinam à qualificação de profissionais que já atuam na educação infantil, fundamental e média, possibilitando o acesso a níveis diferenciados de conhecimento e à formação rápida em magistério. Outras iniciativas importantes são o Pró-funcionário, o Programa Escola de Gestores da Educação Básica e o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME), destinados à gestão pedagógica e administrativa das escolas.

- **Programa Nacional da Biblioteca na Escola:** entre 2003 e 2008, o número de beneficiados pelo Biblioteca na Escola saltou de 6,8 milhões para 31 milhões de alunos. Com o PDE, o programa Biblioteca na Escola, concebido originalmente para o ensino básico, foi estendido à educação infantil e ao ensino médio. O atendimento está praticamente universalizado na educação infantil, com 85 mil escolas atendidas, e no ensino médio, com 17 mil escolas¹⁷⁸.

- **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):** o PNAE provê alimentação escolar para os alunos de educação básica matriculados em escolas públicas e filantrópicas, incluindo creches, atendidas pelo programa desde 2003, e os alunos de educação integral, ensino médio e educação de jovens e adultos, incorporados em 2008. Os recursos do programa tiveram grande aumento, passando de R\$ 950 milhões, em 2003, para R\$ 3 bilhões, em 2010. De 2003 a 2010, o valor per capita/dia teve um reajuste de 131%, passando de R\$ 0,13 para R\$ 0,30. No início de 2010, estavam sendo atendidos pelo programa mais de 47 milhões de estudantes em todo o país.

- **Programa Caminho da Escola:** por meio deste programa, criado em 2007, os estados e municípios passaram a ter acesso a recursos públicos para a aquisição de veículos e renovação da frota para transporte escolar. Além de garantir a segurança e a qualidade do transporte escolar, o Caminho da Escola pretende facilitar o deslocamento do estudante e reduzir a evasão escolar, principalmente para aqueles matriculados em escolas de educação básica da zona rural, estaduais e municipais. Entre 2008 e 2009, foram adquiridos 5.866 veículos, que beneficiaram estudantes de educação básica de mais de 3.237 municípios, incluindo áreas rurais, com investimentos de R\$ 925,1 milhões. Em 2009, houve aumento da participação do governo federal na aquisição de veículos, por meio do Ministério da Educação e do BNDES, que financiou 2.316 de um total de 3.320 veículos, sendo o restante financiado com recursos do próprio município. A expectativa é que, até o final de 2010, mais de 4.660 municípios tenham aderido ao programa, com uma mobilização total de recursos da ordem de R\$ 1,9 bilhão e a aquisição de 10.866 veículos, ao longo do período 2003/10.

- **Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE):** em atendimento a uma antiga reivindicação de entidades representativas de prefeitos, o PNATE, criado em 2004, prevê a transferência de recursos financeiros a estados, municípios e Distrito

¹⁷⁸ Segundo o Ministério da Educação, os recursos destinados especificamente à aquisição de livros didáticos também se elevaram durante o governo Lula, passando de R\$ 710,9 milhões, em 2003, para R\$ 1,1 bilhão, em 2010.

Federal para custear itens de transporte escolar, como manutenção de veículos, combustível, seguro, licenciamento, impostos e taxas de automóveis ou de embarcações utilizadas no transporte escolar. Pela primeira vez, todos os municípios com alunos residentes em áreas rurais estão recebendo, de forma automática, recursos do governo federal para o transporte escolar¹⁷⁹. Entre 2004 e 2010, o volume de recursos destinados ao programa passou de R\$ 241 milhões para R\$ 678,9 milhões. E a evolução per capita/ano passou de R\$ 76,00, em 2004, para R\$ 120,73 a R\$ 172,24, em 2010¹⁸⁰.

- **Programa de Educação Especial:** esse programa tem como um de seus objetivos básicos promover a inclusão de alunos com deficiências nas classes comuns do ensino regular, o que tem trazido resultados bastante satisfatórios. Enquanto houve um declínio das matrículas em escolas especializadas e classes especiais – de 71,2%, em 2003, para 39,5%, em 2009 –, cresceu significativamente o ingresso em escolas regulares e classes comuns – de 28,8%, em 2003, para 60,5%, em 2009. Também merece destaque a distribuição de obras clássicas em Libras, para 36 mil alunos surdos, e livros pelo Sistema Braille, para 3,5 mil alunos de escolas públicas de ensino fundamental e instituições especializadas sem fins lucrativos¹⁸¹.

- **Programa Brasil Alfabetizado:** esse programa foi criado em 2003, para universalizar a alfabetização de brasileiros de 15 anos ou mais, diante do reconhecimento pelo governo federal das dificuldades para erradicar o analfabetismo, principalmente entre pessoas na faixa de 25 anos ou mais, que, na maior parte das vezes, já deixaram a escola e sobrevivem de trabalhos precários. Com o PDE, em 2007, o Brasil Alfabetizado foi reestruturado e atualmente é desenvolvido em todo o território nacional, tendo uma presença mais intensa nos 1.928 municípios com taxa de analfabetismo igual ou superior a 25%. De 2003 a 2009, inscreveram-se no programa 11,7 milhões de alfabetizandos, sendo que a meta prevista para 2010 é de 2,5 milhões de alfabetizandos.

¹⁷⁹ Segundo o Ministério da Educação, o valor anual per capita do PNATE, entre 2006 e 2008, variava entre R\$ 81,56 e R\$ 116,36, de acordo com a área rural do município, sua população e posição na linha de pobreza. A partir de 2008, passou-se a considerar também o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) de cada localidade. Em 2009, o valor anual per capita teve reajuste linear de 8%, passando a variar de R\$ 88,13 a R\$ 125,72. Já em 2010, esse aumento foi de 37%, variando entre R\$ 120,73 e R\$ 172,24.

¹⁸⁰ A partir de 2006, o valor per capita/ano passou a ser diferenciado, considerando a área do município, a população rural e o índice da população abaixo da linha de pobreza. E, a partir de 2008, passou a ser considerado também a posição do município no IDEB.

¹⁸¹ Outra iniciativa é o programa Escola Acessível, que promove a adequação de prédios escolares, para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. De 2008 a 2009, o número de escolas atendidas passou de 1.869 para 9.336, e os recursos se elevaram de R\$ 29,7 milhões para R\$ 32,0 milhões. Para 2010, o orçamento estimado é de R\$ 80 milhões.

- **Encceja:** o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos tem como objetivo avaliar as habilidades daqueles que não tiveram oportunidade de acesso à escolaridade regular na idade apropriada. O participante se submete a uma ou mais provas, aplicadas anualmente, para a certificação de conclusão de uma determinada etapa educacional. As certificações são feitas, de forma autônoma, diretamente pelas secretarias estaduais e municipais de educação que tenham aderido ao exame. De 2006 a 2008, o número de inscritos no Encceja passou de 86,2 mil para 910,7 mil, respectivamente.

1.4. A Educação Profissional e Tecnológica

Durante o governo FHC, a política de educação profissional e tecnológica sofreu uma mudança substancial, cuja ênfase recaiu na separação do ensino profissional do ensino médio regular, tendo havido nesse período uma estagnação das escolas técnicas federais¹⁸². Além disso, alterou-se o processo de expansão da oferta de educação profissional, com a Lei nº 9.649/1998, que condicionou a criação de novas instituições de ensino federal à parceria com estados, Distrito Federal e municípios, organizações não-governamentais e setor privado. A eles caberia arcar com a manutenção e gestão das novas unidades de ensino.

Essa decisão foi, no entanto, revista a partir da Lei nº 11.195/2005, de iniciativa do Poder Executivo, que redefiniu os critérios para a expansão da rede federal de educação profissional. A partir daí, conferiu-se caráter preferencial, não mais exclusivo, à parceira com os demais entes da Federação e instituições privadas e se restabeleceu o repasse de verbas da União para o custeio das escolas técnicas.

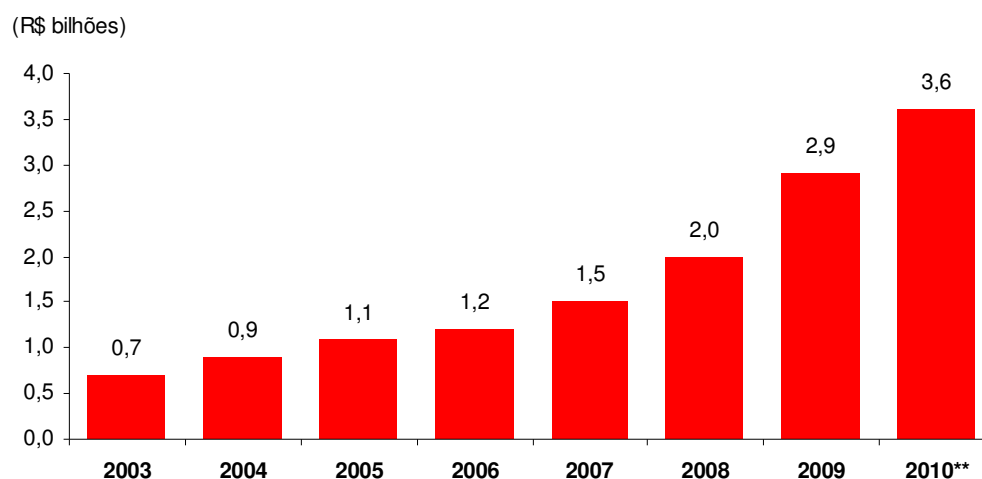
A nova lei, aliada à determinação de fortalecer a educação profissional e tecnológica, criou condições para que o governo federal realizasse a mais notável expansão da rede federal, que, apesar de seu caráter secular, contava com apenas 140 escolas técnicas e agrotécnicas, criadas entre 1909 e 2002. Em pouco mais de sete anos, o número de escolas quase dobrou. Até abril de 2010, já estavam em funcionamento 136 novas escolas. Também se encontravam em fase de licitação ou construção outras 78 escolas, que deverão entrar em operação em 2011, totalizando 214 novas escolas.

¹⁸² Ver, nesse sentido, o Decreto nº 2.208/1997.

A partir do final de 2008, o governo federal unificou, sob a forma dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, os Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), as unidades descentralizadas de ensino, as escolas agrotécnicas, as escolas técnicas federais e algumas escolas vinculadas a universidades públicas, que deixaram de atuar de forma autônoma. Essa rede escolar é hoje responsável pela crescente oferta de vagas em cursos de nível médio, nível médio integrado, licenciatura, superior em tecnologia e pós-graduação.

Refletindo essa revalorização da educação profissional e tecnológica, houve um progressivo aumento dos recursos orçamentários do Ministério da Educação para tal finalidade. Eles passaram de R\$ 700 milhões, em 2003, para R\$ 3,6 bilhões, em 2010.

Gráfico 93 - Recursos do Ministério da Educação para Educação Profissional e Tecnológica*



* Não inclui gastos com inativos, dívidas e precatórios.

** Previsão

Fonte: Sinopse - Ministério da Educação

O governo federal investiu, ainda, no fortalecimento da função supletiva da União, com o programa Brasil Profissionalizado, que passou a apoiar a ampliação e melhoria das redes estaduais de ensino médio profissional. Esse programa, criado em 2007, promove o repasse de recursos para que os estados e o Distrito Federal invistam na melhoria de suas escolas técnicas. Até o final de 2010, o total de convênios firmados deverá contemplar a reforma e ampliação de 549 escolas e a construção de 179 novas unidades, com investimentos de cerca de R\$ 1,6 bilhão.

Outra iniciativa relevante foi a implantação do programa Escola Técnica Aberta. Lançado em 2007, o E-TEC, como é chamado, proporciona o ensino profissional técnico na

modalidade de educação à distância. Sua finalidade específica é democratizar o acesso e ampliar a oferta de cursos técnicos de nível médio, de caráter público e gratuito. Até o final de 2009, tinham sido implantados 194 polos do programa, em 17 estados do país. Eles eram responsáveis pela execução de 52 cursos e pelo atendimento de 20.480 alunos.

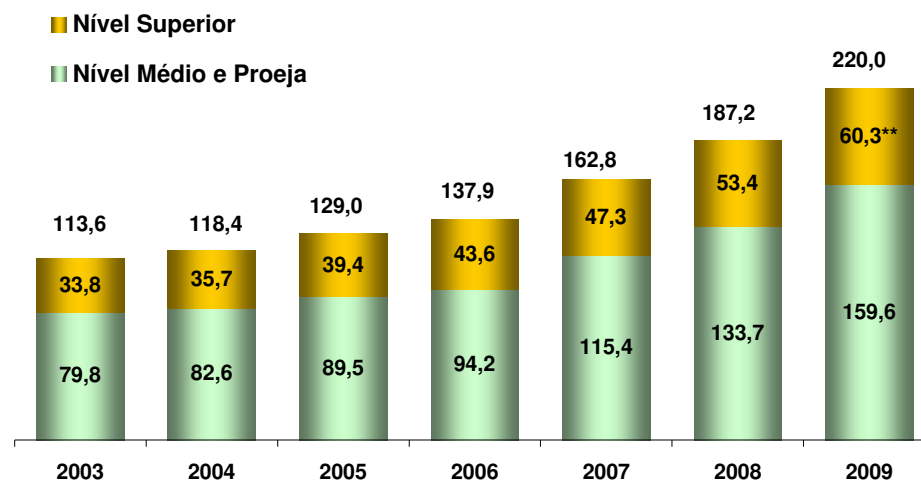
Também foi firmado um acordo entre o governo federal e entidades do Sistema “S”, por meio do qual se definiu a aplicação de 2/3 das receitas líquidas do Senai e do Senac na oferta de vagas gratuitas de cursos de formação para estudantes de baixa renda ou trabalhadores empregados ou desempregados. O Sesi e o Sesc, por sua vez, passaram a destinar 1/3 de seus recursos para educação gratuita, além do aumento da carga horária dos cursos de formação inicial, que passaram a ter no mínimo 160 horas¹⁸³. Esse acordo propiciou a oferta, em 2009, de 260,3 mil matrículas gratuitas.

Por fim, o Programa de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), criado em 2005, abriu a possibilidade de integração entre educação básica e educação profissional. Ele é dirigido a jovens acima de 18 anos, sem o ensino médio e sem formação profissional específica. Esses jovens podem fazer o ensino médio articulado à educação profissional, em cursos oferecidos pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Entre 2006 e 2009, os recursos globais destinados ao Proeja passaram de R\$ 6,0 milhões para 35,9 milhões. E o número de alunos matriculados em cursos profissionalizantes passou de 4,1 mil, em 2006, para 13,3 mil, em 2009¹⁸⁴.

Esse conjunto de iniciativas propiciou um aumento do número de matrículas nos cursos de educação profissional e tecnológica. Somente na rede federal, o número de matrículas passou de 112,6 mil, em 2003, para 220 mil, em 2009, considerando os cursos de nível técnico integrado ao ensino médio, educação profissional de nível técnico, educação de jovens e adultos e ensino superior.

¹⁸³ Desde 2009, estão reservados pelo menos 20% dos recursos das entidades do Sistema “S” para o oferecimento de cursos gratuitos, como é o caso do Senac. O Senai, por sua vez, destina 50% de seus recursos aplicados no oferecimento de cursos gratuitos. Até 2014, o Senai e o Senac destinarão 2/3 de suas receitas líquidas para a formação de trabalhadores e estudantes de baixa renda. No mesmo período, o Sesi e o Sesc passarão a destinar 1/3 de suas receitas à educação, metade para atividades e cursos gratuitos.

¹⁸⁴ O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), foi instituído pelo Decreto nº 5.840/2006.

Gráfico 94 - Evolução das Matrículas (%)*

* Incluem matrículas em educação profissional de nível técnico integrado ao ensino médio, educação profissional de nível técnico, Proeja e ensino superior.

** Censo da Educação Superior 2009 não publicado até abril/2010, matrícula projetada.

Fonte: Sinopse - Ministério da Educação

Pelos dados do Censo de Educação Básica, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Aloísio Teixeira (Inep), é possível dizer que a rede pública – em particular, as instituições federais – foi a grande responsável pelo aumento da oferta de vagas em cursos de educação profissional. Enquanto que na rede privada o número de matrículas passou de 411,9 mil, em 2005, para 466,6 mil, em 2009, na rede pública passou-se, no mesmo período, de 295,3 mil para 524,2 mil matrículas. No total, o número de vagas elevou-se de 707,3 mil, em 2005, para 991,1 mil, em 2009.

1.5. A Ampliação do Acesso à Educação Superior

O modelo de educação superior, adotado pelo governo FHC, privilegiou a expansão do setor privado e a ampliação da oferta de vagas nas universidades públicas com base na capacidade instalada das Instituições Federais de Ensino Superior. Também prevaleceu uma política de arrocho salarial e foram suspensos os concursos públicos para a contratação de docentes e servidores administrativos, a despeito do crescente número de aposentadorias ocorridas no período, o que gerou a contratação de um número significativo de trabalhadores temporários. Houve, ainda, a redução substancial dos investimentos em equipamentos e infraestrutura, sobretudo entre 1995 e 1998, período em que as instituições federais passaram a

recorrer, cada vez mais, ao financiamento de boa parte de suas atividades por meio de fundações universitárias, cujas finalidades de apoio às atividades de extensão e pesquisa começaram a ser desvirtuadas. Com isso, prevaleceu a expansão de vagas no setor privado e ocorreu um tímido aumento de matrículas nas redes públicas, em particular nas instituições federais.

Revertendo a tendência observada desde meados da década de 1990, o governo Lula procurou dar prioridade à democratização do acesso e à melhoria da qualidade do ensino superior. Essa decisão foi sustentada, em larga medida, pelo aumento da capacidade instalada e a expansão da rede pública de ensino, de forma mais equânime pelo território nacional, e pela parceria com instituições privadas, para a suplementação de vagas destinadas à população de baixa renda. Também houve uma política de valorização salarial, reestruturação de carreiras e contratação em caráter permanente de novos docentes e servidores, por meio de concurso público.

Entre 2003 e 2010, foram criadas 14 universidades federais e 124 campi ou unidades de ensino, totalizando 59 universidades e 282 campi no país. Já estão em funcionamento 57 universidades e 117 campi e unidades, sendo que as demais deverão entrar em operação em 2011. No que se refere aos recursos orçamentários destinados à rede de educação superior, passou-se de R\$ 6,7 bilhões, em 2003, para R\$ 19,7 bilhões, em 2010. Essa expansão da rede e do orçamento anual do Ministério da Educação permitiu elevar o número total de vagas em cursos de graduação presencial, nas instituições federais de educação superior, de 567,1 mil, em 2003, para 849,9 mil, em 2009.

Para alcançar a meta de dobrar, em dez anos, o número de estudantes matriculados em cursos de graduação em instituições federais, o governo Lula criou ainda, em abril de 2007, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Além do aumento da oferta de vagas, esse programa prevê a expansão de cursos noturnos, a ampliação do número de alunos por professor, a redução de custos por aluno, a flexibilização de currículos e o combate à evasão escolar¹⁸⁵.

No mesmo ano, em sintonia com o aumento do número de matrículas, cursos e instituições federais de educação superior, foi criado o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Ele auxilia estudantes de baixa renda matriculados em cursos de graduação

¹⁸⁵ As instituições federais que apresentarem projetos para o cumprimento dessas metas se habilitam a receber recursos adicionais, durante cinco anos, até o limite de 20% sobre o orçamento do primeiro ano de execução do projeto apresentado, para despesas de custeio e pessoal.

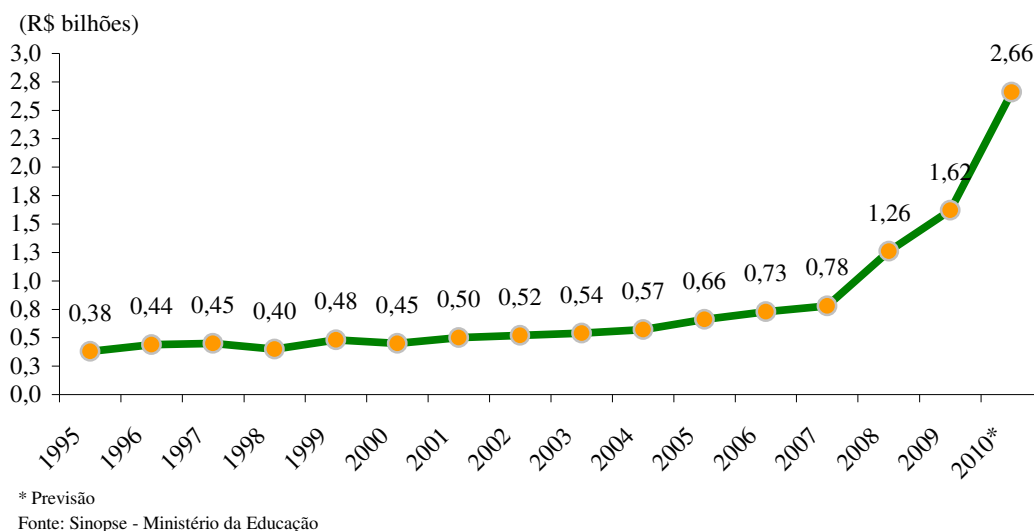
presencial de instituições federais. Esses estudantes têm acesso a moradia estudantil, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, creche e apoio pedagógico, entre outros serviços. Para 2010, estava prevista a concessão de 600 mil benefícios, com um orçamento estimado de R\$ 304 milhões, o que representa um aumento de 50% em relação ao ano anterior.

Houve, também, um esforço adicional para elevar a oferta de vagas na modalidade de educação à distância, destinada prioritariamente a professores que atuam na educação básica, sem formação em nível superior, nos estados, municípios e Distrito Federal¹⁸⁶. Essa iniciativa passou a ser conduzida pela Universidade Aberta do Brasil (UAB), criada em 2005 como uma rede de instituições públicas de educação superior – federais, estaduais e municipais. Até o final de 2009, estavam em funcionamento 569 polos para acolher professores sem graduação ou garantir formação continuada aos já graduados. Eles eram mantidos por 88 instituições, que foram responsáveis pela oferta de 196,2 mil vagas.

Outra iniciativa voltada à democratização do acesso e permanência na escola foi a expansão e reorientação do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), que financia até 100% das mensalidades pagas por estudantes regularmente matriculados em instituições cadastradas no programa e com avaliação positiva pelo Ministério da Educação. Criado em 1999, o Fies sofreu várias mudanças em seu desenho original e passou a priorizar a concessão de financiamentos a estudantes matriculados em instituições que tenham aderido ao Programa Universidade para Todos (ProUni), registrando-se ainda uma redução nas taxas de juros de 9% para 3,4%, ao ano, e a dilatação do prazo de pagamento para o triplo do tempo da graduação. Desde sua criação, foram realizadas 498,9 mil operações de financiamento a estudantes de graduação, das quais 351,6 mil ocorreram entre 2003 e 2009, correspondendo a empréstimos da ordem de R\$ 3,6 bilhões.

No que diz respeito à pós-graduação, o governo federal aumentou continuamente os recursos destinados à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com ganhos mais expressivos a partir de 2007, como se pode ver no gráfico abaixo. Entre 2003 e 2010, o orçamento anual da CAPES passou de R\$ 540 milhões para R\$ 2,6 bilhões.

¹⁸⁶ Essa iniciativa vai ao encontro de uma das diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE), no qual está estabelecido que, a partir de 2011, somente deverão ser admitidos na educação básica professores que tenham formação em nível superior.

Gráfico 95 - Orçamento CAPES

Também houve um aumento do número de bolsas de estudo para a formação de profissionais de alto nível acadêmico, científico e tecnológico. Entre 2003 e 2009, as bolsas no exterior passaram de 2,7 mil para 4,3 mil bolsas, respectivamente. No Brasil, as bolsas de mestrado passaram de 15,6 mil, em 2003, para 27,2 mil, em 2009, enquanto que as de doutorado e pós-doutorado passaram de 11,7 mil para 20,0 mil, no mesmo período. Também se observou um aumento nos valores das bolsas de estudo no país, que ficaram dez anos sem reajustes, desde 1995. No governo Lula, elas tiveram seus valores corrigidos em três oportunidades. Com isso, as bolsas de doutorado passaram de R\$ 1.072,89, em 2004, para R\$ 1.800,00, em 2009, enquanto que as de mestrado passaram de R\$ 724,52 para R\$ 1.200,00, no mesmo período¹⁸⁷. É preciso, no entanto, reconhecer que tanto a quantidade quanto os valores das bolsas de estudos ainda estão aquém das necessidades do país.

1.6. A Relevância do ProUni

Lançado em 2004, o ProUni é mais uma iniciativa bem-sucedida de democratização do acesso e de estímulo à permanência dos estudantes no ensino superior. Sua criação fundamentou-se na regulamentação, com 16 anos de atraso, do preceito constitucional que prevê

¹⁸⁷ Cf. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Sinopse das Ações do Ministério da Educação*. Brasília, s/d.

a isenção de Imposto de Renda pessoa jurídica, do PIS e da COFINS para instituições privadas de educação superior sem fins lucrativos¹⁸⁸. Antes disso, essas instituições definiam unilateralmente os critérios de concessão, a quantidade e o valor de suas bolsas de estudos. Raramente elas concediam bolsas integrais e quase nunca para cursos de alta demanda. A isenção fiscal, amparada pela Constituição Federal, não se traduzia, portanto, em ampliação do acesso ao ensino superior.

Com o ProUni, as instituições beneficiadas por isenções fiscais passaram, sem exceção, a conceder bolsas na proporção do número de alunos pagantes por curso e turno, tendo como critério o mérito e o perfil socioeconômico dos bolsistas. Conforme as regras estabelecidas pelo Ministério da Educação, para concorrer a uma bolsa o estudante deve obter a nota mínima no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), na edição imediatamente anterior ao processo seletivo do programa¹⁸⁹. Deve, ainda, comprovar renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio, para bolsas integrais, e de até três salários mínimos, para bolsas parciais, no valor de 50%, ou complementares, no valor de 25% do curso¹⁹⁰.

Valendo-se da regulamentação da isenção fiscal e da capacidade ociosa das instituições privadas de educação superior, o ProUni tornou-se o maior e mais exitoso programa de bolsas de estudos da história do país. Ele tem facilitado o ingresso e a permanência em cursos de graduação, licenciatura ou formação específica, beneficiando, sobretudo, jovens oriundos de famílias de baixa renda que normalmente enfrentam sérias dificuldades para estudar, seja em instituições públicas ou privadas. Muitos deles têm, inclusive, conseguido ingressar em cursos de alta demanda, como direito, engenharia, medicina e odontologia.

O lançamento do ProUni suscitou diversas críticas, fundadas essencialmente no argumento de que os recursos que deixariam de ser arrecadados em virtude das isenções às instituições participantes do programa poderiam ser destinados à expansão do número de vagas nas redes públicas de ensino superior. Mas o fato é que essa renúncia fiscal tornou viável o ingresso e a permanência de um grande número de jovens no ensino superior por um custo/aluno

¹⁸⁸ A Constituição Federal – em seus artigos 150, inciso VI, alínea C, e 195, parágrafo 7º – veda a instituição de impostos sobre patrimônio, renda ou serviços de instituições de educação, sem fins lucrativos, “atendidos os requisitos da lei”, que, por sua vez, pode prever a anulação dessa prerrogativa no caso da instituição que deixar de cumprir sua finalidade social.

¹⁸⁹ Para candidatar-se ao ProUni, o estudante terá que participar do ENEM, devendo ter cursado o ensino médio, completo ou parcial, em escola pública ou em escola privada com bolsa integral da instituição; ser pessoa com deficiência; ser professor da rede pública de ensino básico, em efetivo exercício como quadro permanente da instituição; e estar concorrendo a vaga em curso de licenciatura, normal superior ou pedagogia. Neste caso, a renda familiar per capita não é considerada.

¹⁹⁰ Compreende-se por grupo familiar o conjunto de pessoas residentes na mesma moradia que cumulativamente usufruam da renda bruta mensal familiar e que estejam relacionadas ao candidato pelos seguintes graus de parentesco: pai, padrasto, mãe, madrastra, cônjuge, companheiro(a), filho(a), enteado(a), irmão(ã), avô(ó).

relativamente baixo. Além disso, o volume de recursos correspondente à renúncia fiscal pouco representaria em termos de um eventual aumento de vagas nas instituições públicas, cuja expansão foi viabilizada, como vimos, por meio de recursos orçamentários do Ministério da Educação.

De 2005 até o primeiro semestre de 2010, foram concedidas 704,6 mil bolsas, 47% delas para afrodescendentes, 69% na modalidade de bolsa integral e 90% para cursos ‘presenciais. Até o final de 2009, 72 mil bolsistas já haviam concluído seus cursos. E, no início do segundo semestre de 2010, foram oferecidas mais 60 mil bolsas, superando assim a meta estabelecida para até o final do governo Lula, que era de 720 mil bolsas. Com isso, o total de bolsas do ProUni já corresponde a 69% das matrículas nos cursos de graduação (presenciais e à distância) da rede federal de educação superior, em 2009, ano em que houve uma expansão bastante significativa do número de matrículas. Entre 2005 e 2009, período de vigência do ProUni, o número de matrículas nas instituições federais passou de 595,3 mil para 934,4 mil, respectivamente.

1.7. Instrumentos de Avaliação e Resultados Parciais

Não é tarefa fácil formular políticas públicas na área de educação, diante das dificuldades de acesso regular a dados e informações e das profundas diferenças que caracterizam a população escolar e os diversos níveis e modalidades de ensino no país. Para superar essas limitações, em sintonia com os princípios da LDB, a construção de indicadores e de sistemas de avaliação tem tido grande importância quando se trata da elaboração, implementação e avaliação das políticas educacionais. Esses indicadores estão permitindo identificar as fragilidades das redes de ensino, nos três níveis de governo, definir prioridades para cada modalidade e nível de ensino, aperfeiçoar o relacionamento entre os entes da Federação e mobilizar a comunidade escolar em prol da melhoria da qualidade do ensino.

Sob o governo Lula, o Ministério da Educação procurou aperfeiçoar o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em funcionamento desde 1990. De um lado, reforçou-se o foco na avaliação de gestão do sistema educacional e manteve-se o exame por amostragem, realizado a cada dois anos, de proficiência em matemática e português para alunos de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio matriculados em escolas públicas e

privadas de áreas urbanas e rurais. De outro lado, criou-se a Prova Brasil, a primeira avaliação universal na área de educação pública, que estendeu o exame de proficiência a quase todas as escolas públicas das áreas urbanas, onde é aplicado para estudantes da 4^a e 8^a séries do ensino fundamental. Essa nova configuração do SAEB, proporcionou uma radiografia mais abrangente da educação básica, fornecendo médias de desempenho para o Brasil, regiões, unidades da Federação e por cada uma das escolas participantes das avaliações.

Entre 2005 e 2009, o número de escolas que realizaram a Prova Brasil passou de 40,9 mil para 61 mil, respectivamente. E o número de alunos submetidos à avaliação passou de 3,3 milhões, em 2005, para aproximadamente 5,8 milhões, em 2009. A realização dessas sucessivas avaliações confirmou a persistência de enormes desigualdades regionais quanto às condições de ensino e à qualidade da educação, mas também mostrou a proliferação de boas práticas em algumas escolas e redes de ensino, o que não se conseguia inferir com a simples avaliação amostral, em que sobressaía a percepção de que a aprendizagem estava comprometida em praticamente toda a rede pública. A revelação da existência de deficiências, mas também de boas práticas, ensejou novas reflexões sobre o papel das comunidades escolares e das autoridades de governo na educação dos jovens.

Outra mudança importante, nesse sentido, foi a reformulação do censo escolar, que até então era feito com base em uma amostra de pouco mais de 200 mil formulários, preenchidos à mão. Com a criação do Programa Educacenso, em 2007, os gestores da educação passaram a dispor de uma ferramenta eletrônica que torna possível obter, por meio da Internet, dados individualizados de cada estudante, turma e escola do país, tanto da rede pública quanto da rede privada. A partir daí, o fluxo estimado foi substituído pelo fluxo real, aluno por aluno, escola por escola, resultando na constituição de um banco de dados com mais de 50 milhões de registros.

Foi justamente a Prova Brasil e o Educacenso que tornaram possível a criação, ainda em 2007, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), novo indicador de qualidade educacional que combina indicadores de rendimento escolar, apurados pelo censo escolar, com informações sobre desempenho, apuradas pela Prova Brasil. A aplicação do IDEB tem permitido identificar, com base em critérios claramente mensuráveis, aquelas redes de ensino e escolas públicas que mais necessitam de recursos e de assistência técnica, além de afastar a subjetividade e reduzir o grau de discricionariedade na definição das transferências voluntárias da União para estados, municípios e Distrito Federal.

Além disso, o IDEB possibilitou a fixação de metas de desenvolvimento educacional de curto e médio prazos, por escola, rede e para todo o país, obedecendo a uma escala de 0 a 10 pontos. O objetivo é alcançar, até 2021, o nível médio de desenvolvimento da educação básica dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). O quadro abaixo mostra os resultados do IDEB, em 2007 e 2009, bem como as projeções para 2021, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e no ensino médio. Como se pode notar, as metas globais foram ligeiramente superadas tanto no ensino fundamental como no ensino médio¹⁹¹.

Tabela 15 - IDEB 2007-2009 e Projeções Para o Brasil

TOTAL	Anos Iniciais do Ensino Fundamental				Anos Finais do ensino Fundamental				Ensino Médio			
	Ideb Observado		Metas		Ideb Observado		Metas		Ideb Observado		Metas	
	2007	2009	2009	2021	2007	2009	2009	2021	2007	2009	2009	2021
	4,2	4,6	4,2	6,0	3,8	4,0	3,7	5,5	3,5	3,6	3,5	5,2

Fonte: Sinopse - Ministério da Educação

O maior avanço no IDEB ocorreu no ciclo fundamental, em que mais de 3,5 mil cidades brasileiras superaram a meta estabelecida para o período 2007-2009. Esses municípios desenvolveram ações próprias, como a concessão de aumentos salariais, mas também contaram com o apoio do Ministério da Educação, que ampliou os convênios e os repasses de recursos, em alguns casos diretamente para as unidades de ensino, sem a interveniência do poder público local. Esses recursos foram destinados para reforma e construção de escolas, renovação de material pedagógico e compra de equipamentos, elaboração de planos municipais e ações de planejamento e monitoramento, incentivo à formação e atualização de professores e atenção ao transporte escolar.

Em 2008, ainda no âmbito da educação básica, foi criada a chamada Provinha Brasil, avaliação do nível de alfabetização das crianças matriculadas no segundo ano de escolarização das escolas públicas do país. Naquele ano, participaram dessa nova modalidade de avaliação inúmeras escolas localizadas em 4.481 municípios, de 22 unidades federativas. Em 2009, todos os estados e o Distrito Federal já haviam aderido a Provinha Brasil, que deixou de ser aplicada em apenas dois municípios brasileiros.

¹⁹¹ Dados do censo escolar para o período anterior a 2007, mostram que o IDEB, que corresponderia a 3,8 pontos, em 1997, evoluiu para 4,6 pontos, em 2009, sendo que o patamar de 1997 foi superado apenas a partir de 2007. Fonte: Inep/MEC.

No caso específico do ensino médio, com repercussão na educação superior, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), instituído em 1998, tornou-se importante instrumento de democratização do acesso às instituições públicas de ensino superior e critério de seleção para o estudante que pretende concorrer a uma bolsa do ProUni. Entre 2003 e 2010, o número de inscritos no exame passou de 1,8 milhões para 4,6 milhões. Apesar dos incidentes que infelizmente marcaram a aplicação do ENEM 2009 e do ENEM 2010, as instituições que participaram dessas edições do Exame ressaltam o avanço que ele representa como critério de ingresso nas instituições públicas de educação superior¹⁹². Mas, para que se consiga unificar o processo seletivo de ingresso em toda rede pública do país, substituindo progressivamente o vestibular¹⁹³, será imprescindível aperfeiçoar o processo de aplicação do ENEM, considerando o crescente número de participantes, as dimensões territoriais do país e seu papel como instrumento específico de avaliação do ensino médio.

No caso da educação superior, foi criado, em 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que consolidou as experiências anteriores de avaliação, extraindo delas o que tinham de melhor. Ele substituiu o Exame Nacional de Cursos, o chamado “Provão”, e a avaliação das condições de oferta de cursos de graduação, criados entre 1996 e 1997. O SINAES passou a ser responsável pela aplicação do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE)¹⁹⁴, realizado no início e término dos cursos, e pela avaliação de instituições de ensino, cursos de graduação, atividades de pesquisa e extensão, gestão institucional e perfil do corpo docente. Os resultados dessas avaliações têm sido fundamentais para melhorar a qualidade do ensino, orientar a expansão da oferta de vagas, reestruturar a rede federal de ensino superior e aumentar a eficiência e efetividade da política educacional. De 2004 a 2009, o número de cursos avaliados passou de 3.523 para 14.454, respectivamente, números que contrastam com o Provão, que em oito alunos avaliou apenas 1/3 dos cursos de graduação.

¹⁹² Segundo o Ministério da Educação, participaram da primeira edição do Sistema de Seleção Unificada (SISU), 23 universidades e 26 instituições federais de educação profissional, além da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) e da Escola Nacional de Ciências Estatísticas, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em 2010, participaram do ENEM 59 instituições federais, das quais 35 delas aderiram a ele como único processo de seleção para todos os cursos ou para uma parcela das vagas oferecidas.

¹⁹³ Por enquanto, as universidades podem optar pelas seguintes modalidades do novo ENEM: como processo seletivo de fase única, por meio de sistema de seleção unificada; como primeira fase, combinada com o vestibular da instituição; como fase única para as vagas remanescentes do vestibular.

¹⁹⁴ Exame de natureza amostral, de caráter obrigatório, o ENADE tem periodicidade de um a três anos e avalia o desempenho dos estudantes ao longo de sua formação. Sua criação, ao contrário do “Provão”, foi precedida por amplo diálogo com a comunidade acadêmica, estando prevista a contínua revisão dos procedimentos de avaliação, o que possibilitará seu aperfeiçoamento ao longo do tempo.

Em virtude da complexidade dos problemas educacionais do país, acumulados ao longo de décadas, e do próprio caráter incremental da política educacional, é previsível que demorem a se tornar mais nítidos os efeitos das ações implementadas pelo Ministério da Educação, entre 2003 a 2010. Mas ainda que os dados disponíveis não permitam uma avaliação sistemática dos resultados da política educacional do governo Lula, não há como ignorar os avanços obtidos nos últimos anos, sobretudo quanto às condições de financiamento, ampliação do acesso em todos os níveis de ensino, expansão da educação técnica e profissional, atendimento a segmentos específicos, melhoria do desempenho e rendimento escolar, e elevação da qualidade de ensino.

Isso não significa que foram completamente superados todos os problemas relativos às condições de acesso, evasão, desempenho e rendimento escolar, que mencionamos na abertura deste capítulo. Também persistem como desafios para os próximos anos a superação dos déficits de formação dos docentes do ensino básico; a solução dos constrangimentos que dificultam a elevação substancial do investimento em educação como proporção do PIB; o aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas educacionais e das redes de ensino; a consolidação do processo de integração entre níveis e modalidades de ensino; e a elevação dos níveis de qualidade do ensino.

Esta tese já estava em fase final de elaboração quando o IPEA divulgou uma análise sobre educação no período de 1992 a 2009, considerando os dados da PNAD 2009¹⁹⁵. De acordo com esse estudo, apesar dos avanços observados nos últimos 20 anos, persistem inúmeros problemas no país, como elevadas taxas de analfabetismo (9,7%); uma ainda baixa média de anos de estudo (7,5 anos) na população com 15 anos ou mais de idade; um baixo índice (50,9%) de frequência no ensino médio, apesar do índice relativamente alto (85%) de pessoas na escola com idade entre 15 e 17 anos; e um baixo índice (66,6%) de alunos que concluem o ensino médio. Além disso, continuam enormes as disparidades regionais, especialmente entre as regiões Sul/Sudeste e Norte/Nordeste, as diferenças entre áreas urbanas e rurais, e as desigualdades entre segmentos populacionais, sobretudo aquelas associadas a raça, cor ou nível de renda.

Para superar esses e outros déficits e realizar com pleno êxito sua função social, a educação brasileira precisará superar, em definitivo, a dicotomia entre quantidade e qualidade do ensino, vencer a renitente fragmentação e sobreposição de programas, principalmente na área de

¹⁹⁵ Para uma análise mais detalhada, ver IPEA. “PNAD 2009 – Primeiras análises: situação da educação brasileira – avanços e problemas”. *Comunicados do IPEA*, nº 66, Brasília. 18/11/2010.

educação básica, e promover uma maior articulação com certas áreas do conhecimento, como ciência e tecnologia, comunicação, cultura e meio ambiente. É necessária também uma gestão cada vez mais compartilhada pelos três níveis de governo, que torne mais eficiente a utilização dos recursos técnico-financeiros disponíveis e que contribua para elevar a qualidade do ensino em todo território nacional. Cabe, ainda, um olhar atento às necessidades diferenciadas de cada segmento populacional e de cada região do país.

O maior desafio, porém, consiste em acelerar e aprofundar o processo de incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Os equipamentos de informática, as ferramentas eletrônicas e os canais virtuais de comunicação não apenas constituem o mais inovador recurso didático-pedagógico a que alunos, professores e gestores da educação devem ter acesso amplo e gratuito, a partir das redes de ensino público. As TICs também são a mais nova plataforma de produção e difusão de conhecimento, em escala planetária, indispensável à construção da chamada sociedade do conhecimento, um dos pilares fundamentais para a consolidação do Novo Desenvolvimentismo no Brasil.

Capítulo 2 - Políticas de Saúde e Consolidação do SUS

Assegurar o direito à saúde para mais de 190 milhões de brasileiros, como determina a Constituição de 1988, implica o enfrentamento de um quadro sanitário complexo associado a um padrão de desenvolvimento excludente que se manteve ao longo de décadas, à custa da reprodução de profundas desigualdades regionais, econômicas e sociais. Ainda hoje são gritantes as diferenças relativas às condições de saúde de cada segmento populacional, conforme o perfil de ocupação, renda, região, idade e gênero. Apesar dos avanços observados nos últimos anos, persistem inúmeros problemas de prevenção e atenção básica, pronto atendimento e urgências, serviços especializados e exames diagnósticos, entre outros¹⁹⁶. Também não foram solucionados os gargalos nas áreas de financiamento e gestão da saúde, problemas que se tornaram mais complexos diante da crescente incorporação de novas tecnologias ao tratamento médico-hospitalar. Em todo o território nacional, observa-se uma melhoria nos indicadores de saúde, especialmente nas últimas duas décadas, mas continuam enormes as disparidades entre regiões e unidades da Federação.

Além disso, o país começou a viver uma importante transição epidemiológica e demográfica, que provoca mais pressões sobre o sistema público de saúde. Os brasileiros estão adoecendo e morrendo praticamente das mesmas doenças presentes nos países ricos. A principal causa de morte são as doenças cardiovasculares, seguidas pelo câncer. Persiste, no entanto, um histórico de doenças infecto-contagiosas, ainda que em menor escala do que no passado, e continua expressivo o número de lesões e mortes decorrentes de causas externas, como acidentes de trânsito, homicídios e acidentes de trabalho. No caso da transição demográfica, também se nota a reprodução, em ritmo acelerado, do cenário predominante naqueles países, com a progressiva redução da taxa de mortalidade, o aumento significativo da população idosa e a queda da taxa de fecundidade, que já está em 1,9 filho por mulher¹⁹⁷.

Outro fenômeno relevante tem sido a mudança na dieta alimentar da população e no perfil de atividade física, que pode levar o país a ter, em dez anos, 2/3 de sua população acima do peso, em níveis semelhantes aos dos Estados Unidos. Tem crescido muito o sedentarismo e o consumo de alimentos prontos e semi-prontos com alto teor de gordura, sal e açúcar. Isso tem

¹⁹⁶ Para um quadro geral da saúde no Brasil no início dos anos 2000, ver GIOVANI, Geraldo Di e NEGRI, Barjas (Org.). *Brasil: Radiografia da Saúde*. Campinas: IE-Unicamp, 2001.

¹⁹⁷ Cf. IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

provocado o aumento dos casos de obesidade e de doenças associadas à má alimentação, como hipertensão e diabetes. Segundo a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009, divulgada pelo IBGE, 49% da população com 20 anos ou mais tem excesso de peso e 14,8% dela está obesa. O sobrepeso está presente em todas as regiões, idades e faixas de renda. Ele atinge uma em cada três crianças de 5 a 9 anos, enquanto que 14,3% já são afetadas pela obesidade.

Há pouco mais de duas décadas, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) representou um extraordinário salto na política social e um passo decisivo para o enfrentamento do quadro sanitário brasileiro¹⁹⁸. Apesar da ofensiva neoliberal, que marcaria os anos 90, um traço comum e positivo da política social, em especial na área de saúde, foram as iniciativas em prol de um arranjo institucional que delegou responsabilidades compartilhadas pelas três esferas de governo, na perspectiva da descentralização político-administrativa. Nesse modelo, fundado sob pactos de cooperação federativa, o governo federal não se exime de responsabilidades – além do co-financiamento, assume a coordenação e o planejamento em âmbito nacional. Não obstante, como observou Eduardo Fagnani:

“(...) o paradoxo do período em análise é que esses impulsos positivos foram sistematicamente minados pela política macroeconômica. (...) o notável estreitamento das bases de financiamento do setor público ocorrido entre 1993 e 2002 enfraqueceu a capacidade financeira dos estados e dos municípios, mas também do governo federal, colocando-se em risco os avanços institucionais obtidos” (FAGNANI, 2005:513).

A partir de 2003, ao longo da trajetória de retomada do crescimento econômico e do processo de recuperação da capacidade de financiamento do setor público, o Ministério da Saúde procurou reforçar esse pacto federativo e conferiu nova ênfase à participação social – por meio dos conselhos e conferências de saúde – e aos princípios da universalidade, equidade, integralidade e atenção básica como pilares do sistema público de saúde. Teve início, então, um esforço considerável para enfrentar o extenso rol de velhos e novos problemas mencionados acima, através do recurso a diversos instrumentos de políticas públicas.

Entre as iniciativas na área de saúde pública, destacam-se a expansão e regionalização da rede de serviços, o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão do SUS, e a redução da

¹⁹⁸ Sobre a organização do SUS, ver a análise detalhada de LECOVTS, E. *Transição x consolidação: o dilema estratégico da construção do SUS: um estudo sobre as reformas da política nacional de saúde – 1974-1996*. (Tese de Doutorado) Rio de Janeiro: UFRJ-Instituto de Medicina Social, 1997.

dependência de medicamentos, equipamentos e outros insumos importados que oneram a saúde pública. Também houve a preocupação em manter e ampliar ações inauguradas por governos anteriores, como o Programa Saúde da Família e o Sistema Nacional de Transplantes. E foram criados novos programas, como o Sistema de Atendimento Médico de Urgência (SAMU), as Unidades de Pronto Atendimento à Saúde (UPAs), e os programas Farmácia Popular e Brasil Sorridente. Pela sua amplitude, relevância ou caráter inovador, essas iniciativas definiram a marca da política de saúde do governo Lula.

O Programa Mais Saúde, lançado no final de 2007, representa a iniciativa mais relevante no processo de consolidação da atual política nacional de saúde. O Mais Saúde reúne 86 medidas e 208 ações, boa parte delas em curso desde o primeiro mandato do presidente Lula. Nesse programa, estão fixadas prioridades e metas para o período de 2008 a 2011, com base nas seguintes diretrizes estratégicas:

- Consolidar um sistema de saúde universal, equânime e integral, em sintonia com os princípios constitucionais;
- Priorizar as ações de promoção da saúde e sua integração com outras políticas públicas;
- Intensificar a regionalização, a participação social e o relacionamento federativo, conforme diretrizes do Pacto pela Saúde;
- Priorizar os objetivos e metas estabelecidos no Pacto pela Saúde, com atenção especial para a dimensão Pacto pela Vida¹⁹⁹;
- Fortalecer o complexo produtivo e de inovação em saúde, para atender aos objetivos do SUS;
- Melhorar a gestão, qualidade e eficiência das unidades de serviços de saúde, com o estabelecimento de metas de desempenho;
- Expandir e tornar mais estável a participação da receita pública no financiamento da saúde.

¹⁹⁹ O Pacto pela Vida é um instrumento de articulação entre Ministério da Saúde, estados, Distrito Federal e municípios, que se comprometem a priorizar metas nas áreas de: a) saúde mental, do idoso, do trabalhador e do portador de deficiência; b) controle de câncer de colo de útero e mama; c) redução da mortalidade materna e infantil; d) promoção da saúde e fortalecimento da atenção básica; e) melhoria da capacidade de resposta às emergências de saúde pública e à ocorrência de doenças, como dengue, hanseníase, tuberculose, malária e influenza.

2.1. A Promoção e a Vigilância à Saúde

No âmbito da promoção à saúde, a prioridade tem sido a regulação e o controle de fatores de risco associados ao consumo de álcool, tabaco, gorduras, sal, açúcar e alimentos processados; o reforço do controle de doenças transmissíveis, como tuberculose, dengue, malária e rubéola; a divulgação e ampliação do acesso a métodos anticoncepcionais para mulheres e homens; a redução de cesáreas e o estímulo ao parto normal e humanizado; a redução da mortalidade materno-infantil; e a melhoria da atenção à saúde do trabalhador e do idoso.

Em 2006, o governo federal formalizou a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS). Fundada em um conceito amplo de saúde, essa política voltou-se para a promoção da qualidade de vida e para a redução de vulnerabilidades e riscos à saúde, considerando modos de viver, condições de trabalho, habitação, meio ambiente, educação, lazer, cultura, e acesso a bens e serviços essenciais. A PNPS corroborou os compromissos expressos na legislação brasileira, nas Metas de Desenvolvimento do Milênio, propostas pela ONU, na Estratégia Global para a Alimentação Saudável e Atividade Física, elaborada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e na Convenção Quadro para o Controle do Tabaco.

O Ministério da Saúde tem se empenhado em promover a descentralização da PNPS, por meio de convênios com estados e municípios. Entre as iniciativas em curso, merece destaque o Projeto de Redução de Morbi-Mortalidade por Acidentes de Trânsito, que já foi implantado em 16 capitais, e que tem tido grande impacto na redução de traumas por acidentes de trânsito. Outras iniciativas importantes foram o projeto de Prevenção das Violências e Promoção da Saúde, com a constituição de mais de 130 núcleos estaduais e municipais, e a formação da Rede Nacional de Promoção da Atividade Física, que até 2007 já contava com a adesão de mais de 351 entes da Federação.

Por iniciativa do Poder Executivo, o Congresso Nacional também aprovou a Medida Provisória nº 415/2008, que restringe a venda de bebidas alcoólicas nas estradas federais. De acordo com um levantamento do Ministério da Saúde, o número de internações provocadas por acidentes de trânsito nas capitais brasileiras reduziu-se de 105,9 mil, no segundo semestre de 2007, para 81,3 mil, no segundo semestre de 2008. Com isso, estima-se que houve menos 24,5 mil hospitalizações, o que representa queda de 23% nos atendimentos às vítimas do trânsito pelo SUS.

Na mesma linha, em junho de 2009, foi lançado o Plano Emergencial de Ampliação do Acesso ao Tratamento e Prevenção em Álcool e outras Drogas, cujos recursos se destinam a expandir o acesso às ações de prevenção e tratamento do uso nocivo de álcool e outras drogas na rede de atenção e saúde mental do SUS²⁰⁰. Além do público adulto, o Plano Emergencial procura alcançar crianças e jovens por meio de ações de prevenção, promoção e tratamento dos riscos e danos associados ao consumo prejudicial de substâncias psicoativas.

No caso das doenças transmissíveis, foram aplicadas, em média, 130 milhões de vacinas entre 2003 e 2010. O país eliminou o sarampo, em 2007, e interrompeu a transmissão do cólera, em 2005, e a transmissão vetorial da doença de chagas, em 2006. Também estamos próximos de eliminar o tétano e reduzimos as mortes ocasionadas por outras 11 doenças transmissíveis, como tuberculose, hanseníase, malária, dengue e Aids. Entre 2003 e 2008, houve uma redução de 30% nos casos de hanseníase e de 28% nos de tuberculose. Os casos de malária, por sua vez, passaram de 409,9 mil, em 2003, para 306,4 mil, em 2009, havendo uma redução de 50% nos casos de morte provocados por essa doença.

O combate à dengue mereceu atenção especial. O último balanço, divulgado em agosto de 2009, revelou uma redução de 47,9% nas notificações da doença, que passaram de 743,5 mil, em 2008, para 387,1 mil, em 2009. Mas esse abrandamento não afastou definitivamente a possibilidade de ocorrência de novos focos da doença, o que se confirmou no início de 2010, exigindo o reforço das ações de controle por parte dos órgãos de vigilância sanitária, especialmente no caso das ações de localização e eliminação de larvas do *Aedes Aegypti*, mosquito transmissor da dengue, cujo sucesso depende do envolvimento direto das administrações estaduais e municipais.

Além disso, o Ministério da Saúde realizou, no segundo semestre de 2008, a maior campanha mundial de vacinação contra a rubéola, em que foram imunizadas mais de 67 milhões de pessoas. O sucesso da campanha levou o Brasil a pleitear, perante os organismos internacionais da área de saúde, a certificação como país livre de rubéola. E a ocorrência da gripe suína foi enfrentada rapidamente pelo Ministério da Saúde, que, além de diversas ações de caráter preventivo, adquiriu 40 milhões de doses de vacinas contra o vírus Influenza A (H1N1), para a campanha de vacinação realizada no primeiro semestre de 2010.

²⁰⁰ Segundo o Ministério da Saúde, a previsão de investimentos é da ordem de R\$ 117,3 milhões, até dezembro de 2010.

Em relação à Aids, o governo federal manteve um gasto anual de R\$ 800 milhões para o atendimento aos portadores do vírus, havendo, em 2009, 88 mil pacientes em terapia antiretroviral. O acesso a serviços de prevenção e tratamento adequados possibilitaram a estabilização da epidemia no país, desde 2000, principalmente nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, registrando-se, no entanto, um aumento relativo de novos casos de Aids nas regiões Norte e Nordeste. Em 2008, foi destinado R\$ 1 bilhão à compra de medicamentos para terapia antiretroviral em adultos, adolescentes, crianças e gestantes. A incorporação de duas novas drogas (Darunavir e Raltegravir), trouxe novo alento aos portadores do vírus. Também houve o licenciamento compulsório do antiretroviral Efavirenz e a redução em 30%, por meio de negociação com os fabricantes, do preço do medicamento Kaletra.

Outra iniciativa importante foi o lançamento, em 2007, do PAC da FUNASA, destinado à construção de redes de água, esgoto, coleta de lixo e limpeza urbana em 434 municípios com até 50 mil habitantes. Os investimentos são da ordem de R\$ 4 bilhões, até o final de 2010, e estão orientados para áreas ocupadas por comunidades quilombolas e indígenas; áreas de endemias ou com grande incidência de malária e doenças de chagas; áreas rurais carentes de redes de distribuição de água, coleta de lixo e limpeza urbana para pequenos municípios; e outras ações de coleta e reciclagem de materiais²⁰¹.

Por fim, cabe mencionar o Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal, lançado em 2004, cujo objetivo é reduzir a mortalidade neonatal em 5% ao ano, bem como a mortalidade materna em decorrência de problemas associados à gravidez e ao parto. A prioridade é o atendimento a 207 municípios, onde se concentram 50% dos óbitos infantis. Além de recursos orçamentários, federais e estaduais, esses municípios estão tendo acesso a novos equipamentos e insumos, à ampliação e qualificação de equipes neonatais, e à criação de bancos de leite e unidades de tratamento intensivo, entre outras iniciativas.

2.2. Os Programas de Atenção à Saúde

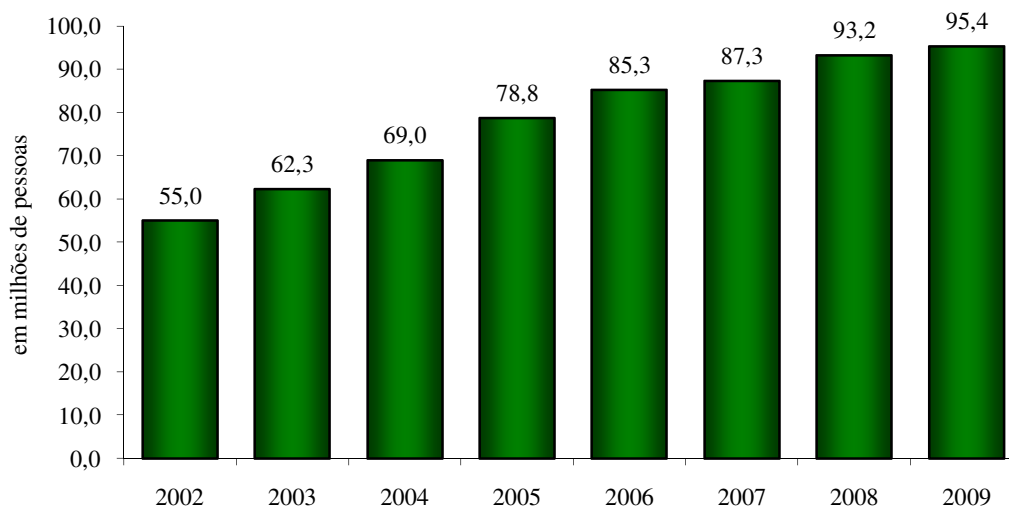
A atenção à saúde abarca um extenso rol de medidas de atenção básica e de média e alta complexidade. Na atenção básica, a prioridade são os programas voltados à saúde da família e à saúde bucal. Quanto às ações de média e alta complexidade, a ênfase tem sido a reforma e

²⁰¹ Para uma descrição mais detalhada das ações e resultados do PAC Funasa, veja adiante, no capítulo 4, a análise sobre “O Acesso à Habitação e ao Saneamento Básico”.

expansão dos equipamentos de unidades especializadas e da rede nacional de laboratórios de saúde pública; a ampliação do número de leitos de terapia intensiva nas unidades hospitalares; a expansão da rede de atendimento a urgências e emergências; a ampliação da oferta de medicamentos gratuitos; e a elevação do número de doações de órgãos e transplantes. Essas prioridades estão traduzidas em diversos programas e serviços públicos, dentre os quais se destacam:

- **Programa Saúde da Família:** criado em 1994, o Saúde da Família desenvolve um conjunto de ações, com ênfase na promoção, prevenção e atenção à saúde, por meio de equipes multidisciplinares e do apoio de agentes comunitários²⁰². A partir de 2003, esse programa foi ampliado, tornando-se uma política de alcance nacional e peça fundamental da atenção à saúde básica. No final de 2009, a cobertura do programa já atingia 95 milhões de pessoas, que tinham à sua disposição atendimento domiciliar de qualidade e acesso complementar a postos, hospitais e farmácias²⁰³.

Gráfico 96 - Cobertura do Programa Saúde da Família



* dados de setembro

Fonte: Ministério da Saúde

Em dezembro de 1998, havia pouco mais de 3 mil equipes do Programa Saúde da Família em atividade. No início de 2010, estavam em atividade 30,7 mil equipes e 236,4 mil

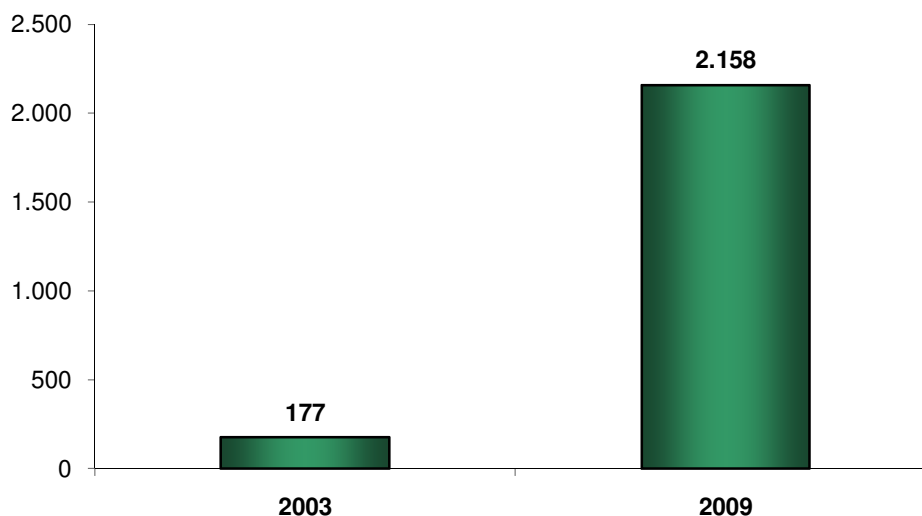
²⁰² As equipes são compostas por um médico, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e cinco a seis agentes comunitários. Cada equipe é responsável pelo acompanhamento de até 4,5 mil pessoas ou de mil famílias de uma determinada área.

²⁰³ Não dispomos de dados do Ministério da Saúde para todo o período de 2009, mas, de acordo com dados divulgados pela Presidência da República, a cobertura do Programa Saúde da Família, em março de 2010, já chegava a 97,3 milhões de pessoas. Cf. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Caderno Destaques*, Brasília, mai/jun, 2010.

agentes comunitários, distribuídos por 5.354 municípios. Cada equipe atende entre 3,5 mil a 4,5 mil pessoas. Nas áreas cobertas pelo Saúde da Família, tem havido uma redução significativa da mortalidade infantil, a expansão das ações de combate à desnutrição e o aumento da adesão à vacinação de crianças e adultos, além do controle de doenças associadas à má alimentação, como hipertensão e diabetes.

- **SAMU:** o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) foi criado em 2003, como parte da política nacional de atenção às urgências cujos esforços iniciais foram orientados para o atendimento pré-hospitalar móvel. Mediante uma chamada gratuita para o telefone 192, é possível ter acesso a serviços de atendimento de urgências e emergências, em qualquer local, por meio de ambulância equipada para primeiros socorros. Com esse procedimento, o SAMU procura reduzir o número de mortes, o tempo de internação hospitalar e eventuais sequelas decorrentes da falta de atendimento rápido.

Gráfico 97 - SAMU – 192 – Número de Ambulâncias no País



Fonte: Ministério da Saúde

Entre 2003 e 2009, a rede nacional do SAMU ampliou de 177 para 2.158 o número de ambulâncias em operação no país. No mesmo período, o número de municípios atendidos passou de 14 para 1.237, com uma cobertura populacional estimada de 105,9 milhões de habitantes. Até o final de 2010, a frota em operação deverá chegar a 3,8 mil veículos. Além das ambulâncias, estão em operação as chamadas “motolâncias”, que começaram a ser introduzidas

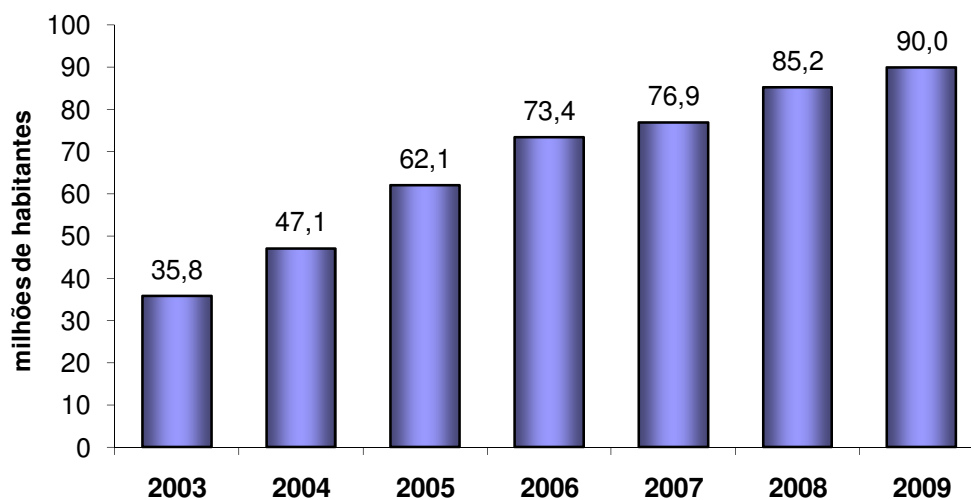
nas regiões de tráfego intenso, e as “ambulanchas”, destinadas a localidades onde as principais vias de acesso são os rios, como na região Norte do país.

- **UPAs:** as Unidades de Pronto Atendimento 24 horas (UPAs) também fazem parte da política nacional de atenção às urgências. Elas foram criadas com o intuito de acabar com as cenas dramáticas nas salas dos pronto-socorros, depois que se verificou que 80% dos casos encaminhados nessas unidades não eram graves e poderiam ser atendidos em ambulatórios. Com previsão de atendimento 24 horas, integração com o SAMU e proximidade às comunidades de baixa renda, as UPAs pretendem facilitar o atendimento de urgência, realizar alguns procedimentos de média complexidade e desafogar as emergências hospitalares gerais, permitindo que elas se voltem, sobretudo, para os procedimentos de média e alta complexidade.

Sua implantação, a partir de 2009, tem sido bem mais complexa, uma vez que o funcionamento de uma UPA depende de investimento para instalação de rede física e da coordenação de outras políticas de gestão do atendimento hospitalar e pós-hospitalar. Em 2009, foram liberados recursos para a construção de 265 UPAs, e, até março de 2010, foram habilitadas outras 329 UPAs, número que deverá chegar a 500 unidades, até o final de 2010. Para cada unidade, o governo federal tem repassado até R\$ 2,6 milhões, destinados a obras e equipamentos, além da garantia de recursos de custeio de até R\$ 250 mil por mês.

- **Brasil Sorridente:** a política nacional de saúde bucal, que sob o governo Lula ganhou prioridade e se traduziu no programa Brasil Sorridente, tem ampliado as oportunidades de acesso da população a ações de promoção, prevenção, recuperação e reabilitação bucal, contribuindo para reverter a triste situação que levou o país a ter 10 milhões de desdentados e 4 mil mortes anuais por câncer de boca. Esse programa prioriza o atendimento às pessoas que necessitam de tratamento dentário no sistema público, e atua principalmente no cuidado e prevenção de cáries em adolescentes, adultos e idosos.

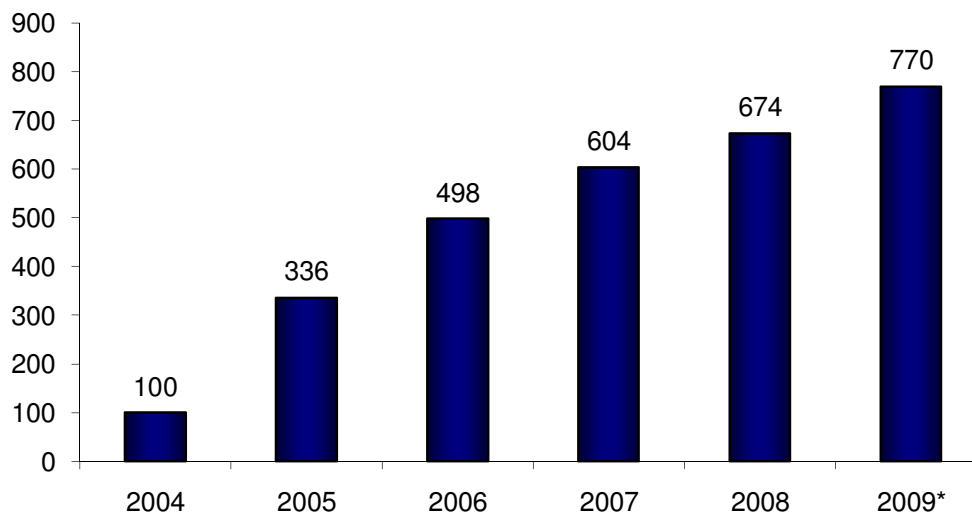
**Gráfico 98 - Brasil Sorridente – Cobertura Populacional
(milhões de habitantes)**



Fonte: Ministério da Saúde

Entre 2002 e 2009, o número de equipes de saúde bucal passou de 4.260 para 18.982²⁰⁴. Também foram criados os Centros de Especialidades Odontológicas (CEOs), que passaram de 100, em 2004, para 808, em 2009. Os CEOs oferecem à população tratamentos odontológicos básicos e especializados, além de cirurgias, colocação de próteses dentárias e atendimento a pessoas com deficiências.

²⁰⁴ Em março de 2010, o número de equipes de saúde bucal aumentou para 19.349, distribuídas por 4.750 municípios, com uma cobertura estimada de 86 milhões de pessoas. Cf. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Caderno Destaques*, Brasília, mai/jun, 2010.

Gráfico 99 - Brasil Sorridente – Centros de Especialidades Odontológicas (CEOs)

* dados de setembro
 Fonte: Ministério da Saúde

Em 2009, chegou-se ainda ao número de 323 laboratórios regionais de próteses dentárias, tendo havido um aumento de 46% na produção de próteses. Com isso, no período de 2002 a 2009, a cobertura na área de saúde bucal passou de 35,8 milhões de pessoas para 90 milhões de pessoas.

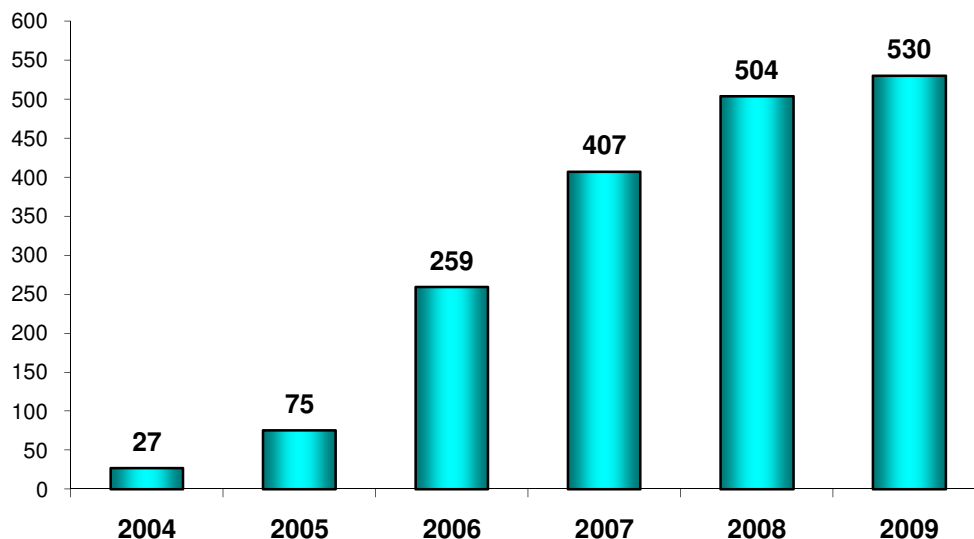
- **Assistência Farmacêutica:** o governo Lula priorizou o desenvolvimento, a produção, o controle de qualidade e a regulação de preços dos medicamentos. O volume de recursos destinados à assistência farmacêutica, realizada pelas farmácias das unidades de saúde do SUS, passou de R\$ 1,9 bilhão, em 2002, para R\$ 6,8 bilhões, em 2009. O financiamento federal para custeio da assistência farmacêutica passou de R\$ 1,00 habitante/ano, em 2003, para R\$ 5,10 habitante/ano, em 2010. Somados aos recursos de estados e municípios, esse valor chega a R\$ 8,82 habitante/ano²⁰⁵. Para assegurar a distribuição gratuita de medicamentos na rede pública, a Fundação Oswaldo Cruz adquiriu uma moderna fábrica, o que permitiu elevar a produção nacional de medicamentos de 2 bilhões de unidades, em 2005, para 10 bilhões, em 2008.

- **Farmácia Popular:** criado em 2004, como parte da política de assistência farmacêutica, o Farmácia Popular procurou ampliar o acesso da população a medicamentos essenciais. O programa opera por meio de rede própria de farmácias, resultado de parceria do Ministério da Saúde com estados, municípios e entidades sociais, e do “Aqui tem Farmácia

²⁰⁵ Cf. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Caderno Destaques*, Brasília, mai/jun 2010.

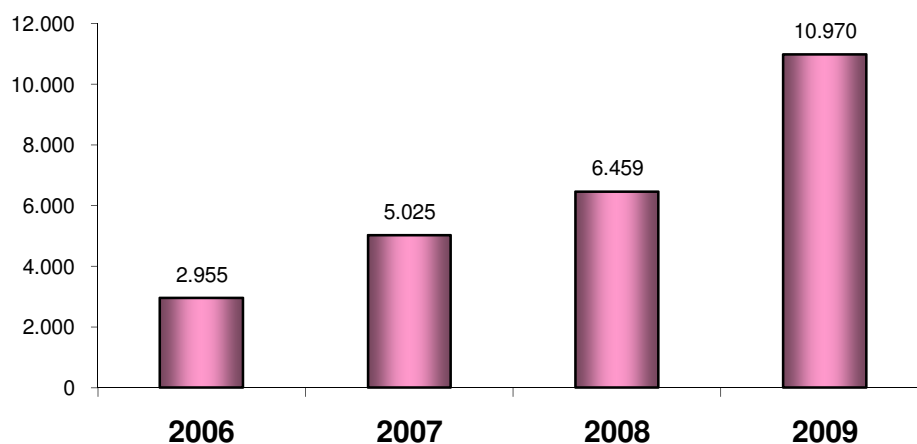
Popular”, modalidade de convênio entre o Ministério da Saúde com as redes privadas de farmácias e drogarias. Na rede própria são oferecidos 107 itens, a preço de custo, para o tratamento de doenças mais frequentes, tais como hipertensão, diabetes e gastrite, além de analgésicos.

Gráfico 100 - Farmácia Popular do Brasil – Números de Unidades



Fonte: Ministério da Saúde

Gráfico 101 - “Aqui tem Farmácia Popular” – Número de Estabelecimentos Conveniados



Fonte: Ministério da Saúde

Na rede conveniada são oferecidos medicamentos para hipertensão, diabetes e anticoncepcionais, fornecidos por laboratórios privados, com descontos de até 90%. De 2004 a

2009, o número de unidades próprias do Farmácia Popular passou de 27 para 530, enquanto que os convênios com farmácias da rede privada passaram de 2.955, em 2004, para 10.970, em 2009. O programa realiza mensalmente 1,1 milhão de atendimentos.

- **Genéricos:** além de ampliar a oferta de medicamentos genéricos por meio do Farmácia Popular, o governo Lula apoiou a produção de novos medicamentos pelos laboratórios oficiais. Segundo a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a meta é ampliar a participação dos genéricos no mercado para 25%, em faturamento, e 33%, em colocação nas unidades farmacêuticas, até 2011. É importante notar que em diversos países varia de 40% a 50% a participação dos genéricos no mercado farmacêutico.

De 2003 para 2009, a produção de genéricos passou de 213 para 2.972 medicamentos, produzidos por 36 laboratórios no Brasil. Se o Congresso Nacional e o governo FHC tiveram, em suas respectivas esferas de competência, o mérito de acolher a proposta de criação dos medicamentos genéricos e dar início a sua produção, foi sob o governo Lula que se expandiram significativamente a produção e a oferta de medicamentos genéricos por todo território nacional.

- **Transplantes:** o governo federal aprimorou o Sistema Nacional de Transplante, criado em 1997, por meio de um conjunto de medidas, como o reajuste dos valores pagos às equipes de transplantes, com 100% de bonificação para os transplantes bem-sucedidos; a criação de organizações de procura de órgãos; a organização em rede dos bancos públicos de cordões umbilicais; a padronização do gerenciamento de transplantes em todo o país; e o estabelecimento de mecanismos de controle social.

Com isso, o número de transplantes de doador falecido, excetuando o transplante de tecidos, passou de 11,7 mil, em 2003, para 20,2 mil, em 2009. E o número de doadores voluntários de medula óssea passou de 40 mil, em 2003, para 1,2 milhão, em 2009. O Brasil também é o primeiro do mundo em transplantes realizados nos serviços públicos de saúde, dos quais mais de 70% são pagos pelo SUS, e o segundo em número de transplantes, atrás apenas dos Estados Unidos. No primeiro semestre de 2010, o país atingiu a média de 10 doadores por milhão de habitantes.

- **Saúde Mental:** o governo federal ampliou a reforma do sistema psiquiátrico brasileiro, difundindo um novo modelo de atenção à saúde mental. Entre 2003 e o início de 2010, a rede pública de atenção à saúde mental mais do que triplicou. A prioridade passou a ser o

atendimento em hospitais gerais e nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPs), serviços abertos e comunitários que oferecem atendimento diário, realizam acompanhamento clínico e privilegiam a reinserção social dos doentes mentais. Também estão sendo criadas as Residências Terapêuticas, onde os pacientes podem conviver e receber tratamento mais humanizado. Há, ainda, o programa De Volta para Casa, que privilegia a reabilitação psicossocial e garante uma bolsa aos egressos de longas internações psiquiátricas. No período de 2003 a abril de 2010, houve um crescimento significativo do número de CAPs (de 500 para 1.502), de Residências Terapêuticas (de 41 para 533), e de pacientes atendidos pelo programa De Volta para Casa (de 206 para 3.346).

- **Atenção Especializada:** ainda na área da atenção especializada, houve, desde 2003, a criação de 3 mil novos leitos de UTI e a readequação de outros 860 leitos, com um aumento de mais de 20% na oferta de procedimentos em UTIs. Também foi instituída a Política Nacional de Procedimentos Cirúrgicos de Média Complexidade, nas áreas de traumatologia-ortopedia, otorrinolaringologia, oftalmologia, urologia, ginecologia, angiologia, proctologia, mastologia, gastroenterologia e cirurgia geral.

2.3. A Atenção a Públicos Específicos

Além dos programas mencionados acima, o governo Lula procurou estruturar ou consolidar políticas de atenção à saúde para segmentos populacionais específicos, como mulheres, homens, idosos, negros, indígenas e pessoas com deficiências, entre outros. Entre as iniciativas nesse âmbito, destacam-se:

- **Saúde da Mulher:** em curso, desde 2003, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, incorporou como princípios norteadores a integralidade e a promoção da saúde. Ela também procura consolidar os avanços no campo dos direitos sexuais e reprodutivos, com ênfase na melhoria da atenção obstétrica, no planejamento familiar²⁰⁶, na atenção ao abortamento inseguro e no combate à violência doméstica e sexual. Essa política incorpora,

²⁰⁶ Em abril de 2007, o Ministério da Saúde lançou um conjunto de ações para garantir o acesso à informação e a métodos anticoncepcionais, destacando-se a incorporação de contraceptivos à lista de medicamentos oferecidos pelo programa Farmácia Popular. Em 2008, o Ministério ampliou a oferta para 50 milhões de cartelas de pílulas anticoncepcionais e 4,3 milhões de ampolas de injetáveis, distribuídas juntamente com material educativo sobre os diferentes métodos contraceptivos. Além disso, o atendimento para a distribuição de diafragma cresceu 33%, entre 2003 e 2009, passando de 142 mil para 191 mil atendimentos. Também cresceu o número de consultas pré-natal realizadas pelo SUS, que chegou a 19,4 milhões, em 2009, um aumento de 125% em relação a 2003.

ainda, a prevenção e o tratamento de mulheres portadoras de HIV/Aids e portadoras de doenças crônico-degenerativas e câncer ginecológico.

- **Saúde do Homem:** lançada em agosto de 2009, a Política Nacional de Saúde do Homem representa uma inovação na abordagem dos agravos do sexo masculino, que passaram a ser tratados como problema de saúde pública. Até o final do governo Lula, o investimento nessa política será da ordem de R\$ 613,2 milhões em ações de comunicação, promoção à saúde, expansão de serviços, qualificação de profissionais e investimento na estrutura da rede pública. Faz parte dessa política a ampliação do acesso a uma nova modalidade de vasectomia, em ambulatório e sem internação, que vem sendo realizada com grande sucesso desde 2007, como parte das ações de planejamento familiar.

- **Saúde do Trabalhador:** a partir de 2003, o Ministério da Saúde passou a promover ações voltadas especificamente para os trabalhadores, entre as quais se destacam a implantação da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador, que elevou significativamente o número de Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (CERESTs), de 17 unidades, em 2002, para 180 unidades, em 2009. Outra iniciativa nesse âmbito foi a criação da Rede Sentinela de Serviços em Saúde do Trabalhador, que, a partir de 2003, possibilitou o acesso a 1.200 serviços.

- **Saúde do Idoso:** com a regulamentação do Estatuto do Idoso²⁰⁷, em 2004, procurou-se reforçar a atenção integral à saúde para esse segmento populacional, que tem crescido nas últimas décadas. Nele, estão reiterados os princípios do acesso universal e igualitário aos serviços de prevenção, promoção, proteção e recuperação da saúde, incluindo a atenção especial às doenças que mais afetam as pessoas idosas. O Estatuto do Idoso prevê, também, o atendimento ambulatorial especializado em unidades geriátricas de referência, o atendimento domiciliar, a distribuição de medicamentos de uso continuado, e o acesso a próteses, órteses e outros recursos relacionados a doenças associadas à velhice. Outra iniciativa importante é a Campanha Nacional de Vacinação do Idoso, que tem sido responsável pela imunização anual de 84% das pessoas com 60 anos ou mais de idade, o que corresponde a mais de 15 milhões de pessoas. Esse resultado supera a meta de cobertura recomendada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que é de 70% dos idosos. De 2000 a 2009, também houve redução de 50% nas

²⁰⁷ O Estatuto do Idoso foi instituído pela Lei nº 10.098/00 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 56.296/04.

hospitalizações e de 68% na mortalidade global. Em 2010, foram investidos R\$ 162 milhões para a compra de 21 milhões de doses de vacinas e montagem de infraestrutura de atendimento.

- **Saúde das Pessoas com Deficiência:** as ações nesse âmbito estiveram voltadas à organização de uma Rede de Serviços de Reabilitação, que passou a articular atendimentos médicos especializados, práticas terapêuticas, fornecimento de próteses, órteses e outros atendimentos. Em 2004, foi lançada a Política Nacional de Atenção à Saúde Auditiva, tendo sido implantados, no ano seguinte, 91 novos serviços de atenção à saúde auditiva. Em 2005, também foram implantados 155 novos serviços de reabilitação física.

2.4. A Melhoria da Gestão do Sistema de Saúde

A preocupação com a melhoria da gestão do sistema de saúde, presente desde o início do governo Lula, levou à adoção de um modelo de gestão fundado na valorização do pacto federativo e no fortalecimento da participação social. Esse modelo atribui maior autonomia aos entes da Federação com base no estabelecimento de pactos entre os gestores públicos da saúde, prevê o fortalecimento da regionalização como eixo estruturador do sistema de saúde e confere maior importância aos mecanismos de gestão democrática, transparência e controle social.

Tais princípios estão expressos no Pacto pela Saúde, firmado em 2006, por gestores dos três níveis de governo. Ele aperfeiçoou os mecanismos de descentralização e articulação das políticas de saúde em torno de alguns compromissos e responsabilidades, tais como a atribuição aos municípios da condição de gestores plenos, em substituição ao processo anterior de habilitação; a instituição de mecanismos regionais de planejamento e gestão da rede de serviços; a criação de redes regionalizadas de atenção à saúde; e a promoção de iniciativas de controle social, promoção da cidadania e simplificação do processo de financiamento da saúde. Até março de 2009, todos os estados, o Distrito Federal e 2.841 municípios haviam aderido ao Pacto pela Saúde.

O Pacto pela Saúde engloba, na verdade, três dimensões. A primeira delas, o Pacto pela Vida, expressa o compromisso dos gestores do SUS em torno de metas locais, da definição de estratégias para o seu cumprimento e da instituição de um processo de monitoramento e avaliação. O Pacto pela Defesa do SUS, por sua vez, pretende reforçar a saúde como um direito e garantir condições de financiamento que sejam mais compatíveis com as necessidades do sistema

de saúde. Finalmente, o Pacto de Gestão estabelece as diretrizes e responsabilidades sanitárias em cada nível de governo, enfatizando a cooperação entre os entes da Federação, bem como a promoção da transparência e do controle social.

O esforço pela democratização da gestão, levou ainda o Ministério da Saúde a criar a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa e a reforçar a institucionalidade dos mecanismos de participação popular e controle social, como as conferências e conselhos de saúde. Outra iniciativa de grande relevância foi a implementação, a partir de fevereiro de 2008, do contrato de gestão, no âmbito do Ministério da Saúde e órgãos vinculados, que, pela primeira vez, estabeleceu um plano de metas e resultados, em sintonia com as melhores práticas de gestão que estão se difundido na administração pública.

Desde 2004, está em curso também um conjunto de ações desenvolvidas no âmbito do programa QualiSUS, que tem como objetivo proporcionar maior conforto aos usuários dos serviços de saúde, incluindo a redução do tempo de espera para atendimento e de permanência nos hospitais. As unidades hospitalares atendidas pelo QualiSUS estão recebendo equipamentos novos e terão suas instalações reformadas. Até o final de 2009, foram firmados 187 convênios com estados e municípios, que beneficiarão 256 unidades de saúde com investimentos da ordem de R\$ 237,7 milhões.

No que se refere aos profissionais da saúde, foram realizados concursos públicos para a recomposição do quadro de servidores, de forma a superar a enorme dependência de contratos temporários e serviços terceirizados que caracterizou a política de recursos humanos do governo anterior. Além disso, investiu-se na qualificação dos profissionais da área, por meio de iniciativas como a Universidade Aberta do SUS (UnaSUS), que está oferecendo cursos à distância, e o Programa Nacional de Reorientação da Formação Profissional em Saúde (Pró-Saúde), em parceria com o Ministério da Educação, cujo objetivo é adequar as grades curriculares dos cursos de graduação e pós-graduação às necessidades de recursos humanos do SUS.

Quanto à rede hospitalar, promoveu-se um conjunto de iniciativas baseadas nos princípios da garantia de acesso, humanização, participação efetiva dos hospitais na rede de atenção à saúde, democratização da gestão e responsabilidade social das instituições que fazem parte do SUS. Uma das principais iniciativas foi o estabelecimento de contratos de gestão com os hospitais de ensino, que envolveu mais de 200 hospitais universitários e que tem servido de base

para a redefinição da relação contratual com hospitais de pequeno porte e grandes hospitais filantrópicos. Outra iniciativa relevante foi a Política de Internação Domiciliar, que, além de reduzir os custos com internações, tem contribuído para a melhoria da atenção aos doentes com enfermidades graves, crônicas ou em estágio terminal.

Mas não foi apenas na saúde pública gratuita que houve melhoria. Na área de saúde suplementar, foram realizadas diversas mudanças nas normas de gestão dos planos privados de saúde, principalmente no que se refere ao tempo de carência, à portabilidade dos convênios e seguros, à expansão da cobertura para a realização de exames e procedimentos médicos-cirúrgicos, além do incentivo à mudança do modelo técnico-assistencial, a partir da revisão do rol de procedimentos médicos. Essas medidas contribuíram para tornar mais efetiva a cobertura de saúde por meio de planos e convênios, que têm grande adesão dos segmentos de classe média e média alta.

2.5. O Fortalecimento do Complexo Industrial da Saúde

A extensão e complexidade da rede médico-hospitalar que integra o SUS – composto não apenas por unidades públicas, mas também por entidades conveniadas e contratadas – conferem ao sistema de saúde enorme relevância econômica e social. O poder de compra do governo federal, o papel do BNDES no fomento à produção local de itens estratégicos e de altos custos, e a atuação do Ministério da Saúde como agente regulador e promotor das políticas para o setor são fatores determinantes do comportamento do complexo industrial da saúde, tanto pelo seu impacto direto na qualidade de vida da população quanto pelas oportunidades que abre à inovação, à geração de emprego e à promoção do bem-estar social.

Em 2009, o mercado mundial da saúde era estimado em US\$ 1 trilhão, dos quais US\$ 670 bilhões concentravam-se na indústria farmacêutica, US\$ 300 bilhões em produtos médicos, US\$ 25 bilhões na indústria de reagentes de diagnóstico e US\$ 9 bilhões na produção de vacinas. Cerca de 80% Desse mercado é controlado por grandes indústrias e laboratórios médico-farmacêuticos dos Estados Unidos, Japão, Alemanha, Holanda e França, cabendo ao Brasil a tímida participação de 1,2% no mercado global, o que não diminui sua importância no plano nacional.

O setor de saúde do país movimenta aproximadamente R\$ 160 bilhões, a cada ano, valor que corresponde a 8% do PIB e que é responsável pela geração de 10 milhões de empregos diretos e indiretos. O mercado farmacêutico nacional, em franca expansão, movimenta R\$ 28 bilhões, por ano, situando-se entre os 10 maiores do mundo. O segmento de produtos médicos, por sua vez, conta com um faturamento anual de R\$ 8 bilhões. Apenas a saúde pública responde pela aquisição de 90% das vacinas, 50% dos equipamentos e 25% dos medicamentos. No entanto, muitos desses itens continuam a ser importados e o déficit na balança comercial do setor tem aumentado, estando por volta de US\$ 7 bilhões.

Para reduzir o grau de dependência externa e os custos crescentes com importações, o governo federal procurou fortalecer as ações de inovação do complexo industrial da saúde e o fomento à produção por instituições públicas de vacinas, medicamentos e outros insumos. Boa parte das iniciativas nessa área é financiada com recursos provenientes do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde (Profarma), do BNDES. É o caso, por exemplo, do acordo para a produção de vacina pneumocócica, da produção nacional de medicamentos para o tratamento da Aids e de novas parcerias público-privadas.

Ainda na área de produção de vacinas, estão em curso três projetos de grande porte para o fortalecimento dos produtores públicos de vacinas. Em 2009, dos 24 tipos de vacinas adquiridas pelo SUS, 14 vacinas eram produzidas nacionalmente, sendo que apenas uma delas por laboratório privado. Esses projetos preveem a adequação e ampliação de área física para atender à produção de biofármacos e vacinas, a construção do Centro Integrado de Biofármacos, Protótipos e Reativos para Diagnóstico, e a ampliação de área de processamento de imunobiológicos.

Estão em curso, nesse âmbito, Parcerias Público-Privadas (PPPs) entre laboratórios públicos e empresas privadas, nacionais e estrangeiras. Em 2009, foram formalizadas sete PPPs para a produção de 14 fármacos. A empresa privada desenvolve e produz o princípio ativo e o laboratório público transforma-o em produto final, sob a forma de comprimido, ampola ou solução. O Ministério da Saúde prevê um gasto para a compra desses fármacos de R\$ 650 milhões, por ano, com uma economia estimada de R\$ 130 milhões, em cinco anos.

Por fim, vale a pena mencionar a criação da primeira Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (HEMOBRÁS), que tem como objetivo produzir hemoderivados a partir do plasma excedente das transfusões de sangue e atuar como instituição de pesquisa e

desenvolvimento tecnológico na área de biotecnologia. Também foi inaugurada a primeira fábrica estatal brasileira de preservativos, a NATEX, instalada em Xapuri, no Acre, com capacidade para produzir 100 milhões de unidades por ano, podendo chegar até 270 milhões, em 2011, o que deverá reduzir significativamente os custos com distribuição de preservativos pelo SUS e pela rede de Farmácias Populares.

2.6. O Financiamento e a Consolidação do SUS

Apesar de todas as mazelas acumuladas ao longo de duas décadas de existência e dos problemas que ainda enfrenta para sua consolidação, o SUS é considerado referência mundial, sobretudo no que diz respeito à sua concepção sistêmica de saúde pública e ao seu modelo de organização institucional. Fruto de permanente construção coletiva – que remonta ao movimento pela reforma sanitária da década de 1970 e que envolve a participação direta dos gestores de saúde nos três níveis de governo –, o SUS tem sido alvo, nos últimos anos, de um esforço considerável por parte do Ministério da Saúde para legar um sistema mais organizado, integrado e sustentável que permita ao país oferecer serviços de saúde melhor qualidade aos cidadãos brasileiros.

Antes da Constituição de 1988, o sistema público de saúde atendia cerca de 30 milhões de pessoas. Atualmente, 80% da população conta apenas com o SUS para tratamentos médicos, percentual que chega a 90% nas capitais do Nordeste. No final de 2009, o SUS respondia pela realização de 2,3 bilhões de procedimentos ambulatoriais, 11 milhões de internações e 254 milhões de consultas, além da aplicação de 130 milhões de vacinas, número que praticamente dobrou, em 2010, com a campanha nacional de vacinação contra a gripe H1N1. Nesse mesmo ano, o Ministério da Saúde destinou R\$ 58 bilhões para todas as despesas com assistência médico-hospitalar e medicamentos, registrando-se participação equivalente de estados e municípios no gasto total da saúde.

Contudo, o sistema de saúde pública continua a enfrentar o problema do subfinanciamento. Segundo o Ministério da Educação²⁰⁸, enquanto o SUS gasta aproximadamente R\$ 675,00 per capita/ano para atendimentos, vacinas e transplantes, a média dos gastos das famílias com planos e seguros de saúde é de R\$ 1.428,00 per capita/ano. De um

²⁰⁸ TEMPORÃO, José Gomes Temporão. In: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. *Ciclo de Palestras*, Brasília, 2010.

lado, o Estado brasileiro mobiliza recursos para atender a todos, mas que têm sido insuficientes; de outro lado, subsidia o setor privado, com uma renúncia fiscal da ordem de R\$ 12 bilhões, bem como os servidores públicos dos três poderes, com subsídios aos planos de saúde da ordem de R\$ 4 bilhões. O gasto direto do governo federal com saúde corresponde a apenas 37,3% do total, cabendo às famílias o financiamento do restante, por meio de desembolso direto, planos de seguros e outras despesas.

No passado recente, a insuficiência de recursos e a instabilidade dos fluxos financeiros foram contornadas com medidas paliativas, como o repasse de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Em 1996, com a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), criou-se uma fonte adicional de recursos para o SUS. Esta, no entanto, acabou por substituir parte das fontes próprias de financiamento do sistema de saúde, definidas constitucionalmente, e representou um volume menor do que se esperava por conta da destinação da CPMF para o caixa único do Tesouro²⁰⁹. Mesmo assim, essas fontes de recursos possibilitaram maior regularidade nos fluxos financeiros e a retomada das transferências para estados e municípios, favorecendo o processo de descentralização.

Os dados disponíveis revelam que o orçamento federal para a Saúde aumentou mais de 80%, entre 2002 e 2009, passando de R\$ 28 bilhões, no início desse período, para R\$ 52,5 bilhões, em 2009. Em 2010, o orçamento global estimado é de R\$ 67 bilhões. E, no caso das transferências de recursos federais fundo a fundo, houve um crescimento superior a 200%, entre 2003 e 2008, como mostra o quadro abaixo:

²⁰⁹ Cf. DAIN, Sulamis. "O financiamento público na perspectiva da política social". *Revista Economia e Sociedade*. Campinas: IE/UNICAMP, n° 17, 2001.

Tabela 16 -Transferência de Recursos Fundo a Fundo por Bloco nos Anos de 2003 e 2008, com Variação Percentual

Blocos	Ano 2003	Ano 2008	%
Atenção Básica	3.687.525	7.771.280	211
Média e Alta	11.389.653	25.401.089	223
Assistência Farmacêutica	728.016	2.472.511	340
Gestão	19.658	165.541	842
Vigilância e Saúde	770.467	1.322.596	172
Total	16.595.319	37.133.017	224

Fonte: Sala de situação da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde – junho de 2009.

Além desse incremento, o governo federal fez diversos ajustes na tabela para pagamento dos prestadores de serviços do SUS, que havia sofrido uma defasagem de 110%, entre 1994 e 2002. As medidas adotadas, entre 2007 e 2008, representaram o maior reajuste na tabela de procedimentos, desde a criação do SUS. Os reajustes variaram de 5% a 1.000%, conforme o procedimento, e contribuíram para expandir a oferta de serviços, reduzir as disparidades regionais e corrigir distorções na distribuição de recursos destinados aos serviços de média e alta complexidade.

Com o fim da CPMF, em 2007, a perda estimada de receita na área da saúde foi de R\$ 24 bilhões, para o exercício seguinte, o que recolocou o problema da sustentação financeira do sistema público de saúde. É bom lembrar que a CPMF respondia por 85% dos recursos destinados aos atendimentos de média e alta complexidade na rede hospitalar pública. Essa perda acabou sendo parcialmente compensada pelo aumento da arrecadação tributária, em 2008, ano em que o país teve um crescimento de 5,1% do PIB. Desde então, o horizonte de financiamento do SUS ficou condicionado pela aplicação da Emenda Constitucional nº 29/2000, em virtude, sobretudo, do crescente aporte de recursos de estados e municípios. Em 2008, 93% dos municípios e 23 estados já cumpriam as exigências constitucionais de gasto com saúde, ainda que houvesse distorções quanto à destinação correta dos recursos²¹⁰.

²¹⁰ A Emenda Constitucional nº 29/2000, que vincula recursos orçamentários da União, Estados e Municípios, também prevê que os gastos com saúde nos três níveis de governo deverão acompanhar o crescimento nominal do PIB e da população.

A estabilidade e o aumento do volume de recursos destinados ao SUS, no entanto, passaram a depender da regulamentação dessa emenda constitucional, precisamente no que refere aos mecanismos de vinculação de recursos federais e à especificação das ações e serviços públicos de saúde para efeito de comprovação do cumprimento do percentual de recursos vinculados. Ou seja, é necessário que se defina com clareza o que pode e deve ser considerado gasto com saúde, de forma a garantir que os recursos a ela destinados venham a ser corretamente aplicados, evitando assim a sua utilização para outras finalidades, como, por exemplo, a realização de obras de saneamento público.

Em duas décadas de existência, o SUS possibilitou a cobertura de milhões de brasileiros pelo sistema público de saúde, ampliando os meios de acesso, o leque de serviços e a presença das unidades de saúde em todas as regiões do país. Sua experiência exitosa na coordenação entre níveis de governo e na descentralização da política nacional de saúde tem servido como referência para outras áreas, como a assistência social e a segurança pública, que nesta década criaram o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Também houve uma inegável melhoria das condições de saúde da população, como revelam alguns indicadores apresentados ao longo deste capítulo.

Mesmo assim, boa parte dos usuários do SUS ainda se depara com dificuldades de acesso à rede hospitalar e com a baixa qualidade dos serviços, sobretudo quando se trata da realização de exames e de procedimentos de média e alta complexidade. Em que pesem os esforços do Ministério da Saúde, continua a ser um desafio a expansão dos investimentos em qualificação profissional e a superação do modelo burocrático de gestão da saúde. Isso implica a disseminação pelo país de novas práticas de planejamento, gestão e avaliação, o fortalecimento dos instrumentos de regulação, a expansão de políticas regionais e o financiamento e organização do sistema com foco na oferta e dimensionamento dos serviços de promoção, prevenção e atenção à saúde.

A mais recente pesquisa sobre assistência médico-sanitária, realizada pelo IBGE em parceria com o Ministério da Saúde, revela que:

“O número de estabelecimentos de saúde em atividade total ou parcial aumentou de 77 mil em 2005 para 94 mil em 2009 (22,2%). Das 52 mil unidades assistenciais públicas em atividade, 95,6% são municipais e, das 42 mil unidades particulares, 90,6% têm fins lucrativos. O número de estabelecimentos sem internação acompanhou o crescimento do total de

unidades, aumentando 22,7% em relação a 2005 e chegando a 67,9 mil em 2009, o que corresponde a 72,2% do total pesquisado. A proporção de estabelecimentos públicos sem internação está diminuindo gradativamente, pois o setor aumentou apenas 3,5% ao ano de 2005 a 2009, contra 9,9% ao ano do setor privado, onde se destacam as regiões Norte (16,4% ao ano) e Sul (12,1%). Os 19,3 mil estabelecimentos exclusivos de apoio à diagnose e terapia (SADTs) correspondem a 20,5% do total de unidades de saúde em atividade em 2009 e, entre eles, 90,8% são privados.

Do total de estabelecimentos sem internação entrevistados, apenas 39,3% tinham serviços de apoio ao diagnóstico ou procedimentos terapêuticos, contra 90,4 % dos com internação. Entre esses, no setor público, o percentual foi de 92,3% e, no setor privado, de 89,2%. Entre 2005 e 2009, o país ficou com menos 390 estabelecimentos com serviços de internação no setor privado. O setor público aumentou sua oferta de internação em 112 estabelecimentos, resultando em uma perda líquida de 280 unidades. Apenas a região Norte registrou aumento (2,3%) na oferta de serviços de internação, enquanto todas as demais regiões tiveram queda, com destaque para o Centro-Oeste (-7,8%). Os leitos para internação também tiveram redução de oferta: menos 11.214 leitos entre 2005 e 2009. Dos 431,9 mil leitos registrados, 152,8 mil (35,4%) eram públicos e 279,1mil (64,6%) privados. A taxa nacional em 2009 foi de 2,3 leitos/mil habitantes, abaixo do parâmetro estabelecido pelo Ministério da Saúde, de 2,5 a 3 leitos/mil habitantes; apenas a região Sul se manteve nessa faixa, com 2,6 leitos/mil hab. Entre 2005 e 2008, o número de internações registrou queda de 0,2%, com quase 23,2 milhões de internações, dos quais 15,0 milhões foram no setor privado.

Praticamente todos os equipamentos hospitalares tiveram aumento, apesar de ainda haver diferenças regionais. A oferta de ressonância magnética aumentou em mais de 100%, de 415 para 848 estabelecimentos entre 2005 e 2009. Na região Norte, onde a oferta geral de equipamentos é menor, o número de mamógrafos por 100 mil habitantes passou de 0,8 em 2005 para 1,1 em 2009. Para os aparelhos de ultrassom, o maior aumento anual (7,7%) ocorreu no Sul, onde a oferta por 100 mil habitantes (11,0) ficou acima da média nacional de 10,1. A oferta de equipamentos de hemodiálise estava em 9,8 por 100 mil habitantes; o Nordeste apresentou o maior aumento (9,2% ao ano) e ali o indicador ficou em 7,6 por 100 mil hab. Desses equipamentos, apenas 10,3% pertenciam ao setor público, cabendo ao setor privado financiado pelo SUS 83% das máquinas” (Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária, 2009)²¹¹.

Por tudo isso, torna-se urgente a busca de ganhos de eficiência associados à melhoria da gestão, do atendimento e da qualidade da saúde pública. Um dos principais desafios é estruturar uma rede médico-hospitalar integrada que evite a fragmentação do cuidado com a saúde e que seja de fácil acesso à população. Mas, para que essas condições sejam rapidamente alcançadas, continua a ser imprescindível o aumento, como proporção do PIB, dos recursos

²¹¹ Informações mais detalhadas estão disponíveis na Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária (AMS) 2009, realizada pelo IBGE em parceria com o Ministério da Saúde. Foram investigados todos os estabelecimentos de saúde, públicos e privados, com ou sem internação, em todo o país, por meio de localização geográfica via GPS e questionários eletrônicos preenchidos na internet. Cf. IBGE. “Assistência Médico-Sanitária 2009”. *Comunicação Social*, Brasília, 19/11/2010.

públicos destinados ao financiamento da saúde, do atual patamar, de 3,4% do PIB, para 6% PIB, conforme recomendação da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS). Também aqui se coloca o problema de quais são os reais limites à expansão do gasto social diante das restrições orçamentárias da União.

De qualquer forma, a consolidação do SUS como um sistema universal, igualitário e integral, diante de um quadro sanitário complexo como o brasileiro, é essencial para a consolidação do social como um dos eixos estruturadores do Novo Desenvolvimentismo no Brasil.

Capítulo 3 - Previdência e Assistência Social como Políticas de Transferência de Renda

A Constituição de 1988 também trouxe avanços importantes para a Previdência e Assistência, dentro de um conceito abrangente de seguridade social²¹², que previu, entre outras coisas, a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, e seu caráter seletivo e distributivo. No caso da Previdência Social, manteve-se o caráter contributivo e a filiação obrigatória ao Regime Geral, conferindo-se à previdência privada caráter facultativo, autônomo e complementar. Foram asseguradas basicamente a cobertura a doenças, invalidez, morte e idade avançada; a proteção à maternidade, especialmente à gestante; a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; e a pensão por morte do segurado ao cônjuge ou companheiro e dependentes. No caso da Assistência Social, previu-se a sua garantia a todos que dela necessitem, independentemente de contribuição, ficando estipulado um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência ou ao idoso que comprove não possuir renda própria nem ser provido por sua família.

O alcance dessas e de outras garantias constitucionais refletiu-se na evolução dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Entre 1988 e 2002, os benefícios previdenciários e acidentários passaram de 12 milhões para 22 milhões, sendo que os benefícios rurais, de natureza não-contributiva, passaram de 3,9 milhões para quase 7 milhões. Em 2002, dos cerca de 22 milhões de benefícios previdenciários e acidentários vinculados ao RGPS, 58,6% eram concedidos a trabalhadores urbanos, 30,9% a trabalhadores rurais e 10,4% constituíam benefícios assistenciais voltados aos grupos mais vulneráveis, dos quais 70% eram Benefícios de Prestação Continuada (BCPs)²¹³.

A partir de 2003, a Previdência Social procurou ampliar seu compromisso com o bem-estar dos trabalhadores, por meio da democratização do acesso a uma extensa gama de benefícios previdenciários e assistenciais, em especial para os segmentos populacionais de baixa renda e para os cidadãos privados de condições básicas de sobrevivência. Além do impacto direto sobre a vida de milhões de trabalhadores e de suas famílias, os benefícios previdenciários

²¹² Ver, nesse sentido, o Capítulo II (Da Seguridade Social), Seção I (Disposição Gerais), Seção III (Da Previdência) e Seção IV (Da Assistência Social) da Constituição Federal.

²¹³ Conforme exposto por FAGNANI, Eduardo. Op. cit., p.446.

ampliaram sua participação na economia dos pequenos municípios. O papel da previdência e assistência na transferência de renda foi ainda reforçado por uma política de expansão da cobertura, de reajuste do valor dos benefícios e de inclusão previdenciária para pequenos empreendedores e cidadãos com baixa capacidade contributiva. Conjugou-se, assim, sua função típica de proteção social com a redistribuição social e regional dos recursos provenientes dos benefícios previdenciários.

No âmbito da gestão do sistema previdenciário, impôs-se, desde o início do governo, uma reforma do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), para garantir a sustentabilidade e equidade entre os regimes previdenciários, público e privado. Também foram promovidas mudanças gerenciais no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), para a melhoria da gestão e do atendimento à população e para a concretização das medidas voltadas ao aumento da cobertura social. Além disso, investiu-se em nova caracterização das doenças do trabalho, com a criação do Nexo Técnico Epidemiológico (NTEP), e no fortalecimento institucional da previdência complementar, com o aperfeiçoamento de seus instrumentos de gestão e governança e o estímulo à expansão dos fundos de pensão.

3.1. A Reforma da Previdência Social

O ciclo de reformas da previdência social teve início no governo FHC, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 20/1998, depois de longa e polêmica tramitação legislativa. Realizada com o objetivo de promover o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, essa reforma substituiu o critério de tempo de serviço pelo de tempo de contribuição, acabou com a aposentadoria proporcional por tempo de serviço e estabeleceu limite de idade para a aposentadoria dos servidores públicos. Também extinguiu a aposentadoria especial para professores universitários, unificou as regras previdenciárias dos três níveis de governo, e previu a criação de regimes complementares para os servidores públicos. Foi definido, ainda, um conjunto de regras de transição para os trabalhadores em atividade e retirou-se do texto constitucional a fórmula de cálculo dos benefícios previdenciários, o que possibilitou a adoção do

chamado Fator Previdenciário, nova fórmula de cálculo dos benefícios do RGPS que combina tempo de contribuição e tempo de idade para aposentadoria²¹⁴.

Mesmo assim, os gastos previdenciários continuaram a aumentar, indicando a persistência do risco potencial de futuros desequilíbrios. Isso levou o governo Lula, três meses após o início do primeiro mandato, a encaminhar ao Congresso Nacional nova proposta de reforma do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)²¹⁵, que resultou na Emenda Constitucional nº 41/2003. Com ela, procurou-se tornar mais equitativas as regras do Regime Próprio e do Regime Geral e buscar a convergência progressiva entre esses regimes, a sustentabilidade de longo prazo da previdência dos servidores públicos e a adequação às transformações demográficas do país. Apesar das paixões que o assunto sempre desperta, essa reforma foi encaminhada sem ferir direitos adquiridos de aposentados, pensionistas e servidores em atividade, com um conjunto de regras de transição e a prioridade à adoção do novo sistema para as futuras gerações de servidores públicos.

Os principais pontos da reforma do Regime Próprio foram os seguintes:

- Aumento do tempo mínimo de idade para aposentadoria dos atuais servidores e incentivo à permanência em atividade para quem já cumpriu os requisitos para se aposentar;
- Definição de novas regras para o cálculo das aposentadorias e pensões, em consonância com as regras adotadas para os trabalhadores vinculados ao Regime Geral;
- Aplicação do teto do Regime Geral para futuros servidores públicos, condicionada à prévia criação de um sistema próprio de previdência complementar;
- Coibição de benefícios abusivos por meio da aplicação de teto remuneratório geral no âmbito dos governos federal, estaduais e municipais;
- Fim da paridade entre valores de benefícios e remunerações, com a indexação dos reajustes de aposentadorias e pensões aos índices de inflação, excetuando os casos previstos nas regras de transição.

No entanto, não se conseguiu avançar na regulamentação do sistema próprio de previdência complementar, peça fundamental da reforma, sem a qual não tem efeito prático o estabelecimento do teto do Regime Geral para os servidores públicos. Isso se deveu, em parte, às

²¹⁴ Tratamento detalhado das reformas pode ser encontrado em MATIJASCIC, Milko. *Crise e reformas do complexo previdenciário no Brasil*. (Tese de doutoramento). Campinas: IE/UNICAMP, 2002.

²¹⁵ A organização de um Regime Próprio de Previdência Social está prevista no Art. 40 da Constituição Federal, tendo sido alvo de regulamentação pelas Emendas Constitucionais nº 03/1993, nº 20/1998, nº 41/2003 e nº 47/2005.

resistências dos servidores públicos, mas também ao fato de que a criação do sistema complementar exigiria, de início, um grande aporte de recursos orçamentários do Tesouro, o que pressionaria imediatamente o déficit público, ainda que no longo prazo pudesse haver um efeito positivo sobre as contas públicas.

3.2. A Inclusão Previdenciária

O Ministério da Previdência Social estima que, até o final de 2009, havia mais de 30 milhões de pessoas ocupadas que não contribuam para a Previdência Social, das quais pelo menos a metade dispunha de capacidade contributiva, considerando os perfis de idade, ocupação e renda. A maior parte dessas pessoas não contribuía, sobretudo, por falta de informação e conscientização e da existência de barreiras de acesso à previdência. No entanto, ao ser promulgada, a Constituição Federal já previa a criação por lei de um sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico em sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo²¹⁶.

Para dar cumprimento a esse preceito constitucional e estimular a inclusão previdenciária da população de baixa renda, o governo Lula promoveu as seguintes medidas:

- **Plano Simplificado de Previdência Social:** criou-se, a partir de abril de 2007, a alíquota alternativa de 11% (limitada ao salário de contribuição correspondente a um salário mínimo) para contribuintes facultativos ou individuais que prestam serviços para pessoas físicas, como trabalhadores por conta própria, donas de casa, estudantes e desempregados. Excetuando a aposentadoria por tempo de contribuição, o segurado nessa modalidade de cobertura passa a ter direito à aposentadoria por idade, auxílio-doença, salário-maternidade, pensão por morte, auxílio-reclusão e aposentadoria por invalidez²¹⁷.

- **Formalização do Emprego Doméstico:** o empregador doméstico passou a ter direito de deduzir sua parcela de contribuição na Declaração de Imposto de Renda pessoa física,

²¹⁶ A criação de sistema especial de inclusão previdenciária está prevista no art. 201, §§ 12 e 13, da Constituição Federal.

²¹⁷ O Plano Simplificado de Previdência Social foi instituído pela Lei Complementar nº 123/2006.

durante o período de 2006 até o exercício de 2012²¹⁸. Essa dedução, que pretende estimular o registro em carteira profissional e o recolhimento da respectiva contribuição previdenciária, está limitada a um empregado doméstico e ao valor de contribuição correspondente a um salário mínimo.

- **Consolidação da Previdência Rural:** com base em ampla negociação com os trabalhadores rurais, aperfeiçoou-se a inscrição do segurado especial para fins de aposentadoria e para aumentar a segurança dos registros previdenciários, com a criação do Cadastro do Segurado Especial. Também foram ampliados os meios de comprovação da atividade rural, tendo sido removidos diversos obstáculos à formalização de atividades rurais de pessoas físicas²¹⁹.

Além das medidas voltadas para os contribuintes individuais, foram implementadas novas medidas de estímulo à legalização de micro e pequenas empresas, com novas reduções de tributos e mais estímulos à formalização do emprego e ao recolhimento de contribuições previdenciárias:

- **Simples Nacional:** o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte, o Simples, foi substituído e ampliado pelo Simples Nacional, que unificou o recolhimento de tributos nos três níveis de governo e reduziu a carga tributária sobre o faturamento bruto, a partir de julho de 2007²²⁰. Até março de 2010, 3,6 milhões de micro e pequenas empresas já tinham aderido ao novo regime tributário.

- **MEI:** foi criada a figura do Microempreendedor Individual (MEI), para os optantes do Simples Nacional com receita bruta anual de até R\$ 36 mil, apenas um empregado e que não tenham mais de um estabelecimento nem participem de outra empresa como titular, sócio ou administrador. A partir de julho de 2009, tornou-se possível recolher contribuição mensal única para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), correspondente a 11% do salário mínimo, mais R\$ 1,00 de ICMS (para comércio e indústria) ou R\$ 5,00 de ISS (para serviços)²²¹. Até o início de 2010, mais de 247 mil microempreendedores já haviam regularizado suas atividades.

²¹⁸ Esta possibilidade de dedução foi instituída pela Lei nº 11.324/2006. A contribuição previdenciária dos empregados domésticos já estava definida pela Lei nº 8.212/1991, que fixou a alíquota de 8% para o trabalhador e 12% para o empregador.

²¹⁹ Estas mudanças foram introduzidas pela Lei nº 11.718/2008.

²²⁰ Lei Complementar nº 123/2006.

²²¹ As mudanças introduzidas pela Lei Complementar nº 128/2008, tornaram possível ao microe-empendedor obter seu CNPJ e o direito a salário maternidade, auxílio-doença, aposentadoria por idade ou por invalidez, pensão por morte e auxílio reclusão.

3.3. A Melhoria da Gestão e do Atendimento

A partir de 2003, também teve início um processo de melhoria da gestão e do atendimento, cujo primeiro objetivo era pôr fim ao drama das filas nas portas das agências do INSS e assegurar pronto atendimento, tratamento digno e acesso aos direitos previdenciários para milhões de segurados e beneficiários da Previdência Social. Isso exigiu um investimento na recuperação e expansão da rede de agências, a valorização salarial e a reestruturação de carreiras, a realização de concursos públicos para suprir o quadro de servidores, e a modernização do parque tecnológico e dos sistemas operacionais do INSS. Exigiu, ainda, um programa de melhoria contínua da gestão, com metas de redução do tempo de atendimento e concessão de benefícios, simplificação de normas, redução de demandas judiciais e capacitação profissional dos servidores.

Uma das iniciativas mais relevantes foi a criação de canais de atendimento remoto, pela Internet e pelo Telefone 135, que possibilitaram ao cidadão agendar o atendimento na agência e ter acesso gratuito a outros serviços. Em 2009, o atendimento médio mensal pelo Telefone 135 chegou a 5,6 milhões de ligações. Os canais remotos ainda permitiram dimensionar a demanda e organizar o fluxo nas agências, o que se refletiu na redução do tempo médio de espera para atendimento – de 56 dias, em 2007, para 18 dias, em 2009. Também se reduziu drasticamente o tempo de permanência nas agências, tendo início, em 2009, a concessão automática de benefícios, em até 30 minutos, para trabalhadores urbanos e rurais, com dados regulares no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), que requeiram aposentadoria por idade ou contribuição ou salário maternidade²²². E o tempo médio de concessão de benefícios passou de 180 dias, em 2003, para 15 dias, em abril de 2010.

Por fim, a Previdência Social deu início a um projeto de expansão da rede de atendimento do INSS, que prevê a criação de 720 novas unidades de atendimento, correspondendo a um aumento de 65% no número de agências instaladas no país. Com a conclusão desse processo de expansão, o INSS passará a ter 1.833 agências próprias, distribuídas por 1.689 municípios, cobrindo todas as cidades brasileiras com mais de 20 mil habitantes. A

²²² O reconhecimento automático de direitos foi precedido por um esforço de regularização do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) e inclui o fornecimento de Extrato de Contribuições Previdenciárias, por meio da Internet e do autoatendimento do Banco do Brasil, e o Aviso de Requerimento de Benefícios, enviado aos segurados urbanos que completam as condições mínimas para requerer aposentadoria por idade.

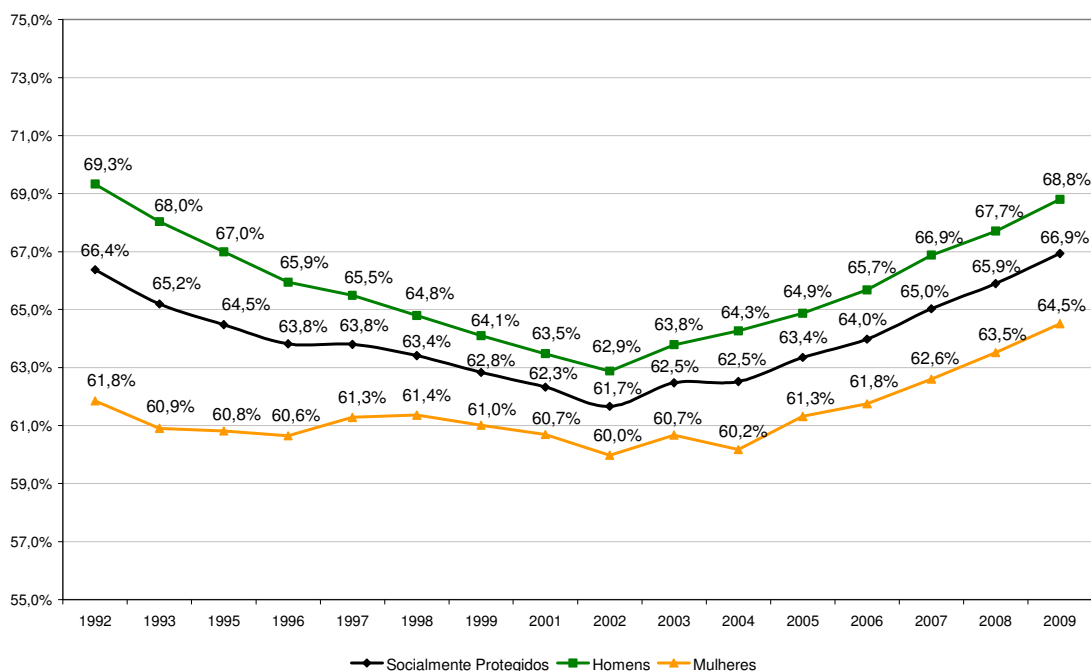
modernização da rede também está envolvendo reformas, ampliações e renovações de equipamentos das antigas agências, de acordo com as exigências decorrentes do novo padrão de atendimento.

3.4. A Expansão da Cobertura Social

A Previdência é um dos instrumentos mais efetivos de proteção social e distribuição de renda no Brasil, em particular o Regime Geral que abarca trabalhadores urbanos e rurais, autônomos, avulsos, domésticos e empregados públicos celetistas. Em 2009, 56,6 milhões de pessoas eram contribuintes ou beneficiários da Previdência Social, o que correspondia a 67,0% da população ocupada de 16 a 59 anos de idade. Destes, 42,0 milhões faziam parte do Regime Geral, 6,3 milhões integravam os Regimes Próprios (estatutários e militares), 7,2 milhões eram segurados especiais rurais e 1,1 milhão recebia algum tipo de benefício (previdenciário ou assistencial). Havia, no entanto, 27,8 milhões de pessoas sem qualquer proteção previdenciária, dentre as quais 13,2 milhões recebiam menos de 1 salário mínimo.

Depois do declínio observado ao longo da década de 1990, diante de um cenário de baixo crescimento econômico e redução do emprego formal, a cobertura previdenciária voltou a se expandir, a partir de 2003, como mostra o gráfico abaixo, em consequência da retomada do crescimento econômico, do aumento do emprego com carteira assinada e dos primeiros resultados da política de inclusão previdenciária, fatores que levaram a uma relativa melhoria da arrecadação do INSS.

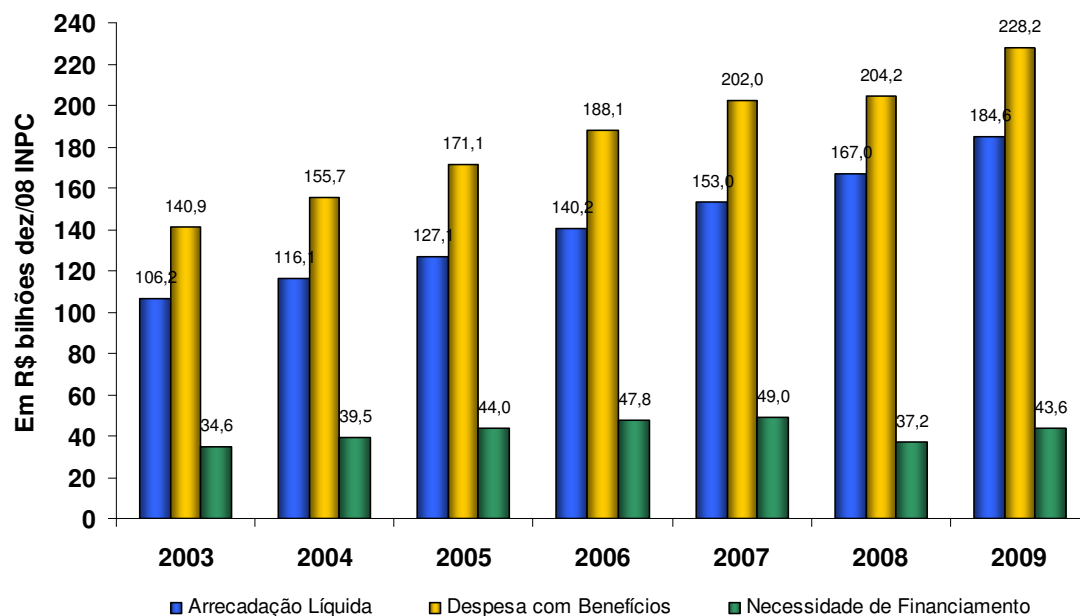
**Gráfico 102 - Evolução da Cobertura Social entre Pessoas com Idade entre 16 e 59 anos,
Segundo Gênero – 1992 a 2009**
(Exclusive Área Rural da região Norte, Salvo Tocantins)



Fonte: PNAD/IBGE 1992-2009 - Elaboração: SPS/MPS.

A evolução da cobertura social refletiu-se no volume global de benefícios emitidos pelo Regime Geral, que, no final de 2009, chegou a 26,6 milhões. Entre 2002 e 2009, o volume de benefícios previdenciários e acidentários passou de 18,5 milhões para 23,2 milhões. Deste total, 15,3 milhões eram benefícios urbanos e 7,9 milhões benefícios rurais. No mesmo período, os benefícios assistenciais passaram de 2,2 milhões para 3,4 milhões. E o valor médio real dos benefícios passou de R\$ 604,29, em 2002, para R\$ 726,31, em 2009, com uma variação real da ordem de 20,2%.

O comportamento do gasto previdenciário continuou, no entanto, a exigir financiamento adicional, como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 103 - Evolução de Arrecadação a Despesa e Necessidade de Financiamento RGPS

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS (ajustado pelo sistema INFORM / DATAPREV)

Esse comportamento se deveu, basicamente, à necessidade de financiamento de benefícios de natureza não-contributiva, como as aposentadorias rurais, que têm sido custeadas em sua maior parte pelas contribuições dos trabalhadores urbanos e que, a rigor, deveriam ser totalmente custeadas pelo Tesouro Nacional, como prevê a Constituição de 1988. Um passo importante nesse sentido, que já vem sendo discutido pela MPS, é a mudança no critério de contabilidade dos regimes previdenciários, com o objetivo de propiciar maior transparência com relação à situação financeira da Previdência Social.

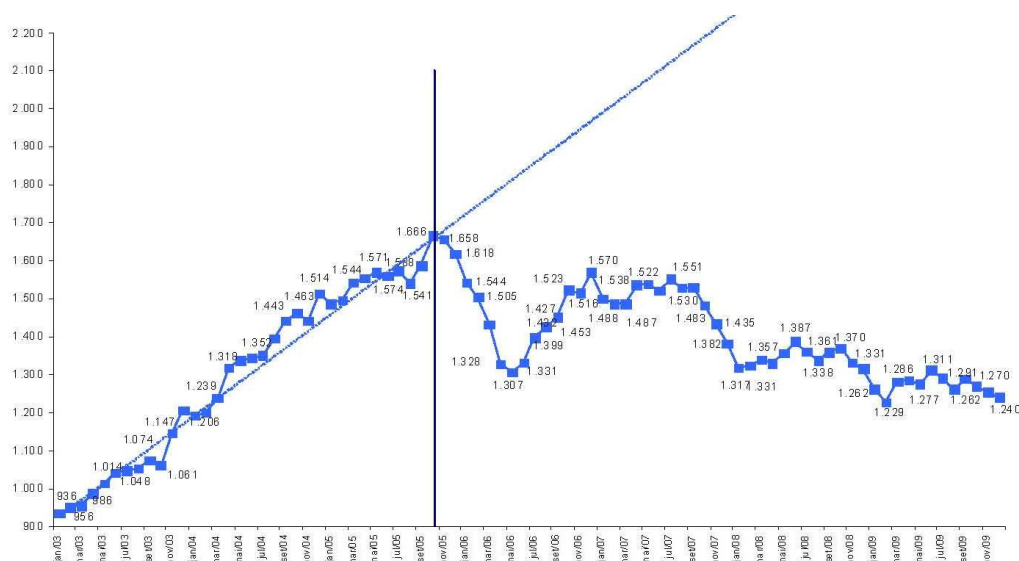
De qualquer forma, entre 2003 e 2009 a necessidade de financiamento passou de 1,55% para 1,36%, como proporção do PIB. Em 2008, o Regime Geral beneficiou-se tanto pela forte arrecadação resultante do bom desempenho da economia e da expansão do mercado formal de trabalho quanto pela contenção do ritmo de aumento das despesas com pagamento de benefícios, tendo a necessidade de financiamento caído para 1,20% do PIB, a menor do período. E apesar do impacto da crise global sobre o ritmo de atividade econômica, a arrecadação total de 2009 chegou a R\$ 184,6 bilhões, a maior da série histórica, o que permitiu o equilíbrio das contas do setor urbano, em que as despesas somaram R\$ 176,3 bilhões.

O superávit de R\$ 3,6 bilhões na arrecadação específica do Regime Geral Urbano, obtido em 2009, foi integralmente destinado ao pagamento de passivos judiciais das décadas de

1980 e 1990, que chegavam a R\$ 5,3 bilhões, e à compensação previdenciária entre o INSS e os Regimes Próprios de Previdência Social de estados e municípios, no valor de R\$ 1 bilhão. Esses gastos elevaram as despesas para R\$ 182,6 bilhões, gerando uma necessidade de financiamento do setor urbano da ordem de R\$ 2,7 bilhões.

A contenção do ritmo de aumento das despesas decorreu de um conjunto de medidas de gestão, como a realização do Censo Previdenciário, as operações de combate a fraudes e sonegações, e o maior rigor na concessão de benefícios, especialmente do auxílio-doença, cuja concessão reduziu-se drasticamente, como mostra o gráfico abaixo. Iniciado em 2005, o Censo Previdenciário recadastrou 17,2 milhões de beneficiários do INSS, cancelando aproximadamente 79 mil benefícios indevidos, o que representou uma economia anual de R\$ 415 milhões²²³. Entre 2003 e 2009, também foram realizadas 245 operações de combate a fraudes, que contribuíram para estancar a sangria dos cofres da Previdência Social. Houve, ainda, o fim da terceirização da perícia médica, com a contratação por concurso de novos médicos peritos, e o aperfeiçoamento dos procedimentos para a concessão de benefícios que dependem da realização de perícia médica, por meio do programa Cobertura Programada Estimada (COPES).

**Gráfico 104 - Evolução Mensal do Estoque (Emissão) de Auxílio-Doença (Previdenciários e Acidentários)
Jan/2003 a Dezembro/2009 – em milhares**



Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS; Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS – Elaboração: SPS/MPs

²²³ Segundo o INSS, durante a realização do Censo Previdenciário foram cessados, por diversos motivos, cerca de 450 mil benefícios, podendo ter havido o cancelamento antecipado de benefícios que vinham sendo recebidos irregularmente.

Procurou-se também avançar na prevenção de acidentes, adotando-se uma nova forma de notificação de acidentes e doenças do trabalho, o Nexo Técnico Epidemiológico²²⁴ (NTEP), que define os setores econômicos com maior índice de acidentes e as diretrizes de redução dos riscos laborais. Em janeiro de 2010, foi implantado o Fator Acidentário de Prevenção²²⁵, que prevê a redução das taxas de seguro acidente para as empresas com menores índices de acidentes e o aumento das taxas daquelas com índices mais elevados. Essas ações devem contribuir, a médio e longo prazo, para a redução do custo direto e indireto com acidentes de trabalho que, no final de 2009, era estimado em R\$ 56,8 bilhões.

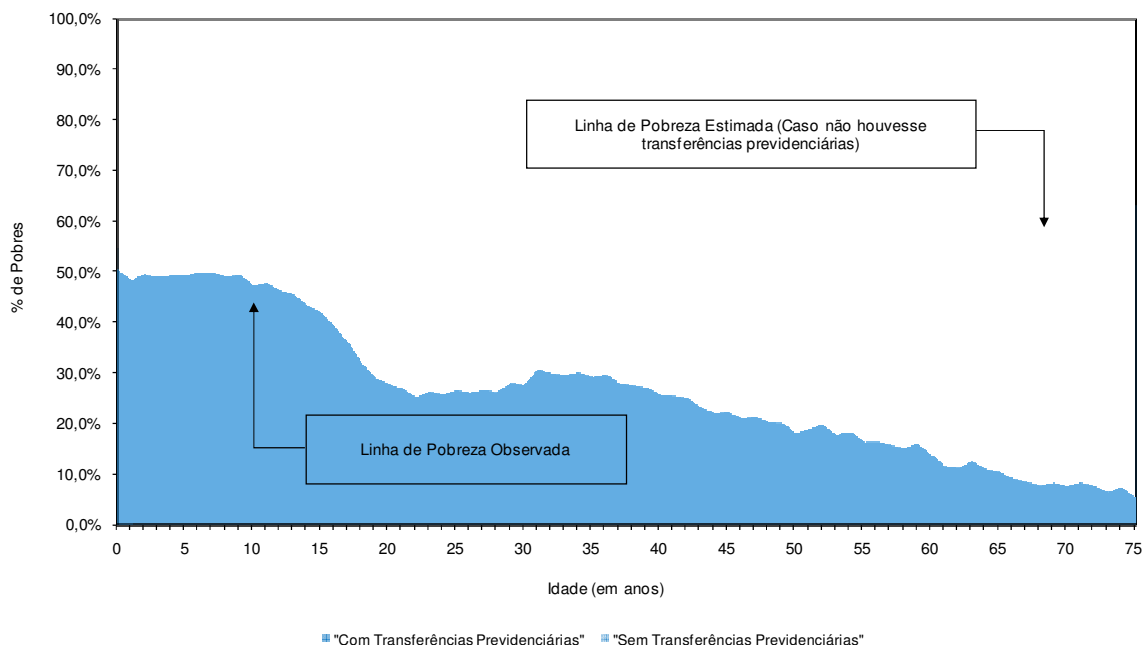
3.5. O Impacto na Distribuição de Renda

Em um quadro de retomada do crescimento da economia, do emprego e da renda, um dos resultados da política previdenciária, a partir de 2003, foi a redução da pobreza no país. Em 8que pese sua inevitável concentração na população idosa, pela própria natureza dos benefícios previdenciários, esse efeito estendeu-se a todas as faixas etárias e beneficiou indiretamente outros grupos populacionais, considerando o peso dos benefícios na composição da renda de inúmeras famílias. Em 2009, as transferências decorrentes do pagamento de benefícios assistenciais e, principalmente, previdenciários, evitaram que 23,1 milhões de pessoas permanecessem na condição de pobreza, um impacto da ordem de 12,5%. Sem essa participação, o número de pessoas nessa condição tenderia a passar de 55,1 milhões para mais de 78,3 milhões.

²²⁴ Instituído pela Lei nº 11.430/2006.

²²⁵ Instituído pela Lei nº 10.666/2003.

Gráfico 105 - Percentual de Pobres* no Brasil, por Idade, com e sem Transferências Previdenciárias – 2009
(Inclusive Área Rural da Região Norte)



Fonte: PNAD/IBGE – 2009. Elaboração: SPS/MPS.

Somente em 2009, foram pagos pelo INSS 26,6 milhões de benefícios, que corresponderam a um desembolso de R\$ 228,2 bilhões, distribuídos por todo o território nacional. Para ter uma idéia do alcance desses recursos, entre 2006 e 2009 as transferências previdenciárias superaram os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em mais de 60% dos municípios brasileiros. Esse dado torna-se mais relevante quando se considera que ao longo do período mencionado, excetuando o ano de 2009, houve forte expansão da arrecadação do FPM por conta do bom momento da economia brasileira.

A política de valorização do salário mínimo contribuiu decisivamente para tal resultado²²⁶. Em dezembro de 2009, 18,7 milhões de benefícios – previdenciários, acidentários e assistenciais – possuíam valor de até um piso previdenciário, equivalente ao salário mínimo, correspondendo a 69% dos benefícios pagos pelo INSS. Em virtude dos reajustes do salário mínimo, entre maio de 2003 e janeiro de 2010, a imensa maioria dos beneficiários da Previdência e da Assistência obteve ganho real da ordem de 53,67%, comparado ao INPC, além do efeito de

²²⁶ A importância do salário mínimo em relação à política social e à distribuição de renda foi destacada no trabalho de DELGADO, Guilherme. “Salário mínimo, política social e distribuição de renda”. *Seminário Salário Mínimo e Desenvolvimento Brasileiro*. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP, 2005. Paper apresentado.

arrasto sobre aqueles benefícios cujo valor se situava na faixa intermediária entre o salário mínimo anterior e o novo piso previdenciário. No mesmo período, os demais benefícios tiveram um aumento real da ordem de 5,05%, o que representou algum ganho, mas bem abaixo da expansão do PIB em todo o período.

É importante observar que, até o final de 2009, 46,6% dos benefícios pagos na área urbana tinham valor correspondente a até um salário mínimo, compreendendo um contingente de 7,2 milhões de beneficiários diretos. Na área rural, essa participação chegava a 99,3% dos benefícios pagos, com 7,9 milhões de beneficiários. No caso dos benefícios assistenciais, a participação era de 99,6%, com 3,5 milhões de beneficiários diretos. Isso dá uma dimensão do impacto do salário mínimo na distribuição social e regional dos recursos econômicos provenientes dos benefícios da Previdência Social.

3.6. O Papel da Assistência Social

As políticas de assistência social viveram um ciclo de renovação e expansão sem precedentes, que também contribuiu para esse resultado global. Depois da Constituição de 1988, que concebeu a Assistência como parte da Seguridade Social – garantindo o direito de acesso a serviços básicos e a uma renda de solidariedade para idosos e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza –, tiveram lugar a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), e o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

A Loas²²⁷ estabeleceu as bases de intervenção da PNAS e as condições de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Ela instituiu o comando único da política assistencial e a criação de fundos específicos nos três níveis de governo, bem como seus instrumentos de planejamento, financiamento, gestão e controle social. No entanto, a prestação de serviços assistenciais pouco evoluiu até o final da década de 1990, em particular no âmbito municipal. Foi apenas a partir de 2004, com a PNAS²²⁸ e com uma nova Norma Operacional Básica (NOB)²²⁹,

²²⁷ Lei nº 8.742/1993.

²²⁸ A PNAS foi aprovada durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003. Ela reiterou a responsabilidade pública pela oferta dos serviços assistenciais, a gestão descentralizada e integrada, a proteção por território e complexidade, a padronização dos programas, a promoção do atendimento integral, a integração das entidades privadas à rede pública de atendimento, o repasse fundo a fundo e o co-financiamento dos três níveis de governo.

²²⁹ A NOB/Suas detalhou as responsabilidades de cada ente da Federação na gestão e financiamento da assistência social e consolidou o processo de integração da rede de serviços, para garantir a continuidade e padronização dos serviços socioassistenciais.

que começou efetivamente a ser implementado um novo modelo de assistência social, resultando no Suas.

Essas novas regulamentações procuraram superar a visão da assistência social centrada no indivíduo, de caráter voluntário e caritativo, com a diversificação e ampliação do atendimento de demandas sociais para além das situações de extrema pobreza. A Assistência Social deixou de se organizar por segmentos – idosos, mulheres, crianças, jovens e pessoas com deficiências – e passou a ter como foco a família, compreendida como núcleo social básico, voltando-se também para a garantia da segurança de renda, de acolhida, de convivência familiar, comunitária e social, de autonomia e de sobrevivência a situações de risco.

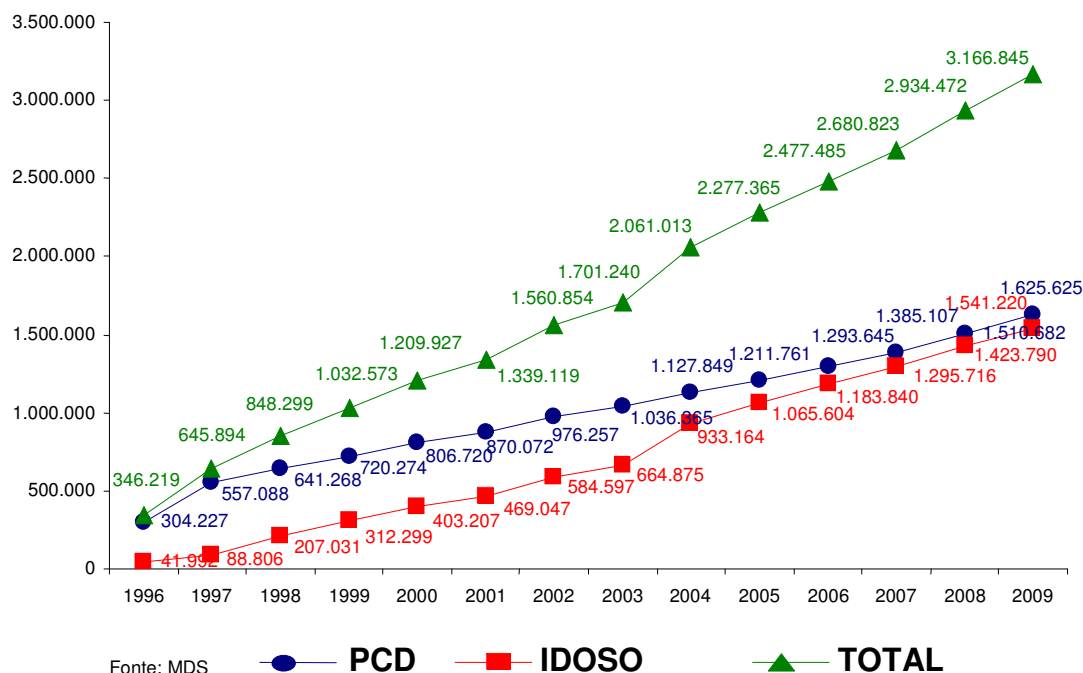
Quanto ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), cuja implementação teve início apenas em 1996, sua criação possibilitou uma mudança substantiva no padrão de proteção social, representando a primeira garantia constitucional de renda mínima²³⁰. Essa garantia de renda, de caráter não-contributivo, tem como público alvo pessoas em situação de vulnerabilidade pela idade avançada, deficiência severa ou extrema pobreza, fatores que muitas vezes se conjugam e ampliam o risco de exclusão social.

Em 1996, aproximadamente 346 mil pessoas recebiam o BPC. Em 2009, o número de beneficiários ultrapassava 3,5 milhões de pessoas, incluindo os beneficiários residuais da Renda Mensal Vitalícia (RMV)²³¹. Com isso, o volume de recursos para o pagamento de BPC passou de R\$ 3,3 bilhões, em 2002, para R\$ 18,7 bilhões, em 2009, um aumento da ordem de 467%. Tal expansão decorreu basicamente das alterações nas regras de concessão, como a redução de 70 para 65 anos de idade para pleitear o benefício, introduzida com a regulamentação do Estatuto do Idoso.

O gráfico abaixo mostra a evolução dos benefícios emitidos entre 1996 e 2009, bem como a distribuição entre beneficiários idosos e pessoas com deficiência, o que dá uma idéia da importância do BPC na transferência direta de renda à população de baixa de renda ou socialmente vulnerável.

²³⁰ Com valor de um salário mínimo mensal, o BPC destina-se a idosos com 65 anos ou mais e a pessoas com deficiência que incapacite para a vida independente e para o trabalho, desde que tenham renda familiar per capita inferior a um quarto do salário mínimo.

²³¹ A RMV foi criada em 1974 e extinta em 1995, destinando-se a pessoas com pelo menos 70 anos de idade e sem condições de prover o próprio sustento ou de ser sustentado pela família. Sua concessão estava vinculada a um mínimo de 12 contribuições à Previdência Social ao longo da vida ativa do trabalhador. Em dezembro de 2008, ainda eram mantidos 362,1 mil benefícios.

Gráfico 106 - Evolução de Benefícios Emitidos pelo BPC – 1996/2009

3.7. Os Avanços da Previdência Complementar

A Previdência Complementar Fechada também integra o sistema previdenciário brasileiro, como um regime autônomo e de caráter facultativo em relação aos demais regimes previdenciários. Prevista pela Constituição de 1988, ela começou a se consolidar com a Emenda Constitucional nº 20/1998, que simplificou as regras para a criação e o acesso aos fundos de pensão, obtendo novo impulso com as Leis Complementares nº 108/2001 e nº 109/2001. Estas leis definiram novos instrumentos de supervisão, controle e fiscalização das entidades de previdência fechada, criaram nova modalidade de previdência complementar associativa (destinada a entidades profissionais, de classe ou setoriais) e tornaram obrigatória a representação de participantes e assistidos na gestão dos fundos de pensão²³².

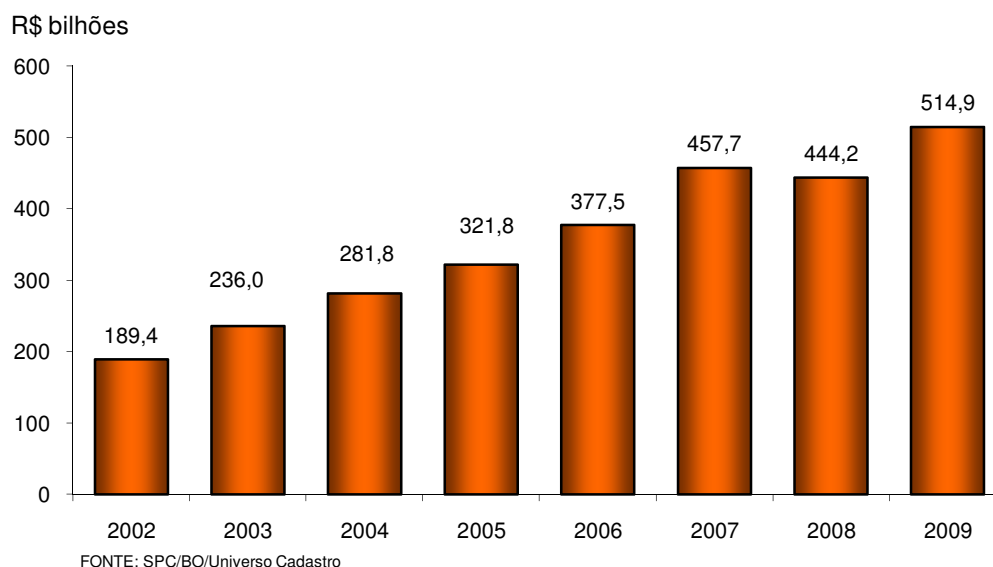
A partir de 2003, por meio de regulamentação específica, o governo Lula estimulou a previdência associativa de diversas categorias profissionais, como engenheiros, dentistas, médicos, comerciantes e advogados. Também foi garantida a portabilidade dos recursos aplicados, o que hoje possibilita ao trabalhador transferir sua poupança previdenciária em caso de

²³² Sobre os Fundos de Pensão no Brasil ver RAIMUNDO, Lício da Costa. *O papel dos fundos de pensão na reconstrução industrial e da infra-estrutura urbana brasileira no século XXI*. (Tese de Doutorado). Campinas: IE/UNICAMP, 2002.

mudança de vínculo profissional. O governo adotou ainda novo regime tributário, que permitiu a opção pela regressividade e o diferimento fiscal na fase de capitalização dos recursos, além de aperfeiçoar os instrumentos de gestão e governança dos fundos de pensão, em consonância com as melhores práticas internacionais.

Com enorme potencial de expansão nos próximos anos, a previdência complementar fechada do Brasil já é a 8ª do mundo, em termos absolutos, reunindo 372 fundos de pensão, entre fundos públicos, privados e de caráter associativo. Eles contam com 1.037 planos, 2,6 milhões de participantes e pagam mais de 700 mil benefícios de aposentadorias e pensões, atrás apenas do INSS. Seus ativos totais evoluíram de R\$ 189,4 bilhões, em 2002, para R\$ 514,9 bilhões, em 2009, com um volume de recursos aplicados em Bolsa de mais de R\$ 140 bilhões e uma participação de aproximadamente 17% no PIB. Além disso, registrou um crescimento de 26% no número de trabalhadores incorporados à previdência complementar fechada.

**Gráfico 107 - Evolução do Ativo Total das EFPC
(Em R\$ Bilhões Nominais)**



Além de seu inegável papel social, esses fundos tornaram-se fonte privilegiada de poupança nacional e têm tido grande importância no financiamento de longo prazo do desenvolvimento do país. Somente o Petros (Petrobras), a Previ (Banco do Brasil) e o Funcef (Caixa Econômica Federal), administram juntos um patrimônio de R\$ 229,6 bilhões. Isso tem conferido a eles o papel de âncora financeira de grandes obras públicas, como hidrelétricas, ferrovias e rodovias, especialmente quando o capital privado se retrai, seja por conta do grande

volume de capital demandado, seja por conta do risco inerente a projetos dessa natureza. Como os fundos podem se sustentar em metas atuariais que giram em torno do INPC mais 5% ou 6% ano, isso lhes permite investir em projetos com taxas de retorno consideradas pouco atraentes pelo setor privado, diversificando sua carteira de investimentos sem comprometer o pagamento futuro de aposentadorias e pensões.

Em janeiro de 2010, o governo federal regulamentou o funcionamento da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), cuja criação foi aprovada pelo Congresso Nacional, no final de 2009²³³. A criação da Previc, como autarquia de natureza especial, representa mais um passo para a consolidação institucional das atividades de regulação, gestão e fiscalização das entidades de previdência complementar fechada e para a defesa dos direitos de seus participantes, devendo estimular o surgimento de novos fundos de pensão e a expansão da cobertura e dos programas de previdência complementar.

3.8. O Novo Perfil Demográfico e a Sustentação da Previdência Social

O momento de intenso diálogo e controle social das políticas previdenciárias traduziu-se, nos últimos anos, no fortalecimento do Conselho Nacional de Previdência Social, criado em 1991, como órgão colegiado que conta com a participação de representantes do governo e de trabalhadores, empregadores e aposentados. A partir de 2003, essa participação foi ampliada e descentralizada por meio dos Conselhos de Previdência Social, ainda em fase de implantação nas 100 Gerências Executivas do INSS, distribuídas pelo território nacional. Os Conselhos, instâncias de caráter consultivo e de assessoramento técnico, têm se firmado como canais institucionais de diálogo entre a Previdência e as comunidades locais, especialmente no caso do encaminhamento de demandas dos segmentos sociais organizados, exercitando-se por meio deles a responsabilização social e a transparência na gestão pública.

Outro passo importante foi a realização, em 2007, do Fórum Nacional da Previdência Social, primeira iniciativa latino-americana de promoção do diálogo social em torno de uma extensa agenda relativa à gestão e à reforma do sistema previdenciário brasileiro²³⁴. Movido pela busca de consensos, o Fórum definiu como princípio básico a preservação do atual modelo de

²³³ A Previc foi instituída pela Lei nº 12.154/2009.

²³⁴ Segundo o Ministério da Previdência Social, participaram do Fórum os representantes de sete ministérios e das principais entidades nacionais de trabalhadores, empregadores, aposentados e pensionistas, além de especialistas nacionais e internacionais.

previdência pública, básica e solidária, bem como da previdência complementar de caráter facultativo. Os debates tiveram como foco a análise e o encaminhamento de propostas de longo prazo para a reforma do sistema previdenciário, considerando, porém, os direitos adquiridos e a definição de um longo período de transição.

Até o final de 2009, como vimos, havia uma situação de relativo equilíbrio da Previdência Social, em particular do Regime Geral Urbano, tanto pelo grande número de trabalhadores ativos, na condição de contribuintes, quanto pelo potencial de expansão das políticas de inclusão previdenciária. O ingresso do país em um ciclo de desenvolvimento sustentado, com a previsão para os próximos anos de uma expansão média anual do PIB de 5%, também trouxe novo alento para o sistema previdenciário diante da perspectiva de continuidade da expansão do emprego formal e da tendência à crescente regularização de micro e pequenas empresas. Além disso, segundo o IBGE, o país passou a ser favorecido por uma janela demográfica, com um aumento expressivo do número de pessoas em idade ativa e prontas a ingressar no mercado de trabalho²³⁵.

Não podemos perder essa janela demográfica. Ela indica que até 2050 o número de pessoas em idade ativa (de 15 a 60 anos) deverá se ampliar. O primeiro desafio consistirá em garantir oportunidades de emprego e renda para esse enorme contingente e avançar na redução das desigualdades sociais e na distribuição de renda. Se formos bem-sucedidos, em 2050 teremos uma sociedade mais rica, com melhor nível educacional e qualificação profissional e menos dependente dos programas de proteção social. Uma sociedade na qual os indivíduos terão maior capacidade para enfrentar com autonomia suas demandas e necessidades básicas nos diversos ciclos de vida, incluída a proteção na velhice.

Portanto, as opções macroeconômicas que serão adotadas nas próximas décadas definirão as possibilidades ou não de aproveitamento dessa oportunidade. A perspectiva de que haja um longo ciclo de crescimento econômico sustentado, com estabilidade e distribuição de renda, deverá ampliar as chances de inclusão qualificada no mercado de trabalho e o número de pessoas em condições de contribuir para o financiamento da previdência social, com impactos positivos sobre as receitas do setor. E, até 2050, o Brasil terá plenas condições de reduzir significativamente a taxa de juros e a dívida pública, que em 2010 corresponderia a 5,4% do

²³⁵ Segundo o IBGE, o Brasil possui o segundo melhor índice (2,39) de janela demográfica entre os países do G20, ficando atrás apenas da China (2,97).

PIB. Portanto, os rumos da questão financeira da previdência social dependerão, em larga medida, das futuras opções de política macroeconômica.

De qualquer forma, é inegável a tendência de envelhecimento da população brasileira, que deve se acentuar até 2050, com a provável inversão da pirâmide etária. Segundo os dados da PNAD 2009, a taxa de fecundidade está em 1,9 filhos por mulher, abaixo do nível de reposição do atual contingente populacional²³⁶. As projeções do Ministério da Previdência Social também indicam que a expectativa de vida das pessoas que atingem a idade de 60 anos, correspondente à média de idade de passagem para a aposentadoria, deverá se elevar cinco anos, entre 2000 e 2050. E se hoje o país tem 2 milhões de pessoas com mais de 80 anos, estima-se que em 2050 deverá haver no país cerca de 14 milhões de pessoas nesta faixa de idade²³⁷.

No futuro, o problema que irá se colocar é que, diante do envelhecimento da população brasileira, o número de pessoas ativas em condição de contribuir para a Previdência Social poderá ser insuficiente para garantir os benefícios daqueles que estarão prestes a se aposentar. Seja qual for o caminho a ser adotado no enfrentamento desse problema, não se deve esquecer que o sistema previdenciário brasileiro está fundado em um pacto de gerações, cujo aprimoramento será fundamental para o processo de consolidação do Novo Desenvolvimentismo brasileiro. É preciso, portanto, garantir os direitos daqueles que depois de décadas de contribuição anseiam deixar o mercado de trabalho com segurança e estabilidade, mas com a responsabilidade de preparar o sistema previdenciário para atender as expectativas das futuras gerações, as gerações de nossos filhos e netos.

²³⁶ A taxa de fecundidade medida pela PNAD 2009 manteve-se no mesmo patamar da de 2007, depois de ligeira queda observada em 2008, quando se registrou a taxa de 1,8 filhos por mulher. Cf. IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2009*.

²³⁷ Para uma perspectiva mais geral das tendências demográficas, ver IBGE. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

Capítulo 4 - Política Habitacional e Saneamento Básico como Prioridades Sociais

A solução dos graves problemas urbanos que se avolumaram nas últimas décadas representa mais um desafio histórico no processo de construção de um Novo Desenvolvimentismo no Brasil. O enorme déficit habitacional²³⁸ é a face mais evidente desses problemas, que estão associados à falta de planejamento urbano, saneamento básico, mobilidade territorial e a toda uma rede de serviços públicos, que tem afetado, sobretudo, a população de baixa renda²³⁹. É importante lembrar que um aspecto central da crítica à política habitacional do regime militar foi precisamente a falta de atenção às populações de baixa renda, que afluíam aos milhares para o meio urbano por conta de um intenso processo de migração rural-urbana²⁴⁰.

Durante o governo Lula, uma das primeiras preocupações foi justamente contemplar reivindicações históricas dos movimentos de luta por moradia e reforma urbana, compromisso assumido na campanha eleitoral de 2002. A partir de então, a política habitacional começou a ser tratada em sentido amplo, com foco na população de baixa renda, e o saneamento básico transformou-se em prioridade governamental, com investimentos crescentes nas áreas urbanas e rurais²⁴¹.

O primeiro passo nesse sentido foi a criação do Ministério das Cidades (MTCidades), iniciativa inovadora que procurou superar o recorte setorial da habitação, do saneamento, da mobilidade e dos transportes. Concebido para integrar as políticas urbanas e elevá-las à condição de política de Estado, de caráter estável e duradouro, o MTCidades também se impôs como uma estrutura específica voltada à política habitacional, que, desde a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), viveu um longo período de indefinição, refletido na criação e extinção de diversos órgãos públicos²⁴².

²³⁸ Sobre o déficit habitacional do final da década de 1990, ver GONÇALVES, R.. O déficit habitacional no Brasil. *Nova Economia*. Belo Horizonte, ano 7, n. 1, 1997.

²³⁹ Para uma perspectiva mais ampla da questão habitacional, ver MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades – alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996; e KOWARICK, Lúcio. “Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano”. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, jul., 2002.

²⁴⁰ Cf. SOIBELMAN, C.. *A casa imprópria: um estudo do BNH e do Sistema Financeiro da Habitação*. (Dissertação de Mestrado). São Paulo: FFCL-USP, 1978.

²⁴¹ Sobre a necessidade da política habitacional voltada para populações de baixa renda, ver GONÇALVES, R.. *O déficit habitacional brasileiro: um mapeamento por unidades da Federação e por níveis de renda domiciliar*. Brasília: Ipea, 1998.

²⁴² Após a extinção do BNH, em 1986, a área de habitação ficou vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, em março de 1987. Em setembro de 1988, foi criado o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (MBES). Em março de 1989, foi extinto o MBES e criou-se a Secretaria

4.1. Uma Nova Política Habitacional

Algumas medidas adotadas no início do governo foram decisivas para a construção de uma nova política habitacional, peça estratégica da política urbana. O MCidades deu continuidade a ações que já estavam em curso, recuperando obras paradas, além de ampliar os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para subsídio à habitação²⁴³, arrendamento residencial e urbanização de favelas. Também redefiniu a distribuição dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e reativou os recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que não eram utilizados para habitação desde 1996²⁴⁴.

Ainda em 2004, o Conselho Monetário Nacional (CMN) alterou a fração da remuneração dos recursos captados em depósitos de poupança e limitou a aquisição de letras de crédito imobiliário e letras hipotecárias pelas instituições integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo²⁴⁵ (SBPE). Essa medida propiciou, nos anos seguintes, um aumento recorde tanto em volume de contratações quanto em volume de investimentos em habitação.

Aprovada pelo Conselho das Cidades, em dezembro de 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH) representou a retomada do processo de planejamento e a garantia de condições institucionais para facilitar o acesso da população à moradia digna, com atenção especial ao segmento de baixa renda. A nova política introduziu o conceito de desenvolvimento urbano integrado, incorporando às ações de moradia o direito à infraestrutura, saneamento básico e mobilidade territorial. Ela também fomentou a articulação com as demais políticas sociais e ambientais, bem como a parceria entre todos os entes da Federação.

Em 2005, foi criado também o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Depois de 2006, um novo conjunto de ações contribuiu para a consolidação do Sistema e da PNH, incluindo as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), dentro do eixo Infraestrutura Social e Urbana, e, mais recentemente, o programa Minha Casa, Minha Vida. A mesma lei que criou o SNHIS instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), no âmbito do Ministério do Interior (Cadernos MCidades Habitação, volume 4).

²⁴³ Uma novidade no processo de reestruturação da política habitacional, a partir de 2003, foi a adoção de medidas concretas de subsídio à política habitacional, tema frequente na experiência dos países desenvolvidos que enfrentaram democraticamente o problema habitacional. Para maiores detalhes sobre a experiência internacional e a comparação com o Brasil, ver SANTOS, Anselmo Luis dos. *A crise habitacional no contexto do desenvolvimento excludente brasileiro*. (Dissertação de Mestrado) Campinas: IE/UNICAMP, 1994.

²⁴⁴ Sobre os problemas do financiamento da política habitacional até 2003 ver ZAMBONI, R. A.. *Financiamento, gasto e produção de moradias (1990/2002)*. Relatório de Pesquisa. Campinas: IE-Unicamp, 2004.

²⁴⁵ Resolução nº 3.177/2004.

(FNHIS) e seu Conselho Gestor²⁴⁶. Essa lei, aprovada depois de mais de dez anos de tramitação no Congresso Nacional, foi fundamental para equacionar as demandas na área de habitação e representou uma conquista dos movimentos sociais ligados à luta por moradia. Com o apoio do governo federal, agregou-se a participação popular ao processo de implementação da política habitacional.

O SNHIS centralizou os programas e projetos financiados pelo Fundo, pelo Orçamento Geral da União e pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), destinados à habitação de interesse social. Integram o Sistema os órgãos públicos e entidades privadas que atuam no setor habitacional e os agentes financeiros autorizados pelo CMN. No final de 2009, o SNHIS já contava com a adesão de todos os estados e mais de 90% dos municípios. Com ele, o governo federal procurou atender as famílias de baixa renda por meio do aperfeiçoamento e da criação de novos programas de habitação popular. Já o FNHIS passou a centralizar os recursos orçamentários dos programas de urbanização, regularização e integração de assentamentos precários e de habitação de interesse social. Desde 2006, o Fundo destina R\$ 1 bilhão por ano para ações na área de habitação, e, desde 2007, integra o PAC, passando, em 2009, a atender diretamente 2.243 municípios.

4.2. A Revisão e a Ampliação dos Programas

Durante o primeiro governo Lula, a aplicação dos recursos disponíveis nas diversas fontes de financiamento em habitação foi orientada para o atendimento às famílias de baixa renda. Isso implicou uma grande mudança na política de subsídios, com a revisão dos critérios de aplicação dos recursos do FGTS, a revisão dos programas em curso e a expansão dos investimentos para habitação popular.

O Conselho Curador do FGTS adotou um novo modelo de concessão de subsídios²⁴⁷, para o financiamento de pessoas físicas com renda familiar mensal bruta de até cinco salários mínimos. O Conselho considerou a diversidade dos custos de produção e aquisição de imóveis, de acordo com o porte e localização dos municípios; induziu o estabelecimento de parcerias, potencializando os benefícios sociais e reduzindo os custos do FGTS; e ampliou o acesso ao

²⁴⁶ Lei nº 11.124/2005.

²⁴⁷ A Resolução nº 460/2004 e as Resoluções nº 518/2006 e nº 520/2006 definiram um mínimo de 50% dos recursos alocados para a área de Habitação Popular, destinados a operações de crédito vinculadas à produção ou à aquisição de imóveis novos, para os exercícios de 2007 e 2008.

financiamento para moradia popular, seja pelo incremento nos descontos oferecidos, seja pela progressividade derivada do rendimento familiar auferido. Esses subsídios tornaram possível a cobertura dos custos financeiros das operações de crédito e a complementação do custo de produção ou valor de venda do imóvel.

Ainda na linha da revisão dos programas, é importante ressaltar os ajustes no Programa de Arrendamento Residencial (PAR), no Programa Habitar Brasil/BID²⁴⁸, e no Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), cujos recursos foram integralmente redirecionados para famílias com até três salários mínimos. Além disso, ampliou-se a participação das administrações locais na política habitacional; a atuação em áreas rurais por meio de novos agentes financeiros, como as Companhias de Habitação Popular (COHABs); e o atendimento a segmentos específicos, como pequenos agricultores, indígenas e quilombolas.

Também foi criado o Programa de Crédito Solidário, em 2004, que possibilitou o acesso aos recursos do FDS para famílias com renda até cinco salários mínimos, organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades civis. Em 2009, o programa se destinava prioritariamente às famílias com renda bruta mensal de até R\$ 1.125,00, mas também atendia às famílias com renda até R\$ 1.900,00. O crédito, intermediado pela Caixa Econômica Federal (CEF) e correspondente a até 35% do valor do imóvel, é concedido diretamente para o beneficiário indicado pela entidade organizadora, após a aprovação da proposta pelo MCidades.

De janeiro de 2003 a dezembro de 2006, foram investidos mais de R\$ 6 bilhões em recursos não onerosos (OGU e subsídio FGTS) e quase R\$ 30 bilhões em recursos onerosos (FGTS, FAR, FDS, OGU, FAT e CEF). Esses recursos beneficiaram aproximadamente 2 milhões de famílias, 75% delas com renda até cinco salários mínimos. Eles foram destinados à construção e compra de moradias, urbanização de assentamentos precários, aquisição de material de construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais, urbanização de lotes e requalificação de imóveis para uso habitacional.

²⁴⁸ Até 2002, foram investidos no Habitar Brasil/BID cerca de R\$ 62 milhões. Apenas em 2003, foram investidos R\$ 120 milhões. De 1999 a 2005, foram firmados contratos de repasse com 119 municípios. Desde então, estão encerradas as inscrições para a adesão de novos municípios, prosseguindo a implementação dos projetos já contratados.

4.3. O PAC Habitação

O PAC Habitação, lançado em 2007, veio reforçar os instrumentos de política habitacional, ampliando os recursos para regularização fundiária e urbanização de favelas²⁴⁹. No ano de seu lançamento, cerca de 10,5 milhões de domicílios tinham acesso inadequado ou careciam de iluminação elétrica, abastecimento de água com canalização interna, coleta de lixo e rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica. Nas principais áreas urbanas do país havia 6,2 milhões de moradias sem esgotamento sanitário; 2 milhões sem acesso adequado a serviços de abastecimento de água; 1,5 milhão de domicílios com adensamento excessivo; e pelo menos 1,9 milhão de lares em situação de inadequação fundiária urbana²⁵⁰.

De início, o PAC Habitação previa um volume de investimento de R\$ 106,3 bilhões, para o período de 2007/10. Deste montante, R\$ 55,9 bilhões seriam destinados à habitação de interesse social e R\$ 11,6 bilhões para a urbanização de favelas. Em 2009, o volume global de contratação de investimentos no setor já era superior a R\$ 127 bilhões²⁵¹. No caso específico dos investimentos para urbanização de favelas, tinham sido investidos R\$ 7,9 bilhões no mesmo período, mais de 70% do previsto para até 2010. Parte dos recursos do PAC para saneamento e habitação é proveniente do Projeto Prioritário de Investimentos (PPI)²⁵², o que é uma novidade, pois até o orçamento de 2007 os recursos do PPI eram destinados basicamente para investimento em logística²⁵³.

Em janeiro de 2007, o CMN ampliou a capacidade de endividamento de estados e municípios ao estabelecer o limite de R\$ 4 bilhões para a contratação de operações de crédito voltadas ao atendimento habitacional de população de baixa renda, o que não ocorria a quase uma

²⁴⁹ As diretrizes gerais para seleção de projetos foram as seguintes: projetos de grande porte com impacto na articulação e integração do território; recuperação ambiental; eliminação de gargalos da infraestrutura logística (ocupações em áreas de aeroportos, portos e ferrovias); prevenção e mitigação do impacto de grandes instalações de infraestrutura nacional; e complementação de obras iniciadas.

²⁵⁰ Os critérios de inadequação não se somam, podendo um mesmo domicílio ser classificado como inadequado segundo mais de um critério. Cf. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informação. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*. Belo Horizonte, 2008.

²⁵¹ MINISTÉRIO DAS CIDADES. *8º Balanço do PAC*. Brasília, nov. 2009.

²⁵² O Projeto Piloto de Investimento (PPI) foi lançado em 2005, com o objetivo básico de melhorar a qualidade e eficiência do gasto público, por meio de rigoroso processo seletivo dos projetos, planejamento detalhado das ações, garantia do fluxo de recursos necessários ao seu andamento e monitoramento da execução física e financeira. Os gastos referentes ao PPI podem ser abatidos da meta de resultado primário do Governo Federal. A despesa adicional, por sua vez, não traz maiores consequências para a dinâmica da dívida pública no curto prazo diante dos valores envolvidos.

²⁵³ Entre as medidas relativas PAC, o Congresso Nacional aprovou alteração na LDO 2007 para aumentar os investimentos do PPI, que passaram de R\$ 4,5 bilhões para R\$ 11,3 bilhões, o que significou um acréscimo de R\$ 6,7 bilhões para o PAC no Orçamento Geral da União para 2008.

década²⁵⁴. Tal medida permitiu a retomada das operações do Pró-Moradia, programa operado pela Caixa Econômica Federal (CEF), com recursos do FGTS, e o estabelecimento de parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a execução de operações no âmbito dos Projetos Multisetoriais Integrados (PMI), operados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Em 2009, nova decisão do CMN tornou possível a ampliação do limite de crédito ao setor público em mais R\$ 1,5 bilhão, totalizando R\$ 5,5 bilhões destinados à contratação de projetos de urbanização de assentamentos precários e construção de novas habitações pelos entes federados com capacidade de pagamento e endividamento.

O Congresso Nacional teve papel importante ao aprovar algumas medidas que viabilizaram o PAC Habitação. Em 2007, foram aprovados 5,2 bilhões de créditos para a CEF, destinados ao financiamento de programas de habitação e saneamento básico²⁵⁵. O destaque, porém, foi a mudança no PAR, que tornou possível a antecipação da opção de compra dos imóveis arrendados ou a venda direta de imóveis pertencentes ao PAR, bem como a ampliação da liquidez do fundo que opera o programa de arrendamento, destinado ao atendimento exclusivo de moradia popular²⁵⁶.

4.4. O Programa Minha Casa, Minha Vida

Anunciado em março de 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida deu novo fôlego à construção de habitações populares²⁵⁷. Ele prevê a construção de 1 milhão de casas populares até 2011, 80% delas para famílias com renda até seis salários mínimos e o restante para famílias com renda até 10 salários mínimos. Responsável por investimentos da ordem de R\$ 34 bilhões, sob a forma de subsídios, o programa está mobilizando o maior volume de recursos em todos os tempos destinados à habitação popular na faixa de renda até 3 salários mínimos. Nesta faixa de renda, o preço fechado para a construção de moradia é de R\$ 42 mil, cabendo ao proprietário o pagamento de R\$ 6 mil (em um prazo de dez anos), com prestações entre R\$ 50,00 e R\$ 139,00. Fortemente subsidiado, o Minha Casa, Minha Vida exige a disponibilidade de áreas com preços compatíveis e condições adequadas à construção de moradias populares, o que tem sido um dos maiores desafios para as prefeituras que aderiram ao programa.

²⁵⁴ Resolução nº 3.438/2007.

²⁵⁵ Lei nº 11.485/2007.

²⁵⁶ O PAR foi criado pela Lei nº 10.188/2001 e alterado pela MP nº 350/2007, convertido na Lei nº 11.474/2007.

²⁵⁷ O Programa Minha Casa, Minha Vida foi instituído pela Lei nº 11.977/2009.

O Minha Casa, Minha Vida também adotou mecanismos inovadores, como o Fundo Garantidor, com recursos da ordem de R\$ 2 bilhões, que permitirá o refinanciamento de parcela das prestações em caso de perda temporária de capacidade de pagamento. O Fundo Garantidor prevê a cobertura de 36 prestações para famílias com renda até 5 salários mínimos, 24 prestações para a faixa de renda de 5 a 8 salários mínimos, e 12 prestações para a faixa de renda de 8 a 10 salários mínimos. A União também garantirá a quitação do financiamento, em casos de morte e invalidez permanente do mutuário, e o custeio, em casos de danos físicos ao imóvel.

Além do financiamento para a construção de imóveis, as construtoras têm acesso à desoneração tributária, com a redução de 7% para 1% da taxa do Regime Especial Tributário. O barateamento de custos de cartório é outra medida importante, que está facilitando a obtenção de escritura pelas famílias atendidas pelo programa, assim como a simplificação do processo de regularização fundiária, com a aprovação de importante marco regulatório para a regularização fundiária de áreas ocupadas. Outra novidade é a possibilidade de inclusão de sistema de aquecimento solar na construção das moradias, que, além do ganho ambiental, deverá trazer ganho econômico para as famílias de baixa renda.

Ao ser lançado, no contexto da crise econômica e financeira global, o Minha Casa, Minha Vida foi cercado de grande expectativa. Além de sua importância direta no enfrentamento dos problemas habitacionais do país, ele passou a estimular o ritmo de atividade econômica e o nível de emprego. Para o setor da construção civil, que costuma responder rapidamente aos estímulos à geração de emprego, o programa representou não apenas uma saída para evitar a ameaça de retração de toda a cadeia produtiva, mas também uma nova possibilidade de expansão do setor por meio da construção de habitações destinadas à população de baixa renda.

O governo federal, no entanto, teve que realizar um esforço considerável para preservar o caráter sistêmico da política urbana. A edificação de 1 milhão de moradias, até 2011, corresponde à construção de verdadeiras cidades, devendo elevar de forma expressiva o número de habitações e a população de alguns municípios, com grande impacto na infraestrutura urbana. Além disso, a inclusão no programa dos municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes, por iniciativa do Legislativo, ampliou o seu alcance territorial. Essas condições exigiram a articulação do Minha Casa, Minha Vida com o Plano Nacional de Habitação

(PlanHab)²⁵⁸, a incorporação de ações de estímulo à regularização fundiária, a possibilidade de aquisição de imóveis ociosos em áreas urbanas consolidadas, e outras medidas para facilitar a regularização dos imóveis.

De qualquer forma, o programa se revelou um sucesso. Até julho de 2010, já haviam sido firmados 520.943 contratos do Minha Casa, Minha Vida, correspondentes a pouco mais de 52% da meta prevista, sendo 240.569 na faixa de renda até 3 salários mínimos, 214.486 na faixa de 3 a 6 salários mínimos, e 65.888 na faixa de 6 a 10 salários mínimos. Para essas modalidades de contratos, foram liberados pela CEF recursos da ordem de R\$ 27,5 bilhões.

4.5. Mais Investimentos em Habitação

O resultado positivo do setor habitacional, durante o governo Lula, é fruto de uma política nacional que promoveu a expansão significativa dos recursos federais e do crédito à habitação, conjugada com o aumento do poder aquisitivo da população. Tal expansão foi sustentada por uma política de crescimento econômico, com estabilidade e distribuição de renda. Ela também se deve à ampliação de programas preexistentes e à criação de novos programas destinados à população de baixa renda, do reforço proveniente das ações do PAC Habitação e das demais medidas que propiciaram o aumento do financiamento da casa própria para a classe média e média baixa²⁵⁹.

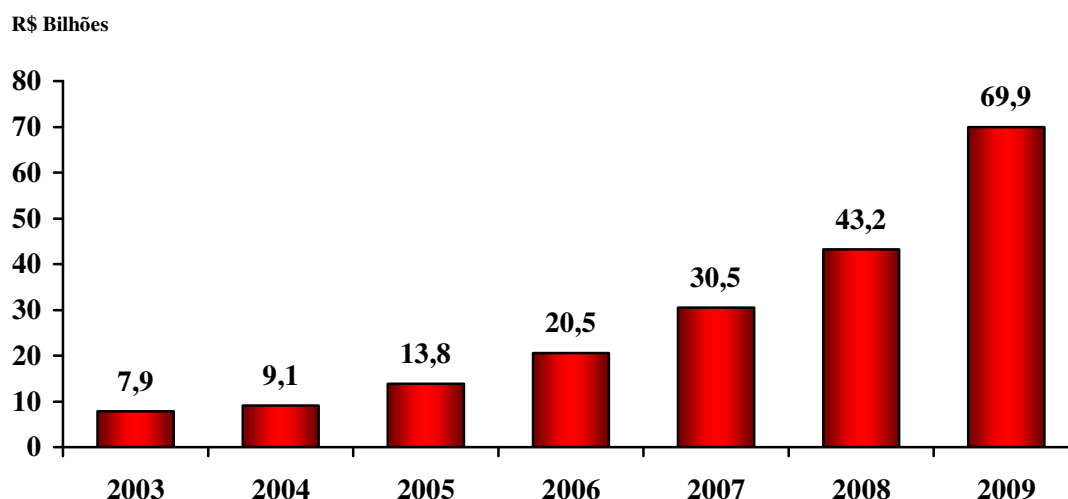
O gráfico abaixo mostra a expressiva evolução dos investimentos em habitação, no período de 2003 a 2009. Enquanto foram investidos R\$ 7,9 bilhões, em 2003, os investimentos alcançaram R\$ 69,9 bilhões, em 2009. Esses recursos foram aplicados em construção, compra, reforma e ampliação de moradias, urbanização de assentamentos precários, compra de material de construção e urbanização de lotes. Com isso, até outubro de 2009 os investimentos em habitação beneficiaram mais de 4,6 milhões de famílias, contribuindo para a redução do déficit

²⁵⁸ O PlanHab definiu um horizonte de 15 anos de planejamento das ações públicas e privadas no setor habitacional, envolvendo modelagem de subsídios e alavancagem de financiamentos para população de baixa renda; organização institucional e ampliação dos agentes do SNHIS; e mecanismos de fomento para a construção civil; e para a ampliação de áreas destinadas à habitação de interesse social.

²⁵⁹ Com a aprovação da Lei nº 10.391/2004, e depois com a Lei nº 11.033/2004 e a Lei nº 11.196/2005, obteve-se mais segurança jurídica para o financiamento da construção de habitações para o mercado, atendendo a uma demanda das classes média e alta. Além disso, a Resolução nº 3.706/2009 do CMN ampliou o limite do valor dos imóveis financiáveis com recursos do FGTS, de R\$ 350 mil para R\$ 500 mil.

habitacional cuja última estimativa, correspondente ao ano de 2008, era de 5,6 milhões de moradias²⁶⁰.

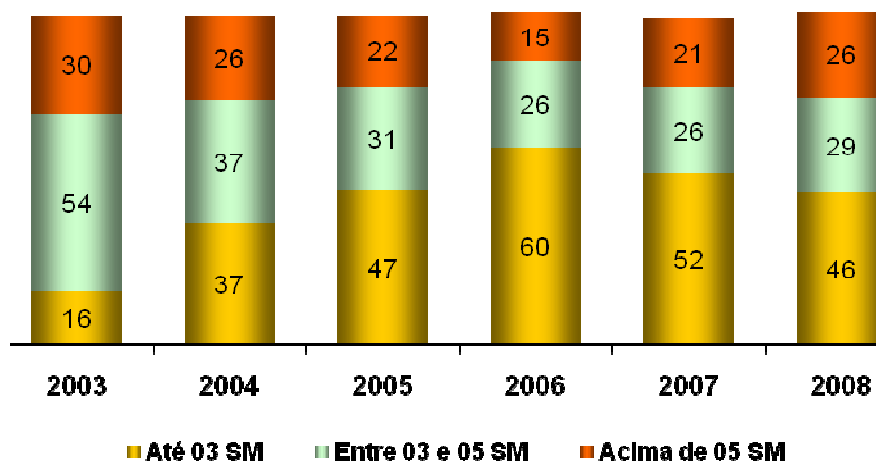
**Gráfico 108 - Evolução dos Investimentos em Habitação
(em R\$ Bilhões)**



Recursos FGTS, FAR, OGU, CAIXA, FAT, SBPE e Subsídio FGTS
Fonte: Cadernos Destaque, nov-dez/2009

Os dados também ilustram o alcance nos últimos anos das iniciativas reunidas na Política Nacional de Habitação (PNH), consolidando-se a prioridade conferida aos investimentos destinados à população de baixa renda. Entre 2003 e 2008, o número de famílias com renda até cinco salários mínimos representou mais de 75% do total de famílias beneficiadas. O gráfico abaixo detalha o alcance dessa política, por faixa de renda, com destaque para o aumento do número de famílias com renda até 3 salários mínimos.

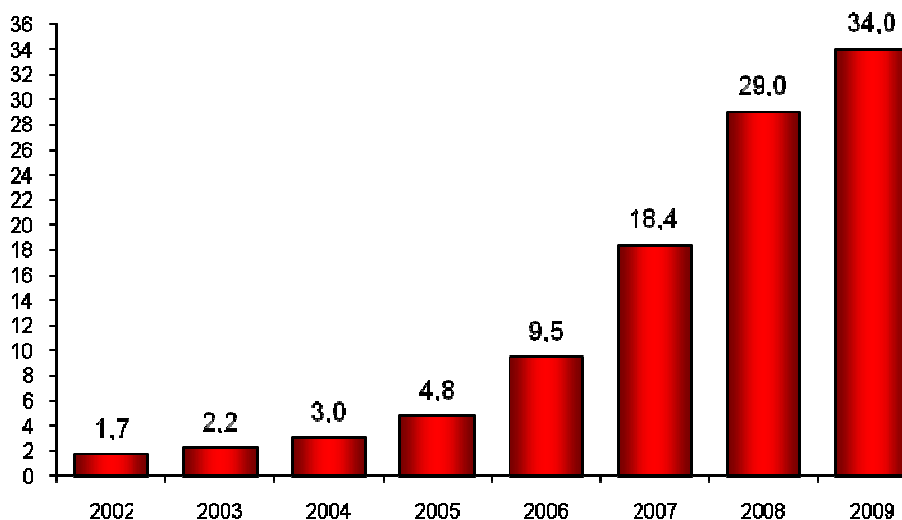
²⁶⁰ Entre 2007 e 2008, houve redução no déficit habitacional, em termos absolutos, de cerca de 450 mil unidades, das quais 250 mil localizadas nas regiões metropolitanas. O déficit também continuou caindo em termos relativos, correspondendo, em 2008, a 9,7% do estoque de domicílios do país. O expressivo aumento do investimento em habitação, nos dois anos seguintes, incluindo o programa Minha Casa, Minha Vida, deverá se refletir na redução do déficit observado nas faixas até três salários mínimos e entre três e cinco salários mínimos, em que se concentra 96,6% do déficit habitacional do país. Cf. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informação. *Estudo sobre o déficit habitacional do Brasil*. Brasília, julho de 2010.

Gráfico 109 - Atendimento por Faixa de Renda Salarial em Habitação – 2003/2008

Fonte: Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades, dez/2008

No caso do financiamento a pessoas físicas com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) para habitação de mercado, houve expressivo aumento do volume de contratações para a produção de habitações destinadas aos segmentos populacionais de média e alta renda. Nesse sentido, foi determinante a regulamentação pelo CMN, em 2005, da obrigatoriedade de os bancos investirem parcela de recursos captados por meio do SBPE para o financiamento habitacional, com a revogação de resoluções anteriores que permitiam aos bancos aplicarem tais recursos em títulos da dívida pública depositados junto ao Banco Central. Desde então, pelo menos 65% dos recursos captados por meio de depósitos em poupança devem ser aplicados em operações financeiras imobiliárias, sendo 80% no âmbito do SFH e o restante em operações com taxas de mercado.

**Gráfico 110 - Contratação SBPE
(R\$ bilhões)**



Fonte: Destaques Mar./Abr. de 2010.

O enfrentamento do problema habitacional exigiu outras medidas, como a desoneração tributária, importante para o aumento dos investimentos em habitação e que estimulou a construção civil e a geração de emprego. Entre as medidas adotadas, destacam-se a prorrogação da cumulatividade do PIS/COFINS, até 31 de dezembro de 2008, e a recuperação acelerada dos créditos do PIS/COFINS para edificações, com a redução para 24 meses do prazo de apropriação dos créditos sobre edificações incorporadas ao ativo imobilizado. Essas medidas impulsionaram a expansão da construção civil, que, segundo o IBGE, cresceu 6,3%, no segundo trimestre de 2007, em comparação com o mesmo período de 2006. Em 2008, segundo a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o crescimento do setor foi superior a 10%, reduzindo-se, no ano seguinte, para 1%, em virtude do impacto da crise internacional sobre a economia brasileira.

A redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) também contribuiu para favorecer a construção da casa própria²⁶¹. Em média, a redução do IPI ficou entre 5% e 8,5%, desde junho de 2008. Esta redução foi prorrogada até junho de 2010, devendo impulsionar ainda mais as vendas de material de construção, diante da expectativa de aumento de pelo menos 5% do PIB. As projeções para o próximo ano são de um aumento nas vendas de 10% em relação a

²⁶¹ Essa medida beneficiava os principais itens da construção civil, como cimento, tintas, argamassas, ladrilhos, revestimentos, vergalhões, fechaduras, dobradiças, chuveiros, grades de aço, pias, louças de banheiro, entre outros.

2009²⁶². A redução de IPI para os materiais de construção representa uma renúncia fiscal da ordem de R\$ 686 milhões.

Não há dúvida de que o país vive um momento histórico na condução das políticas públicas voltadas para a solução dos problemas urbanos, especialmente no enfrentamento da questão habitacional, com uma política urbana voltada para aqueles cidadãos que dela mais necessitam. Questões até então relegadas a um segundo plano estão sendo tratadas não apenas como prioridade de governo, mas como política de Estado. Mas, nos próximos anos, será preciso garantir a continuidade desse conjunto de instrumentos de políticas públicas, consolidando assim o novo caminho trilhado na construção da política habitacional brasileira.

4.6. O Saneamento Básico

O acesso da população a serviços de saneamento básico, sobretudo à coleta e ao tratamento de esgoto, e a redução do número de moradores em assentamentos precários estão entre os principais desafios que o Brasil precisa enfrentar para alcançar as metas previstas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 2000.

Os dados disponíveis mostram que o saneamento básico no Brasil apresenta graves deficiências²⁶³. Para superá-las, o governo federal fortaleceu o papel da União na articulação e consolidação das políticas urbanas, com base em duas linhas de atuação: a implementação de programas de investimentos e o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria da gestão nas áreas de planejamento, regulação, fiscalização e controle social. Além de volumes expressivos de recursos financeiros, foi ampliada a capacidade de planejamento e gestão pública, bem como a integração com outras políticas das áreas de saúde, meio ambiente e recursos hídricos. Fez parte desse esforço a criação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, que integra o MCidades. Ela passou a ter importante papel na implementação de um sistema de apoio técnico e financeiro a estados e municípios para fomentar a universalização do acesso ao saneamento básico.

²⁶² Segundo estimativa da Associação Nacional dos Comerciantes de Material de Construção (Anamaco).

²⁶³ Para uma abordagem da questão ao longo do período de industrialização, ver COSTA, W. P.. "O saneamento básico no Brasil da década de 40 à de 80". *Revista de Engenharia Sanitária*. Rio de Janeiro, jan./mar. 1983. Para informações atuais, as principais bases de dados sobre saneamento básico são o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), realizada pelo IBGE em 2008 e 2009, e a PNAD/IBGE.

Nesse âmbito, a aprovação da Lei Nacional de Saneamento Básico²⁶⁴ representa a conquista de um instrumento fundamental de política pública. Ela prevê a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, sob a coordenação do MCidades. O Plano, em fase final de elaboração, deve contemplar objetivos e metas nacionais e regionais para a universalização dos serviços de saneamento; para a elaboração de programas e projetos voltados ao cumprimento das metas estabelecidas; e para os procedimentos relativos à avaliação do grau de eficácia e eficiência das ações desenvolvidas.

Também foi sancionada a lei que criou a Política Nacional dos Resíduos Sólidos²⁶⁵, cujo objetivo é incentivar a reciclagem de lixo e o correto manejo de produtos usados com alto potencial de contaminação, além de definir as responsabilidades compartilhadas entre sociedade, empresas e níveis de governo. A lei determina que seja feita a separação do lixo doméstico nas cidades onde houver coleta seletiva, prevê a criação da “logística reversa” – que obriga os fabricantes, distribuidores e vendedores a recolher embalagens usadas – e exige a aprovação de planos municipais de gestão para limpeza pública e manejo de resíduos como condição ao repasse de recursos da União. A lei também proíbe a criação de lixões a céu aberto e coíbe a coleta, a moradia e a criação de animais nos lixões, prevendo a construção pelas prefeituras de aterros sanitários ambientalmente sustentáveis e a destinação de recursos da União para a organização de catadores de materiais recicláveis.

Outra medida importante é o aporte de recursos do PAC para o setor de saneamento básico, que foi incluído no programa pela sua relevância na promoção da saúde pública, geração de emprego e desenvolvimento econômico e social. Desde 2007, têm sido destinados recursos tanto para áreas urbanas como rurais, incluindo algumas ações sob responsabilidade direta da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), vinculada ao Ministério da Saúde. O objetivo é proporcionar o acesso aos serviços de abastecimento de água para 7 milhões de domicílios, o acesso a esgotamento sanitário para 7,3 milhões de domicílios, e a coleta adequada de resíduos sólidos para 8,9 milhões de domicílios.

Os investimentos totais previstos são da ordem de R\$ 40 bilhões, até 2010, sendo R\$ 36 bilhões sob gestão do MCidades e R\$ 4 bilhões sob gestão da Funasa. São R\$ 12 bilhões de recursos orçamentários, R\$ 20 bilhões de financiamento e R\$ 8 bilhões de contrapartida de estados, municípios e prestadores de serviços. Novidade na área de saneamento, o PAC está

²⁶⁴ Lei nº 11.445/2007.

²⁶⁵ Lei nº 12.305/2010.

proporcionando previsibilidade e regularidade na oferta de recursos com um horizonte quadrienal, o que cria condições favoráveis para o planejamento setorial, fator de grande relevância em virtude das características institucionais de gestão descentralizada dos serviços públicos de saneamento no Brasil.

Do total de R\$ 36 bilhões sob gestão direta do MCidades, R\$ 35 bilhões já foram selecionados, representando mais de 97% do previsto para o período de 2007 a 2010. Destes, mais de R\$ 28 bilhões já tinham sido contratados, até dezembro de 2009. A tabela abaixo detalha a destinação e situação dos investimentos em suas diversas modalidades.

Tabela 17 - Total de Investimentos Contratados e em Contratação PAC - Saneamento, 2007/2009
(em R\$ milhões)

Modalidade	Situação dos Investimentos		Total
	Contratados	Em Contratação	
Abastecimento de Água	6.669,20	1.356,09	8.025,29
Desenvolvimento institucional	560,79	-	560,79
Esgotamento Sanitário	11.442,06	2.951,90	14.393,96
Estudos e Projetos	149,90	20,17	160,06
Manejo de Águas Pluviais	3.392,30	2.513,26	5.905,56
Manejo de Resíduos Sólidos	164,19	-	164,19
Saneamento Integrado	5.931,55	-	5.931,55
TOTAL	28.299,98	6.841,42	35.141,40

Fonte: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental/Ministério das Cidades

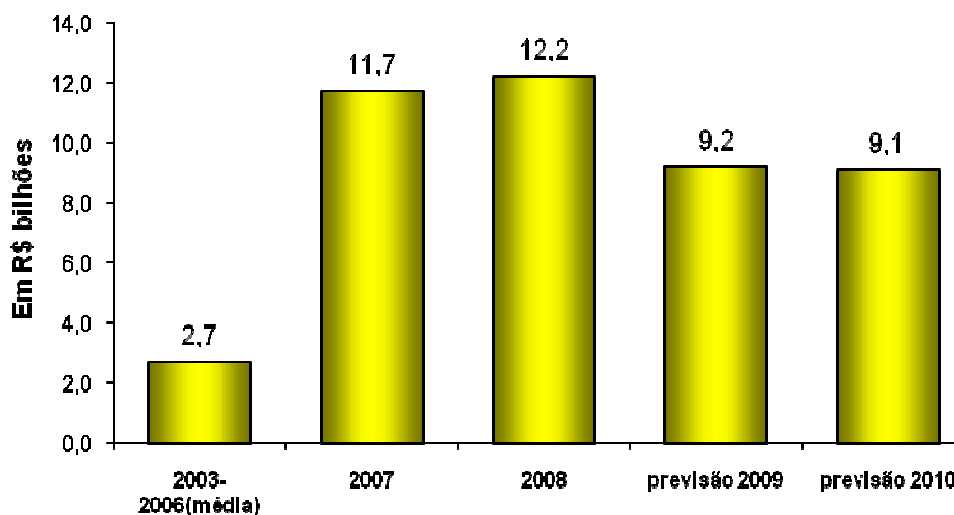
O chamado PAC Funasa, com orçamento de R\$ 4 bilhões, também tem tido grande importância para a expansão das redes de distribuição de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e limpeza urbana em pequenas comunidades, populações rurais dispersas, áreas indígenas e povos da floresta, quilombolas, assentamentos de reforma agrária e regiões de interesse epidemiológico, com grande incidência de malária e doença de Chagas²⁶⁶.

O demonstrativo de investimentos em saneamento básico atesta o substancial incremento de recursos provenientes do PAC, a partir de 2007, conforme o gráfico a seguir. Em 2007, os investimentos federais comprometidos eram da ordem de R\$ 11,72 bilhões, o que representou um aumento de 77% em comparação com a média anual para o período de 2003 a

²⁶⁶ Segundo o Ministério da Saúde, o PAC Funasa vai atender 380 comunidades quilombolas, com cerca de 50 mil famílias; elevar a cobertura de abastecimento de água em 2.100 aldeias indígenas, de 62% para 90%, e dobrar a de esgoto, de 30% para 60%; atuar em áreas de interesse epidemiológico, com atenção especial para 622 municípios com maior incidência de Doença de Chagas e 31 municípios com maior incidência de Malária. Também faz parte do PAC Funasa o Programa Nacional de Saneamento Rural, cuja meta é levar água e esgoto para 75 mil famílias em comunidades de até 2,5 mil habitantes, assentamentos da reforma agrária, reservas extrativistas e 889 escolas rurais.

2006. Em 2008, eleito Ano Internacional do Saneamento Básico, foram destinados ao setor mais de R\$ 12 bilhões²⁶⁷.

Gráfico 111 - Investimentos Continuados para o Setor Saneamento Brasil – 2003/2010



Fonte: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental / Ministério das Cidades

O setor de saneamento, que estava praticamente desmobilizado, ganhou novo ritmo com as ações do PAC. Até o início de 2010, tinham sido contratados 1.291 empreendimentos, que levarão água potável para 5,6 milhões de famílias, esgoto sanitário para 5,1 milhões e obras de drenagem para 1,4 milhão de famílias. No caso das ações específicas do PAC Funasa, até o final de 2009 já tinham sido contratados R\$ 3,4 bilhões dos R\$ 4 bilhões previstos, ou seja, 91,2% do total. Do total de projetos contratados, 805 tinham sido concluídos e 1.567 estavam em fase de execução. Esses investimentos estão sendo responsáveis pela melhoria da qualidade de vida das populações de 1.270 municípios brasileiros com menos de 50 mil habitantes.

Os resultados da política de saneamento do governo federal já começaram a ser notados, como mostra a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – 2008, realizada pelo IBGE:

“Entre 2000 e 2008, o percentual de municípios brasileiros que tinham rede geral de abastecimento de água em pelo menos um distrito aumentou de 97,9% para 99,4%, em 2008; o manejo de resíduos sólidos (que inclui coleta e destinação final do lixo e limpeza pública) atingiu todos os municípios em 2008, frente a 99,4% deles em 2000; e os serviços de manejo de águas pluviais

²⁶⁷ Em 2008, definido pela ONU como o “Ano Internacional do Saneamento”, foi firmado o “Pacto pelo Saneamento Básico – Mais Saúde, Qualidade de Vida e Cidadania”, que reúne agentes e instituições para a elaboração, de forma participativa, do Plano Nacional de Saneamento Básico.

(drenagem urbana), que existiam em 78,6% dos municípios em 2000, chegaram a 94,5%, em 2008. Nesses oito anos, o único serviço de saneamento que não chegou próximo à totalidade de municípios foi a coleta de esgoto por rede geral, que estava presente em 52,2% dos municípios em 2000 e passou a 55,2% em 2008. Entretanto, nos municípios em que o serviço existia, houve, no mesmo período, um aumento dos que registraram ampliação ou melhoria no sistema de esgotamento, de 58% para 79,9% do total, e dos domicílios atendidos, de 33,5% para 44%. Em 2008, 68,8% do esgoto coletado era tratado – percentual bastante superior aos 35,3% de 2000, embora menos de um terço dos municípios (28,5%) fizessem o tratamento, com acentuadas diferenças regionais nesse percentual, que alcançou 78,4% dos municípios no estado de São Paulo e 1,4% no Maranhão.

Em oito anos, o percentual de municípios que destinavam seus resíduos a vazadouros a céu aberto caiu de 72,3% para 50,8%, enquanto os que utilizavam aterros sanitários cresceram de 17,3% para 27,7%. Ao mesmo tempo, o número de programas de coleta seletiva dobrou, passando de 451 em 2000 para 994 em 2008, concentrando-se, sobretudo, nas regiões Sul e Sudeste, onde, respectivamente, 46% e 32,4% dos municípios informaram ter coleta seletiva em todos os distritos.” (Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, 2010).

Os gráficos abaixo mostram a evolução percentual, entre 2000 e 2008, de domicílios brasileiros abastecidos de água, segundo as regiões do país, e a evolução percentual das principais variáveis relativas ao esgotamento sanitário no Brasil.

Gráfico 112 - Domicílios Abastecidos por Rede geral de Água, Segundo as Grandes Regiões – 2000/2008

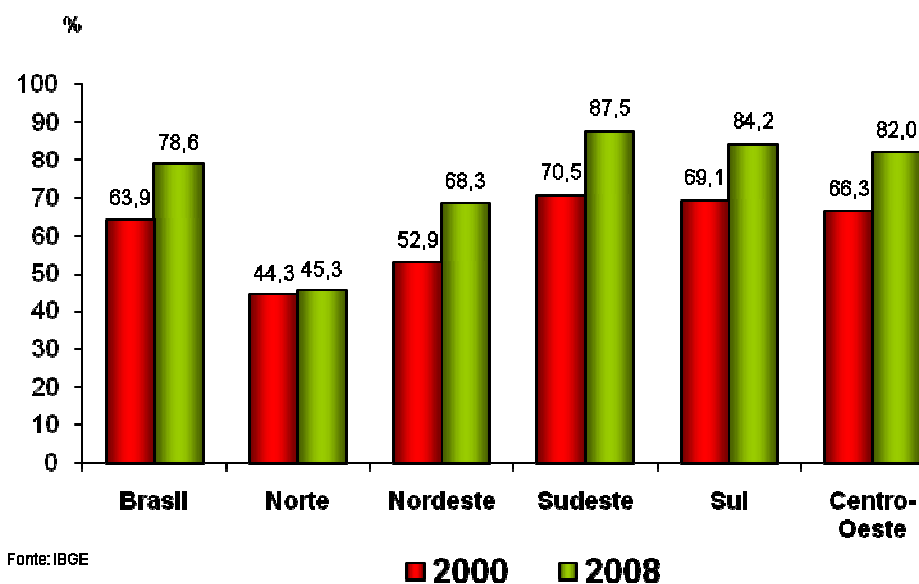
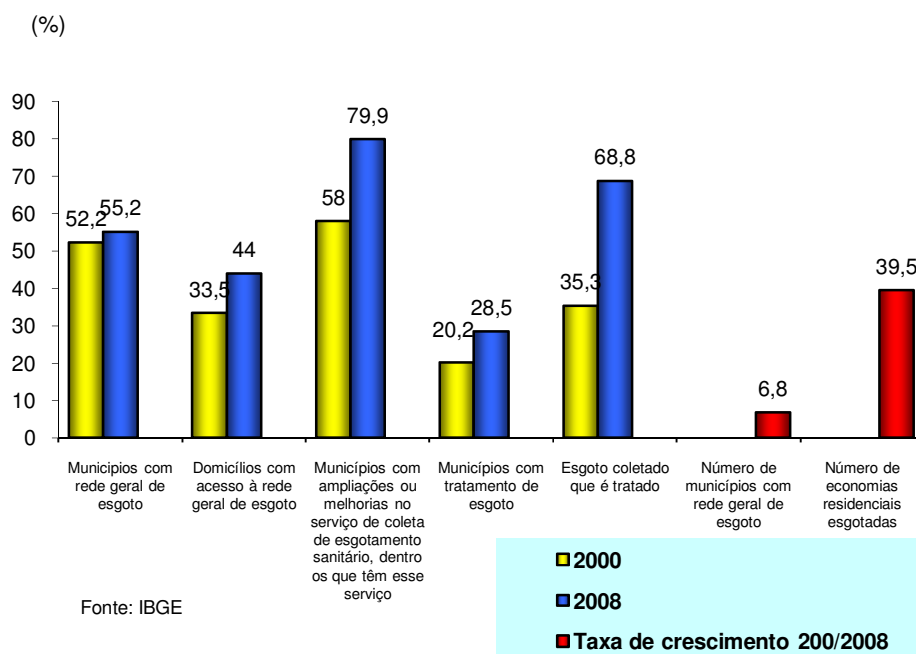


Gráfico 113 - Evolução das Principais Variáveis do Esgotamento Sanitário – 2000/2008

A PNAD 2009, também confirmou a tendência de crescimento do total de domicílios com abastecimento de água, coleta de lixo e coleta de esgoto. O número de domicílios atendidos por rede geral de abastecimento passou de 48,3 milhões, em 2008, para 49,5 milhões, em 2009, o que corresponde a 84,4% do total de domicílios brasileiros. No caso da coleta de lixo, houve um aumento de 0,7%, em relação a 2008, totalizando 5,9 milhões de domicílios (88,6%) com acesso à coleta de lixo. No que refere ao esgotamento sanitário, houve aumento em termos absolutos no número de domicílios atendidos, que passou de 34,1 milhões para 34,6 milhões, no período, embora tenha ocorrido uma discreta queda na proporção de domicílios atendidos por rede coletora ou fossa séptica ligada à rede – de 59,3%, em 2008, para 59,1%, em 2009.

Se for mantido esse ritmo, o Brasil deverá cumprir com antecedência de cinco anos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, estabelecidos pela ONU, com a extensão dos serviços de esgotamento sanitário para 148,6 milhões de brasileiros, até o final de 2010. Contudo, reiteramos que os investimentos nessa área precisam ser acelerados, com o intuito de atender a toda a população brasileira.

Capítulo 5 - Políticas de Renda e Novos Programas Sociais

A abordagem deste trabalho descarta a “focalização” da ação governamental – que enfatiza as políticas compensatórias e assistencialistas – como única estratégia de combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão social e reitera a necessidade de adesão aos princípios universalistas, compreendidos como os grandes pilares das políticas sociais e como norteadores do enfrentamento democrático da questão social em um cenário de construção de um Novo Desenvolvimentismo no Brasil²⁶⁸.

Isso, evidentemente, não exclui a implementação de medidas e programas específicos para mitigar a crítica situação em que se encontram os setores mais carentes da sociedade. Mas exige, como já dissemos na introdução da terceira parte desta tese, colocar simultaneamente em marcha um conjunto de políticas e ações direcionadas para a consolidação de um novo padrão de desenvolvimento, o que implica um esforço sustentado em duas linhas convergentes: a mudança dos parâmetros estruturais, ligados à organização interna da economia e à sua forma de relacionamento com o exterior – que moldam os padrões de produção e consumo, a dinâmica de crescimento e de acumulação de riqueza –, e a distribuição de renda e inclusão social, concebendo-se a política social como espaço fundamental de democratização da sociedade brasileira.

No Brasil, a inclusão social, a distribuição de renda e o combate às desigualdades devem, portanto, ser encarados como objetivos centrais da agenda social, presidindo não só esforços específicos em diversas áreas de políticas sociais, incluindo as chamadas políticas de nova geração, mas também as definições estratégicas sobre os rumos do desenvolvimento nacional. Podemos dizer que, a partir 2003, essas preocupações pautaram tanto a condução das políticas macroeconômicas quanto o desenho das políticas sociais e dos programas de transferência de renda.

No âmbito dos programas sociais e de transferência de renda, algumas ações tiveram destaque pelo seu alcance ou caráter inovador. É o caso, por exemplo, da política de recuperação do salário mínimo, do programa Bolsa Família, do ProJovem e do programa Territórios da Cidadania. Cada uma dessas iniciativas cumpriu um papel específico no atendimento a diferentes segmentos populacionais. Elas estiveram no centro da agenda social do governo Lula,

²⁶⁸ Trabalho de referência sobre a política social no Brasil, particularmente sobre tal questão é a tese de doutorado de Eduardo Fagnani, *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade* (Campinas: IE/UNICAMP, 2005).

articulando-se com outras políticas públicas, principalmente aquelas voltadas para as áreas de educação, saúde, previdência, assistência, habitação, saneamento básico e meio ambiente.

5.1. A Valorização do Salário Mínimo

Durante o governo Lula, prevaleceu a determinação de promover a recuperação do valor real do salário mínimo, que, a rigor, já vinha ocorrendo desde a segunda metade dos anos 90, mas de forma descontínua e ao sabor dos acontecimentos políticos e pressões sociais. Nos primeiros anos do governo, esse caminho se manteve, havendo a reposição da inflação do período anterior juntamente com um percentual de aumento real, com base em índices que eram definidos de acordo com a avaliação de seu provável impacto no gasto público e na atividade econômica do país²⁶⁹. A partir de 2005, porém, o governo federal, em resposta às reivindicações das Centrais Sindicais e dentro do esforço de valorização da participação social nas políticas públicas, decidiu instituir uma Comissão Quadripartite, para propor um programa de fortalecimento do salário mínimo e analisar seus impactos no mercado de trabalho, na Previdência Social e nas políticas de assistência e desenvolvimento social nos três níveis de governo.

Em janeiro de 2006, como resultado dos debates técnicos promovidos pela Comissão e de diversas rodadas de negociação, foi firmado um Protocolo de Intenções, assinado por representantes de seis Centrais Sindicais e por seis Ministros de Estado. Esse protocolo definiu o envio ao Congresso Nacional de proposta de correção do salário mínimo para R\$ 350,00 – com antecipação do período de reajuste de maio para abril de 2006 – e lançou as bases para uma política de longo prazo de recuperação do valor real do salário mínimo. Fixou-se, então, como critério de reajuste, o repasse da inflação correspondente ao período entre as correções e o aumento real pela variação do PIB de dois anos anteriores. Também foi acordada a antecipação gradual do mês de correção, a cada ano, conforme um calendário que acabou por fixar o mês de janeiro como nova data de reajuste do salário mínimo, a partir de 2010.

Aprovadas pelo Congresso Nacional, essas regras tiveram sua vigência estabelecida para até 2011, ano em que o Poder Executivo deverá encaminhar ao legislativo novo projeto de lei com a proposição das regras de correção para o período de 2012 a 2015, considerando os

²⁶⁹ Em 2003, o reajuste foi de 20% para uma inflação acumulada de 18,54%, correspondendo a um aumento real de 1,23%; em 2004, o reajuste foi de 8,33%, contra uma inflação de 7,06% do INPC; em 2005, o reajuste foi de 15,38%, contra uma inflação de 6,61%.

resultados e impactos da sistemática adotada até 2011. Dentro do mesmo espírito, a Lei 12.255/2010, também prevê a revisão do critério de reajuste para o período de 2016 a 2020²⁷⁰, respeitando assim os períodos correspondentes aos respectivos Planos Plurianuais (PPAs).

Entre 2003 e 2010, como consequência dessa política, o salário mínimo teve um reajuste nominal de 155%. No acumulado, desde maio de 2003, os ganhos reais chegaram a 53,67%²⁷¹, conforme a tabela abaixo:

Tabela 18 - Reajuste do Salário Mínimo – 2003/2010

Período	Salário Mínimo	Reajuste Nominal	INPC	Aumento Real
	R\$	%	%	%
Abril de 2002	200,00			
Abril de 2003	240,00	20,00	18,54	1,23
Maió de 2004	260,00	8,33	7,06	1,19
Maió de 2005	300,00	15,38	6,61	8,23
Abril de 2006	350,00	16,67	3,21	13,04
Abril de 2007	380,00	8,57	3,30	5,10
Março de 2008	415,00	9,21	4,98	4,03
Fevereiro de 2009	465,00	12,05	5,92	5,79
Janeiro de 2010	510,00	9,68	3,45	6,02
Total período	-	155,00	65,93	53,67

Fonte: DIEESE

Assim, a política de recuperação do salário mínimo assegurou, de forma clara e antecipada, a recomposição gradual de seu valor real e deu cumprimento ao preceito constitucional que determina a preservação de seu poder de compra. Ela também equacionou a disputa política em torno dos percentuais de reajuste, que se recolocava todo ano, traçou um horizonte de maior previsibilidade, para os agentes públicos e privados, quanto aos percentuais de reajuste e seus prováveis impactos econômicos e sociais. Se no governo anterior houve seguidos aumentos reais do salário mínimo, a partir do governo Lula a determinação de elevar seu poder de compra converteu-se em política de Estado orientada para a distribuição de renda.

²⁷⁰ Ao contrário da expectativa inicial, não houve a imediata aprovação de uma nova lei do salário mínimo para todo o período de 2006 a 2010, tendo havido a edição de sucessivas medidas provisórias para a fixação do reajuste anual. Finalmente, a Medida Provisória nº 474/2009, convertida na Lei 12.255/2010, previu que, até março de 2011, o Poder Executivo deverá encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei dispondo sobre a política de valorização do salário mínimo para o período de 2012 a 2023, com a revisão das regras de aumento real do salário mínimo a serem adotadas para os períodos de 2012 a 2015, 2016 a 2019, e 2020 a 2023.

²⁷¹ DIEESE. Política de Valorização do Salário Mínimo: considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2010. *Nota Técnica*, n. 86, jan. 2010.

Ao contrário do que pontificavam os críticos, a recuperação progressiva e sustentada do salário mínimo não afetou a estabilidade econômica. Ela não apenas se revelou compatível com o controle da inflação e o equilíbrio do gasto público, como contribuiu decisivamente para o processo de distribuição de renda. Para os trabalhadores, além de inegável conquista histórica, o aumento contínuo do valor real do salário mínimo contribuiu para a recomposição de diversos pisos salariais²⁷² e possibilitou que as entidades sindicais voltassem suas atenções para outros temas da agenda nacional.

No que se refere especificamente ao poder de compra, os ganhos também foram significativos, registrando o aumento da renda disponível para o consumo de bens essenciais que compõem a cesta básica. Em 1995, a aquisição de produtos básicos comprometia quase 89% da renda líquida do trabalhador que recebia salário mínimo. Em novembro de 2009, a compra de uma cesta básica correspondia a 44,99% da renda líquida, menos da metade do salário mínimo, o que representa o melhor resultado desde 1972²⁷³.

A tabela abaixo mostra a evolução do poder de compra do salário mínimo, medido em cestas básicas do DIEESE. No início do governo Lula, o salário mínimo comprava 1,4 cesta básica. Com o reajuste de janeiro de 2010 – o maior da série histórica desde o Plano Cruzado –, tornou-se possível a aquisição de 2,2 cestas básicas. Como, além do expressivo ganho salarial, os preços dos produtos que compõem a cesta básica se reduziram ao longo dos últimos anos, ampliou-se também a renda disponível das famílias para a compra de materiais de construção e vestuário, entre outros.

²⁷² Segundo os dados disponíveis no Sistema de Acompanhamento de Salários do DIEESE, de 510 pisos salariais, correspondentes ao período de março a dezembro de 2008, 37% foram elevados para R\$ 465,00, valor do salário mínimo fixado em março de 2008.

²⁷³ DIEESE. Sistema de Acompanhamento de Salários do DIEESE. In: <http://www.dieese.org.br>

Tabela 19 - Recuperação do Poder de Compra do Salário Mínimo – 1999/2010

Período	Salário Mínimo Nominal (R\$)	Salário Mínimo Real (R\$)*	Salário Mínimo (US\$)	Poder Aquisitivo (Cestas Básicas Dieese)
Mai/1999	136,00	271,66	81,00	1,50
Abr/2000	151,00	279,16	83,00	1,28
Abr/2001	180,00	302,17	78,00	1,37
Abr/2002	200,00	309,26	81,00	1,42
Mai/2003	240,00	312,02	81,00	1,38
Mai/2004	260,00	324,09	84,00	1,47
Mai/2005	300,00	348,17	122,00	1,60
Abr/2006	350,00	402,77	163,00	1,91
Abr/2007	380,00	424,94	187,00	1,93
Mar/2008	415,00	435,96	243,00	1,74
Fev/2009	465,00	468,91	201,00	2,01
Jan/2010	510,00	510,00	290,00	2,23

Fonte: DIEESE

* Valores médios anuais convertidos para reais de 1º de janeiro de 2010, deflacionados pela projeção do Índice de Custo de Vida do DIEESE - estrato inferior.

Segundo a OIT, o Brasil figura entre os países do G20 (o G8 ampliado) que registraram menor perda salarial durante a crise econômica e financeira global. Os dados indicam que os salários médios mensais no Brasil registraram crescimento de 2,8%, em 2008, acima do desempenho de países como o Canadá (2%), Austrália (1,1%) e Grã-Bretanha (0,5%). Isso é resultado, na verdade, de um conjunto de políticas voltadas para o crescimento econômico, que tiveram grande impacto no comportamento do emprego e dos salários, entre as quais se destaca a política de valorização do salário mínimo²⁷⁴.

Para ter uma idéia da importância do salário mínimo, estima-se que 46,1 milhões de pessoas – entre trabalhadores, aposentados, pensionistas e beneficiários da assistência social – têm seu rendimento referenciado pelo salário mínimo. Segundo o DIEESE, apenas o aumento que passou a vigorar, a partir de janeiro de 2010, deveria trazer um incremento anual de renda da ordem de R\$ 26,6 bilhões, com um impacto na arrecadação tributária sobre o consumo da ordem de R\$ 7,7 bilhões. Somente no caso da Previdência e da Assistência Social, eram pagos, até o final de 2009, 18,7 milhões de benefícios correspondentes ao valor do salário mínimo. Isso dá

²⁷⁴ Cf. OIT. *Relatório Mundial sobre os Salários*. Brasília, out. 2009.

uma dimensão do impacto do salário mínimo na distribuição social e regional dos recursos econômicos provenientes dos benefícios da Previdência Social.

É inegável que a política de valorização do salário mínimo influenciou fortemente o comportamento gasto público, sobretudo pelo seu papel na determinação do valor do piso dos benefícios previdenciários e assistenciais e na fixação dos valores do abono salarial e do seguro-desemprego. Entre 2003 e 2009, estima-se que as despesas primárias do governo federal subiram 2,5 pontos percentuais do PIB, sendo que 80% deste total resultaram da elevação do salário mínimo²⁷⁵. Mas esse aumento da despesa não comprometeu o equilíbrio fiscal e teve grande importância na expansão do consumo dos segmentos populacionais de baixa renda. Além disso, ela decorreu da opção estratégica do governo brasileiro de utilizar as políticas de renda como instrumento de distribuição de renda.

5.2. O Programa Bolsa Família

Criado no final de 2003, o Programa Bolsa Família transformou-se em pouco tempo em uma das iniciativas mais exitosas de redução da pobreza e de inclusão social²⁷⁶. Seu lançamento foi, no entanto, precedido por uma estratégia abrangente de combate à fome, traduzida no Programa Fome Zero, cujo foco original era a construção participativa de uma política de segurança alimentar e nutricional, a articulação de um extenso conjunto de políticas públicas de proteção social, envolvendo os três níveis de governo, e a realização de mutirões contra a fome, com a mobilização de empresas privadas, organizações sociais e voluntários. Tratava-se de uma política transversal, coordenada à época pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa).

A implementação do Fome Zero enfrentou, porém, diversos problemas. O primeiro deles decorreu da criação do Cartão-Alimentação, iniciativa do governo Lula que veio se somar a outras semelhantes lançadas por governos anteriores e que, em princípio, reforçou a tendência à fragmentação de programas e à dispersão de recursos, situação quer viria a ser superada com o surgimento do Bolsa Família. O segundo problema foi o tímido resultado do esforço de articulação de governo e de mobilização social, que, de um lado, esbarrou na complexidade das ações previstas e no grande número de atores envolvidos, e, de outro, na fragilidade ou ausência

²⁷⁵ Cf. OLIVEIRA, Ribamar. “Reajustes do mínimo elevam gastos da União”. *Valor Econômico*, São Paulo, 23 ag. 2010.

²⁷⁶ O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória no. 132/2003, convertida na Lei no. 10.836/2004.

de organizações com capacidade para coordenar o processo de mobilização social nos municípios mais carentes do país. Por último, o Fome Zero deparou-se com dificuldades relativas à definição dos critérios e do processo de seleção das famílias beneficiárias do programa, sobretudo no que se refere à precariedade dos cadastros disponíveis e a outros procedimentos operacionais.

Com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em janeiro de 2004, a partir da fusão do Mesa com o Ministério da Assistência Social, as principais ações do Fome Zero foram absorvidas pela nova pasta, ao mesmo tempo em que a aposta na mobilização social como estratégia de combate à fome deu lugar à articulação prioritária com os entes públicos locais, especialmente com as prefeituras, para o cadastramento, seleção e acompanhamento das famílias incluídas no programa Bolsa Família, bem como para a montagem da rede de políticas de inclusão social. O Bolsa Família converteu-se, então, no cerne da política de combate à pobreza, em torno da qual passaram a se articular outros programas do governo federal, como é o caso do programa Territórios da Cidadania, de que trataremos mais à frente.

O programa Bolsa Família comporta três eixos de atuação: a transferência direta de renda para promover a melhoria imediata das condições de vida das famílias em situação de pobreza; o acesso efetivo das famílias aos serviços básicos de educação, saúde e assistência social; e a integração com outras ações e programas de governo e da sociedade civil voltados ao desenvolvimento de alternativas de ocupação, geração de renda e elevação do bem-estar das famílias pobres. Ele surgiu da unificação de cinco programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Cartão Alimentação. Cada um deles dispunha de agências executoras, sistemas de informação e fontes de financiamento próprias que foram unificadas, assim como os critérios de ingresso, os valores de benefícios e a gestão dos programas. Tal unificação aumentou a eficácia desses instrumentos de transferência de renda e pôs fim a situações em que uma família podia receber mais de um benefício, enquanto outras famílias, em condições semelhantes, não tinham qualquer tipo de cobertura social.

O público alvo e o valor médio do benefício foram ampliados ao longo dos anos para atender um maior número de famílias em situação de extrema pobreza e a famílias pobres com crianças²⁷⁷. No final de 2009, o Bolsa Família era destinado a famílias com renda per capita até

²⁷⁷ A linha de extrema pobreza era definida pelo MDS por uma renda familiar per capita de até R\$ 70,00, e a linha de pobreza por uma renda familiar per capita de até R\$ 140,00. Desde sua criação, os valores dos benefícios monetários foram corrigidos três

R\$ 140 mensais, sendo o benefício composto por uma parcela fixa e outra variável. O valor do benefício básico, para famílias em situação de extrema pobreza, era de R\$ 68,00; o benefício variável, para famílias com crianças de até 15 anos, era de R\$ 22,00, por criança, limitado a três benefícios; e o benefício variável vinculado ao jovem, destinado a famílias com filhos de 16 a 17 anos de idade, era de R\$ 33,00, por filho, limitado a dois benefícios. O valor máximo do benefício estava estipulado em R\$ 200,00.

O Bolsa Família é concedido, em princípio, por um período de dois anos, estando sua renovação sujeita ao cumprimento de certas condições e à atualização de dados cadastrais. Para recebê-lo, a família deve enviar seus filhos à escola e submeter-se regularmente a acompanhamento nutricional e de saúde, contrapartidas que têm sido consideradas tão importantes quanto o benefício monetário concedido²⁷⁸. No final do primeiro semestre de 2010, 14,3 milhões de estudantes de 6 a 17 anos estavam sujeitos ao acompanhamento de frequência escolar e aproximadamente 10 milhões de famílias estavam sendo monitoradas quanto ao cumprimento dos requisitos de saúde.

Dados do Ministério da Educação sugerem que tem havido um impacto bastante positivo na trajetória dos alunos beneficiários desse programa, que estudam na rede pública de ensino²⁷⁹. E o Ministério da Saúde avalia que o Bolsa Família, em conjunto com o Programa Saúde da Família, também tem contribuído para a redução dos índices de mortalidade infantil e de desnutrição, principalmente nas regiões mais pobres do país, do Norte e Nordeste²⁸⁰.

As famílias que enfrentam dificuldades para cumprir as exigências do programa Bolsa Família são submetidas a um acompanhamento especial. E as principais causas para o descumprimento das condicionalidades costumaram ser negligência dos pais ou responsáveis

vezes. Em agosto de 2007, depois de três anos de vigência, houve um reajuste de 18,25%. Em julho de 2008, houve um novo reajuste, de 8%. Em julho de 2009, foi concedido o último reajuste, da ordem de 10%.

²⁷⁸ Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, são as seguintes as condicionalidades do Programa Bolsa Família: frequência escolar de 85%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e de 75%, para adolescentes entre 16 e 17 anos; acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos, pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrízes; acompanhamento de ações sócio-educativas para crianças em situação de trabalho infantil. O objetivo das condicionalidades não é punir as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o poder público, que deve identificar os motivos do não-cumprimento e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias.

²⁷⁹ Dados do Educacenso e do Sistema Presença do MEC, para 2008, indicam que o abandono escolar no ensino fundamental foi de 3,6%, no caso dos beneficiários do Bolsa Família, contra 4,8%, do conjunto dos estudantes. No ensino médio, os índices foram, respectivamente, de 7,2% e 14,3%. Os beneficiários que estavam no ensino fundamental tiveram aprovação similar à média do conjunto dos estudantes do ensino público (80,5% contra 82,3%), enquanto que, no ensino médio, sua aprovação chegou a ser maior do que a média (81,1% contra 72,6%). Cf. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Sinopse das Ações do Ministério da Educação*. Brasília, s/d.

²⁸⁰ Cf. TEMPORÃO, José Gomes. Saúde. In: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. *Ciclo de Palestras*, Brasília, 2010.

(23%); recusa da criança em frequentar a escola ou o serviço de convivência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (16%); casos de doença da criança ou adolescente (13%); e envolvimento de membros da família com drogas (3,7%).

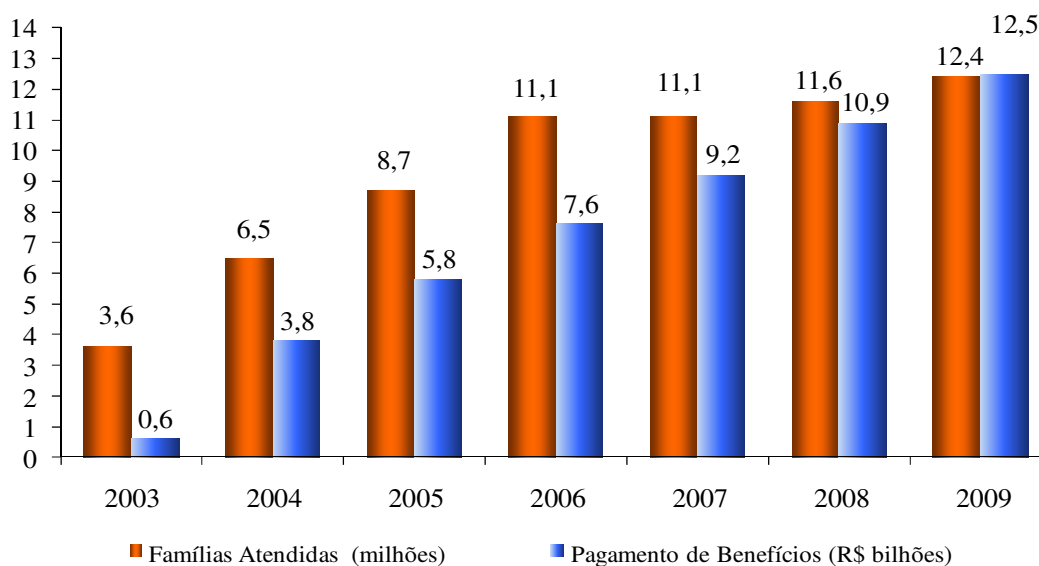
Até abril de 2010, havia 1.538 famílias nessa situação, distribuídas por 234 municípios. E desde o início do Bolsa Família foram cancelados 4,9 milhões de benefícios, por falta de atualização cadastral, multiplicidade de cadastros ou desligamento voluntário das famílias. No entanto, a maior causa dos cancelamentos de benefícios ocorreu em virtude do rendimento das famílias ter superado o valor estabelecido pelo programa, refletindo o cenário de crescimento econômico e a recuperação dos níveis de ocupação da população do país.

Os municípios têm tido papel fundamental na implementação do Bolsa Família, que conta ainda com a participação de entidades da sociedade civil. As administrações municipais respondem pela identificação das famílias elegíveis, o repasse de informações para o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)²⁸¹ e pelas atividades de fiscalização. Os municípios também são responsáveis pela oferta de boa parte dos serviços de educação e saúde que fazem parte das contrapartidas e pelo monitoramento das famílias quanto ao seu cumprimento, contando para isso com o apoio do governo federal²⁸².

Quando foi lançado o programa, o Ministério do Desenvolvimento Social estimava um público potencial de 11,1 milhões de famílias. No período de 2003 a 2009, como mostra o quadro abaixo, o número de atendidos passou de 3,6 milhões para 12,4 milhões de famílias, distribuídas por todo o território nacional. Nesse mesmo período, o pagamento de benefícios passou de R\$ 600 milhões para R\$ 12,5 bilhões. E, até o final de 2010, o programa deverá passar a atender 12,9 milhões de famílias, com uma mobilização de recursos da ordem de R\$ 13,1 bilhões.

²⁸¹ Criado em 2007, o CadÚnico é o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. Além de atender ao Bolsa Família, ele viabiliza a seleção de famílias para outros programas sociais nos três níveis da administração pública.

²⁸² Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, o governo federal, a partir de 2006, passou a apoiar financeiramente as administrações municipais que aderirem ao Bolsa Família, para que possam cumprir as atribuições diretamente relacionadas à gestão do programa. Esse apoio financeiro é calculado com base em uma fórmula que considera o valor máximo de R\$ 2,50 por família beneficiária (as duzentas primeiras famílias são remuneradas em dobro), multiplicado por um Índice Geral de Desenvolvimento (IGD), criado pelo Ministério do Desenvolvimento Social. Até 2009, foram transferidos para os municípios R\$ 231,9 milhões.

Gráfico 114 - Bolsa Família – Famílias Atendidas e Pagamento de Benefícios

Outro dado relevante diz respeito ao seu impacto regional, especialmente no Nordeste, onde estão concentradas 50% das famílias assistidas e 52,7% dos recursos alocados para o Bolsa Família. Somados aos números da região Norte (1,2 milhão de famílias e R\$ 1,3 milhões) e Centro-Oeste (687 mil famílias e R\$ 548 milhões), as três regiões respondem pelo atendimento de mais de 8 milhões de famílias, com recursos próximos a R\$ 8 bilhões, o que representa 70% dos recursos destinados ao programa.

Embora muito criticado pela oposição no início de sua implementação, por sua suposta “ineficiência” e caráter “assistencialista”, o Bolsa Família revelou-se bastante eficaz como instrumento de redução da pobreza, com um custo relativamente baixo. Em 2009, os R\$ 11,3 bilhões mobilizados para o atendimento a 12,4 milhões de famílias correspondiam a 0,38% do PIB de 2008.

Estudo do IPEA²⁸³ demonstrou que o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foram responsáveis por quase metade da redução das disparidades sociais, no conjunto das regiões Norte e Nordeste. Na Região Nordeste, esses programas responderam por 88% da redução das desigualdades, no período de 2004 a 2006. Nas regiões Sul, Sudeste e

²⁸³ SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. *Análise do impacto do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada na redução da desigualdade nos Estados brasileiros - 2004 a 2006*. Brasília: IPEA, nov. 2009.

Centro-Oeste, a renda do trabalho foi a que mais impulsionou tal redução (53%). Mas, mesmo assim, os programas de transferência direta de renda responderam por significativos 24% na diminuição das disparidades sociais nessas regiões.

O Programa Bolsa Família tornou-se, portanto, uma das políticas sociais de maior abrangência em número de beneficiários, atrás apenas das políticas de saúde, educação e previdência e assistência social. Além de promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso às condições mais elementares de cidadania, esse programa figura, ao lado da política previdenciária, como um dos mais importantes instrumentos de transferência de renda. Ele também contribuiu para amenizar os efeitos da crise econômica e financeira global sobre os segmentos mais vulneráveis da população brasileira.

A segunda rodada de Avaliação de Impacto do Bolsa Família, divulgada pelo Ministério do Desenvolvimento Social, em agosto de 2010, trouxe novos resultados que reiteram a importância social do programa. Essa pesquisa confirmou a tendência que já havia sido observada pelo censo escolar do Ministério da Educação quanto ao comportamento das taxas de matrícula e do progresso escolar entre as crianças beneficiárias do Bolsa Família. Ela também apontou índices elevados de nutrição e vacinação entre essas crianças, em comparação com os índices observados entre as não-beneficiárias do Bolsa Família, corroborando a percepção do Ministério da Saúde.

A frequência escolar de crianças de 6 a 17 anos das famílias beneficiárias foi 4,4 pontos percentuais maior em comparação com a frequência escolar das crianças das famílias não-beneficiárias. Somente na região Nordeste, a diferença foi de 11,7 pontos percentuais a favor das crianças atendidas pelo Bolsa Família. Além disso, a progressão de ano atingiu 6,0 pontos acima dos percentuais apresentados pelas famílias não-beneficiárias, registrando-se um impacto mais expressivo entre as meninas de 15 e 17 anos, faixas de idade em que a diferença chegou a 19 e 28 pontos percentuais, respectivamente.

No caso da saúde, a quantidade de crianças nascidas a termo (após um período de gestação de 37 a 41 semanas), foi 14,1 pontos percentuais maior nas famílias beneficiárias, em comparação com as não-beneficiárias. A proporção de crianças consideradas nutridas foi, por sua vez, 39,4 pontos percentuais mais alta do que nas famílias não-beneficiárias. E, no caso da vacinação, também foram maiores os percentuais entre as crianças atendidas pelo Bolsa Família,

especialmente no caso da vacina contra poliomielite (15 pontos na primeira dose), tétano, difteria e coqueluche (18 pontos na segunda dose e 19 pontos na terceira dose).

Os inquestionáveis resultados do programa – como instrumento de transferência de renda, redução da pobreza e melhoria do bem-estar social – explicam o seu prestígio nacional e internacional. Ele tem tido grande importância na redução das desigualdades, principalmente nas áreas mais pobres do país, que ainda não dispõem de um mercado de trabalho dinâmico que torne possível a obtenção regular de renda por meio do acesso ao emprego formal. Além disso, o Bolsa Família está ampliando os horizontes e as oportunidades para milhões de famílias brasileiras, em particular para seus filhos.

Desde 2008, para propiciar aos beneficiários do programa oportunidades de ocupação e geração de renda, o governo federal passou a promover ações de qualificação profissional, estímulo ao empreendedorismo, acesso ao crédito popular e apoio a atividades de economia solidária, com atenção especial à população jovem em situação de vulnerabilidade social. As principais iniciativas com esse objetivo, desenvolvidas até agora, foram a inclusão de beneficiários do Bolsa Família nos programas Brasil Alfabetizado, ProJovem, Pronaf, Economia Solidária, Microcrédito do BNB e Luz para Todos. Outra iniciativa, desenhada especificamente para esse público, é o Plano Setorial de Qualificação Profissional (PLANSEQ) para o setor da construção civil.

Além disso, teve início um projeto de inclusão bancária, que deve se ampliar nos próximos anos por iniciativa da Caixa Econômica Federal (CEF), responsável pelo pagamento do benefício monetário do Bolsa Família. Em 2009, 1,6 milhão de famílias recebia o benefício por meio de conta-corrente, número que deverá chegar a 4 milhões, até o final de 2010. A inclusão da população mais pobre no sistema financeiro tem sido importante não apenas para ampliar seu acesso a serviços bancários básicos – como depósito e saque de valores, pagamento com cartão de débito, consulta de saldo e outros serviços financeiros –, mas também para facilitar o acesso a programas de microcrédito e novas modalidades de seguro.

Nos próximos anos, diante da existência de pelo menos 21 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza e da condição ainda precária daquelas famílias que nos últimos anos conseguiram transpor a linha da pobreza, serão imensos os desafios para a consolidação do Bolsa Família. O maior deles consiste em transformar o que é hoje um programa de governo em política de Estado, considerando, porém, o fato de que se trata de uma ação focalizada de combate à

pobreza que pressupõe certas condicionalidades e que, pela sua natureza, possui caráter temporário, por mais longo e justificável que seja o período de permanência das famílias no programa. Isso deverá suscitar o debate sobre a elevação do Bolsa Família à condição de direito social, afastando assim eventuais injunções políticas que interfiram na definição de recursos orçamentários e no próprio formato e alcance do programa.

Nos marcos dessa nova institucionalidade e diante do compromisso de erradicar a pobreza extrema no país, estarão em pauta, entre outras coisas, a expansão da cobertura do programa, que atualmente obedece ao critério de cotas por município segundo estimativas de pobreza; a definição de uma linha oficial de pobreza segundo o critério de renda, mas que considere as desigualdades regionais²⁸⁴; o estabelecimento de mecanismos legais de correção periódica dos benefícios monetários; a integração mais efetiva entre transferências monetárias e sociais; e a ampliação das políticas de inclusão produtiva e social que permitam aos beneficiários do Bolsa Família superar completamente a barreira da pobreza.

5.3. O ProJovem

A importância da juventude para os destinos do país tem ensejado políticas públicas voltadas especificamente para esse segmento populacional, em que se observa grande diversidade e pluralidade de situações, conforme origem social, nível de renda, gênero e raça. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2008, aproximadamente 50 milhões de brasileiros tinham entre 15 e 29 anos de idade, correspondendo a 26% da população total do país. Destes, 30% tinham renda familiar per capita de até meio salário mínimo, 54% estavam situados na faixa entre meio e dois salários mínimos, e apenas 16% viviam em famílias com renda per capita superior a dois salários mínimos. Além disso, 18,9% dos jovens não estavam estudando nem trabalhando e a imensa maioria deles estava exposta a situações de vulnerabilidade social.

²⁸⁴ Atualmente, o Ministério do Desenvolvimento Social estipula a renda familiar per capita de R\$ 140,00, por mês, para caracterizar a situação de pobreza, e de R\$ 70,00, por mês, para caracterizar a pobreza extrema. Cada pesquisador ou instituição adota seu próprio critério, segundo diferentes metodologias. As mais conhecidas são as da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (renda familiar per capita de R\$ 144,00 por mês), do Banco Mundial (US\$ 1,25 dólares, por dia) e da pesquisadora Sônia Rocha, que criou 25 linhas regionais de renda familiar per capita, cujo valor mensal varia de R\$ 42,81 a R\$ 86,35. O estabelecimento de uma linha oficial de pobreza é, no entanto, fundamental para uma avaliação mais sistemática dos resultados do programa Bolsa Família e de outras políticas de combate à pobreza.

Refletindo a crescente preocupação com o assunto, em 2009 estavam em curso no governo federal 19 projetos, ações ou programas para o público jovem de 15 a 24 anos, além de mais de uma centena de ações também voltadas aos jovens, mas que não tinham essa finalidade exclusiva. No entanto, a fragmentação e sobreposição de iniciativas no âmbito da política nacional de juventude passaram a exigir um esforço de revisão, coordenação e articulação de diversos programas e ações governamentais, atividade que foi coordenada pela Secretaria Geral da Presidência da República.

As iniciativas mais importantes, nesse sentido, foram a criação, em 2005, da Secretaria Nacional da Juventude, vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República, e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Educação, Qualificação e Ação Comunitária (ProJovem), concebido com a finalidade de articular programas e ações voltados para o desenvolvimento integral do jovem brasileiro, especialmente aqueles direcionados aos jovens de baixa renda e em situação de vulnerabilidade. Eles pretendem promover a transferência de renda e ações voltadas ao aumento dos índices de alfabetização, escolaridade e qualificação profissional.

Em 2007, o ProJovem passou, no entanto, por uma reformulação com o objetivo de melhorar a utilização de recursos orçamentários, ampliar o grau de integração entre programas a cargo de diversas áreas de governo, e aumentar a escala de atendimento aos jovens. Esse esforço deu lugar ao ProJovem Integrado, composto por quatro modalidades, de acordo com o perfil do público alvo e as condições de acesso:

- **ProJovem Adolescente:** gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, destina-se a adolescentes de 15 a 17 anos, de famílias beneficiárias do Bolsa Família, egressos ou em cumprimento de medidas socioeducativas ou de proteção, ou do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) ou de combate ao abuso e à exploração sexual. O programa oferece atividades socioeducativas durante 24 meses e um adicional de até dois benefícios mensais de R\$ 30,00, por família atendida pelo Bolsa Família. Entre 2007 e abril de 2010, foram oferecidas 588,1 mil vagas do ProJovem Adolescente.

- **ProJovem Urbano:** gerido pela Secretaria Nacional da Juventude, vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República, destina-se a jovens de 18 a 29 anos que sabem ler e escrever, mas que não concluíram o ensino fundamental. Seu objetivo é elevar a escolaridade, com a conclusão do ensino fundamental associada à qualificação profissional e à participação

social e cidadã. O valor do benefício mensal é de R\$ 100,00, por até 20 meses. Em 2009, foram ofertadas 339 mil vagas, em todas as regiões brasileiras, e, até o final de 2010, serão mais 180 mil vagas;

- **ProJovem Campo/Saberes da Terra:** gerido pelo Ministério da Educação, seu objetivo é elevar a escolaridade de jovens agricultores de 18 a 29 anos, prevendo a conclusão do ensino fundamental, a qualificação social e profissional, e a formação para o desenvolvimento sustentável e solidário. O benefício mensal é de R\$ 100,00, a cada dois meses, durante 24 meses. Entre 2005 e 2008, foram atendidos 5 mil jovens. Em 2009, 19 estados aderiram ao programa e foram ofertadas 35 mil vagas para jovens agricultores;

- **ProJovem Trabalhador:** gerido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, destina-se a jovens de 18 a 29 anos, desempregados, de famílias com renda per capita de até um salário mínimo. Seu objetivo é preparar o jovem para o mercado de trabalho ou para o desenvolvimento de ocupações alternativas geradoras de renda. Seu benefício mensal é de R\$ 100,00, por seis meses. Em 2009 e 2010, foram ofertadas 409,1 mil vagas nessa modalidade do programa.

O novo programa, que passou a abarcar ações de diversos Ministérios, também padronizou o valor do auxílio financeiro pago aos jovens beneficiários e ampliou seu público alvo. No período de 2008 a 2009, o ProJovem Integrado atendeu mais de 1 milhão de jovens. E, até o final de 2010, serão atendidos 3,1 milhões de jovens, com investimentos da ordem de R\$ 5,2 bilhões.

O ProJovem, em suas diversas modalidades, tem priorizado a qualificação profissional e a aceleração da aprendizagem para jovens de baixa renda que não tiveram acesso à educação de qualidade, assumindo o contorno de ação emergencial e compensatória. Mas, apesar de sua contribuição para a melhoria dos índices de alfabetização e escolaridade e para o aumento das oportunidades de inserção no mercado de trabalho, esse esforço de articulação não foi suficiente para resolver a fragmentação de programas e a pluralidade de comandos gerenciais. Além disso, não se conseguiu ampliar de forma significativa a escala de atendimento do ProJovem e pouco se avançou na integração das ações emergenciais com as políticas de caráter universal, especialmente nas áreas de educação e cultura.

5.4. Os Territórios da Cidadania

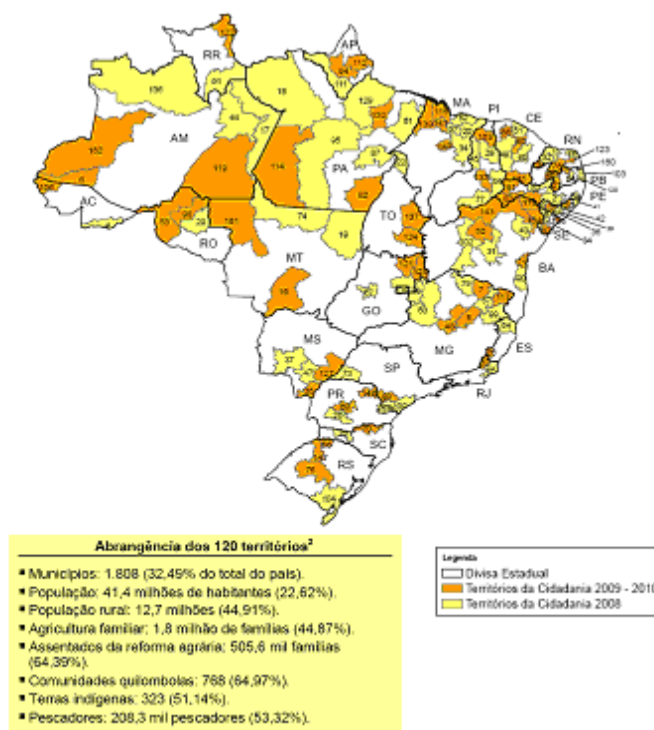
O programa Territórios da Cidadania, lançado em fevereiro de 2008, está voltado à superação da pobreza nas áreas rurais, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, ele prioriza a integração de ações de diferentes áreas e níveis de governo em localidades com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs) e baixos indicadores de dinamismo econômico. As ações do programa se desenvolvem a partir da reunião de pequenos municípios, segundo perfil socioeconômico e ambiental, e procura coordenar um extenso conjunto de políticas públicas, desenvolvidas nos três níveis de governo, para ampliar o acesso e a eficácia dessas políticas nas regiões mais carentes do país.

O objetivo básico dos Territórios da Cidadania é levar a cabo políticas de combate à pobreza rural, inclusão produtiva e promoção da cidadania, com a participação da União, estados, municípios e entidades sociais. Como eixos de integração do programa, figuram o apoio a atividades produtivas (assistência técnica, crédito, seguro, comercialização, programa de biodiesel), o acesso à cidadania e a direitos básicos (educação, saúde, cultura, documentação), e a montagem de infraestrutura básica (saneamento básico, habitação, estradas, eletrificação rural, licenciamento ambiental, cisternas).

Em 2009, foi alcançada a meta de criação de 120 Territórios em todas as unidades da Federação, totalizando 1.825 municípios atendidos²⁸⁵, com 42,4 milhões de habitantes, sendo 13,1 milhões na área rural. Este número abrange 46% da população rural total brasileira, 67% dos assentados da reforma agrária, 66% das comunidades quilombolas, 52% das terras indígenas, 54% das famílias de pescadores e 46% das famílias de agricultores de todo o Brasil. Em termos orçamentários, o programa recebeu o aporte global de recursos de R\$ 24,6 bilhões, compreendendo mais de 200 ações, com execução financeira superior a 75%. O aporte estimado para 2010 é de R\$ 27 bilhões.

²⁸⁵ Os municípios são escolhidos com base nos seguintes critérios: menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); maior concentração de agricultores familiares, assentamentos de reforma agrária e comunidades tradicionais; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico e maior organização social.

Figura 1 - Territórios da Cidadania
Localização dos 120 territórios¹



Para dar uma idéia do alcance do programa, até 2009, nos municípios que fazem parte dos Territórios da Cidadania, 4,4 milhões de famílias receberam o Bolsa Família; foram construídas 25 mil cisternas; realizadas 223 mil ligações elétricas, pelo programa Luz para Todos; ampliada a cobertura de agentes comunitários de saúde, com mais de 81 mil profissionais; abertas 161 Farmácias Populares; e contratadas 189 mil operações de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Além disso, foram abertas 10,5 mil vagas em escolas técnicas e 10,3 mil no ensino superior. Em 995 municípios, também se implantou o programa Caminho da Escola, que prevê o repasse de verbas federais para a compra de veículos de transporte escolar²⁸⁶.

Pela sua complexidade e caráter inovador, a implantação do programa Territórios da Cidadania ainda enfrenta obstáculos e está exigindo um esforço inédito de gestão pública, uma vez que estão envolvidas em sua execução ações de responsabilidade de diversos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como a participação de entes privados. Mas, apesar de se tratar de

²⁸⁶ Para uma descrição do programa Caminho da Escola, ver o primeiro capítulo da terceira parte desta tese “Política Educacional e Democratização das Oportunidades”.

iniciativa recente, que demanda tempo para uma avaliação criteriosa de seu alcance social, esse programa tem se proposto a enfrentar um desafio histórico das políticas sociais: promover a coordenação intersetorial e a integração no território de políticas de inclusão social, apoio à atividade produtiva, montagem de infraestrutura básica e acesso à cidadania.

Nesse sentido, a criação de 120 Colegiados Territoriais – espaço de discussão, planejamento e apoio à execução de ações para o desenvolvimento dos territórios abrangidos pelo programa – tem se revelado um caminho bastante satisfatório para a atuação coordenada dos entes públicos vinculados aos três níveis de governo e das entidades sociais que participam nos municípios das redes responsáveis pela implementação do programa Territórios da Cidadania.

Capítulo 6 - Política Cultural e Enfrentamento da Questão Social

Em um quadro de desenvolvimento econômico e reorientação da política social, a política cultural também deve integrar os esforços de desenvolvimento econômico e social e de consolidação democrática do país. Área tradicionalmente ignorada pelos estudos sobre a questão social, ela foi incorporada aqui precisamente por ter se firmado, nos últimos anos, como um novo campo de disseminação de práticas de inclusão social e de valorização da cidadania e como espaço fundamental de democratização do país no século XXI.

Para além de sua relevância intrínseca, a área cultural possui ainda imensas potencialidades como fator de dinamismo econômico e social. Ela tem tido um peso crescente na chamada economia criativa, que envolve a produção e difusão de bens e serviços culturais. Por conta disso, cresce também sua importância na geração de emprego e renda e na promoção de novas formas de inclusão social.

Manifestações culturais próprias são decisivas para a construção de uma identidade nacional. É fundamentalmente por meio delas que uma nação pode se diferenciar de outras e, ao mesmo tempo, integrar as suas singularidades. Países que não produzem cultura, ou que têm dificuldades para fazê-lo, também enfrentam empecilhos para se afirmarem como nações soberanas no cenário mundial e para manter coesão social e política. Em contraste, países que possuem fortes manifestações culturais próprias têm maior facilidade para se manterem coesos e se projetarem no cenário mundial.

Vista sob essa ótica, a cultura é fator estratégico para a formação histórica do país, sua inclusão no cenário global e seu desenvolvimento econômico, social e político. Nesse sentido, o Brasil foi historicamente muito beneficiado. Apesar das mazelas produzidas pelo nosso passado escravista, o caráter específico de nossa colonização, única no continente, contribuiu para gerar cultura popular rica e identidade própria que nos mantiveram coesos, apesar do imenso território e da diversidade étnica e social do país.

O Brasil tem uma cultura popular muito dinâmica e diversificada. Na música, na dança, no folclore, no artesanato, nos mitos e nas histórias orais, na literatura, nas artes plásticas, no cinema, poucas nações podem ser comparadas ao nosso país no que tange ao brilho e à riqueza de suas manifestações culturais. Trata-se, evidentemente, de um patrimônio nacional precioso, que nos define profundamente e que espelha a nossa identidade perante nós mesmos e o mundo.

Ele baliza o nosso comportamento e está presente em todas as nossas atividades, da maneira como falamos à forma como jogamos futebol. A cultura é, na verdade, a nossa pátria intangível.

Mas, apesar de sua grande relevância, até pouco tempo o Brasil carecia de uma política cultural sólida que valorizasse a ação cultural como catalisadora de políticas sociais e econômicas, como geradora de empregos de alta qualificação, e, acima de tudo, como agente indispensável à formação da cidadania, da dignidade humana e da identidade nacional. De fato, no passado conferiu-se pouca importância à política cultural, somada à ausência de um planejamento que desse sentido estratégico às ações do Estado em prol das atividades culturais. O Ministério da Cultura (MinC) tornou-se mero balcão de atendimento a projetos aleatórios e o governo federal restringiu sua atuação nesse âmbito ao financiamento e fomento de projetos e de eventos isolados, atuando apenas de forma esporádica como regulador e organizador de políticas específicas para a área.

Essa omissão histórica do governo brasileiro agravou o sério problema da falta de acesso aos bens culturais por parte da grande maioria da população. Ainda hoje, apenas 9% dos municípios brasileiros têm salas de cinema e somente 21% têm teatros ou outras salas de espetáculo. Os municípios com orquestras representam apenas 11,5% do total e somente 2,3% têm escolas ou cursos de cinema. De fato, a grande maioria da população brasileira ainda depende inteiramente da televisão aberta para seu lazer e para ter acesso à informação²⁸⁷.

Isso é fruto, essencialmente, da exclusão social e econômica, que também se traduz na falta de acesso da maioria da população a bens e serviços culturais. O pior, porém, é que diante da fragilidade institucional e da carência de recursos para investimentos na área cultural o financiamento público da cultura foi, na maioria das vezes, canalizado para clientelas privilegiadas. Dessa forma, o Brasil, ao mesmo tempo em que possui uma cultura popular rica e sólida, que nos dá imenso potencial de produção cultural, também se depara com a exclusão de boa parte de sua população do acesso aos bens culturais mais modernos e sofisticados.

No entanto, a partir de 2003, como parte da estratégia de enfrentamento democrático da questão social, a cultura passou a ter papel central no planejamento do governo federal e é hoje compreendida como agente indispensável à formação da cidadania das populações à margem dos benefícios decorrentes do processo de produção de riquezas. Isso implica o reconhecimento da cultura como elemento indispensável para a construção da identidade

²⁸⁷ MINISTÉRIO DA CULTURA. Disponível em: <www.cultura.gov.br>. Acesso em 01/11/2010.

nacional, a afirmação da soberania, a dinamização do setor produtivo e a formulação de projetos de desenvolvimento. Sob o governo Lula, o acesso aos bens culturais, a geração de emprego e renda, a inclusão social, os direitos de cidadania e a valorização da diversidade e das expressões artísticas de nosso povo se tornaram pilares da estruturação da nova política cultural brasileira.

6.1. Uma Nova Política Cultural

Essa nova concepção sobre o papel da cultura – entendida como direito de cidadania, dimensão simbólica da vida social e como um setor econômico dinâmico, gerador de ocupação e renda – impulsionou uma política cultural distinta das anteriores, mais consistente, de corte transversal e com horizonte de longo prazo. Muito distante da mencionada “política de balcão”, praticada anteriormente.

A política cultural começou a ser planejada, deixando de ser um somatório de ações desconexas e transitórias. O Estado, em vez de determinar que tipo de manifestação cultural e artística deve ser incentivada e apoiada, passou a criar as condições de produção, difusão, preservação e livre circulação de bens e serviços culturais. Também passou a regular os segmentos econômicos da indústria cultural para evitar monopólios, exclusões e ações predatórias, e a democratizar o acesso a esses bens e serviços.

Tal disposição de estabelecer um efetivo planejamento cultural exigiu o enfrentamento de uma carência histórica: a falta de indicadores sobre a oferta, demanda e acesso aos bens e serviços culturais. Esses indicadores são vitais para estabelecer a formulação e o acompanhamento de políticas culturais. Para sanar essa deficiência, foi firmado um convênio com o IBGE e o IPEA, o que resultou na realização de ampla pesquisa sobre todos os aspectos da cultura no Brasil.

Os resultados dessa pesquisa foram incluídos no Suplemento de Cultura inserido na Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, publicado em 2006. Trata-se da mais completa investigação, quantitativa e qualitativa, sobre a gestão cultural nos municípios brasileiros. Uma conquista importantíssima, pois finalmente o Estado brasileiro passou a ter à sua disposição informações fidedignas para balizar suas ações e programas no campo cultural.

Além disso, em 2008, teve início a publicação do Anuário de Estatísticas Culturais e instalou-se o Observatório de Editais, cujo objetivo é fortalecer e sistematizar a seleção pública

de projetos culturais que utilizam recursos da Lei de Incentivo Fiscal (Lei Rouanet) e do Fundo Nacional de Cultura. Outra iniciativa importante refere-se à articulação com outras políticas setoriais, a cargo de empresas públicas e de outros ministérios, como os de Educação, Turismo, Ciência e Tecnologia e Comunicação.

Uma vertente de grande relevância da nova política cultural é a da promoção do crescimento e consolidação da economia da cultura no Brasil. Observe-se que, até recentemente, os estudos sobre economia da cultura eram esparsos, apesar do peso crescente do setor na geração de emprego e renda e do potencial de agregação de valor proporcionado pela diversidade e criatividade culturais do país.

A partir de 2004, além dessa pesquisa em parceria com o IBGE e o Ipea, o MinC tomou outras iniciativas para suprir a ausência de informações e de indicadores sobre diversos aspectos econômicos da cultura brasileira. Foi realizado, por exemplo, o estudo Sistema de Informações e Indicadores Culturais, que incorporou um escopo mais amplo da cultura (incluindo a telefonia) e utilizou diversas variáveis para a análise da relevância econômica da produção de bens e serviços culturais, no período de 2003 a 2005.

Esse estudo mapeou mais de 320 mil empresas da área cultural, que empregaram 1,6 milhão de pessoas, entre 2003 e 2005. Ele revelou o valor bruto da produção cultural do período, estimado em R\$ 200 bilhões, o que corresponde a 11% do que foi produzido em toda a economia brasileira. Ele também revelou o valor adicionado do setor cultural, que é o valor bruto deduzido do consumo intermediário, equivalente a cerca de R\$ 95 bilhões. Dividindo-se o valor adicionado pelo valor bruto da produção, tem-se a estimativa sobre o potencial de impacto econômico. Assim, cada R\$ 1,00 produzido em atividades culturais teria gerado R\$ 0,48 de impacto na economia brasileira, valor muito significativo. Tais informações comprovam o potencial da economia da cultura como geradora de emprego e renda e confirmam a necessidade de se ter uma política de incentivos apropriada para as atividades culturais.

Outra característica importante da nova política cultural refere-se ao seu caráter democrático e participativo. Com efeito, passou-se de uma política fundamentalmente de balcão para uma política cultural implementada por muitos agentes sociais, institucionais, culturais e políticos. E de uma política arquitetada unicamente dentro de gabinetes, passou-se a uma política cujas bases têm sido construídas em espaços públicos, por meio da interlocução entre agentes

governamentais e atores sociais e da institucionalização de inúmeros canais de participação social.

A mais importante iniciativa nesse sentido foi a I Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2005, que formulou as diretrizes para a elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC). Durante esse evento também foi firmado um Protocolo de Intenções entre União, estados e municípios para a implantação do Sistema Nacional de Cultura em 1.971 municípios de 21 estados do país. Esse debate prosseguiu com a realização, em março de 2010, da II Conferência Nacional da Cultura, quando então se consolidou o processo de elaboração do Plano Nacional de Cultura.

O Plano Nacional de Cultura (PNC), aprovado pelo Congresso Nacional, em novembro de 2010, resultou de intenso processo de consulta pública, concretizado em reuniões, encontros, debates e consultas eletrônicas, que envolveram o poder público e organizações da sociedade civil, desde 2003, além das audiências promovidas pelo legislativo. O PNC traça, pela primeira vez, um horizonte estratégico de longo prazo para a cultura brasileira, visando o fortalecimento da atuação do Estado no planejamento e na execução de políticas públicas de cultura; a universalização do acesso à produção e à fruição cultural; a ampliação da participação da cultura no processo de desenvolvimento socioeconômico sustentável; a proteção e valorização da diversidade artística e cultural; e a consolidação dos espaços de participação social na gestão pública de cultura.

Além disso, foi criado o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC), que passou a ter enorme importância na implementação das políticas públicas para a cultura. O órgão colegiado do MinC tem como finalidade propor a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento e o fomento das atividades culturais no território nacional. Ele é composto por representantes da União, estados, municípios e representantes de diversas áreas artístico-culturais.

6.2. Cidadania, Cultura e Desenvolvimento

Como já mencionamos, os indicadores econômicos gerais ou relativos à oferta, demanda, financiamento e gestão de bens e serviços culturais no país refletem conhecidas desigualdades econômicas e sociais e são obviamente ruins, mesmo quando comparados aos de outros países em desenvolvimento.

Uma das estratégias adotadas para fortalecer a dimensão cidadã da cultura foi a implantação do Programa “Cultura Viva – Arte, Educação e Cidadania”. Esse programa apoia as atividades de grupos culturais já existentes desenvolvidas em comunidades em situação de precariedade ou de vulnerabilidade social. Seu principal instrumento são os Pontos de Cultura, que robusteceram e deram visibilidade às manifestações culturais desenvolvidas espontaneamente por populações pobres e marginalizadas. Com essa iniciativa, passou-se a enfrentar o problema da desvalorização da produção cultural de grupos e comunidades que têm sérias dificuldades de acesso aos meios de produção, fruição e difusão da cultura.

O programa Ponto de Cultura está ancorado na valorização da autonomia e do protagonismo sociocultural de grupos e comunidades locais, que se traduz no reconhecimento e legitimação do fazer cultural dessas comunidades, gerando autoestima e empoderamento social. Essa política pública representa um avanço em relação às tradicionais formas de relacionamento entre poder público e sociedade, operando em rede com outros programas sociais, especialmente aqueles voltados para a juventude brasileira.

Os resultados desse esforço podem ser percebidos nos dados recém-compilados em pesquisa realizada pelo IPEA com 500 Pontos de Cultura, que apontam para uma participação média de 2.300 pessoas por Ponto. Com a criação de 2.552 Pontos de Cultura, até o final de 2009, chegou-se a 28,5 milhões de pessoas diretamente envolvidas. Essa experiência tem tido reflexo na produção, circulação e consumo da cultura popular e no próprio imaginário de grupos e comunidades profundamente marcados pela exclusão social.

A importância dessa política pública, evidenciada pela evolução de sua dotação orçamentária e seus resultados parciais, pode ser verificada na tabela abaixo.

Tabela 20 - Programa Cultura Viva: Indicadores Gerais – 2004/2009

Ano	Recursos Orçamentários	Pontos de Cultura Apoiados*	Pessoas Capacitadas: com frequência regular, e esporádica***
2004	R\$ 14.899.029,00	0	0
2005	R\$ 67.845.311,00	442	1.458.600
2006	R\$ 50.977.644,00	642	2.118.600
2007	R\$ 158.585.301,00	742	2.448.600
2008	R\$ 141.943.722,00	2.466	8.137.800
2009*	R\$ 130.183.000,00	2.372	6.550.000

Fonte: MinC

* Até outubro de 2009

** Com o término de convênios realizados com Pontos de Cultura, o total de Pontos de Cultura Apoiados passou a decrescer a partir de agosto de 2009.

*** Pesquisa avaliativa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Articulado a iniciativas de outros órgãos do governo federal – principalmente nas áreas de educação, saúde, trabalho e justiça –, foi lançado, em 4 de outubro de 2007, o programa Mais Cultura, que marca o reconhecimento da cultura como necessidade básica, direito de todos os brasileiros, tanto quanto a alimentação, a saúde, a moradia, a educação e o voto. Com esse programa, incorporou-se a cultura como vetor do desenvolvimento do país e parte da Agenda Social, incluída no PPA 2008/2011 e estrategicamente orientada para a redução da pobreza e da desigualdade social.

O Mais Cultura envolve a articulação com outros eixos da Agenda Social, como Direitos de Cidadania (quilombolas, indígenas, mulheres, crianças e adolescentes, comunidades tradicionais, pessoas com necessidades especiais, idosos, documentação civil básica) e outros programas, tais como Territórios da Cidadania, Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), Mais Saúde e Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE), especialmente o Mais Educação. Trata-se, portanto, de um programa pautado pela busca da inclusão social e pela valorização da diversidade e do diálogo com diversos segmentos da sociedade brasileira.

Ainda no âmbito do Programa Mais Cultura, destaca-se a meta de zerar o número de municípios sem biblioteca pública, objetivo que começou a ser cumprido por meio de ações como o estímulo às Bibliotecas Comunitárias e à Modernização de Bibliotecas Públicas Municipais em municipalidades com até 20 mil habitantes. Destaca-se, ainda, a Ação Biblioteca Viva, que está implantando ou modernizando bibliotecas públicas em cidades atendidas pelo programa Territórios da Cidadania. Até 2009, foram modernizadas 540 bibliotecas e instaladas 1.206 novas unidades, o que ainda é pouco para as necessidades do país, mas representa avanço substancial em relação à situação anterior.

6.3. Identidades e Diversidade Cultural

Em vez de concentrar seus esforços apenas em uma política de incentivo às artes, a atual gestão da cultura adotou uma abordagem antropológica abrangente do termo cultura, propondo-se a cultivar as infinitas possibilidades de criação simbólica dos seres humanos.

Para desfazer relações assimétricas entre as manifestações culturais e tecer uma complexa rede de estímulo à diversidade, a nova política cultural estabeleceu como uma de suas estratégias o Programa Identidade e Diversidade Cultural: Brasil Plural, cujo objetivo é garantir a inclusão cultural dos grupos e redes de produtores culturais responsáveis pelas manifestações características da ampla diversidade brasileira, garantindo-lhes acesso aos mecanismos de apoio e fomento à cultura, de promoção e de intercâmbio cultural entre as regiões e grupos culturais do país.

O público alvo do programa constitui-se basicamente de povos indígenas, mestres e protagonistas de culturas populares, movimento LGBT (lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros), povos e comunidades ciganas, juventude rural e sem-terra, juventude urbana (hip hop), idosos, pessoas com deficiência e pessoas em sofrimento psíquico. O incentivo às manifestações culturais desses setores sociais excluídos ou discriminados tem como objetivo contribuir para o resgate de sua identidade e cidadania, complementando, assim, as políticas de afirmação dos direitos humanos de minorias e segmentos sociais.

Observe-se que, até 2003, era muito restrito o acesso a recursos públicos para a cultura, em todos os níveis de governo. No nível federal, a prática do mecenato por meio de incentivo fiscal, principal mecanismo de apoio estatal à cultura, impunha grandes barreiras aos segmentos hoje atendidos pelo programa, dado o seu baixo nível de escolaridade e baixo índice de organização jurídica formal, entre outros fatores. Hoje, os editais públicos de premiação de iniciativas culturais, mais transparentes e menos burocráticos, mostram-se mais adequados à realidade desses segmentos. Já há editais para culturas populares e culturas indígenas reproduzidos em diversos estados brasileiros. Muitos estados e municípios criaram também órgãos específicos para a promoção da diversidade cultural.

Os bons resultados obtidos por essa importante diretriz da nova política cultural devem-se, basicamente, ao diálogo com a sociedade civil e a seu constante aperfeiçoamento; à possibilidade de premiação de pessoa física e, especialmente, de grupo ou comunidade

representada por pessoa física; à possibilidade de inscrição oral (editais para culturas indígenas, culturas populares e povos ciganos); e a mecanismos de regionalização com oficinas de capacitação em diversas unidades da Federação, principalmente naquelas que têm apresentado uma demanda menor nos editais.

6.4. A Cultura Afro-Brasileira

Nos últimos anos, o país passou por uma mudança fundamental em relação às políticas culturais e de promoção da igualdade racial para os afro-brasileiros. No âmbito da nova política relacionada à cultura, a Fundação Cultural Palmares participou ativamente de todas as ações de preservação e desenvolvimento da diversidade cultural brasileira, especialmente para o apoio às culturas populares, destacando-se o estímulo à cultura afro-brasileira.

Uma das principais diretrizes que passaram a orientar a atuação do governo federal na área da ampliação dos direitos é a da inclusão de amplos segmentos sociais às condições básicas de cidadania e a superação das restrições de acesso a bens e serviços culturais. Entre esses segmentos, situa-se a população brasileira descendente de africanos, sujeita historicamente a diversas formas de exclusão e discriminação social.

Em relação às políticas de igualdade racial, foram estabelecidas parcerias com a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), no que refere às comunidades remanescentes de quilombos. A Palmares, ao longo desse tempo, ganhou também reconhecimento e destaque na realização de atividades e ações de intercâmbio cultural com países africanos. Um dos frutos da valorização e promoção da cultura afro-brasileira foi a criação e consolidação do Parque Memorial Quilombo dos Palmares, como espaço simbólico não apenas da cultura negra, mas de toda a nação brasileira.

A Fundação também reorientou a ação de proteção às comunidades remanescentes de quilombos. Projetos de desenvolvimento sustentável foram implementados e mais de mil comunidades foram certificadas, desde 2004 até hoje.

6.5. Patrimônio e Memória

Como parte do arcabouço da ação planejada na área cultural, a noção de patrimônio passou a contemplar e atualizar a percepção da diversidade cultural, étnica e social do país.

A partir de 2003, as ações de recuperação e proteção do patrimônio cultural brasileiro recuperaram o fôlego e inauguraram o período de maior atividade do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), desde sua criação. Destaque-se que essa importante instituição chegou a ser extinta, no início da década de 1990, e, posteriormente, passou por uma fase de quase estagnação. É possível dizer que, nos últimos sete anos, avançou-se mais do que nos 20 anos anteriores.

Estrategicamente, o Iphan atua agora na construção de redes de patrimônio em todos os estados brasileiros. Elas são formadas por cidades históricas, bens preservados, sítios arqueológicos, museus, paisagens culturais, patrimônios imateriais, etc. Trata-se de ação conjunta com estados e municípios e que compõe uma das bases do Sistema Nacional de Patrimônio. O Iphan também mudou seu posicionamento em relação às cidades históricas. Desde 2003, passou a trabalhar com essas cidades e não simplesmente nessas cidades.

Outra ação que exemplifica a nova capacidade de realização do Iphan, nos últimos sete anos, é o programa Monumenta, que conta com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e apoio da UNESCO. Ele procura garantir as condições de sustentabilidade do patrimônio histórico brasileiro, atuando em 26 cidades de 17 estados da Federação. Desde 2003, foram concluídas 171 obras em espaços públicos e monumentos, além do financiamento de imóveis privados. Outras 323 obras já estão contratadas.

Também teve início a política de reconhecimento, registro e proteção ao chamado patrimônio imaterial do país – gêneros musicais, danças folclóricas, festas populares, comidas típicas, etc. Desde 2003, foram registrados 15 bens culturais imateriais, além da implantação de sete planos de salvaguarda e da conclusão de 35 inventários e nove mapeamentos de referências culturais, em vários estados do país.

Entre os bens imateriais que passaram a ser protegidos estão o Círio de Nazaré e a Feira de Caruaru, o jongo do Sudeste, o frevo pernambucano e o samba de roda do Recôncavo Baiano, e as matrizes do samba do Rio de Janeiro. Fora do Brasil, a atuação do Iphan também

viabilizou o reconhecimento, pela UNESCO, de dois desses patrimônios: a arte gráfica e a pintura corporal dos índios Wajãpi e o samba de roda do Recôncavo Baiano, declarados obras primas do Patrimônio Oral e Imaterial da Humanidade.

Cabe ressaltar ainda a criação do Programa de Aceleração do Crescimento das Cidades Históricas, ação governamental que envolve instituições federais e estaduais para apoiar o desenvolvimento, a recuperação e a revitalização das cidades históricas do país, e que abrange 173 localidades, em todos os estados brasileiros. Essa iniciativa também visa o desenvolvimento urbano, econômico e social de cada município contemplado e a melhoria da qualidade de vida de seus moradores.

Outra iniciativa de grande relevância, inaugurada em 2003, é a Política Nacional de Museus (PNM), que está produzindo um salto quantitativo e qualitativo na história da cultura brasileira. É importante sublinhar que os museus brasileiros já constituem a sexta maior rede de museus do mundo. Nossas instituições preservam mais de 200 milhões de bens culturais, gerando mais de 40 mil empregos diretos. Entre 2003 e 2008, o número de visitantes anuais dos museus brasileiros saltou de 19 milhões para 29 milhões. Ressalte-se também que, após a implantação da PNM, o investimento na área de museus pulou de R\$ 24 milhões (2002) para mais de R\$ 119 milhões (2008)²⁸⁸.

Um agente fundamental para a preservação e gestão da cultura brasileira é a Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), que tem quase 80 anos de existência. Ela possui a maior coleção de literatura de cordel, com 9 mil (nove mil) folhetos, dos quais 2 mil digitalizados e acessíveis pela Internet. Na atual gestão do governo federal, a FCRB passou a desenvolver cinco programas estratégicos: a) Cultura em ação; b) Elos culturais; c) Desenvolvimento tecnológico para a preservação; d) Acervos: memória e informação; e) Programa de expansão do conjunto edificado da FCRB. As ações desses programas deram maior visibilidade a FCRB, que se firmou como canal de comunicação com o universo técnico-científico das áreas de humanidades e de memória e informação.

²⁸⁸ Idem.

6.6. Novos Padrões de Fomento, Investimento e Financiamento.

A nova política cultural também envolveu a revisão do modelo de financiamento à cultura do país, que estava centrado no incentivo fiscal, por meio da Lei Rouanet.

A Lei Rouanet havia acumulado muitas distorções, criando uma dependência do mecanismo de renúncia fiscal que não reflete e tampouco atende ao complexo conjunto da cultura. A partir de 2003, houve uma reforma bastante abrangente desse mecanismo de incentivo à cultura. A partir dessa reforma, criaram-se as condições para que as empresas privadas aumentassem seu investimento na produção cultural e criou-se um verdadeiro mecenato privado no país. As maiores empresas patrocinadoras da cultura comprometeram-se a adotar as medidas propostas pela mudança da lei de incentivo, inclusive com o investimento mínimo de 20% de recursos próprios nos projetos incentivados.

Além disso, a nova Lei de Fomento à Cultura buscou fortalecer o Fundo Nacional de Cultura (FNC), instrumento relevante para a condução das políticas públicas de cultura. Agora, o FNC é capaz de repassar recursos fundo a fundo para estados e municípios, o que aumenta significativamente as verbas à disposição da produção cultural no Brasil. Como demonstram as tabelas seguintes, o Fundo Nacional de Cultura e o mecenato apresentaram grande crescimento, entre 2003 e 2008.

Tabela 21 - Lei Rouanet – Evolução Fundo Nacional de Cultura – 2003/2008

Regiões	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	R\$ mil	%	R\$ mil	%	R\$ mil	%	R\$ mil	%	R\$ mil	%	R\$ mil	%
CO	4.604	7,4	10.000	9,3	8.687	5,6	18.768	12	16.913	10,6	28.210	9,5
NE	6.904	11,1	14.364	13,4	27.520	17,6	41.496	26,5	23.041	14,5	51.088	17,2
N	1.990	3,2	8.736	8,1	9.092	5,8	11.297	7,2	3.614	2,3	10.933	3,7
SE	20.112	32,5	38.137	35,5	57.817	37	52.813	33,7	45.908	28,9	62.191	21
S	4.267	6,9	8.980	8,4	10.325	6,6	11.368	7,2	7.271	4,6	7.809	2,6
Não regional												
	22.743	36,7	25.067	23,4	38.313	24,5	14.848	9,5	58.978	37,1	28.210	9,5
Exterior	1.333	2,2	2.028	1,9	4.443	2,8	6.277	4	3.127	2	2.363	0,8
Total	61.953	100	107.311	100	156.197	100	156.869	100	158.851	100	296.510	100

Fonte: MinC

Tabela 22 - Lei Rouanet – Evolução Mecenato

Regiões	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	R\$ mil	R\$ mil	R\$ mil	R\$ mil	R\$ mil	R\$ mil
CO	22.398	26.135	36.532	36.532	33.428	40.684
NE	12.067	14.314	18.889	18.889	25.194	24.029
N	3.557	5.263	8.007	8.007	6.564	9.263
SE	290.786	352.475	521.347	521.347	740.306	697.426
S	30.185	43.101	49.109	49.109	70.897	79.198
Total	358.992	441.287	633.884	633.884	876.389	850.600

Fonte: MinC

6.7. A Produção Audiovisual

Uma área que ganhou maior relevância foi a de audiovisual. De fato, esse setor é um dos mais dinâmicos da área cultural, constituindo-se em um importante motor da economia da cultura e da disseminação de informações para todos. Três grandes vertentes de atuação no campo da produção audiovisual foram sistematizadas: Cinema (envolvendo infraestrutura, produção, distribuição e difusão); Televisão e Vídeo (com ações de produção, teledifusão, distribuição e implementações voltadas para a TV digital); e Plataformas Digitais (abarcando Internet, Jogos Eletrônicos, Arte Digital e pesquisa de novos modelos de negócio).

Ressalte-se, nesse âmbito, a criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), vinculado ao Fundo Nacional de Cultura e alimentado pela arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Cultura (Condecine) e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). O FSA representa a recuperação da capacidade do Estado de intervir diretamente nas atividades de fomento aos diversos segmentos do setor, de forma planejada e sistemática. Em 2009, foram aplicados R\$ 74 milhões em quatro linhas de financiamento e investimento, sendo que a principal delas é voltada para a produção de projetos cinematográficos selecionados por meio de editais²⁸⁹.

Deve-se esclarecer que, apesar de ter sido criada em 2001, foi apenas a partir de 2005 que a Agência Nacional de Cinema (Ancine) lançou instrumentos de fomento automático à produção, baseados no desempenho artístico e econômico dos produtores, como o Prêmio Adicional de Renda e o Programa Ancine de Qualidade. Esses mecanismos reintroduziram um sistema de mérito na política pública de apoio financeiro.

²⁸⁹ Idem.

Os resultados já se tornaram evidentes. A produção de cinema que havia estacionado, entre 1997 e 2002, em um patamar entre 20 e 30 longas-metragens lançados anualmente, subiu para 70 a 80 filmes anuais, no triênio 2006-2008²⁹⁰. Além disso, muitos dos nossos filmes passaram a ser reconhecidos mundialmente por suas qualidades técnicas e artísticas, a exemplo do filme “Tropa de Elite”, ganhador do Urso de Ouro no Festival de Berlim, de 2008.

Com relação ao acesso dos brasileiros às salas de cinema, ainda insuficiente, em 2005 foi criado um interessante mecanismo de fomento automático ao parque exibidor, denominado Prêmio Adicional de Renda, modalidade exibição. Esse mecanismo permite o acesso a recursos públicos por parte dos cinemas com até duas salas e contribui para a manutenção das salas de rua em pequenas cidades e nas regiões menos favorecidas das grandes cidades. Destaca-se também, na mesma linha, o Programa de Expansão do Parque Exibidor brasileiro, cujo objetivo é expandir esse segmento em 30%, levando pelo menos uma sala de exibição às 73 cidades brasileiras com mais de 100 mil habitantes que não possuem cinema²⁹¹.

Essas diretrizes, programas e ações que conformam a nova política cultural do Brasil vêm tendo grande êxito na ampliação da produção de cultura, na democratização do acesso aos bens culturais, na incorporação das manifestações culturais como elemento de inclusão social, de ampliação da cidadania e de conformação da cultura como fator estratégico da construção de nossa identidade nacional. Integrada aos esforços de consolidação de um Novo Desenvolvimento no país, a política cultural está, dessa maneira, recolocando temas importantes para a discussão pública sobre a cultura brasileira. Obviamente, ainda persistem muitos problemas, principalmente aqueles relativos às dificuldades para democratizar a produção cultural em uma sociedade de massas, com baixos níveis de escolaridade e de acesso à informação, mas que conta com uma indústria cultural bastante desenvolvida.

²⁹⁰ Idem.

²⁹¹ Idem.

Capítulo 7 - Sustentabilidade e Meio Ambiente, Nova Fronteira da Questão Social

Outro tema tradicionalmente ignorado pelos estudos sobre a questão social, diz respeito à sustentabilidade do desenvolvimento e à política ambiental, que, a rigor, constitui uma política de caráter transversal que interfere decisivamente nas condições de vida da população brasileira. Como último passo da análise sobre os avanços e desafios que se colocaram no processo de enfrentamento da questão social, entre 2003 e 2010, a política ambiental foi aqui incorporada como um tema contemporâneo de primeira grandeza, fundamental nos dias de hoje e também para as futuras gerações.

O governo Lula procurou incorporar a sustentabilidade ambiental no processo de construção das novas bases do desenvolvimento econômico e social, sobretudo no que diz respeito à questão do clima e à utilização de recursos naturais, como a água e a biodiversidade. Trata-se de uma agenda que, cada vez mais, deverá ganhar relevância social e que envolverá um intenso debate sobre o manejo de recursos naturais – renováveis e não-renováveis –, a mudança na matriz energética e de transporte, e a redefinição das condições de produção e consumo de bens e serviços.

O recente desenvolvimento brasileiro, por se deparar com a necessidade de enfrentamento simultâneo de problemas relativos ao desenvolvimento clássico do século XX e dos novos desafios correspondentes ao século XXI, abre a possibilidade histórica para a promoção da sustentabilidade ambiental e a futura constituição de uma nova economia verde no país.

7.1. A Crise Ambiental e Suas Consequências

O Planeta vive uma crise ambiental sem precedentes. Essa crise, decorrente de um padrão de crescimento e consumo associado ao desperdício e uso inadequado dos recursos naturais, não apenas compromete as possibilidades de desenvolvimento econômico sustentável de povos e nações, como poderá colocar em xeque a própria existência da humanidade.

Há uma pluralidade de sinais dessa crise que se materializam em diversos problemas, tais como o desequilíbrio da produção de alimentos; a desertificação de vastas áreas; fortes

alterações nos regimes pluviais; a extinção de importantes espécies da fauna selvagem e desestabilização de biomas; a proliferação de organismos transmissores de doenças e epidemias; e a crescente contaminação do solo e da água por agentes químicos.

As mudanças climáticas representam a face mais emblemática da crise ambiental. O tema passou a ser debatido em escala planetária, na busca por soluções para enfrentar as consequências do aquecimento global, que decorre, essencialmente, do aumento das concentrações de gases de efeito-estufa na atmosfera. Há estimativas de que o aquecimento global tende a comprometer o PIB mundial e de que os países mais afetados pelos efeitos das mudanças climáticas serão justamente os mais pobres.

Como veremos mais adiante, o mundo vai precisar fazer uma transição rápida de uma economia baseada no carbono, que ameaça o clima e a vida do planeta, para uma economia baseada em formas alternativas e limpas de energia. Tal transição, no entanto, não será fácil nem barata.

As economias do planeta ainda dependem, em maior ou menor grau, do consumo crescente e ambientalmente insustentável de combustíveis fósseis. Petróleo e gás, formas tradicionalmente baratas e eficientes de produzir energia para os vorazes sistemas econômicos, respondem por aproximadamente 63% da matriz energética do mundo. O carvão, bastante poluidor, também é responsável por parcela considerável da produção de energia no mundo.

Nos países mais ricos, especialmente nos da União Europeia, que enfrentam grandes restrições na oferta de energia, já estão sendo feitos investimentos vultosos para desenvolver tecnologias ambientalmente sustentáveis e economicamente viáveis, que sustentem um novo padrão de desenvolvimento. No entanto, a maior parte dos países em desenvolvimento não tem condições financeiras nem acúmulo científico e tecnológico para fazer tal transição.

Muito embora esses países em desenvolvimento não sejam historicamente responsáveis pelo acúmulo de gases do efeito-estufa na atmosfera, que foi causado, em mais de 70%, pelos países industrializados, eles também terão de contribuir para o combate às mudanças climáticas. Dado o crescimento econômico verificado nas últimas décadas, muitos desses países vêm aumentando suas emissões. A Índia caminha a passos largos para se tornar um dos grandes emissores de carbono do mundo. A China, cuja matriz energética ainda é fortemente baseada no carvão, já é o segundo maior emissor, apesar dos grandes investimentos em fontes alternativas.

Evidentemente, não é justo comprometer o desenvolvimento econômico e social dos países emergentes, que lutam para superar seus graves problemas estruturais e para elevar a qualidade de vida de suas populações. Todavia, o fato de vivermos sob uma só atmosfera nos torna interdependentes e corresponsáveis pelo enfrentamento da crise. Conforme sustenta Eric Hobsbawm, enfrentar a crise ambiental constitui o principal desafio do século atual:

“Vivemos meio século de um crescimento exponencial da população global, e os impactos da tecnologia e do crescimento econômico no ambiente planetário estão colocando em risco o futuro da humanidade, assim como ela existe hoje. Este é o desafio central que enfrentamos no século XXI” (HOBBSAWN, 2009).

7.2. As Mudanças no Clima do Planeta

A busca de um desenvolvimento mais sustentável foi intensificada pela atual crise ambiental mundial, cuja face mais emblemática é a mudança no clima do planeta. De fato, são cada vez mais fortes as evidências empíricas de que o atual padrão de crescimento econômico baseado no uso intenso de carbono está caminhando para o esgotamento. Entre essas evidências, destaca-se o aquecimento global provocado pela intensificação do efeito-estufa, tanto pela abrangência como pelo seu enorme impacto ambiental.

Obviamente, o efeito-estufa e o clima da Terra oscilam naturalmente. Dados meteorológicos, geológicos e paleontológicos demonstram, de forma indiscutível, que o nosso planeta já passou por muitos ciclos de aquecimento e resfriamento de intensidade e duração variadas. Essas oscilações são devidas a uma série de fatores naturais, como ciclos solares ainda pouco compreendidos, desastres naturais, atividades vulcânicas, movimentações das massas continentais, etc., e não têm, obviamente, nenhuma relação com a atividade humana.

No entanto, com o advento da Revolução Industrial foi introduzido um novo fator importante na determinação do clima. De acordo com muitos cientistas, o fabuloso progresso econômico da humanidade nos últimos 250 anos, marcado pela utilização em larga escala de combustíveis fósseis, aumento das áreas agrícolas e desmatamentos, teria contribuído significativamente para causar a elevação da concentração de CO₂ na atmosfera de 280 partículas por milhão (ppm) para 385 ppm, a maior concentração observada nos últimos 650 mil anos, verificada pelo estudo das camadas de gelo polar. Essa elevação substancial dos níveis de CO₂ e

de outros gases relacionados ao efeito-estufa teria provocado um aumento de 0,76°C na temperatura média do planeta, nos últimos 100 anos.

Durante a década de 1980, houve um aumento das pesquisas científicas sobre mudanças do clima, em parte fomentadas pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Para estudar esse fenômeno, realizar previsões e encontrar formas de mitigação e adaptação aos seus efeitos foi criado o Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC, em inglês), um corpo científico aberto a todos os países membros das Nações Unidas²⁹². Em seu Quarto Relatório, publicado em 2007, o IPCC afirma que “o aquecimento do sistema climático é inequívoco, evidente pela observação do aumento das temperaturas médias do ar e dos oceanos, redução generalizada de neve e gelo e elevação global do nível médio do mar”.

Em um cenário de ausência de políticas climáticas, o IPCC projeta um aumento entre 25% e 90% das emissões de CO₂, no período de 2000 a 2030, o que poderia causar a elevação da temperatura média da Terra no ano de 2100, em até 6,4°C. Nessas circunstâncias, cerca de 40% dos ecossistemas seriam afetados, com extinção significativa de espécies, redução generalizada da produtividade agrícola, em especial em regiões tropicais, e perda de 30% das terras em regiões costeiras, devido à consequente elevação do nível dos oceanos. Alguns países situados em ilhas de corais poderiam simplesmente desaparecer por completo. Os países mais afetados pelo aquecimento seriam justamente os mais pobres e os situados em áreas tropicais.

Para evitar essa situação, é necessário, segundo o IPCC, estabilizar a concentração de gases de efeito-estufa na atmosfera, reduzindo-se, a partir de um pico histórico, o nível de emissões. Por exemplo, para que o aumento da temperatura não seja superior a 2,4°C, é necessária a estabilização da concentração de CO₂ entre 450-490 ppm, o que significa a redução, até 2050, de 50% a 85% do nível de emissões observado no ano 2000.

De acordo com o mesmo relatório do IPCC, o impacto econômico da decisão de limitar o aumento da temperatura média da Terra a 2,4°C seria uma redução de 0,12% na taxa de crescimento econômico mundial anual, até 2050. Essa estimativa é um pouco mais elevada no trabalho de Sir Nicholas Stern, conhecido como “Relatório Stern”, no qual se estima um custo de

²⁹² IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change* é um painel científico ligado às Nações Unidas que avalia o conhecimento existente no mundo sobre a mudança climática global. A missão do IPCC é avaliar a informação científica, técnica e socioeconômica relevante para entender os riscos induzidos pela mudança climática na população humana. O 1º Relatório do IPCC foi apresentado em 1990, afirmando que a ação do homem poderia ser o causador do efeito-estufa, esse relatório foi a base para as discussões durante a Rio-92; o 2º Relatório foi apresentado em 1995; o 3º em 2001 e o 4º em 2007 (IPCC – Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. *Mudança do Clima 2007: impactos, adaptação e vulnerabilidade*. Brasília: PNUMA; OMM, 2007).

cerca de 1% do PIB mundial, até 2050. No entanto, esse relatório também assinala que a mudança climática de origem antropogênica causaria um custo econômico de cerca de 5% do PIB mundial, até 2050. Em outras palavras, o custo da inação seria cinco vezes maior do que o custo do combate ao efeito-estufa.

7.3. A Crise Ambiental e o Brasil

No caso do Brasil, a Constituição de 1988 já havia assumido um insofismável compromisso com a sustentabilidade ambiental, ao afirmar que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (art. 225).

Na realidade, o país reúne condições extremamente favoráveis para se colocar na vanguarda da conciliação entre o equilíbrio ambiental e o direito ao desenvolvimento. Temos matriz energética relativamente limpa e uma das maiores biodiversidades do planeta. Estamos à frente no uso de algumas energias renováveis e temos condições de estimular o uso mundial de biocombustíveis, sem prejudicar a produção de alimentos e a preservação dos biomas. Possuímos água doce em abundância, um recurso natural crescentemente escasso. Além disso, o debate político atual e os encaminhamentos dados até o momento indicam que também poderemos utilizar recursos do petróleo, mais especificamente do Pré-Sal, para investir no meio ambiente.

Já em 1974, Celso Furtado, em seu clássico “O Mito do Desenvolvimento”, alertava-nos sobre os impactos do processo econômico no meio ambiente, tema que, à época, era completamente alheio à ciência econômica. Furtado considerava que o PIB representava a “vaca sagrada dos economistas”, por ser um “conceito ambíguo, amálgama considerável de definições mais ou menos arbitrárias”, entre as quais sobressai a exclusão no cálculo do produto dos impactos ou custos ambientais. E questionava:

“Por que ignorar na medição do PIB, o custo para a coletividade da destruição dos recursos naturais não-renováveis, e o dos solos e florestas (difícilmente renováveis)? Por que ignorar a poluição das águas e a destruição total dos peixes nos rios em que as usinas despejam seus resíduos?” (FURTADO, 1974:115-116).

Celso Furtado sustentava que o modelo econômico em expansão, seguindo o padrão de produção e consumo norte-americano, destrói e degrada em larga escala o meio ambiente. A noção atual de desenvolvimento sustentável é, em certa medida, tributária do pensamento de Celso Furtado: não é qualquer crescimento que leva ao desenvolvimento; o crescimento econômico que deve ser perseguido é aquele (ecológica e socialmente) sustentável, ou seja, possível, durável, realizável²⁹³.

Também preocupado com um desenvolvimento econômico socialmente justo e sustentável do ponto de vista da utilização dos recursos naturais, Karl Polanyi, ainda em 1944, em “A Grande Transformação – as origens de nossa época”, já havia criticado duramente o modelo liberal de desenvolvimento capitalista, afirmando que em relação ao trabalho, à natureza e ao próprio capital não se pode manter o postulado que o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos e do seu ambiente natural:

“Despojados da cobertura protetora das instituições culturais, os seres humanos sucumbiriam sob os efeitos do abandono social; morreriam vítimas de um agudo transtorno social, através do vício, da perversão, do crime e da fome. A natureza seria reduzida a seus elementos mínimos, conspurcadas as paisagens e os arredores, poluídos os rios, a segurança alimentar ameaçada e destruído o poder de produzir alimentos e matérias-primas (...) Os mercados de trabalho, terra e dinheiro são, sem dúvida, essenciais para uma economia de mercado. Entretanto, nenhuma sociedade suportaria os efeitos de um tal sistema de grosseiras ficções, mesmo por um período de tempo muito curto, a menos que a sua substância humana natural, assim como a organização dos negócios, fosse protegida contra os assaltos desse moinho satânico” (POLANY, 2000:95).

Assim, em sintonia com essa visão crítica, o futuro do ser humano neste planeta repousa, cada vez mais, na incorporação das premissas do desenvolvimento sustentável, politicamente regulado pela força das instituições, em que se busca conciliar a tensão entre crescimento econômico, proteção ambiental, manejo dos recursos naturais e desenvolvimento social, de sorte a satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de terem atendido suas próprias necessidades.

Dada a dimensão e complexidade da questão ambiental e considerando a insuficiência das respostas que estão sendo encaminhadas em nível global, é indispensável que a constituição de uma economia “descarbonizada”, o aumento da produtividade hídrica e a preservação da

²⁹³ O desenvolvimento econômico desacompanhado de um planejamento ambiental leva ao agravamento de problemas da vida urbana, como a questão do lixo nas grandes metrópoles e os problemas de saúde decorrentes da poluição das águas e do ar.

biodiversidade se tornem prioridade estratégica nas agendas dos governos, devendo ser alvo de uma política ambiental de caráter transversal, que perpassasse as demais políticas públicas. O Brasil, que além de todas as potencialidades mencionadas, conta com grande parte do território da Amazônia, precisa avançar rapidamente nessa direção.

Por sua localização geográfica e características naturais, nosso país será fortemente impactado pelo aquecimento global. Na hipótese de sua ocorrência, espera-se que o regime pluviométrico se altere, com fortes chuvas na Região Sul-Sudeste e intensificação dos períodos de seca no semi-árido nordestino. A Amazônia, fundamental para o equilíbrio do clima continental, poderá passar por um processo de savanização provocado pelo aumento da evapotranspiração.

Com isso, vastas regiões de cerrado perderão sua preciosa fonte de água, com fortes prejuízos para a atividade agropecuária brasileira. De acordo com o estudo “Economia das Mudanças do Clima no Brasil”, conduzido por uma equipe interdisciplinar formada por cientistas das principais instituições de pesquisa do país e coordenado pela Universidade de São Paulo, as perdas acumuladas até 2050, em valores atuais, poderiam variar de R\$ 719 bilhões a R\$ 3,6 trilhões, dependendo do cenário de emissões considerado, o que equivale à perda de um ano inteiro de crescimento econômico do país nos próximos 40 anos. Além disso, espera-se uma perda de confiabilidade de geração do sistema elétrico, com redução de 29,3% a 31,5% na geração de energia firme. Com exceção da cana-de-açúcar, todas as principais culturas sofrerão redução de áreas e, com a elevação esperada do nível do mar, estima-se que ativos valorados entre R\$ 136 bilhões e R\$ 207,5 bilhões estarão em risco.

Diante desse cenário potencialmente negativo, o governo Lula adotou, como veremos nesta tese, a estratégia de articular um projeto de desenvolvimento nacional que combina medidas destinadas à transição para a economia de baixo carbono, no plano interno, com uma postura ativa e propositiva nos foros internacionais de negociação de ações coordenadas sobre mudanças climáticas, no plano externo.

Tal estratégia resultou no estabelecimento da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Isso mostrou que o país é capaz de fixar metas plausíveis de redução de gases de efeito-estufa, na proporção necessária à contenção da crise ambiental. Juntamente com essa política, foi instituído o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), que lhe dá sustentáculo financeiro. Esse Fundo tem como objetivo financiar empreendimentos e pesquisas, projetos ou

iniciativas voltadas para a eliminação ou redução da emissão de gases de efeito-estufa e para a adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos. Além disso, foram ampliadas consideravelmente as áreas de proteção ambiental e reduzido substancialmente os níveis de desmatamento, especialmente na Amazônia, como veremos mais à frente.

Esses avanços internos permitiram uma notável mudança de posição do Brasil no cenário internacional. No plano externo, até pouco tempo, a atuação brasileira diante da questão ambiental era marcada pela responsabilização dos países ricos e industrializados sobre as emissões históricas dos gases de efeito-estufa e pela defesa do direito dos países pobres de crescerem economicamente e superarem as limitações impostas pelo subdesenvolvimento, conforme o conceito de “desenvolvimento sustentável”. Essa postura, eminentemente defensiva, era considerada necessária para se contrapor à postura essencialmente neomalthusina e conservadora dos ambientalistas dos países desenvolvidos, que propugnavam pela redução do crescimento econômico, como única forma de assegurar o equilíbrio ambiental.

Entretanto, na COP-15 o Brasil abandonou essa posição histórica e levou na bagagem propostas concretas: uma Política Nacional sobre Mudança do Clima, um Fundo para financiar ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, e, mais importante, um compromisso de redução de 36,1% a 38,9% das emissões de gases de efeito-estufa, juntamente com o compromisso de reduzir o desmatamento da Amazônia em 80%.

Essas substanciais mudanças internas e externas do país diante da questão ambiental, principalmente no que tange ao combate às mudanças climáticas, aumentaram extraordinariamente o nosso papel na imprescindível transição global de uma “economia carbonizada” para uma “economia verde”.

É importante, no entanto, observar que a imprescindível transição para uma “economia verde”, que gere baixos índices de emissão dos gases de efeito-estufa e outros agentes poluidores, implicará investimentos e custos de monta para a maior parte dos países. No entanto, a crise ambiental não gera apenas custos e sacrifícios, ela cria também um novo e amplo horizonte de oportunidades, especialmente para aqueles países que saírem na frente nesse complexo processo de transição.

Nesse aspecto, o Brasil está muito bem posicionado. Como veremos a seguir, temos matriz energética bastante limpa, baseada fundamentalmente em hidroelétricas e na exploração das biomassas, com o etanol e o biodiesel, que podem converter-se em commodities mundiais.

Possuímos enorme biodiversidade, com grande potencial para ser transformada em produtos inovadores. Temos também água doce em abundância, recurso estratégico que se torna crescentemente escasso e que pode ser exportado indiretamente sob a forma de alimentos.

Portanto, para o Brasil, a transição para a economia verde representa muito mais oportunidades do que riscos e custos, ao contrário do que ocorre na maior parte dos países, especialmente dos países já desenvolvidos, que têm, em geral, matriz energética mais suja, baixa biodiversidade e um histórico passivo ambiental que supera em muito o nosso. O país poderá ampliar suas vantagens comparativas na economia mundial, se nos próximos anos continuar a incorporar a sustentabilidade ambiental como parte fundamental da estratégia de consolidação do Novo Desenvolvimentismo brasileiro. Mesmo porque a economia verde também possui enorme potencial para gerar bons rendimentos e empregos de qualidade para as populações de baixa renda. Observe-se também que o custo da inação diante das mudanças climáticas, por afetar mais intensamente a produção de alimentos, recairia mais fortemente sobre a população mais pobre. Isso foi compreendido pelo governo Lula, que mudou o paradigma de atuação do Brasil, nessa área, e já obteve alguns êxitos significativos no combate ao nosso grande calcanhar-de-Aquiles na área ambiental: o desmatamento da Amazônia.

7.4. Política Ambiental Integrada

A partir de 2003, o governo brasileiro atuou fortemente para engendrar um padrão desenvolvimento centrado no crescimento econômico, na distribuição de renda e na sustentabilidade ambiental. Essa mudança de paradigma, ocorrida em um novo contexto socioambiental, exigiu uma postura ousada que resultou em uma Política Ambiental Integrada, cujas diretrizes foram fundamentadas na busca do desenvolvimento sustentável, na participação social, na transversalidade e no fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

A preocupação com o meio ambiente passou a ganhar relevância nacional e a fazer parte da agenda de todos os ministérios, ainda que sua implementação não tenha variado conforme a área de atuação governamental. Essa abordagem integrada trouxe progressivamente a questão ambiental para a “boca de cena”, situando o meio ambiente como fator importante nas decisões relacionadas ao desenvolvimento econômico e social. A implementação dessa política

ambiental integrada contou com uma legislação considerada avançada, especialmente no que tange à proteção do meio ambiente²⁹⁴.

A Conservação da Biodiversidade foi uma das estratégias adotadas para alcançar esse objetivo, com iniciativas de aumento das áreas protegidas, uso sustentável da floresta e combate ao desmatamento. Entre os novos programas para a conservação da biodiversidade, destaca-se a atenção específica dada a todos os biomas. Foram criados núcleos para a formulação e implementação de políticas de conservação para o Cerrado e o Pantanal²⁹⁵, para a Caatinga²⁹⁶, o Pampa²⁹⁷ e a Zona Costeira e Marinha²⁹⁸. Os novos Núcleos se somaram ao já existente Núcleo da Mata Atlântica, criado em 2002. A Amazônia continuou com uma estrutura institucional própria, a Secretaria de Coordenação da Amazônia.

O governo Lula também alterou significativamente o processo de criação das Unidades de Conservação (UCs), considerado uma das melhores estratégias para a conservação da biodiversidade. Anteriormente, as unidades eram criadas nas regiões mais remotas do país, onde era menor o grau de complexidade social e política. A partir de 2003, as UCs passaram a ser criadas nas regiões indicadas como prioritárias para a conservação da biodiversidade²⁹⁹.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Brasil conta atualmente com 76,8 milhões de hectares protegidos, em 304 Unidades de Conservação. Até 2002, foram criadas 235 Unidades, em uma área de 50,5 milhões de hectares. No período de 2003 a 2009, foram criadas mais 69 Unidades, em 26,3 milhões de hectares, o que representa 34% do montante total de área protegida e um aumento de 20% da área preservada, em relação ao período de 1995 a 2002.

Ao mesmo tempo em que foram ampliadas as áreas de proteção, o Ministério do Meio Ambiente apostou no uso sustentável da floresta como alternativa para responder à questão socioeconômica e, dessa forma, promover o desenvolvimento sustentável. Para isso, foi

²⁹⁴ Desde a década de 1980, o Brasil conta com importantes leis ambientais, com destaque para a Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), cujo objetivo é estabelecer padrões que tornem possível o desenvolvimento sustentável, por meio de mecanismos e instrumentos capazes de conferir ao meio ambiente uma maior proteção. Em 2000, foi criada a Lei nº 9985/2000, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Em 2006, foi editada a Lei nº 11.284, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável.

²⁹⁵ Em 2003, foi criado o Núcleo do Bioma Cerrado e Pantanal. O Núcleo foi ampliado e transformado, por meio do Decreto nº 5.577/2005, em Comissão Nacional do Programa Cerrado Sustentável (Conacer).

²⁹⁶ Em 2005, foi criado o GT da Caatinga, destinado a unir as políticas de conservação deste bioma.

²⁹⁷ Criado em 2006, o GT Pampa oferece subsídios à elaboração de programas, projetos, ações e políticas direcionadas à conservação e ao desenvolvimento do bioma.

²⁹⁸ Foi criado um GT temporário para a Zona Costeira e Marinha, com o objetivo de elaborar o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP).

²⁹⁹ De acordo com o Mapa de Áreas Prioritárias, iniciativa do Ministério do Meio Ambiente (MMA) ainda em 2003.

necessário criar novos instrumentos para o setor florestal e fazer uma reforma na gestão das florestas.

Dois grandes movimentos do governo foram fundamentais para a reforma da gestão florestal: o fortalecimento da estrutura já existente, o Plano Nacional de Florestas (PNF), criado no governo anterior; e a criação de novo modelo de gestão para as florestas públicas. Ainda em 2003, o PNF foi incluído entre os 14 programas prioritários do governo federal e passou a fazer parte do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. As metas do PNF tornaram-se metas da Presidência da República, entre elas, a expansão da área florestal plantada³⁰⁰ e a expansão da área de florestas naturais sob manejo sustentável e a proteção de áreas de alto valor para conservação³⁰¹.

Os resultados da primeira medida são expressivos. A área florestal plantada aumentou de 320 mil hectares/ano, em 2002, para 627 mil hectares, em 2006. Só a área plantada por pequenos produtores passou de 25 mil hectares, em 2002, para mais de 150 mil hectares, em 2006. E a área sob Manejo Florestal Certificado (FSC) era de 383 mil hectares, em 2002, tendo passado para 2,8 milhões de hectares, em 2006.

A situação das florestas era outro problema a ser enfrentado. Mais de 65% das florestas são públicas e estão divididas em dois grupos: as com destinação específica, para terras indígenas, unidades de conservação e concessões; e as sem destinação específica. Na história do país, as florestas do segundo grupo, embora fossem também constantemente alvo de grilagem, disputa pela terra, queimadas e desmatamento, não tinham até agora regulamentação para a proteção e o uso sustentável. Com essa preocupação, o governo regulamentou a Gestão de Florestas Públicas, por meio da Lei nº 11.284/2006, uma maneira de compatibilizar a preservação do meio ambiente com a exploração sustentável da floresta.

As concessões florestais para manejo implicam a realização de levantamentos socioeconômicos, estudos de viabilidade econômica e elaboração de editais de licitação. As áreas a serem concedidas devem estar previamente identificadas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas e no Plano Anual de Outorga Florestal, instrumentos desenvolvidos pelo Serviço Florestal Brasileiro³⁰². A concessão florestal não pressupõe a transferência da titularidade da terra

³⁰⁰ De acordo o PNF, o objetivo é atingir a meta de 600 mil hectares de florestas plantadas por meio de incentivo à participação de pequenos produtores.

³⁰¹ A meta do PNF é atingir 15 milhões de hectares sob manejo.

³⁰² O concessionário é escolhido por meio de um processo licitatório, no qual podem participar pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no país. A licitação avalia critérios econômicos (entre eles o preço que os licitantes se propõem a pagar por estes direitos) e critérios técnicos (entre os quais a redução do impacto ambiental, a criação de empregos locais e o grau de industrialização dos produtos florestais nas sedes dos municípios localizados no entorno da floresta).

nem de qualquer atividade que ultrapasse a capacidade de produção sustentável, garantindo, assim, a sua manutenção como floresta e sua condição pública.

Os recursos auferidos com o pagamento pela concessão florestal e pela exploração da atividade de serviços são revertidos para estados e municípios, para a melhoria da gestão florestal e de unidades de conservação, assim como para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal. Em 2009, por meio do Cadastro Nacional de Florestas Públicas, foram identificadas novas áreas de conservação no país, totalizando aproximadamente 239 milhões de hectares.

O aumento das áreas protegidas, por meio da criação e ampliação de Unidades de Conservação, e o aumento das áreas de florestas plantadas e de uso sustentável foram importantes para se atingir a terceira estratégia adotada para a Conservação da Biodiversidade: o combate ao desmatamento. Em 2003, foi criado o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos índices de Desmatamento na Amazônia³⁰³, do qual resultou o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Durante o período de agosto de 2008 a julho de 2009, o desmatamento na Amazônia foi de cerca de 3,5 mil km², segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Essa estimativa já correspondia à menor taxa observada desde que teve início o monitoramento da cobertura vegetal na Amazônia, há 21 anos, representando uma queda de 45%, em relação ao período anterior. Os dados para agosto de 2009 a julho de 2010, revelam nova queda de 49% no desmatamento, em comparação ao período anterior, com uma área desmatada de 1,8 mil km².

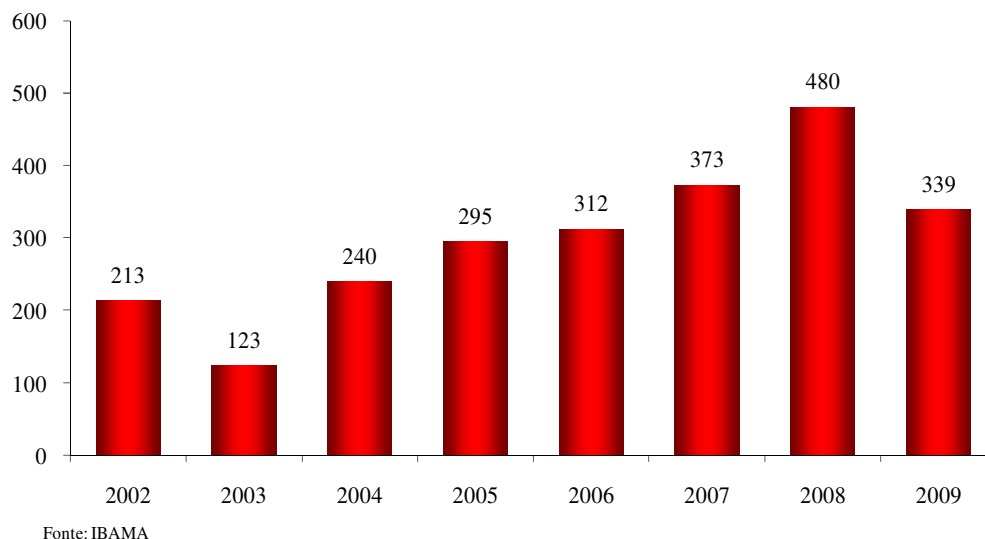
Entre 2002 e 2008, o governo federal também atuou para reduzir o desmatamento no Cerrado, com a elaboração do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e de Queimadas no Cerrado (PPCerrado) e o lançamento dos dados do mapeamento de sua cobertura vegetal. Nesse período, o Cerrado teve sua cobertura vegetal suprimida em 85.075 Km², o que representa uma taxa anual de aproximadamente 14.200 km²/ano. Cabe ressaltar que essa iniciativa de monitoramento do desmatamento foi estendida a outros biomas, como a Caatinga. Além das ações de repressão, o PPCerrado prevê medidas de ordenamento territorial, criação de

Os critérios técnicos possuem um peso maior do que o critério preço na determinação do resultado da licitação, como forma de incentivar o alcance de melhores padrões socioambientais nas concessões florestais.

³⁰³ O Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos Índices de Desmatamento na Amazônia é composto por 13 ministérios, sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República. O Grupo Inteministerial é composto dos seguintes ministérios: Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); mas de forma descontínua e ao sabor dos acontecimentos e das pressões sociais. Nos primeiros anos do governo, esse caminho se manteve, havendo a reposição da inflação do período anterior juntamente com Ciência e Tecnologia (MCT); Defesa (MD); Desenvolvimento Agrário (MDA); Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Integração Nacional (MI); Justiça (MJ); Meio Ambiente (MMA); Minas e Energia (MME); Transportes (MT); Trabalho e Emprego (MTE); Planejamento, Orçamento e Gestão; e Relações Exteriores.

Unidades de Conservação, apoio a atividades econômicas sustentáveis e implementação de planos de bacias³⁰⁴.

Gráfico 115 - Brasil – Licenças Ambientais Emitidas por Ano – 2002/2009



Outro aspecto importante da atuação do governo Lula foi estabelecer novas regras para o licenciamento ambiental, o que permitiu agilizar o procedimento, sem descuidar das cautelas ambientais. Entre 2003 e 2009, a média de licenciamentos ambientais, emitidos no âmbito federal, passou de 123 para 339 empreendimentos por ano³⁰⁵. Esses números são reflexos de várias medidas adotadas na área de licenciamento, considerada prioritária pelo governo federal. A criação de uma diretoria específica para o licenciamento no IBAMA é exemplo disso.

A participação e o controle social foram fundamentais para a tomada de decisões, implementação e consolidação da Política Ambiental Integrada. No período de 2003 a 2010, o

³⁰⁴ A Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Protocolo Verde – firmada em 1995, pelo Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil, Banco da Amazônia e BNDES –, procura atender aos desafios socioambientais atuais. A revisão do Protocolo Verde ocorreu em 2008 e permitiu a adesão dos bancos privados por meio da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), bem como a celebração de outros pactos, compreendendo outros setores da iniciativa privada, como os supermercados e frigoríficos. Trata-se de um compromisso histórico desses setores para uma gestão ambiental mais eficaz, com o reconhecimento da magnitude dos problemas ambientais da atualidade, sobretudo as mudanças do clima.

³⁰⁵ Segundo o Ministério do Meio Ambiente, as licenças referem-se a: Licença Prévia, Licença de Operação, Licença de Instalação, Autorização de Supressão de Vegetação, Prorrogação de Licença Prévia, Renovação de Licença de Operação, Prorrogação de Licença de Instalação, Retificação de Licença de Instalação, Retificação de Licença de Operação, Retificação de Licença Prévia, Licença Prévia de Produção para Pesquisa, Licença Prévia para Perfuração, Renovação de Licença Prévia para Perfuração, Retificação da Renovação de Licença de Instalação, Retificação da Renovação de Licença de Operação, Renovação de Autorização de Supressão de Vegetação, Licença de Pesquisa Sísmica, Autorização para Abertura de Picada, Retificação da Renovação de Licença de Pesquisa Sísmica, Retificação da Licença de Pesquisa Sísmica e Retificação da Renovação de Licença Prévia de Perfuração. Informações do Ministério do Meio Ambiente, outubro de 2009.

Ministério do Meio Ambiente fortaleceu os fóruns de participação da sociedade por meio da ampliação dos canais de participação e da criação dos Conselhos, das Câmaras Técnicas e das Comissões específicas, e das Conferências Nacionais do Meio Ambiente³⁰⁶.

Além de compreender a sociedade como parte do processo de elaboração e implementação das políticas ambientais, o Ministério do Meio Ambiente estreitou a cooperação entre os entes da Federação e diversos órgãos do governo, em consonância com o princípio da transversalidade, o que tornou a gestão ambiental mais eficiente e rompeu com o mito de que os problemas que causam impacto no meio ambiente devem ser objeto de preocupação apenas dos ambientalistas e dos órgãos ambientais. A criação dos Grupos Interministeriais, a composição das Comissões e dos Comitês e a elaboração de programas conjuntos foram os caminhos adotados para efetivar essa importante estratégia da Política Ambiental Integrada.

Desde 2003, o governo brasileiro atuou fortemente na implementação da Agenda 21 Brasileira. Essa Agenda é um instrumento de planejamento participativo e tem como eixo central a sustentabilidade e a transversalidade. A partir de 2003, a Agenda 21 Brasileira não somente entrou na fase de implementação, como também foi elevada à condição de programa do PPA 2004-2007. O Programa Amazônia Sustentável (PAS) e a Política Nacional de Mudanças Climáticas são exemplos da transversalidade da política ambiental, uma vez que suas ações e programas envolvem os três entes da Federação (União, Estados e Municípios), diferentes segmentos econômicos e sociais e vários ministérios.

Outra ação com a marca da transversalidade é a que resultou no aumento da participação de fontes renováveis de energia na matriz energética brasileira, fruto do esforço conjugado do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério das Minas e Energia. Em 2009, o Brasil possuía uma das matrizes energéticas mais limpas do mundo industrializado, com 45,4% de sua produção energética proveniente de fontes renováveis de energia, como a hídrica, a biomassa (etanol e biodiesel), além da eólica e da solar.

³⁰⁶ O espaço de maior visibilidade desse processo de participação social foi, sem dúvida, a Conferência Nacional de Meio Ambiente (CNMA). Decisões importantes foram tomadas nas três edições do evento, que contou com mais de 200 mil participantes. A I CNMA, realizada em 2003, aprovou o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia, a criação de Unidades de Conservação e o Plano BR-163 Sustentável. Na II CNMA, em 2005, foram aprovados os textos da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Plano Nacional de Recursos Hídricos. A III CNMA, em 2008, contou com a participação de 115 mil pessoas e teve como tema as Mudanças Climáticas. Nessa Conferência, foram aprovadas a institucionalização da Política Nacional de Mudanças Climáticas e a inclusão da educação ambiental como instrumento para a mudança do comportamento e do padrão de produção e consumo.

O fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 6.938/1981, foi outra estratégia fundamental que fez parte da Política Ambiental Integrada. Para isso, foram reforçados os instrumentos de gestão, com a reestruturação do Ministério do Meio Ambiente, assim como do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) e da Agência Nacional de Águas (ANA).

Outra ação importante para reforçar os instrumentos de gestão foi a efetiva implementação do Sistema Nacional de Informação Sobre Meio Ambiente (SISNIMA), que faz parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente³⁰⁷. O SISNIMA, o Portal Nacional de Licenciamento Ambiental e o Portal da Gestão Florestal são exemplos de mecanismos criados para auxiliar o controle social e favorecer a transparência das ações ligadas ao meio ambiente.

O aumento do número de Unidades de Conservação (mais de 300 UCs federais e um patrimônio de 60 milhões de hectares) exigiu, por sua vez, a criação de uma nova autarquia: o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio)³⁰⁸. Apesar da criação do ICMbio, o Ibama manteve, no entanto, suas atribuições de fiscalização, de autorização do uso de recursos naturais e de licenciamento ambiental.

A reestruturação do Ministério do Meio Ambiente e de seus órgãos foi acompanhada pela ampliação, qualificação e valorização do quadro de servidores³⁰⁹. Até 2003, o quadro de pessoal da área ambiental era constituído, em sua maioria, por profissionais temporários, contratados por projetos de cooperação internacional, situação que não se coadunava com a proposta de implementação de uma política de Estado. Com a realização de concursos públicos, o número de contratados por projetos internacionais foi reduzido a zero (0) e o número de cargos efetivos aumentou de 111, em 2002, para 640, em 2009. O mesmo aconteceu no IBAMA: entre 2003 e 2009, mais de 1.300 analistas ambientais concursados foram efetivados.

³⁰⁷ O SISNIMA agrega os dados da Amazônia, do Zoneamento Ecológico Econômico da Caatinga, do Cerrado e o Cadastro das Unidades de Conservação, além das informações sobre o Programa de Revitalização do Rio São Francisco.

³⁰⁸ O ICMBio foi criado pela lei nº 11.516/2007, tendo como missão administrar as UCs e apoiar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O órgão executa as políticas de uso sustentável dos recursos naturais renováveis e de apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação federais de uso sustentável, além de incentivar programas de pesquisa e proteção da biodiversidade.

³⁰⁹ Segundo o Ministério do Planejamento, os servidores de nível médio e de nível superior do IBAMA e do MMA tiveram, entre 2003 e 2006, evolução salarial na faixa entre 102 a 161%, respectivamente.

7.5. A Questão da Água

A escassez e poluição da água são componentes relevantes da crise ambiental, agravada pela desigualdade social e pela falta de manejo sustentável dos recursos naturais. O desenvolvimento econômico dos últimos 200 anos e a expansão das aglomerações urbanas estão pressionando de forma extrema os recursos naturais do planeta. Em muitos países, incluindo os de economia avançada, já se manifesta uma tensão entre as disponibilidades hídricas de água e sua demanda residencial, comercial, industrial e para a irrigação.

A ONU estima que 1,2 bilhão de pessoas não têm acesso à água tratada e que cerca de 1,8 bilhão não contam com serviços adequados de saneamento básico. Cerca de 10 milhões de pessoas morrem anualmente em decorrência de doenças transmitidas pela água. Segundo a UNICEF, menos da metade da população mundial tem acesso à água potável. A escassez de água pode afetar a economia dos países, já que a agricultura consome 73% da água do planeta, enquanto que a indústria utiliza 21% e apenas 6% são destinados ao consumo doméstico. Se os governos nacionais não adotarem medidas para elevar a produtividade hídrica, o que em boa medida significa o seu uso racional, muito proximamente a falta de água poderá causar impacto à produção de alimentos.

Nesse cenário, ganha relevo o fato de o Brasil possuir, na Amazônia, o maior rio em extensão e volume de água do planeta. A região recebe chuvas abundantes durante todo o ano, em mais de 90% de seu território. O país também está assentado sobre as maiores cisternas de água doce do globo, o Aquífero Guarani e o Aquífero Alter do Chão, recentemente descoberto na Amazônia, que passou a ser considerado o maior do mundo.

Apesar disso, é importante considerar a irregularidade na distribuição de água disponível entre as várias regiões do território nacional, a poluição de rios e lagos, e o uso inadequado de nossas reservas, o que tem comprometido esse recurso em várias regiões do país. Na região semi-árida brasileira, os mananciais disponíveis não oferecem garantia para o abastecimento de água à população. Na zona costeira, a água está cada vez mais rara e a água de beber cada vez mais cara. Nas regiões de grande adensamento, é possível afirmar que parte da água já perdeu a característica de recurso natural renovável.

Apesar disso, é importante considerar a irregularidade na distribuição da água disponível entre as várias regiões do território nacional, a poluição de rios e lagos, e o uso inadequado de nossas reservas, o que tem comprometido esse recurso em várias regiões do país. Na região semi-árida brasileira, os mananciais disponíveis não oferecem garantia para o abastecimento de água à população. Na Zona Costeira, a água limpa está cada vez mais rara e a água potável cada vez mais cara. Nas regiões de grande adensamento, é possível afirmar que parte da água já perdeu a característica de recurso natural renovável.

A Constituição Federal foi específica ao determinar à União a competência de instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e definir critérios de outorga de direitos de seu uso, em clara manifestação da importância das águas. O tema era quase integralmente regulado pelo Código de Águas, de 1934, considerado inovador para a época. A Constituição de 1988 aboliu a figura da propriedade privada da água, dividindo o domínio das águas entre a União, os Estados e o Distrito Federal.

A Lei nº 9.433/1997, a chamada Lei das Águas, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, que reforçou o reconhecimento da água como elemento indispensável a todos os ecossistemas terrestres e como bem dotado de valor econômico, além de estabelecer que sua gestão seja estruturada de forma integrada, necessitando de efetiva participação social, especialmente por meio dos conselhos de recursos hídricos e dos comitês de bacias. Entre 2003 e 2009, o governo brasileiro dispensou atenção específica ao tema com a implementação de diversas políticas e realizou grandes investimentos no setor de recursos hídricos, com destaque para o lançamento, em 2006, do Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)³¹⁰.

O Plano Nacional expressa um pacto entre o Poder Público, os usuários (indústria, irrigação, setor de abastecimento de água, geração de energia, entre outros) e a sociedade civil, para orientar a gestão das águas³¹¹. O Plano atende às Metas do Milênio e à proposta da Agenda da Cúpula de Johannesburgo (Rio + 10), evento da ONU que trouxe como resultado a indicação de que os países elaborassem seus planos de gestão integrada de recursos hídricos, com o objetivo

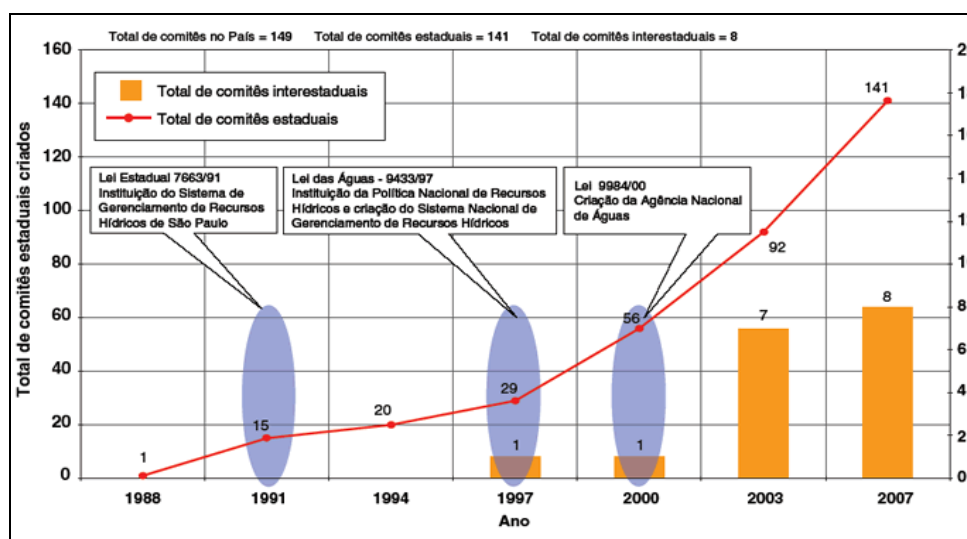
³¹⁰ Os Planos de Recursos Hídricos configuram-se como instrumentos previstos na Lei das Águas, devendo ser elaborados em três níveis: nacional, estadual e de Bacia Hidrográfica.

³¹¹ De acordo com a Lei Federal nº 9.433/1997, o arcabouço institucional para a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos no Brasil, representado pelo Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), tem a seguinte estrutura: a) Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH); b) Secretaria de Recursos Hídricos (SRH); c) Agência Nacional de Águas (ANA); d) Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERH); e) Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH); f) agências de água e as entidades delegatárias; e g) demais componentes do SINGREH.

de até 2015 reduzir à metade o número de pessoas sem acesso à água potável e ao saneamento básico³¹².

A Política Nacional de Recursos Hídricos está se consolidando. De acordo com o Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil, divulgado pela Agência Nacional de Águas (ANA), em 2009, vários Estados e o Distrito Federal elaboraram suas políticas, criaram seus conselhos de recursos hídricos e instalaram diversos comitês de bacia. O quadro abaixo mostra o aumento dos comitês de bacias, entre 2003 e 2007, em especial a criação dos comitês estaduais, passo importante na implementação do PNRH³¹³. No final de 2007, eram 149 Comitês pelo país, sendo 8 interestaduais.

Gráfico 116 - Evolução dos Comitês de Bacia Estaduais e Interestaduais



Fonte: Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil, ANA, 2009.

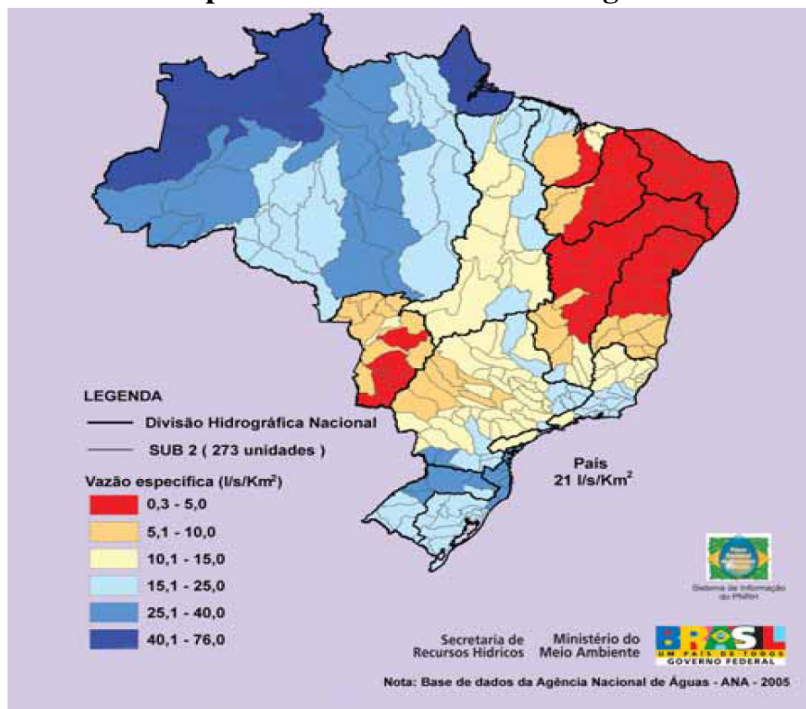
A vazão média anual dos rios que cortam essas regiões hidrográficas é de 179 mil m³/s (5.660 km³/ano), que corresponde a aproximadamente 12% da disponibilidade mundial de recursos hídricos. Levando-se em conta as vazões oriundas de território estrangeiro que afluem ao país, provenientes das bacias Amazônica, do Uruguai e do Paraguai, essa disponibilidade hídrica total chega a 18% da disponibilidade mundial.

³¹² A ONU estabeleceu a Década Mundial da Água para o período de 2005-2015, e o Brasil, também priorizando a gestão dos recursos hídricos no país, estabeleceu a Década Brasileira da Água para o mesmo período.

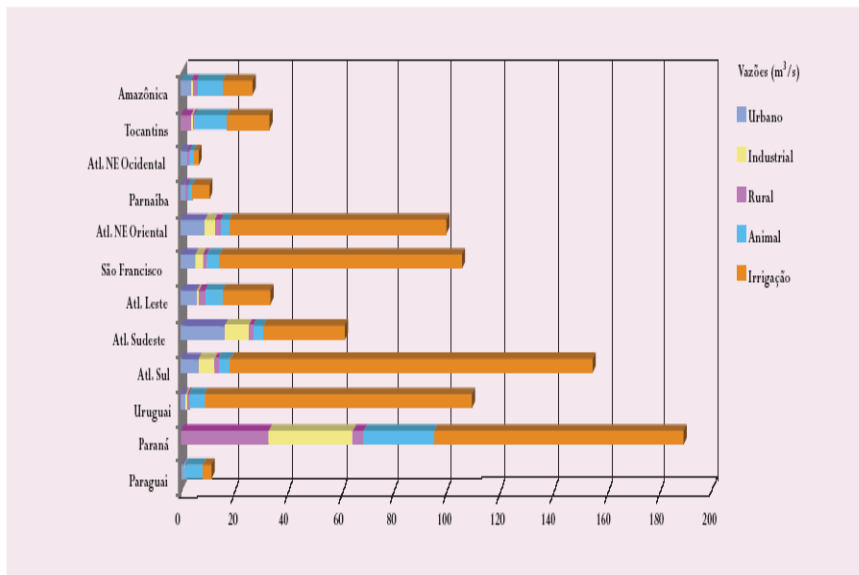
³¹³ O PNRH tem como base a Divisão Hidrográfica Nacional aprovada pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). São 12 regiões, compostas por bacias hidrográficas próximas entre si, com semelhanças ambientais, sociais e econômicas: Amazônica, Tocantins-Araguaia, Atlântico Nordeste Ocidental, Parnaíba, Atlântico Nordeste Oriental, São Francisco, Atlântico Leste, Atlântico Sudeste, Atlântico Sul, Uruguai, Paraná e Paraguai.

A Região Hidrográfica Amazônica detém 73,6% dos recursos hídricos superficiais, seguida pela Região do Tocantins/Araguaia, com 7,6%, e pela do Paraná, com 6,4%. As menores disponibilidades hídricas superficiais ocorrem nas regiões hidrográficas do Parnaíba, do Atlântico Nordeste Oriental e do Atlântico Leste. A figura abaixo mostra as vazões específicas em cada região hidrográfica.

Figura 2 - Vazões Específicas nas Unidades Hidrográficas de Referência



Porém, como se observa no gráfico anterior, a vazão é irregular, em decorrência da extensão territorial, da diversidade de biomas e das variações sazonais nos regimes de chuvas, produzindo reflexos no ciclo hidrológico das diversas regiões, já que os períodos de estiagem e de cheia não são os mesmos em todas as regiões. Essa característica demonstra a complementaridade existente e favorece o ganho de sinergia ao se integrarem diversos sistemas hídricos, o que é explorado pelo sistema de produção e transmissão de energia elétrica do Brasil, o Sistema Interligado Nacional (SIN). Observa-se que, na maioria das regiões brasileiras, o grau de regularização das vazões assegurado pelos reservatórios corresponde a cerca de 60% da vazão média.

Gráfico 117 - Vazões de Retirada Para os Diferentes Usos nas Regiões Hidrográficas

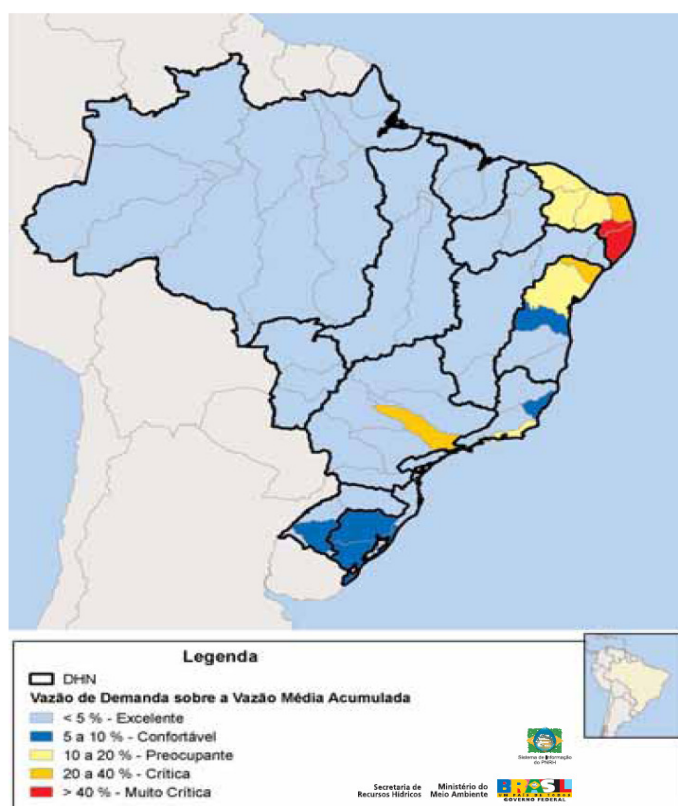
Fonte: ANA, 2005

A demanda por água no Brasil ultrapassa 1.600 m³/s, sendo que 53% deste total é efetivamente consumido e 47% retorna às bacias hidrográficas. No que diz respeito ao uso urbano, a vazão de retorno é de aproximadamente 44% do total, composto, em grande medida, por efluentes sanitários, que requerem tratamento antes de serem lançados nos canais receptores. O consumo sofre variação por bacia hidrográfica e por modalidade de uso, destacando-se a irrigação, que hoje é a atividade responsável pelas maiores vazões, em seis das regiões hidrográficas. As exceções são as regiões hidrográficas do Atlântico Nordeste Ocidental e do Paraguai, em que predomina o consumo animal.

Embora o Brasil possua expressivo potencial hídrico, as bacias localizadas em áreas que apresentam baixa disponibilidade e grande utilização dos recursos passam por situações de escassez hídrica. De acordo com o índice utilizado pela ONU para expressar a disponibilidade hídrica, o Brasil apresenta uma situação muito confortável (33.376 m³/hab/ano), sendo que apenas a Região do Atlântico Nordeste Oriental encontra-se em situação de escassez. Esse confronto entre as disponibilidades e as demandas revela que o Brasil é privilegiado em matéria de água, com a disponibilidade superando amplamente a demanda na maior parte do território. No entanto, em boa parte das Regiões Nordeste e parte do Sudeste a situação varia de preocupante para muito crítica. No entorno dos Estados de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará, a disponibilidade atinge apenas 1.145 m³/hab./ano. Esse valor corresponde a

menos da metade do volume de água estimado pela ONU ($2.500 \text{ m}^3/\text{hab./ano}$) como suficiente para a vida em comunidade nos ecossistemas aquáticos e para o exercício das atividades humanas, sociais e econômicas. Daí porque essas regiões têm sido priorizadas pelo governo federal, no que tange aos investimentos voltados à infraestrutura hídrica, previstos pelo PAC.

Figura 3 - Distribuição Espacial da Relação Entre a Vazão de Retirada e a Vazão Média Acumulada nas Regiões Hidrográficas



Fonte: Informações da ANA (2005), modificado e consolidado na base do PNRH por SRH/MMA (2005)

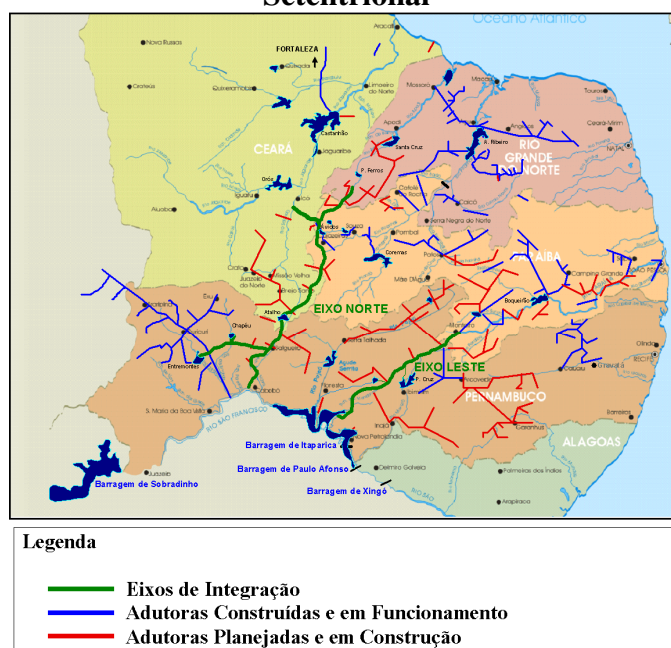
A Região Nordeste possui apenas 3% da disponibilidade de água, abriga 28% da população brasileira e apresenta internamente uma grande irregularidade na distribuição dos seus recursos hídricos, uma vez que o rio São Francisco representa 70% de toda a oferta regional. Diante desse quadro, o governo Lula retirou do papel o projeto, que teve origem no Império, de transposição das águas do Rio São Francisco, estruturado sob a forma do Projeto de Integração da Bacia do Rio São Francisco às Bacias do Nordeste Setentrional³¹⁴. Com obras estimadas em R\$

³¹⁴ As bacias hidrográficas beneficiadas são as seguintes: do rio Jaguaribe, no Ceará; do rio Piranhas-Açu, na Paraíba e Rio Grande do Norte; do rio Apodi, no Rio Grande do Norte; do rio Paraíba, na Paraíba; dos rios Moxotó, Terra Nova e Brígida, em Pernambuco, na bacia do rio São Francisco.

4,8 bilhões, o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (PISF) visa assegurar a oferta de água a cerca de 12 milhões de habitantes de pequenas, médias e grandes cidades da região semi-árida dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte.

A integração do rio São Francisco às bacias dos rios temporários do semi-árido nordestino será possível com a retirada contínua de 26,4 m³/s de água, o equivalente a 1,4% da vazão garantida pela barragem de Sobradinho (1.850 m³/s), no trecho do rio onde se dará a captação. Este montante hídrico será destinado ao consumo da população urbana de 390 municípios do Agreste e do Sertão dos quatro estados do Nordeste Setentrional. O Projeto prevê a construção de dois canais: o Eixo Norte, com 400km, levará água para os sertões de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte; e o Eixo Leste, com 200km, beneficiará parte do sertão e as regiões do agreste de Pernambuco e da Paraíba.

Figura 4 - Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional



Fonte: Ministério da Integração Nacional

Em conjunto com a transposição, o governo investiu na revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco. Com prazo de execução de 20 anos, a revitalização visa enfrentar os problemas do Velho Chico, em especial a recuperação do rio; o monitoramento da qualidade da água, o reflorestamento de nascentes, margens e áreas degradadas; e o controle de

processos erosivos para conservação da água e do solo. A revitalização está assegurada com recursos do PAC (2007-2010), da ordem de R\$ 1,3 bilhão. Até dezembro de 2009, 41% das obras do Eixo Leste e 24% das do Eixo Norte estavam concluídas.

O Brasil ainda precisa enfrentar o principal problema de qualidade de suas águas: o lançamento de esgotos domésticos nos diversos rios sem qualquer tratamento. Como vimos no capítulo sobre habitação e saneamento básico, ainda que tenha havido, nos últimos anos, uma expansão da rede, 44,8% dos municípios ainda não tinham coleta de esgoto por rede geral e apenas 28,5% deles tratavam seu esgoto, com acentuadas diferenças entre as regiões do país. Além disso, a mineração, os efluentes industriais, as cargas de natureza difusa decorrentes da drenagem de solos urbanos e agrícolas, e os resíduos sólidos são problemas verificados em escala nacional, que ocorrem em praticamente todas as regiões hidrográficas.

O governo federal retomou os investimentos nessa área. Entre 2003 e 2006, foram comprometidos cerca de R\$ 12,5 bilhões. No período de 2007 a 2010, o PAC prevê o aporte de R\$ 40 bilhões em saneamento, o que representa o maior investimento já realizado nessa área. Os recursos serão aplicados em esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e águas pluviais urbanas. Essas políticas visam assegurar o acesso à água de qualidade em quantidade satisfatória.

Ainda não se tem como medir com exatidão os impactos das mudanças climáticas na infraestrutura hídrica do Brasil. No final de 2009 e início de 2010, o volume de chuvas no Estado de São Paulo, por exemplo, foi um dos mais elevados nos 70 anos da série histórica. Esses eventos espalharam o caos em bairros e cidades inteiras, a exemplo do Jardim Pantanal, em São Paulo, e nos municípios vizinhos ao Sistema Cantareira. Entre dezembro e fevereiro, 73 pessoas morreram em decorrência das enchentes.

A despeito do grande volume de precipitação pluviométrica, o agravamento das enchentes em São Paulo, por exemplo, é consequência também de graves erros de gestão. Além da redução dos investimentos em obras contra as enchentes³¹⁵, os sucessivos governos do Estado de São Paulo não têm sido eficientes na administração dos recursos hídricos. Ademais, a privatização das empresas do setor e o desmonte administrativo verificado nos últimos anos têm contribuído para agravar essa situação³¹⁶.

³¹⁵ Em 2010, de acordo com dados do orçamento estadual, houve redução em 20% para as ações de combate às enchentes: de R\$ 252 milhões, em 2009, a verba caiu para R\$ 200 milhões. Orçamento do Estado também prevê menos investimentos em serviços e obras complementares da Bacia do Alto Tietê. O corte proposto para 2010 é de 61%.

³¹⁶ Em denúncia feita por membros do Comitê da Bacia do Alto Tietê, as barragens deveriam ter sido parcialmente esvaziadas antes do período chuvoso, de forma que pudessem absorver o excesso de água. Para o Comitê, isso não ocorreu devido à

Além disso, o governo federal destinou mais de R\$ 1,1 bilhão para investimentos em obras de prevenção de enchentes em municípios do Estado de São Paulo, para obras de drenagem urbana e manejo de águas pluviais no Estado, dos quais 70% foram destinados à Capital e Região Metropolitana. Estes recursos fazem parte do Programa Manejo de Águas Pluviais do PAC (PAC Drenagem), que compreende R\$ 4,7 bilhões de investimentos em todo o país. Além disso, foram editadas diversas medidas provisórias para dar socorro emergencial a municípios afetados pelas chuvas em São Paulo e Santa Catarina, entre outros estados.

A questão das águas não é, porém, assunto exclusivo dos governos. É tema que deve envolver toda a sociedade. As mudanças no clima estão alterando o ciclo hidrológico em muitos locais. Nesse contexto, é preciso proteger as águas superficiais, que atualmente estão bastante comprometidas pela poluição, assoreamento ou pela urbanização desordenada, como é o caso dos Rios Pinheiros e Tietê, em São Paulo. É preciso também proteger e racionalizar a extração de águas subterrâneas, em especial dos aquíferos localizados próximos aos grandes centros urbanos, como o Aquífero Guarani.

Enfim, é fundamental que no processo de consolidação de um Novo Desenvolvimentismo no país, nos próximos anos, seja incorporada de forma cada vez mais efetiva a dimensão da sustentabilidade, em especial na utilização de recursos naturais como a água e a biodiversidade. Trata-se de um desafio que deverá cada vez mais ganhar relevância no enfrentamento da questão social e que exigirá elevado grau de prioridade na definição e implementação das políticas públicas, envolvendo a atuação cooperativa de todas as esferas de governo e a participação da sociedade brasileira.

privatização do sistema que controla a vazão das barragens. Toda a água represada no Sistema do Alto Tietê é gerenciada por um consórcio e, quanto mais “cheias” as represas, mais interessante “comercialmente” se tornam para as empresas que formam o consórcio.

PARTE IV - POLÍTICA EXTERNA E NOVA INSERÇÃO INTERNACIONAL SOBERANA

Embora uma das características principais do Novo Desenvolvimentismo no Brasil seja a transformação do social em um dos eixos estruturantes do processo de crescimento e desenvolvimento, com a consequente dinamização do mercado interno de massa, conforme já demonstrado nos capítulos anteriores, o setor externo foi também de fundamental importância na criação das condições necessárias para a constituição de um novo modelo de desenvolvimento no Brasil.

Em primeiro lugar, a política externa e de comércio exterior diversificou enormemente nossas parcerias econômicas e comerciais, o que foi de fundamental importância para a superação da vulnerabilidade externa de nossa economia, principal fator de fragilização do país frente ao cenário internacional. Como demonstraremos neste capítulo, a baixa consistência estratégica da política externa praticada no período anterior ao governo Lula e as políticas internas de ajuste econômico se retroalimentavam em um círculo vicioso que enfraquecia a capacidade do Estado Nacional de formular e implementar diretrizes e ações destinadas à conformação de um novo ciclo de desenvolvimento e de um maior protagonismo internacional do Brasil.

É nosso entendimento que esse círculo vicioso foi quebrado, em primeira instância, pela política externa, que aumentou extraordinariamente os superávits comerciais, para além do crescimento do comércio mundial e do aumento dos preços das commodities, e, dessa forma, contribuiu decisivamente para a obtenção de uma verdadeira estabilidade macroeconômica no Brasil.

Mas a contribuição da política externa não se esgotou no campo econômico-comercial. Em segundo lugar, ela também foi fundamental para aumentar o protagonismo internacional do país e contribuir para tornar a ordem mundial mais permeável aos interesses dos países em desenvolvimento. Com efeito, a ênfase da nova política externa na cooperação Sul-Sul, na integração regional e no fortalecimento do Mercosul, na articulação dos países em desenvolvimento nas negociações da OMC e na transformação do antigo G-8 no G-20, entre outras diretrizes, foi decisiva para melhor projetar os interesses nacionais no plano externo,

abrindo um espaço anteriormente inexistente, bem como para tornar os interesses dos países emergentes, e de suas populações destituídas, mais visíveis e presentes nos foros mundiais.

Assim como o Novo Desenvolvimentismo do Brasil estruturou-se, no plano interno, na distribuição de renda, na eliminação da pobreza e na consequente dinamização do mercado interno de massa, no plano externo esse novo modelo de desenvolvimento refletiu-se na busca incessante de novos espaços para o país e na redução das assimetrias políticas, econômicas e comerciais entre as nações.

O pressuposto implícito é o de que o papel do Brasil no cenário mundial não apenas reflete o modelo de nação que se pretende construir internamente, mas também contribui para reforçá-lo e consolidá-lo, criando as condições propícias para a projeção soberana de nossos interesses no exterior. Nesse sentido, o Novo Desenvolvimentismo brasileiro, embora contenha elementos nacionalistas, em virtude de sua ênfase política na soberania nacional e na busca de autonomia, é decididamente mais internacionalista que o velho desenvolvimentismo, pois apoia a construção da nação na integração regional, em uma diversificação cada vez maior de parcerias comerciais e diplomáticas e na articulação dos interesses dos países emergentes nos foros globais.

Essa nova relação entre as políticas internas e a política externa e entre a ordem nacional e a ordem internacional fica evidenciada na análise que faremos a continuação.

1. Um Mundo Incerto e Fragmentado: Ordem Unipolar e Globalização Assimétrica

As profundas mudanças ocorridas na ordem mundial com o fim da Guerra Fria e o colapso do chamado “socialismo real” tiveram substanciais repercussões nas políticas externas que os países, especialmente os países em desenvolvimento, adotaram como respostas adaptativas ao novo cenário internacional.

A ordem bipolar anterior, centrada no equilíbrio de poder entre as duas superpotências, EUA e URSS, caracterizava-se por uma clara divisão geográfica das áreas de influência dos poderes imperiais, pela intensa disputa político-ideológica entre os sistemas econômicos e sociais associados aos dois polos existentes no cenário mundial e pela relativa inoperância das instituições multilaterais. Embora tensa, tal ordem geopolítica internacional era relativamente estável e previsível. Os conflitos estavam, em geral, claramente associados às disputas entre as superpotências para manter ou expandir as suas áreas de influência, em movimentos que, pelo equilíbrio de poder inerente, tendiam à contenção geográfica.

Ademais, o equilíbrio entre os dois polos de poder e a disputa político-ideológica presentes na ordem mundial permitiam, até certo ponto, o surgimento de experiências de busca de relativa independência, em relação aos ditames das superpotências. O Movimento dos Não-alinhados, por exemplo, nasceu dessa busca por um espaço geopolítico próprio para os países do chamado Terceiro Mundo.

Obviamente, nas áreas de influência das superpotências as tentativas de dissociação da esfera de poder hegemônica eram muito difíceis e complicadas. Na América Latina, área de influência histórica dos EUA desde a implantação da Doutrina Monroe, quaisquer desvios da Pax Americana resultavam, de modo geral, em tensionamentos e até mesmo em golpes de Estado.

Isso não impediu, porém, que o Brasil desenvolvesse, durante alguns períodos, políticas externas que buscavam afirmar os interesses nacionais de forma relativamente autônoma. Assim, nos breves e instáveis governos de Jânio Quadros e João Goulart, foi implantada a Política Externa Independente (PEI), que tentava definir um espaço geopolítico próprio para o Brasil. No regime militar, a clara associação ideológica a um dos polos da Guerra Fria também não impediu que fosse implementada a política externa do “pragmatismo responsável”, em uma tentativa de afirmar os interesses do Brasil, “potência em ascensão”, independentemente dos ditames e limites impostos pela ordem mundial bipolar. Mesmo no primeiro governo da transição democrática pós-ditadura, a política externa estava predominantemente a serviço do “desenvolvimento nacional” e da afirmação relativamente autônoma dos interesses do Brasil no cenário mundial.

O colapso dessa ordem mundial bipolar viria, no entanto, mudar esse quadro radicalmente.

Logo após a queda do Muro de Berlim, os ideólogos da nova ordem mundial unipolar vaticinaram um futuro promissor para o planeta. A superação das tensões inerentes à ordem bipolar e aos seus conflitos político-ideológicos permitiria a criação de uma nova ordem mundial caracterizada pela paz, pela distensão nas relações entre os países, pelo fortalecimento das instituições multilaterais e pela hegemonia incontestada da única superpotência, os EUA, que lideraria o mundo na busca da democracia e da prosperidade econômica para todos. Alguns teóricos, como Francis Fukuyama, chegaram até a decretar o “fim da história”, reproduzindo, com sinais ideológicos invertidos, os antigos vaticínios marxistas sobre a superação do processo histórico determinado pela luta de classes.

A construção de uma “governança global”, com a mediação das Nações Unidas e sob a tutela dos EUA, seria, assim, perfeitamente possível, e o velho sonho kantiano da “paz perpétua”³¹⁷ se tornaria realidade.

A geração dessa nova ordem política global seria complementada, no plano econômico, pela globalização, entendida como um processo irreversível e irresistível que tenderia a eliminar todas as fronteiras e barreiras econômicas e a conduzir o planeta, sob a égide do livre mercado, a uma era de prosperidade sem precedentes históricos.

A pré-condição para que os países pudessem ingressar nessa era de prosperidade econômica e harmonia política era a adesão a certas práticas recomendadas pelos cânones do neoliberalismo e expressas em documentos, tais como o do “Consenso de Washington”, a saber: redução do tamanho e das funções do Estado, abertura incondicional das economias, privatização de empresas públicas, redução substancial dos gastos públicos e rígido controle monetário e fiscal. Evidentemente, as promessas desse Brave New World³¹⁸ não se cumpriram.

A tensão bipolar e o “equilíbrio do medo” acabaram sendo substituídos por uma longa série de conflitos locais e regionais de natureza diversa (religiosa, étnica, formação de novas nacionalidades, disputas territoriais, etc.), que geraram uma ordem insegura, imprevisível e crescentemente atomizada. A África Subsaariana submergiu em inúmeras guerras civis, que resultaram na morte e no empobrecimento de milhões de pessoas. Ressurgiram, em pleno limiar do Terceiro Milênio, conflitos por limpeza étnica nos Bálcãs, recordando o pesadelo ocorrido na Segunda Guerra Mundial. Parte do Leste europeu, que fez uma transição desastrosa do socialismo real para um capitalismo selvagem, mergulhou em uma profunda crise econômica e social, que fez regredir até mesmo a expectativa de vida de seus habitantes. Os conflitos do Oriente Médio, apesar das seguidas tentativas de negociação e conciliação, tornaram-se mais agudos e violentos. Na América Latina, a crise da dívida externa e o desempenho econômico precário das décadas de 1980 e 1990 aumentaram as tensões sociais, étnicas e regionais em alguns países e acirraram conflitos preexistentes, como o da guerrilha colombiana. O surgimento de uma difusa porém extensa rede de terrorismo fundamentalista é, também, um sintoma de uma ordem internacional que ainda está muito distante da estabilidade e harmonia prometidas pela hegemonia “benigna” da potência única.

³¹⁷ Cf. KANT, Emanuel. *A Paz Perpétua*: um projeto filosófico. São Paulo: L&P, 2008.

³¹⁸ Referência ao livro *Admirável Mundo Novo*, de Aldous Huxley (Rio de Janeiro: Globo, 2001).

A promessa neokantiana da “governança global”, mediada pelas Nações Unidas, acabou resultando em uma ordem mundial crescentemente marcada pelo unilateralismo da única superpotência e pelo uso reiterado da força militar à revelia do sistema multilateral de segurança coletiva. Tal tendência, embora já tivesse se delineado ao longo do governo Clinton, que interveio nos Bálcãs sob o abrigo da OTAN, e não das Nações Unidas, consolidou-se e intensificou-se no governo Bush. Com efeito, a tragédia dos ataques de 11 de setembro de 2001 fortaleceu, no mundo político norte-americano, as posições dos “neocons”, teóricos conservadores ligados ao Partido Republicano, que advogavam o uso da força de forma unilateral e preventiva como única maneira de assegurar a “hegemonia da democracia” e a neutralização das ameaças prevalentes no cenário internacional, particularmente às referentes ao terrorismo.

Assim, o governo Bush interveio no Afeganistão e, ignorando o Conselho de Segurança da ONU, no Iraque, sob pretextos bastante frágeis, como o de que o governo iraquiano possuía armas de destruição em massa, o que jamais chegou a ser comprovado. Bush também se recusou a dialogar com governos vistos como hostis e desprezou inteiramente outros mecanismos políticos multilaterais de conciliação e moderação.

Os resultados foram o grande enfraquecimento das instituições multilaterais, particularmente das Nações Unidas, a perda da capacidade de promover alianças, o aumento da pressão sobre os países para se adaptarem às novas exigências da segurança mundial e a conformação de uma ordem internacional centrada no uso da força militar e na imposição da hegemonia da única superpotência. O sonho de Kant transformou-se no pesadelo de Clausewitz³¹⁹.

Mesmo para os EUA, essa política unilateralista resultou em relativo isolamento e na perda de legitimidade e de capacidade de articulação internacional. Ademais, as experiências de intervenção no Afeganistão e no Iraque vêm se mostrando bastante complicadas e, até o início de 2010, não haviam produzido as esperadas estabilização e pacificação daqueles países. O governo de Barack Obama está procurando reverter esse quadro de maneira célere, apostando novamente na construção de alianças, no diálogo (mesmo com lideranças antes consideradas hostis) e na articulação de interesses comuns por meio das instituições multilaterais.

No campo econômico, as expectativas otimistas geradas pela globalização também não renderam os frutos esperados. De fato, ao longo das décadas de 1980 e 1990, que

³¹⁹ Cf. CLAUSEWITZ, Carl von: *On War*. Princeton: Princeton University Press, 1984. Recorde-se que para Clausewitz, a guerra deveria ter função eminentemente defensiva.

Hobsbawn³²⁰ caracterizou como uma nova era de “decomposição, incertezas e crise”, o aumento do comércio mundial, a abertura das economias e a crescente “financeirização” do capital produziram resultados bastante assimétricos.

Muito embora a trajetória de crescimento da economia mundial ao longo desse período tenha sido em média positiva, apesar das grandes oscilações causadas por recorrentes crises na periferia do sistema, é preciso levar em consideração que o dinamismo econômico foi distribuído geograficamente de forma muito desigual, o que acabou por ampliar o fosso entre países ricos e pobres e aumentar as assimetrias da ordem geoeconômica internacional.

Na década de 1980, os países de mais alta renda tiveram aumento de seu PIB per capita de 2,5% ao ano, resultado bastante expressivo, se considerarmos que seu patamar já era bastante elevado. Em contraste, os países em desenvolvimento tiveram crescimento de seus PIBs per capita de apenas 0,6%. Considere-se, adicionalmente, que essa média encerra resultados bastante díspares por região geográfica. Assim, os países do Leste da Ásia, que incluem os “tigres asiáticos”, apresentaram crescimento de seu PIB per capita de 5,8%, um número extraordinário, ao passo que a região da América Latina e Caribe teve perda de 0,9% ao ano ao longo da década de 1980. A África Subsaariana e o Oriente Médio também apresentaram resultados negativos naquela década.

Para a década de 1990, os números não diferem muito. O crescimento dos países de alta renda continuou a superar o dos países em desenvolvimento, embora em proporção menor. Além disso, o dinamismo econômico destes países continuou a ser muito desigual, por região geográfica. Os países do Leste e do Sul da Ásia mantiveram suas altas taxas de crescimento, enquanto que as demais regiões continuaram a apresentar taxas muito baixas ou negativas de seu PIB per capita.

Observe-se que, no que tange especificamente ao desempenho do Brasil, o crescimento de seu PIB per capita ficou muito abaixo da média da América Latina, na década de 1990.

³²⁰ Cf. HOBBSAWN, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

Tabela 23 - Crescimento do PIB Real Per Capita

Discriminação	1980/1989	1990/1999
Total Mundial	1,3	1,1
Países de Alta Renda	2,5	1,8
OCDE	2,5	1,7
Estados Unidos	2,2	1,9
Japão	3,5	1,1
União Europeia	2,1	1,8
Países Fora da OCDE	3,5	4,1
Países em Desenvolvimento	0,6	1,5
Leste da Ásia e o Pacífico	5,8	6,3
Leste Europeu e Ásia Central	1,0	-1,8
América Latina e Caribe	-0,9	1,5
Oriente Médio e Norte da África	-1,6	1,1
Sul da Ásia	3,3	3,2
África Subsaariana	-1,2	-0,5

Fonte: Globalização e Mudanças na Configuração Espacial da Economia Mundial, Olímpio J. de Arroxelas Galvão.

Assim, a promessa da globalização inclusiva que levaria o mundo a uma era de prosperidade geral acabou gerando uma ordem geoeconômica crescentemente desigual e assimétrica. Na América Latina, por exemplo, a renda média per capita, que representava um terço do rendimento médio do Norte desenvolvido em finais dos anos 70, caiu, ao final dos anos 90, para menos de um quarto.

Obviamente, essa assimetria geoeconômica refletiu-se também em um aumento nas desigualdades sociais entre os países e em resultados díspares na luta pela superação da pobreza.

Dados provenientes de estudo promovido pela própria OMC³²¹ demonstram que, em boa parte das nações, a abertura comercial e econômica propiciada, em parte, pela Rodada Uruguai, que abriu indústria e serviços, mas manteve a proteção tarifária e não-tarifária da agricultura, não produziu resultados concretos a esse respeito. Na tabela a seguir, podemos encontrar dados que nos parecem significativos.

³²¹ Cf. DAVID, DanBen; NORDSTROM, Hakan; WINTERS, Alan. *Trade, income disparity and poverty*. Genebra: OMC, 2000.

Tabela 24 - População Vivendo com Menos de US\$ 2,00 Por Dia em Países em Desenvolvimento e nas Economias de Transição

Região	Número de Pessoas (em milhões)		Participação na População (%)	
	1987	1998	1987	1998
Leste da Ásia e Pacífico	1.052	892	67	49,1
Leste da Ásia e Pacífico Excluindo China	300	200	62,9	45
Sul da Ásia	911	1096	86,3	84
Europa Oriental e Ásia Central	16	93	3,6	19,9
América Latina e Caribe	148	183	35,5	36,4

Elaboração Própria

Nota-se que, no caso da América Latina e Caribe, bem como no caso da Europa Oriental e Ásia Central, houve incremento da pobreza, tanto em números absolutos como em percentuais sobre a população total. Embora o estudo não inclua a África Subsaariana, é claro que isso ocorreu também naquela região do planeta.

Esses dados negativos sobre o desempenho de nossa região ao longo da década de 1990 foram corroborados por relatório da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), intitulado “Década de Luzes e Sombras” e que analisa o desempenho socioeconômico da América Latina durante o período de 1990 a 2000.

Em relação ao crescimento da pobreza, o referido relatório assinala que, ao final da década de 1990 do século passado, a América Latina tinha 224 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza absoluta, o maior número até então observado.

Ademais, desse relatório constam também informações significativas sobre o mercado de trabalho. Com efeito, o relatório da Cepal demonstra que, entre 1990 e 1998, 69% dos novos empregos foram gerados pelo setor informal. A Cepal também assinala que os rendimentos reais médios ainda se situavam naquela época, de modo geral, em um patamar inferior ao de 1980.

Apesar desses resultados negativos, especialmente para algumas regiões do planeta, como a América Latina, por exemplo, é preciso considerar que a pressão sobre os países, especialmente os países em desenvolvimento, para aderirem à nova ordem política e econômica global tornou-se, ao longo da década de 1990, praticamente insustentável.

Essa pressão ideológica e política incidiu sobre os países da América Latina no contrapé da “crise da dívida externa”, a qual colocou em xeque o modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações e os conduziu a um ciclo perverso de endividamento externo, descontrole das contas públicas, estagnação e hiperinflação. Em consequência, as nações da região, assim como boa parte dos países do mundo, acabaram aderindo, em maior ou menor grau, aos cânones da globalização, supostamente simétrica e inclusiva, e da nova ordem política mundial, em tese harmônica e democrática.

2. A Reação Passiva à Nova Ordem Mundial: o Realismo Periférico e a “Autonomia Pela Integração”

O contraste entre o otimismo político-ideológico conservador prevalecente no cenário internacional com o surgimento da nova ordem internacional e a crise econômica crônica que se desenrolava em boa parte dos países em desenvolvimento, em especial na América Latina, levou a diagnósticos apressados sobre as perspectivas desses países, caso não tomassem medidas urgentes e radicais de “correção de rumos”.

Sob essa ótica, chegou-se à conclusão que esses países haviam feito escolhas erradas. Ao persistirem em modelos de desenvolvimento de caráter “autárquico”, essas nações teriam se condenado à estagnação e à inflação crônica. Era necessário, portanto, abandonar rapidamente as “políticas equivocadas do passado desenvolvimentista” e aderir às medidas recomendadas pelo Consenso de Washington, de forma a aceder à modernidade prometida pela globalização e a nova ordem mundial.

No plano das políticas internas, os países em desenvolvimento, incluindo os da América Latina, adotaram, em maior ou menor grau, as recomendações de cunho neoliberal que garantiriam, em tese, o acesso à nova onda de prosperidade internacional.

Obviamente, essas políticas refletiam uma nova visão do mundo e, acima de tudo, uma nova interpretação do Estado-Nação e de seu papel na ordem internacional. Criou-se uma ideologia da globalização e da nova ordem mundial que se delineava. Tal ideologia foi definida por Aldo Ferrer como “visão fundamentalista da globalização”. Segundo tal ideologia, os dilemas referentes ao desenvolvimento no mundo global teriam desaparecido devido a que:

“..... en la actualidad, las decisiones principales no las adoptan [conforme esta visão] las sociedades y sus estados sino los agentes transnacionales. El mensaje es, en consecuencia, contundente: lo único que actualmente puede hacerse es adoptar políticas amistosas para los mercados. Cuáles son estas políticas? Aquellas que son funcionales a los intereses dominantes. Ellas incluyen la apertura de la economía, la desregulación de los mercados reales y financieros, el achicamiento del Estado a las expresiones mínimas consistentes en la preservación de la seguridad y el orden jurídico, el equilibrio fiscal y la estabilidad de los precios” (FERRER, Aldo, 1997).

Assim, o pressuposto essencial era o de que não havia mais espaços políticos para escolhas ou alternativas aos ditames assinalados pelos mercados. Os desvios em relação às políticas consideradas amistosas para com os agentes privados seriam punidos pela estagnação, crescentes desequilíbrios financeiros e pela perda, talvez irreversível, do novo e dinâmico “trem da História”.

Essa mesma visão provocou, em geral, mudanças substantivas nas políticas externas desses países. Com efeito, não bastava mudar radicalmente as políticas internas, de acordo com as exigências impostas pela globalização, era também imprescindível implantar políticas externas que permitissem o ingresso das nações na nova ordem mundial. Especificamente na América Latina, a necessidade de superar a “Década Perdida” levou muitos países a questionarem como remontar a crise e se re-enquadrar na ordem mundial.

Chegou-se à conclusão que as políticas externas também haviam contribuído, tal como as “políticas internas equivocadas”, para a estagnação. No caso do Brasil, passou-se a questionar fortemente a política externa baseada no paradigma do Estado Desenvolvimentista. Historicamente, tal política se constituiu em um instrumento de afirmação do projeto nacional-desenvolvimentista no plano internacional, conforme afirma Amado Cervo.³²²

Sob a égide desse tipo de Estado (1930-1989), a política externa brasileira havia buscado, à exceção de alguns períodos, a afirmação autônoma do país mediante vigorosas negociações bilaterais, mantendo, no entanto, forte presença nos organismos multilaterais. A principal preocupação dessa política, ao longo dos anos 60 e 70, era a de colocar os temas do desenvolvimento, da transferência de tecnologia e da superação das desigualdades entre os países como assuntos centrais das relações internacionais. Ao mesmo tempo, auxiliado pela bipolaridade da Guerra Fria, o Brasil procurava ativamente novos espaços geopolíticos para gerar zonas de influência estratégicas próprias (como a África de língua portuguesa, por exemplo).

³²² Cf. CERVO, Amado L. *Paradigmas de política exterior do Brasil*. RBPI, ano 46, nº 2, 2003.

No entanto, esse paradigma foi considerado como “arcaico” em face do surgimento da nova ordem mundial. A superação da bipolaridade e a emergência de uma unipolaridade, em tese benigna, exigiam o re-enquadramento do Brasil e dos demais países no cenário mundial, com fundamento em um novo paradigma. Esse novo paradigma pode ser denominado o paradigma do “Estado Mínimo” (ou, em outras concepções, paradigma do ‘Estado “Normal”’³²³), isto é, aquele tipo de Estado, que ao contrário do Estado Desenvolvimentista, não intervém no domínio econômico, adotando as recomendações requeridas pela globalização, e não busca espaços próprios no cenário mundial, contentando-se em inserir-se, de forma predominantemente passiva, na nova ordem internacional.

Se não havia alternativas em relação às políticas internas que teriam de ser adotadas, também não havia alternativas de políticas externas viáveis que se desviassem dos requisitos necessários para a inserção dos países no cenário mundial globalizado.

Assim, a pretensão ao desenvolvimento relativamente autônomo e à busca de espaços próprios de influência e de protagonismo no cenário internacional foi, em graus variados, substituída pela concepção do “realismo periférico”. A idéia básica de tal concepção é a de que os países em desenvolvimento devem conformar-se em encontrar “nichos” no mercado mundial que assegurem o seu progresso e renunciar à superada agenda do desenvolvimento relativamente autônomo. Essa concepção é coerente com a ótica de que é o mercado que pode determinar, com precisão e acuidade, os setores de atividade nos quais as empresas e os países podem ser competitivos. Assim, caberia ao Estado apenas permitir que a “sinalização do mercado internacional” possa funcionar sem interferências, inclusive no que tange aos espaços que os países podem almejar na ordem mundial.

Na América Latina, o tipo ideal weberiano dessa experiência foi a Argentina de Carlos Menem, que se empenhou, como poucos países, no estabelecimento de “relações carnavais” com os EUA e na busca do Estado Mínimo e de sua “normalização” como Estado-Nação essencialmente periférico. Outros países da região também se empenharam nesses objetivos.

O Brasil, por seu peso regional maior e interesses mais complexos e diversificados, bem como em virtude da capacidade de resistência da oposição política da época e de sua sociedade civil, não adotou os cânones liberalizantes na dimensão verificada em outros países e

³²³ Cf. CERVO, Amado L. *Paradigmas de política exterior do Brasil*. RBPI, ano 46, nº 2, 2003.

não aderiu completamente ao paradigma do Estado Mínimo e ao “realismo periférico”. Contudo, houve também mudanças substanciais na política externa.

Já no início dos anos 90, a ênfase na dimensão multilateral de nossa política externa foi substituída por um novo investimento no eixo Norte-Sul dessa política e, mais especificamente, por um renovado e estratégico relevo da relação bilateral com os EUA, a única superpotência em relação à qual a nova ordem planetária orbitava.

Como consequência, a nossa política externa foi conduzida a:

a) Colocar a relação bilateral com os EUA como seu eixo estruturante básico. O relacionamento com a superpotência única deveria ser prioridade, já que o acesso exitoso à nova ordem mundial dependeria, obviamente, da adoção de ações e políticas consentâneas com os interesses dos EUA. A inserção multilateral adviria essencialmente das diretrizes surgidas nessa relação bilateral.

b) Dar prioridade à dimensão Norte-Sul de seu relacionamento exterior, em detrimento da dimensão Sul-Sul. O eixo vertical da política externa passaria a predominar sobre o seu eixo horizontal. Uma vez que a prosperidade adviria essencialmente da ampliação do comércio com os países desenvolvidos e da capacidade de atrair investimentos externos oriundos das nações detentoras de capital, era vital orientar a política externa em relação ao Norte industrializado.

c) Substituir a busca do que se convencionou chamar na época de “autonomia pela exclusão”, consequência do desenvolvimento relativamente autônomo ditado pelo paradigma do Estado Desenvolvimentista, pela busca da “autonomia pela integração”, isto é, pela inserção do país nos cânones emanados da nova ordem internacional.

d) Aderir às instituições e aos tratados que, em âmbito multilateral, regional ou bilateral, conformavam institucional e juridicamente a nova ordem mundial.

O resultado dessas diretrizes consistiu em uma série de medidas e ações bem características.

No plano do comércio exterior, houve a preocupação de fazer o país aderir celeremente às novas diretrizes do GATT³²⁴. Assim, o Brasil aderiu, após uma resistência inicial ao final dos anos 80, aos acordos firmados na Rodada Uruguai, que criaram a OMC, sem que houvesse o cuidado de se aferir, *a priori*, os resultados que esses atos internacionais ocasionariam

³²⁴ *General Agreement on Trade and Tariffs*, acordo precursor da OMC.

na geoeconomia internacional e na economia nacional. De qualquer forma, a ratificação dos acordos que criaram a OMC selou, embora de forma incompleta, o compromisso internacional do país com a agenda da abertura das economias.

Ainda no campo das relações econômicas internacionais, o Brasil assinou mais de uma dezena de acordos bilaterais de promoção e proteção recíproca de investimentos, os quais impunham, entre outras cláusulas, a ampla proteção jurídica de quaisquer tipos de investimentos externos, inclusive os referentes aos capitais especulativos, a livre remessa de lucros e dividendos para o exterior e a submissão de toda disputa jurídica entre Estado e investidores estrangeiros ao crivo de tribunais internacionais. Felizmente, as ameaças da internacionalização do regime jurídico dos investimentos estrangeiros e da limitação à capacidade do país de implementar políticas de desenvolvimento, que tais acordos acarretavam, foram repelidas pelo Congresso Nacional, o qual não aprovou tais diplomas.

O Brasil foi também compelido a adaptar a sua agenda externa a um conjunto de “novos temas” de interesse da superpotência única e de seus aliados no mundo desenvolvido. A questão da propriedade intelectual, incluída no Acordo TRIPS³²⁵ da OMC e de grande interesse dos países desenvolvidos, entrou com bastante força na nossa agenda externa e interna, e acabou por gerar um ambiente jurídico de proteção de patentes que ainda está longe de estimular a pesquisa nacional, como se defendeu na época. Os temas relacionados aos direitos humanos e ao meio ambiente também marcaram a nova agenda externa. Embora tais assuntos tenham relevância óbvia para todos os países, é preciso assinalar que, na época, o tratamento do primeiro tema estava (e ainda está) maculado pelos interesses políticos da superpotência no isolamento de nações “pouco amistosas”, enquanto que o tratamento do segundo tema estava marcado por um certo neomalthusianismo contrário aos interesses desenvolvimentistas dos países emergentes.

Outro grande tema que nos foi até certo ponto imposto e que teve enormes repercussões negativas na política de defesa, na indústria de armamentos e nas forças armadas foi o relativo à não-proliferação e ao desarmamento. Embora tenha sido também impulsionada pela bem-vinda distensão bilateral com a Argentina, a não-proliferação e o desarmamento nos foram também impingidos pelo interesse dos EUA em manter a América Latina como sua zona de influência estratégica direta. Assim, fomos compelidos a assinar o Tratado de Não-Proliferação

³²⁵ *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*. Esse acordo consubstanciou, na OMC, regras de proteção à propriedade intelectual, beneficiando, sobretudo, os interesses das grandes empresas farmacêuticas e de biotecnologia dos países desenvolvidos.

(TNP), mesmo após termos ratificado acordos bilaterais com a Argentina e regionais (Tratado de Tlatelolco), que nos impediam de desenvolver artefatos atômicos, e inscrito a proibição de atividades nucleares com fins militares em nossa própria Constituição. Além disso, aderimos “voluntariamente” ao regime de controle de tecnologia de mísseis (MTCR) e ratificamos uma série de convenções internacionais que tangeram às armas de destruição em massa.

Muito embora a renúncia às armas de destruição em massa, inclusive as nucleares, deva ser defendida com base em nossos próprios interesses de país pacífico e democrático e com fundamentação em princípios inscritos na Carta Magna brasileira, é necessário assinalar que a grande pressão dos EUA para o desarmamento da região, aliada à crise econômica crônica, acabou por comprometer também o reaparelhamento convencional das forças armadas brasileiras, levando-as a um progressivo sucateamento. Além disso, houve também a progressiva inviabilização da indústria bélica brasileira, que nos anos 70 e 80 havia se tornado bastante dinâmica. A política de defesa passou a ter prioridade muito baixa.

Constatou-se, da mesma forma, alguns “efeitos colaterais” de monta. A assinatura do famigerado Acordo de Alcântara, por exemplo, que continha bem mais do que salvaguardas tecnológicas para efeitos de lançamentos de satélites de origem norte-americana, por pouco não comprometeu o nosso projeto do Veículo Lançador de Satélites (VLS), que é vital para que possamos participar do volumoso e lucrativo mercado de construção e lançamento de satélites, em associação com países como a Ucrânia e a China. Não fosse a reação do Congresso Nacional, o programa espacial brasileiro teria sido colocado na órbita do programa espacial norte-americano. A complacência do governo brasileiro da época com a descabida exigência dos EUA de demitir o embaixador brasileiro José Maurício Bustani, que realizava um excelente trabalho à frente da OPAQ, foi outra demonstração de alinhamento das posições do Brasil aos interesses estratégicos da superpotência única³²⁶.

No plano regional, o Brasil não abandonou a sua “agenda sul-americana”, particularmente o projeto do Mercosul. Não obstante, esse bloco foi consideravelmente fragilizado, na segunda metade da década de 1990, pelas pressões para o alinhamento e a

³²⁶ À frente da Organização das Nações Unidas Para o Controle das Armas Químicas (OPAQ), o embaixador José Maurício Bustani procurou incorporar o Iraque àquela organização e exercer uma fiscalização isenta e séria sobre o desenvolvimento de armas químicas naquele país. No entanto, as ações consistentes e legítimas do Embaixador Bustani, que havia sido eleito e reeleito por unanimidade para o seu cargo na OPAQ, entraram em rota de colisão com os interesses dos EUA, que buscavam usar a desculpa frágil da suposta existência, em níveis elevados, de armas químicas no Iraque para legitimar uma intervenção militar naquele país, como de fato foi feito posteriormente. A chocante e truculenta demissão do embaixador Bustani contou com a vergonhosa omissão do governo brasileiro da época, que, a pedido dos EUA, se recusou a interceder para mantê-lo no cargo. Essa foi uma das páginas mais tristes da história recente da diplomacia brasileira.

integração ao Norte desenvolvido e pelo predomínio político-ideológico do paradigma do Estado Mínimo, particularmente na Argentina. Houve pressões claras para transformar o Mercosul em mera área de livre comércio, com o abandono da Tarifa Externa Comum (TEC) e da União Aduaneira, o que possibilitaria a adesão individual dos países integrantes do bloco a outras áreas de livre comércio compostas com nações desenvolvidas. Além disso, como detalharemos mais tarde, ocorreu também a perda do sentido estratégico inicial que levou à conformação do Mercosul.

No entanto, a ameaça maior ao bloco e à afirmação dos interesses brasileiros em seu entorno regional partiu da ALCA. Embora tenha sido apresentada à opinião pública como a construção de uma mera área de livre comércio continental, o projeto norte-americano da ALCA tinha escopo e ambições que iam muito além da simples abertura comercial. A negociação da ALCA envolvia temas que escapavam do arcabouço tradicional das áreas de livre comércio em sentido estrito, como compras governamentais, propriedade intelectual, investimentos e serviços, assuntos que merecem forte empenho da administração dos EUA.

No que se refere às **compras governamentais**, o objetivo último e fundamental era o de abrir esse importante setor econômico à concorrência internacional. Desse modo, grandes empresas, em especial norte-americanas, poderiam aqui participar de concorrências promovidas pelo setor público em seus diversos níveis (federal, estadual e municipal) para fornecer bens e serviços.

Em relação à **propriedade intelectual**, a finalidade do governo norte-americano, prevista explicitamente na *Trade Promotion Authority* (TPA), era a de tornar as legislações internas sobre o tema o mais próximas possível da lei de patentes dos EUA, a qual é bastante abrangente e rígida. Obviamente, isso tendia a comprometer a manutenção de um mínimo de flexibilidade na lei de propriedade intelectual, que é de grande relevância para a continuidade de ações de enorme alcance social, como os programas de combate à AIDS e de produção de genéricos, por exemplo, os quais necessitam da possibilidade de quebrar patentes para funcionar a contento.

No que tange aos **serviços**, o objetivo do governo dos EUA, também previsto explicitamente na TPA, era o de abrir ao máximo esse importante setor para os fornecedores norte-americanos, os quais são, é óbvio, muito competitivos. Tal abertura ameaçava o controle nacional sobre áreas de nítido sentido estratégico, como serviços financeiros e de meios de

comunicação de massa, por exemplo. Saliente-se que o controle público sobre boa parte do sistema financeiro foi de fundamental importância para que o Brasil pudesse fazer frente à grande crise econômico-financeira do final desta década.

O tema **investimentos**, por seu turno, representava o “coração” de uma futura “ALCA ambiciosa”. Tratava-se, nesse caso, de construir um MAI – o malogrado Acordo Multilateral de Investimentos – para o continente americano, a exemplo do que já tinha sido feito no âmbito do NAFTA. Um acordo desse tipo daria aos investidores estrangeiros vários privilégios, como o de exigir do país reparações financeiras, caso suas expectativas de lucro fossem diminuídas ou frustradas por ações governamentais, e o de poder acionar o Estado em tribunais internacionais, passando ao largo dos tribunais locais, na eventualidade de surgirem quaisquer conflitos relativos aos seus investimentos. Ameaçava-se, dessa forma, a prerrogativa do Estado brasileiro de definir políticas de investimentos, de gestão de recursos naturais, de meio ambiente, de defesa comercial, e de outras que condicionam nosso desenvolvimento econômico e social.

Além disso, a própria abertura comercial em si, dadas às profundas assimetrias existentes entre os EUA e os outros países, bem como o não-tratamento, no escopo jurídico da ALCA, das questões dos subsídios agrícolas e das regras antidumping, principais barreiras não-tarifárias aos nossos produtos, também tendiam a comprometer vastos setores da produção nacional.

Apesar dessas claras ameaças contidas no projeto norte-americano da ALCA ampliada, a atitude do governo brasileiro da época nas negociações foi titubeante e marcada por uma postura mais defensiva e protelatória do que ofensiva e assertiva. Na realidade, a resistência à ALCA foi predominantemente conduzida pela sociedade civil, setores produtivos nacionais e partidos políticos, com destaque para as agremiações políticas de esquerda.

Outro impacto negativo importante da política externa de baixa densidade, desenvolvida sob a égide do paradigma do Estado Mínimo, foi a falta de investimento adequado na estrutura de pessoal do Itamaraty, bem como na rede consular e de embaixadas. De forma semelhante ao que aconteceu também em muitas outras pastas, o Itamaraty sofreu um processo de fragilização financeira e administrativa. Os concursos públicos não foram realizados na escala necessária e o número de embaixadas e consulados reduziu-se, o que comprometeu a

representação adequada de nossos interesses no cenário externo, bem como a necessária assistência aos nossos cidadãos residentes no exterior.

As “mudanças de rumo” da política externa brasileira, que passou a enfatizar o eixo vertical (Norte-Sul), as relações bilaterais com a única superpotência, o tratamento dos “novos temas” e a assunção de compromissos, no plano internacional, em linha com o que recomendavam os cânones da nova ordem mundial e da globalização, foram realizadas no pressuposto de que o novo comportamento brasileiro, mais próximo ao de um Estado Mínimo ou “Normal”, acabaria recompensando o país com maior inserção no fluxo do comércio mundial, maior poder de atrair investimentos externos e protagonismo regional e internacional mais dinâmico e sólido, que poderia redundar até mesmo no ingresso no Conselho de Segurança da ONU.

Evidentemente, nada disso aconteceu.

No que tange à maior participação nos fluxos comerciais internacionais, o que se observou, de fato, foi o inverso: nosso peso específico no comércio mundial reduziu-se.

Tabela 25 - Evolução do Comércio Exterior Brasileiro -1981 a 1999

Período	P I B Brasil US\$ bi (A)	Exp. Brasil (FOB)			Exp. Mundial (FOB) US\$ bi (C)	Imp. Brasil (FOB)		Saldo Comercial US\$ bi FOB (B - D)
		US\$ bi (B)	Part.%			US\$ bi (D)	Part.% D/A	
			B/A	B/C				
1981	258,6	23,3	9,0	1,21	1.924,2	22,1	8,5	1,2
1982	271,3	20,2	7,4	1,14	1.765,5	19,4	7,2	0,8
1983	189,5	21,9	11,6	1,26	1.734,5	15,4	8,1	6,5
1984	189,7	27,0	14,2	1,47	1.840,6	13,9	7,3	13,1
1985	211,1	25,6	12,1	1,37	1.872,0	13,2	6,2	12,5
1986	257,8	22,3	8,7	1,09	2.046,4	14,0	5,4	8,3
1987	282,4	26,2	9,3	1,09	2.401,1	15,1	5,3	11,2
1988	305,7	33,8	11,1	1,23	2.742,0	14,6	4,8	19,2
1989	415,9	34,4	8,3	1,15	2.981,5	18,3	4,4	16,1
Média do Período	***	***	10,2	1,22	***	***	6,4	9,9
1990	469,3	31,4	6,7	0,93	3.395,3	20,7	4,4	10,8
1991	405,7	31,6	7,8	0,90	3.498,5	21,0	5,2	10,6
1992	387,3	35,8	9,2	0,97	3.708,0	20,6	5,3	15,2
1993	429,7	38,6	9,0	1,05	3.669,0	25,3	5,9	13,3
1994	543,1	43,5	8,0	1,04	4.179,0	33,1	6,1	10,5
Média do Período	***	***	8,1	0,98	***	***	5,4	12,1
1995	705,4	46,5	6,6	0,93	5.004,0	49,8	7,1	-3,3
1996	775,4	47,7	6,2	0,91	5.244,0	53,3	6,9	-5,6
1997	801,7	53,0	6,6	0,97	5.443,0	59,7	7,5	-6,8
1998	775,5	51,1	6,6	0,96	5.314,0	57,7	7,4	-6,6
1999*	556,5	48,0	8,6	0,87	5.494,0	49,2	8,8	-1,2
Média do Período	***	***	6,9	0,93	***	***	7,5	-4,7

Fonte: Exportações brasileiras: ALICE/SISCOMEX e CACEX; Importações brasileiras: ALICE/SISCOMEX e MF/SRF.

PIB em dólar, a preços correntes: até 1998 (Conjuntura Econômica-FGV); 1999: BACEN.

Exportação mundial: International Financial Statistics (FMI) e World Economic Outlook – April, 2000 (FMI).

(*) Exportação e importação brasileira de janeiro-setembro.

Elaboração: SECEX/DECEX.

Os dados da Tabela anterior permitem constatar que, na média do período da década de 1980, a participação das exportações sobre o PIB e sobre as exportações mundiais foram, respectivamente, de 10,2%, e 1,22%, ao passo que, no período de 1995 a 1999, justamente no auge do processo de liberalização econômica, os mesmos índices caem para 6,9% e 0,93%. Em contrapartida, as importações sobre o PIB subiram de 6,4%, na década de 1980, para 7,5%, no período da liberalização econômica. Quanto à evolução do saldo comercial, verifica-se que o Brasil passou de posição superavitária, desde o início da década de 1980, para uma situação de déficit crônico, a partir do governo do PSDB.

Em relação aos investimentos externos, eles estiveram muito concentrados em capitais especulativos, que se aproveitavam da sobrevalorização cambial e das altíssimas taxas de juros prevalecentes no período. No que tange especificamente aos investimentos diretos, o seu aumento esteve predominantemente vinculado à compra de empresas públicas, via privatização, ou de empresas privadas nacionais, limitando muito a expansão real da estrutura produtiva brasileira.

Mas o efeito maior da política externa vinculada, ao menos parcialmente, ao paradigma do Estado Mínimo foi a redução do protagonismo regional e internacional do país. De fato, a fragilidade econômica vigente no período, a baixa prioridade da política de defesa, a estagnação e os impasses do Mercosul, a inexistência de avanços concretos na integração sul-americana, o abandono parcial do eixo horizontal (Sul-Sul), o baixo investimento em parcerias estratégicas com países emergentes, a falta de enfrentamento das ameaças aos interesses do país, além do alinhamento aos ditames nova ordem mundial centrada na única superpotência, fizeram com que o Brasil perdesse a sua capacidade projetar os seus interesses no exterior.

Essa perda de consistência estratégica da política exterior retroalimentou a vulnerabilidade externa de nossa economia e as políticas internas que tendiam a limitar a capacidade do Estado Nacional de implementar um processo de desenvolvimento relativamente autônomo em face de um processo de globalização assimétrica, criando um círculo vicioso de fragilização político-diplomática e de aumento da dependência econômica.

Em outras palavras: a “autonomia pela integração” não produziu nem maior integração nem maior autonomia.

3. O Difícil Cenário Externo para o Brasil no Início do Governo Lula

Tendo em vista as mudanças políticas e econômicas ocorridas na ordem mundial e a falta de consistência estratégica da política externa brasileira, ao longo de quase toda a década de 1990, o cenário externo que se apresentava ao país, no início do governo Lula, era muito pouco promissor.

O unilateralismo estava em seu auge. O governo Bush impunha ao mundo, à margem das Nações Unidas, o engajamento na “guerra contra o terrorismo”. A pressão sobre todos os países para se adaptarem às novas exigências criadas pelos EUA havia se tornado elevada. Na

realidade, o “combate ao terrorismo” serviu como plataforma para que a superpotência única impusesse, com maior desenvoltura, a sua agenda no cenário mundial. Isso significava não apenas o enquadramento das nações nos novos mecanismos de segurança que estavam sendo gerados, mas também uma pressão maior para o alinhamento político-ideológico às diretrizes gerais emanadas dos EUA.

Além disso, a prioridade absoluta conferida pela administração Bush à luta mundial contra o terrorismo reduziu a prioridade, na política externa dos EUA e de seus aliados, de outros temas, como os relativos às negociações da Rodada de Doha da OMC, à busca da sustentabilidade ambiental, à redução da pobreza, à diminuição das assimetrias entre as nações, à conformação de uma geoeconomia mais equilibrada, à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, etc, todos eles de grande interesse para o Brasil.

Obviamente, o unilateralismo teve o grande efeito negativo de enfraquecer o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas e as instituições multilaterais, de forma geral, que só eram usadas na medida em que podiam ser funcionais aos objetivos definidos unilateralmente. Como a política externa brasileira havia historicamente apoiado o fortalecimento dessas instituições, a hegemonia da política unilateralista representou um duro golpe aos interesses do país.

Outro efeito do unilateralismo centrado na obtenção de segurança pelo uso da força militar foi a ênfase quase que exclusiva, na política externa dos EUA, das questões atinentes ao Oriente Médio. Outras regiões, a América do Sul em particular, passaram a ter prioridade muito baixa. Na América Latina, as preocupações norte-americanas continuaram a ser o México, a Colômbia e Cuba. O Brasil não recebeu dos EUA a atenção que seu peso regional naturalmente demandava. Assim, os esforços desenvolvidos pela busca da “autonomia pela integração” não foram sequer recompensados por uma relação bilateral com os EUA mais dinâmica e produtiva. No entanto, como veremos mais tarde, essa relativa estagnação na relação bilateral Brasil/EUA foi revertida ao longo do governo Lula.

No Mercosul, a gravíssima crise econômica na Argentina, nosso principal parceiro, levou o bloco a uma crise sem precedentes, que ameaçava até mesmo a sua continuidade. No que tange à ALCA, o Brasil não havia conseguido nenhum avanço para produzir acordos que conduzissem a fluxos comerciais e de investimentos mais simétricos e benéficos aos seus interesses.

No plano econômico-comercial, a conformação de uma ordem mundial geoeconômica menos assimétrica ainda se mantinha como um sonho distante. Apesar dos avanços verificados em alguns países, notadamente China e Índia, o Brasil e a maior parte das nações da América Latina continuavam a ser excluídos dos benefícios da globalização e ainda passavam por sérias crises financeiras que, em alguns casos, como os da Bolívia, Equador, Argentina e Venezuela, chegaram ao ponto de ruptura da ordem político-institucional. O nosso entorno regional estava gravemente conturbado e desagregado.

Por conseguinte, a fragilidade do Brasil, à época do início do governo Lula, não estava relacionada apenas às políticas internas que haviam sido adotadas para fazer os ajustes econômicos de cunho liberal, mas também a uma ordem mundial crescentemente assimétrica e unilateral e à política exterior que não havia apresentado respostas efetivas aos desafios postos pela globalização.

A baixa consistência estratégica da política externa praticada no período anterior ao governo Lula e as políticas internas de ajuste econômico se retroalimentavam, como já afirmamos, em um círculo vicioso que enfraquecia a capacidade do Estado Nacional de formular e implementar diretrizes e ações destinadas à conformação de um novo ciclo de desenvolvimento e de um maior protagonismo internacional do Brasil.

4. A Nova Política Externa e a Emergência do Brasil no Cenário Mundial

A ruptura do mencionado círculo vicioso deu-se, ao menos em um primeiro momento, pela via de uma nova política externa.

De fato, a política externa brasileira implementada no governo Lula, procurou, desde o início, recuperar o histórico sentido estratégico de promoção do desenvolvimento nacional sustentado e de elevação do protagonismo do Brasil no cenário mundial. Embora ligada aos objetivos históricos embutidos no paradigma do Estado Desenvolvimentista, essa política desenvolve-se hoje sob a égide de um Estado que promove o que chamamos de um Novo Desenvolvimentismo.

Nesse novo quadro, o país não retrocede à proteção econômica típica da era da substituição de importações, mas, ao contrário do que acontecia no período em que vigia o paradigma do Estado Mínimo, procura inserir-se de forma mais dinâmica, planejada e consistente

na globalização econômica e na ordem política mundial, a partir da identificação precisa e ampla dos interesses e das potencialidades nacionais. Não há mais a precipitação ingênua na adesão célere e incondicional à globalização e à nova ordem mundial, antes motivada por ideologias já superadas ou por pressões de outros países.

Assim, houve forte mudança de inflexão da nossa política exterior, a qual passou a apresentar as seguintes características básicas:

a) A promoção do desenvolvimento nacional relativamente autônomo, agora matizada pela forma de atuação do Estado do Novo Desenvolvimentismo, passa a ter de novo centralidade na condução da política exterior.

b) A superação da vulnerabilidade externa da economia se torna prioridade absoluta e o país, como no passado, busca ativamente obter vultosos superávits comerciais.

c) O comércio exterior que, no quadro do ajuste externo, havia se convertido em uma variável dependente da política de combate à inflação e de estabilidade monetária, voltou a ser colocado a serviço do estímulo à produção interna e à geração de empregos e divisas.

d) O objetivo da “governança global”, de matriz nitidamente idealista e neokantiana, é substituído pelo objetivo mais realista da promoção de uma ordem mundial multipolar, que crie maiores oportunidades para os países emergentes e supere os estrangulamentos do unilateralismo.

e) O eixo horizontal (Sul-Sul) passa a ter prioridade, sem que se abandonem as relações do eixo vertical (Norte-Sul). Na realidade, esses dois eixos são conduzidos articuladamente, evitando-se antigos pseudo-dilemas.

f) A matriz multilateralista da política externa não é abandonada, mas passa a ser matizada por um forte regionalismo e por um ativo bilateralismo.

g) Ao princípio da “não-intervenção” é agregado o princípio da “não-indiferença”, o qual pavimenta uma participação mais ativa do Brasil em questões mundiais, especialmente hemisféricas, como nos exemplos da missão da ONU no Haiti e da defesa da democracia em Honduras.

h) As relações com os EUA, após a grande frustração dos anos 90, são colocadas em um patamar mais realista e menos “ideologizado”, sendo conduzidas em base pragmática, calcada na negociação soberana de interesses concretos.

i) Há renovada ênfase no Mercosul, inclusive com a recuperação de seu sentido estratégico, e na integração da América do Sul.

j) A “autonomia pela integração” é substituída pelo que se denominou de “autonomia pela diversificação”³²⁷, isto é, pela busca ativa de novas parcerias e espaços econômico-comerciais e político-diplomáticos.

k) Contrastando vivamente com o governo anterior e de forma consentânea com a busca de um maior protagonismo para o Brasil, a estrutura do Itamaraty foi consideravelmente fortalecida. Ampliaram-se significativamente as vagas para os concursos públicos de diplomatas, estabeleceram-se regras mais transparentes e consistentes para as promoções, foram melhorados os rendimentos em todos os escalões e, ainda mais importante, robusteceu-se substancialmente a nossa rede consular e de embaixadas. Observe-se, ademais, que, embora no início do governo Lula ainda houvesse, em escala muito reduzida, embaixadores fora do quadro de carreira do Itamaraty, essa antiga prática foi totalmente abolida pela atual administração. Hoje, todos os chefes de missão diplomática são embaixadores de carreira.

Coerentemente com tais características gerais, a nova política externa do Brasil dedicou-se ativamente a:

- Recuperar e consolidar o Mercosul, projeto de nítido e vital sentido estratégico para o Brasil.
- Integrar econômica, política e fisicamente a América do Sul, de modo a lançar as bases da União das Nações da América do Sul (UNASUL) e criar um entorno mais próspero e justo que embase a melhor representação dos interesses das nações da região, inclusive os brasileiros, no cenário mundial.
- Preservar os espaços para a implantação de política de desenvolvimento nas negociações hemisféricas, através da renegociação dos parâmetros da proposta de criação da Área de Livre Comércio das Américas - ALCA.
- Criar e consolidar novos espaços comerciais e político-diplomáticos, mediante a criação ou o fortalecimento de parcerias estratégicas.
- Reaproximar o Brasil à África e ao Oriente Médio.
- Introduzir e consolidar temas sociais na agenda internacional.
- Ter protagonismo propositivo nas discussões internacionais relativas ao meio ambiente

³²⁷ Cf. VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. *A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 2, nº 2, jul./dez. 2007.

- Mudar a correlação de forças nas negociações comerciais multilaterais, de forma a corrigir as assimetrias do comércio mundial, contribuir para criar nova geografia econômica internacional e catalisar a cooperação Sul-Sul.

- Articular os interesses dos países emergentes em diversos foros e instâncias internacionais (BRICS, FORO IBAS, G-20, etc.), com o objetivo de configurar ordem mundial mais justa e efetivamente multilateral.

- Contribuir para reformar instituições multilaterais de relevo, como o FMI, o Banco Mundial e o Conselho de Segurança da ONU, de modo a torná-las mais permeáveis aos interesses do Brasil e dos países em desenvolvimento e mais adequadas aos desafios impostos pela ordem internacional, especialmente no cenário pós-crise.

- Melhorar a imprescindível assistência às comunidades brasileiras no exterior.

Evidentemente, não cabe aqui fazer uma análise de todas as ações e diretrizes da política externa do governo Lula. Por isso, nos limitaremos a descrever sumariamente, a seguir, apenas algumas linhas de ação que nos parecem as mais significativas e distintivas dessa nova política externa.

Recuperação e Consolidação do Mercosul

Quando o presidente Lula assumiu o governo, o Mercosul estava à beira da ruptura. Com efeito, a gravíssima crise econômico-política da Argentina, nosso principal parceiro, somada à política externa brasileira que não privilegiava efetivamente a consolidação daquele bloco econômico, criava perspectivas sombrias para o futuro do Mercado Comum do Sul.

Na realidade, o Mercosul havia perdido, há bastante tempo, a sua dimensão estratégica inicial. Os acordos Alfonsín-Sarney, precursores do Mercosul, visavam dar a Argentina e Brasil condições de enfrentar juntos os problemas criados pela crise da dívida, do aumento da vulnerabilidade externa e da recessão com inflação. Os dois países pretendiam fortalecer sua posição ante um cenário internacional mais competitivo e hostil, mediante a ativação de complementaridades econômicas. Ao mesmo tempo, procuravam estabelecer políticas de desenvolvimento harmônicas com ênfase nas variáveis endógenas do crescimento econômico. Por essa razão, buscava-se, sobretudo, a integração industrial dos setores líderes, especialmente o de bens de capital.

No entanto, essa estratégia inicial do processo de integração entre Brasil e Argentina, radicalmente distinta da recomendada pelo Consenso de Washington, foi abandonada pelo governo Collor já na época da celebração do Tratado de Assunção, que criou formalmente o Mercosul. De fato, a hegemonia ideológica do paradigma neoliberal na região teve como consequência principal uma ênfase excessiva na liberalização comercial, com prejuízos claros para outras dimensões do processo de integração, no âmbito do Mercosul.

Aspectos importantíssimos para uma integração verdadeiramente exitosa, como a coordenação de políticas macroeconômicas, a implementação de políticas de desenvolvimento e industriais simétricas e a redução da vulnerabilidade externa das economias, foram praticamente abandonados em favor da abertura sem planejamento e das “políticas amistosas para os mercados”. Também a dimensão social do processo de integração, que incluía a livre circulação dos trabalhadores e a harmonização da legislação trabalhista, foi relegada a um muito distante segundo plano.

Em contraste, o governo Lula vem, desde o seu começo, ajudando a implementar um Programa de Trabalho do Mercosul que recupera o seu sentido estratégico inicial e coloca ênfase nos aspectos políticos e sociais do processo de integração.

Esse Plano de Trabalho, que vem tendo êxito na recuperação e consolidação do Mercosul, está baseado nos seguintes eixos principais:

- Ampliar as dimensões política e social do bloco;
- Completar a União Aduaneira, hoje ainda afetada pelas listas de exceções e pela dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC);
- Desenvolver as bases para a criação de um verdadeiro mercado comum, contemplando, inclusive, a dimensão da livre circulação de trabalhadores;
- Implantar nova agenda em torno do desenvolvimento tecnológico e da integração das cadeias produtivas, recuperando os objetivos dos Acordos Alfonsín-Sarney.

No campo do fortalecimento da União Aduaneira e da ampliação do comércio intrabloco, deve-se colocar ênfase na criação da Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral Brasil-Argentina, instância decisiva para encaminhar soluções rápidas que afetam o comércio bilateral dos dois principais sócios do Mercosul. Ademais, a criação de mecanismos de salvaguardas automáticas para a proteção dos setores produtivos que porventura venham a ser afetados por fluxos comerciais assimétricos foi de fundamental importância para mitigar, ao

menos durante algum tempo, as tensões entre o Brasil e a Argentina, principal fator desagregador do bloco. Agregue-se que, no governo anterior, essas questões jamais foram enfrentadas a sério, o que contribuiu decisivamente para a fragilização do Mercosul.

Outro ponto importantíssimo para equacionar de forma adequada as assimetrias do fluxo comercial foi a criação do Tribunal Permanente de Revisão, fruto da regulamentação do Protocolo de Olivos sobre Solução de Controvérsias, o qual tem papel fundamental no aperfeiçoamento do sistema de resolução de embates comerciais no Mercosul.

Ainda no âmbito da consolidação da União Aduaneira, é necessário mencionar a negociação do Protocolo de Compras Governamentais, que abre o mercado gerado pela demanda do setor público para os parceiros do bloco, a conclusão da IV Rodada Negociadora do comércio de serviços, que avançou na abertura desse mercado no âmbito intrabloco.

Não obstante esses esforços, é preciso reconhecer que ainda há frustração quanto à consecução de algumas metas, particularmente à referente à dupla cobrança da TEC, cuja eliminação ainda enfrenta resistências no Paraguai, país que, por sua condição mediterrânea, necessitaria receber as devidas compensações para não cobrar tarifas de importação. As negociações, no entanto, continuavam em ritmo acelerado em 2010. Outros aspectos que ainda preocupam dizem respeito às listas de exceções à TEC e aos setores que recebem tratamento diferenciado, como o automobilístico e o sucroalcooleiro. Sem dúvida, a consolidação da TEC e da União Aduaneira é um desafio que o Mercosul necessita vencer com determinação e celeridade.

No tocante à dimensão social do Mercosul, o Brasil tem atuado decisivamente para a entrada em vigor de normas que trazem benefícios diretos aos cidadãos, como o Acordo de Residência de Nacionais, que permitirá que qualquer brasileiro possa fixar residência nos países do Mercosul, ainda quando não tenha emprego prévio assegurado, e os acordos relativos à regularização imigratória. O Brasil defende, além disso, a pronta entrada em vigor do Acordo sobre Previdência Social do Mercosul, que estende os benefícios previdenciários aos cidadãos dos Estados Partes, aumentando a solidariedade regional. Houve também avanços importantes que tangem à criação de um estatuto jurídico próprio para as áreas de fronteira, que se constituem em uma espécie de vanguarda geográfica da integração. A partir de 2006, deu-se início às Cúpulas Sociais do Mercosul, que reúnem representantes da sociedade civil de todos os Estados Partes, para discutir as questões sociais que afetam o processo de integração.

No campo político-institucional, a criação do Parlamento do Mercosul deu maior transparência e legitimidade ao processo de integração, ao permitir que os Poderes Legislativos dos Estados Partes possam ter maior influência no processo decisório do Mercosul. O Parlamento do Mercosul é fundamental para resgatar o que se convencionou chamar de “déficit democrático” do bloco. Esse jovem legislativo regional vem elaborando propostas relativas ao enfrentamento conjunto da crise, ao reconhecimento de títulos e diplomas, à livre circulação de trabalhadores, à harmonização da legislação trabalhista e previdenciária, bem como a outros temas substanciais. O Parlamento já é também um relevante órgão mediador de conflitos bilaterais, como o relativo à Itaipu.

Atualmente (2010), o Parlamento do Mercosul é composto, à exceção da bancada do Paraguai, já eleita pelo voto direto, por parlamentares designados a partir de seus legislativos nacionais. No entanto, o Protocolo Constitutivo do Parlamento prevê que “os Parlamentares serão eleitos pelos cidadãos dos respectivos Estados Partes, por meio de sufrágio direto, universal e secreto”. Ademais, esse Protocolo estipula também que as vagas para cada país serão proporcionais à população, já que o Parlamento do Mercosul não representa Estados, mas cidadãos.

A futura implementação das regras dessa “representação cidadã”, pelas quais os países serão representados no Parlamento do Mercosul de forma proporcionalmente atenuada à sua população, permitirá a realização de eleições diretas para esse legislativo regional, a exemplo do que sucede com o Parlamento Europeu. Considere-se, a esse respeito, que o Parlamento do Mercosul já celebrou um acordo político para a implantação da representação cidadã. Em um primeiro período, entre 2010 e 2014, o Brasil elegeria 37 parlamentares para a sua representação, a Argentina 23, e o Paraguai e o Uruguai 18. Depois dessa etapa, o Brasil teria, a partir das eleições de 2014, 75 cadeiras e a Argentina 43. Paraguai e Uruguai continuariam com suas 18 cadeiras. Na realidade, o Brasil e a Argentina propuseram voluntariamente um número menor de cadeiras até 2014, em atendimento à austeridade que a crise internacional demanda e ao fato de que o Parlamento ainda está em fase de transição para sua consolidação.

Observe-se que o Conselho do Mercado Comum já aprovou as regras da representação cidadã. Com isso, será dado um passo importantíssimo para a criação de uma cidadania do Mercosul, já que os legisladores do bloco representarão cidadãos comuns e não os interesses dos Estados Partes.

Ainda no plano dos avanços políticos e institucionais, deve-se destacar também a criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem). Tal fundo, composto por contribuições anuais não-reembolsáveis de US\$ 100 milhões, introduz no Mercado Comum do Sul mecanismo financeiro de correção de assimetrias de nível de desenvolvimento econômico e social semelhante aos existentes na União Europeia, os quais contribuíram exitosamente para que o processo de integração europeu se fizesse de modo mais expedito e harmônico.

Assim como na União Europeia, o Focem financia programas e planos destinados a proteger os estratos sociais mais pobres e a melhorar a infraestrutura necessária à integração do Mercosul. Seguindo a lógica operativa dos fundos europeus, ao Brasil, que detém a maior economia, caberá obviamente contribuir com a maior cota: 70% do total. A Argentina participa com 27%, o Uruguai com 2%, e o Paraguai com apenas 1%. Já na distribuição dos recursos, inverte-se a lógica. Dessa forma, os maiores beneficiados com os recursos são o Paraguai, o país mais pobre do bloco, com 48%, e o Uruguai, com 32%. O Brasil e a Argentina, as nações mais desenvolvidas do Mercosul, recebem 10%, cada uma.

Outro avanço institucional de peso refere-se à decisão de se criar um Tribunal de Justiça do Mercosul, o qual teria a prerrogativa de emitir sentenças vinculantes para os Estados Partes. Dessa forma, haverá mais segurança jurídica quanto ao cumprimento das normas do mercado comum.

No campo específico das instituições do bloco ligadas à sua dimensão social, é conveniente colocar em relevo a criação da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais (CCMAS), que tem a incumbência de coordenar ações sociais conjuntas a partir de experiências nacionais, e do Instituto Social do Mercosul (ISM), o qual tem a função de subsidiar a formulação de políticas sociais comuns.

Tais avanços, ainda que parciais e incompletos, tendem a consolidar o processo de integração. Muito embora o Mercosul não desperte entusiasmo naqueles que ainda acreditam na necessidade de se enfatizar somente a integração com as nações mais desenvolvidas, deve-se assinalar que é crescente a importância do bloco para o Brasil e os demais Estados Partes. Desde a sua criação, as exportações intrabloco multiplicaram-se por 8,5, tendo passado de apenas US\$ 4 bilhões, em 1991, para aproximadamente 33,5 US\$ bilhões, em 2007. Já as exportações do Mercosul para o mundo praticamente quintuplicaram no mesmo período, pois aumentaram de

US\$ 46 bilhões para US\$ 222 bilhões. Se incluirmos os Estados Associados, o Mercosul foi responsável, em 2008, por 19,6% das exportações brasileiras, ao passo que os EUA responderam, no mesmo ano, por 14%. Para a Argentina, a importância do Mercosul é ainda maior. Somente o Brasil absorveu, em 2007, 19,1% das exportações daquele país, ao passo que os EUA responderam por 7,6%. Obviamente, essa robusta corrente comercial regional representa importante linha de defesa dos Estados Partes, em uma crise que tende a afetar mais profundamente as economias centrais e no cenário pós-crise.

A esse respeito, é conveniente constatar também que a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que inclui o Mercosul, foi, em 2009, o destino de cerca de 20% dos produtos brasileiros exportados, ao passo que para os EUA foram apenas cerca de 10% de nossas exportações. Em outras palavras, a integração regional gera, ao final da primeira década do terceiro milênio, uma demanda duas vezes maior por nossos produtos do que a maior economia do planeta. Considere-se, ademais, que a ALADI absorve ao redor de 42% de nossas exportações de produtos manufaturados, que são os que têm maior valor agregado.

No que tange aos investimentos, deve-se observar que, nos últimos anos, houve aumento considerável de investimentos diretos intrarregionais, seja por meio de empresas privadas, seja através dos fluxos gerados por mecanismos governamentais, como o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR). As empresas brasileiras, por exemplo, investiram mais de US\$ 7 bilhões, entre 2004 e 2007, na Argentina. Há também significativos e crescentes investimentos brasileiros na Venezuela, Chile Uruguai e Paraguai.

Com o novo contexto da geoeconomia mundial e regional, no qual os países em desenvolvimento tendem a manter um maior dinamismo econômico médio no pós-crise, o processo de integração do Mercosul provavelmente se constituirá em parte fundamental da solução para o presente cenário de crise internacional, apesar das medidas protecionistas e dos contenciosos comerciais intensificados pela crise. Para tanto, o devido equacionamento dos embates comerciais com a Argentina, país que procura reerguer a sua indústria após a débâcle provocada por suas políticas neoliberais extremas, é de vital importância.

Apesar desses claros avanços recentes do Mercosul e da integração regional, ressurgiram com força, durante as eleições presidenciais de 2010, as velhas teses relativas à necessidade de se “flexibilizar” o Mercado Comum do Sul – na realidade, reduzi-lo na prática a

uma mera área de livre comércio – , com o intuito de permitir uma maior inserção do Brasil no comércio mundial.

Ora, o Mercado Comum do Sul, claramente inspirado na experiência da União Europeia, foi concebido, desde o início, para ser um mercado comum, o que implica, necessariamente, a constituição da união aduaneira, mediante a criação da Tarifa Externa Comum (TEC). Por isso mesmo, o Tratado de Assunção define, logo no seu artigo 1º, que o estabelecimento da TEC e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados são dimensões essenciais e constitutivas do processo de integração. Sobre tal base, estão assentados outros vetores importantes desse processo, como a livre circulação de pessoas, a harmonização das legislações e a constituição de instituições supranacionais. Como lembramos, o Mercosul já tem em funcionamento instituições típicas de um mercado comum, como o FOCEM, destinado a financiar projetos de desenvolvimento nas regiões pobres, e o Parlamento do Mercosul, que conta com alguns parlamentares eleitos em pleito direto e elabora projetos e anteprojetos de normas. Já está em estudo a constituição de um Tribunal de Justiça e a livre circulação de pessoas avança, embora ainda de forma tímida.

Evidentemente, os “mercocéticos” têm todo o direito de defender a ideia de que o Mercosul deva ser apenas uma área de livre comércio. Mas é preciso que fique claro que, nesse caso, o Mercosul deixará de ser Mercosul. Será a “Área de Livre Comércio do Sul (Alcasul)”. O Tratado de Assunção terá de ser renegociado e todas as instituições, acordos, protocolos e processos construídos até agora terão de ser revistos. Áreas de livre comércio, além de ter de prescindir da TEC e das negociações conjuntas, também têm de renunciar às instituições supranacionais e à livre circulação de pessoas. Essa seria uma “flexibilização” sem volta.

É necessário que fiquem claros também quais os motivos que recomendariam a redução do Mercosul a uma mera área de livre comércio. O principal argumento utilizado até agora é o de que o Mercosul é um obstáculo que impede o Brasil de alcançar vãos mais altos no comércio exterior, por exigir negociações conjuntas com terceiros Estados. Tal afirmação não se sustenta nos fatos.

Os adeptos da Alcasul também parecem desconhecer que o Mercosul se expandiu bastante em seu entorno regional, como demonstraremos a seguir. Hoje em dia, quase todos os países da América do Sul participam da área de livre comércio do Mercosul, as únicas exceções são o Suriname e a Guiana. E a Venezuela só não conseguiu ainda a sua adesão como membro

pleno devido às resistências de grupos políticos anti-Chavez, que confundem governos com Estados.

Graças a essa grande expansão, a ALADI absorve, como já assinalado, cerca de 42% de nossas exportações de manufaturados, o que beneficia principalmente São Paulo, um estado muito industrializado. Observe-se que as exportações brasileiras para o Mercosul são, em 92%, de bens industrializados. São Paulo obteve, em 2009, ao redor de US\$ 4 bilhões de superávit com o Mercosul.

Se o Mercosul fosse um obstáculo, como argumentam os adeptos da Alcasul, as exportações brasileiras não teriam crescido, nos últimos anos, 55% acima da média mundial. Ao contrário do que dizem os adeptos da Alcasul, esse crescimento não se deveu apenas ao aumento dos preços das commodities, já que nos primeiros quatro anos do governo Lula, o volume físico das exportações cresceu mais de 50%, um aumento recorde.

Na realidade, são dois os grandes fatores que dificultam que o Brasil tenha uma participação ainda maior no comércio mundial. O primeiro tange ao protecionismo vigente nos países mais desenvolvidos, principalmente na área agrícola. Não fossem os escandalosos subsídios, os picos tarifários, as medidas antidumping e as barreiras sanitárias e fitossanitárias, nossas exportações poderiam crescer muito mais. O segundo se relaciona ao câmbio. Sempre que o Real se torna muito valorizado, as exportações brasileiras perdem competitividade. Nesse quadro, o Mercosul não tem culpa nenhuma.

Porém, o principal equívoco dos adeptos da Alcasul diz respeito ao seu desconhecimento da importância estratégica do Mercosul e da integração regional. O Brasil é hoje um ator internacional de primeira linha em boa parte porque soube investir em seu entorno regional, mediante crescente integração. Isso aumenta nosso peso específico no cenário mundial, além de nos beneficiar diretamente nos campos econômico, comercial e político.

Integração da América do Sul e a Unasul

O governo Lula não se limitou a fortalecer e consolidar o Mercosul. De fato, o Mercosul foi consideravelmente expandido ao longo dessa administração, mediante vários acordos, o que possibilitou que se dessem largos passos para a integração da América do Sul.

O Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a Colômbia, o Equador e a

Venezuela (ACE-59), países membros da Comunidade Andina de Nações (CAN), assinado 2003, possibilitou que esses três países andinos se tornassem Estados Associados do Mercosul, já a partir de 2004.

A conclusão do Acordo de Livre Comércio Mercosul-Colômbia, Equador e Venezuela, somada à assinatura do Acordo de Livre Comércio Mercosul-Peru, permitiu a aproximação definitiva dos dois principais blocos econômicos da América do Sul: Mercosul e Comunidade Andina.

Mas talvez o avanço mais importante nessa área, embora também o mais polêmico, tenha sido a incorporação da Venezuela ao Mercosul como membro pleno. De fato, com a adesão da Venezuela, o Mercosul passa a constituir um bloco com mais de 250 milhões de habitantes, área de 12,7 milhões de km², PIB superior a um trilhão de dólares (aproximadamente 76% do PIB da América do Sul) e comércio global superior a US\$ 300 bilhões. Nessa nova configuração, o Mercado Comum do Sul torna-se um dos mais significativos produtores mundiais de alimentos, energia e manufaturados.

Ademais, a integração da Venezuela ao Mercosul impulsionará o desenvolvimento da infraestrutura de transportes, energia e comunicação da porção setentrional da América do Sul, permitirá o acesso do bloco ao corredor de exportações do Caribe, ensejará ações conjuntas para o desenvolvimento da Amazônia e contribuirá para a superação dos gargalos energéticos ao desenvolvimento sustentado em toda a região.

Destaque-se que, nos últimos anos, o incrível crescimento da corrente de comércio Brasil/Venezuela, bem como dos investimentos públicos e privados efetuados em âmbito bilateral, tornam a entrada daquele país no Mercosul algo praticamente inelutável. Entre 2003 e 2008, as exportações brasileiras para a Venezuela passaram de US\$ 608 milhões para US\$ 5,15 bilhões, um crescimento de 758% em apenas cinco anos. O mais interessante para os interesses brasileiros, contudo, não é esse extraordinário aumento, mas a qualidade de nossas exportações e o grande saldo comercial positivo que temos nesse âmbito bilateral específico. Com efeito, 72% das nossas exportações para a Venezuela são de produtos industrializados (manufaturados e semimanufaturados), justamente os produtos que têm maior valor agregado e que geram mais empregos. Ademais, temos com a Venezuela um vultoso superávit comercial. Em 2008, obtivemos com esse vizinho do Norte um saldo positivo de US\$ 4,6 bilhões. Mencione-se, para efeitos de comparação, que, no mesmo período, tivemos um superávit comercial com os EUA de

apenas US\$ 1,8 bilhão.

Obviamente, a entrada da Venezuela no Mercosul deverá aumentar substancialmente esses números já bastante significativos, uma vez que o potencial econômico-comercial da relação Venezuela/Brasil e Venezuela/Mercosul apenas começou a ser explorado. Diante da complementaridade das duas economias, não há dúvida de que, no longo prazo, independentemente da evolução da crise mundial, a Venezuela deverá se converter, caso ingresse no Mercosul, em um dos maiores parceiros econômicos e comerciais do Brasil.

Apesar das claras potencialidades das relações Brasil/Venezuela e Mercosul/Venezuela e do fato óbvio que o Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul foi firmado com base nos interesses estratégicos e de longo prazo dos Estados Partes, o debate sobre o ingresso daquele país no bloco foi pautado pelo quadro estreito do chavismo e do antichavismo. Assim, a adesão da Venezuela ao Mercosul foi tratada como se fora um plebiscito sobre o governo do presidente Hugo Chávez.

Questionou-se, sobretudo, a compatibilidade entre o regime chavista e a cláusula democrática do Mercosul, instituída pelo Protocolo de Ushuaia. Prevaleceram, porém, o entendimento de que o referido regime não representa ruptura da ordem democrática, conforme definido no artigo 2º do Protocolo, e a correta visão de que no Mercosul deve prevalecer a mesma tolerância e visão estratégica que nortearam a integração da União Européia, que soube se consolidar apesar de notáveis diferenças políticas conjunturais e de retrocessos eventuais.

Com efeito, processos de integração nunca são harmônicos. Há sempre conflitos e assimetrias a serem resolvidos, especialmente quando eles ainda estão em fase de consolidação. Por isso, diferenças políticas entre governos não devem ser encaradas como obstáculos insuperáveis à integração, mas sim como desafios naturais do longo e complexo processo de construção de um mercado comum. A própria oposição venezuelana ponderou que o isolamento político-diplomático da Venezuela, que inevitavelmente resultaria em decorrência da rejeição da inclusão de nosso vizinho no Mercosul, tenderia a acirrar os possíveis perigos à democracia naquele país.

Restam ainda os desafios da aprovação do ingresso da Venezuela pelo Paraguai e da paciente harmonização das agendas políticas e estratégicas do Estado bolivariano e dos demais Estados Partes.

A criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) representa a culminação desses esforços político-diplomáticos pela integração do subcontinente. Antigamente denominada “Comunidade Sul-Americana de Nações” (CASA), ela se desenvolve de acordo com os seguintes objetivos: i) concertação e coordenação política; ii) aprofundamento da convergência entre o Mercosul, a CAN e o Chile e a associação da Guiana e Suriname a esse processo; iii) integração da infraestrutura de transportes, energia e comunicações com base no aprofundamento das experiências regionais, sub-regionais e bilaterais existentes; iv) iniciativas de desenvolvimento rural; v) transferência de tecnologia e cooperação nas áreas de ciência, educação e cultura; e vi) interação entre empresas e a sociedade civil.

Embora ainda não tenha uma dimensão econômico-comercial em sentido estrito, esse bloco tem uma importantíssima dimensão político-diplomática, uma vez que congrega e expressa os interesses da região de forma autônoma. Além disso, a UNASUL tem também uma relevante dimensão estratégica que se expressa em seu Conselho de Defesa, o qual busca resolver os conflitos do subcontinente sem o concurso de potências extrarregionais.

Coerentemente com a prioridade atribuída à integração da América do Sul, deu-se grande ênfase ao desenvolvimento da infraestrutura física do continente, como instrumento para facilitar e aumentar fluxos comerciais, bem como impulsionar o desenvolvimento regional. Nesse contexto, o BNDES e a CAF (Corporación Andina de Fomento) decidiram financiar diversos projetos importantes para a integração física dos países da América do Sul.

As principais obras de infraestrutura na América do Sul com financiamento brasileiro já concedido ou em negociação são: Estrada Roboré – Puerto Suarez (Bolívia); Termelétricas e Construção do Polo Gás-Químico (Bolívia); Rodovia Interoceânica (Brasil – Peru); Hidrelétrica San Francisco (Equador); Rodovia Quito – Guayaquil (Equador), Novo Aeroporto Internacional de Quito (Equador); Segunda e Terceira Pontes sobre o Rio Orinoco (Brasil-Venezuela); Linha 4 do metrô de Caracas (Venezuela); Metrô Los Teques (Venezuela); Segunda Ponte sobre o Rio Paraná (Paraguai), Expansão da Rodovia 10 (Paraguai); Duplicação da Autoestrada do Mercosul (Brasil-Argentina); Terceira Ponte sobre o Rio Uruguai (Brasil-Argentina); Segunda Ponte sobre o Rio Jaguarão (Uruguai); Hidrovia do Rio Meta (Colômbia).

A maior parte dessas obras atuará como elemento de dinamização das exportações de produtos e serviços por parte de empresas brasileiras, contribuindo para a expansão da produção e do emprego no Brasil.

É conveniente mencionar também que já começaram a ser dados os primeiros passos para a integração social e educacional da região. Nesse ponto, deve-se ressaltar a criação da Universidade Latino-Americana (UNILA), que congregará professores e estudantes de toda a região e possibilitará a realização de estudos e pesquisas sobre a integração de nosso subcontinente.

Esse notável empenho do Brasil na integração da América do Sul está consolidando o nosso protagonismo regional. Mas não apenas isso. A consolidação do protagonismo regional do Brasil é a base para o fortalecimento da nossa presença no cenário mundial. De fato, a articulação dos interesses regionais possibilita uma maior projeção dos interesses brasileiros em todos os foros internacionais. Sem essa articulação, a nossa influência seria indubitavelmente menor. Muito embora o Brasil, por seu grande peso específico no continente, tenha, por si só, notável capacidade de liderança, é preciso considerar que, no plano multilateral, nenhum país pode pretender fazer prevalecer seus interesses isoladamente. Assim, a integração regional dá densidade político-diplomática à nossa atuação nos organismos multilaterais. Somos hoje um ator internacional de relevo em grande parte porque investimos em nosso entorno regional, fortalecendo também a representação dos interesses dos nossos vizinhos.

Renegociação dos Parâmetros da Alca

Como já foi observado, o governo anterior vinha adotando uma postura meramente defensiva e protelatória em relação ao modelo norte-americano proposto para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Em contraste, o governo atual adotou uma postura ofensiva e propositiva nas negociações relativas àquele bloco econômico.

Deve-se ter em mente que a proposta norte-americana para a ALCA vai muito além da mera abertura comercial e inclui temas como compras governamentais, investimentos, serviços e propriedade intelectual, caros à administração dos EUA. Ora, o Brasil tem interesses defensivos nessas áreas, dada a grande competitividade da economia norte-americana. Por outro lado, temos interesses ofensivos em áreas como agricultura e antidumping, que são temas em relação aos quais os EUA têm postura claramente defensiva.

A decisão norte-americana de negociar esses dois últimos temas na Organização

Mundial do Comércio (OMC) motivou o governo brasileiro a propor que as negociações sobre propriedade intelectual, serviços, investimentos e compras governamentais também fossem deslocadas para aquele organismo multilateral. Ademais, a oferta do *United States Trade Representative* (USTR)³²⁸, apresentada em 2003, além de manter a proteção aos “setores sensíveis”, introduziu injustificável assimetria nas modalidades de desgravação tarifária com a nítida intenção de discriminar o Mercosul, particularmente o Brasil, no processo negociador.

Assim, a proposta norte-americana relativa aos produtos industriais previa desgravação tarifária imediata para 91% da pauta importadora provinda dos países do CARICOM, 66% para as nações da América Central, 61% para os países andinos e apenas 58% para o Mercosul. No que tange aos produtos agrícolas, a assimetria era ainda mais acentuada, pois a oferta previa desgravação tarifária imediata para 85% da pauta de importações norte-americanas oriunda dos países do CARICOM³²⁹, 65% para a América Central, 68% para os países andinos e somente 50% para o Mercosul.

Não bastasse tal assimetria das ofertas, que tendia a “bilateralizar” ou “regionalizar” as negociações na ALCA, o texto do USTR tornou patente que o governo norte-americano não pretendia abrir mão da proteção aos “setores sensíveis”. De fato, a proposta apresentada previa que, para o Mercosul, 35% dos produtos industrializados e 44% dos produtos agrícolas só teriam importação desgravada em 5, 10 ou mais anos. Ou seja, em relação a muitos bens a proteção tarifária e não-tarifária poderia ser mantida indefinidamente. Tal idéia é condizente com os termos da *Trade Promotion Authority* (TPA)³³⁰ da época, a qual determinava que, em relação a mais de 300 “produtos sensíveis”, o Congresso norte-americano deveria discutir e aprovar, a posteriori, quaisquer propostas de abertura do mercado. Na prática, isso significaria a manutenção de barreiras em setores “estratégicos”. Ressalte-se que muitos produtos de grande interesse do Brasil, como suco de laranja, calçados, aço, carnes, etc., estão na lista da TPA.

Diante de tais entraves, realmente insuperáveis, surgiu a proposta brasileira da ALCA light, uma proposição pragmática e realista que coloca ênfase na abertura comercial diferenciada, conforme o grau de desenvolvimento das economias do continente, e na simples abertura comercial estrito senso. Tal proposta continua exequível e poderia servir de base para um acordo de livre comércio que contribua para a estimulação do comércio hemisférico nesse cenário pós-

³²⁸ Como está implícito no nome, o USTR representa os interesses do governo dos EUA nas negociações comerciais.

³²⁹ A CARICOM congrega os países do Caribe.

³³⁰ A TPA substituiu o *fast-track*, mecanismo pelo qual o Congresso dos EUA autoriza e define diretrizes para as negociações comerciais comprometendo-se, em troca, a aprovar os acordos resultantes de forma expedita.

crise.

De qualquer forma, essa nova postura negociadora do Brasil impediu que fosse criada a ALCA “ampla” norte-americana, o que poderia ter comprometido definitivamente a nossa capacidade de desenvolver políticas de desenvolvimento, industrial e de ciência e tecnologia. Conseguimos preservar, sem posturas ideológicas e xenófobas, nosso espaço para implementar políticas estrategicamente relevantes, ao mesmo tempo em que mantivemos as portas abertas para as negociações comerciais, em âmbito continental.

Parcerias Estratégicas e Cooperação Sul-Sul

Sem abandonar suas parcerias tradicionais com países ou bloco de países desenvolvidos (EUA, União Europeia, Japão, etc.), o governo Lula procurou criar e/ou fortalecer parcerias estratégicas com países em desenvolvimento, sobretudo com a China, Índia, Rússia e África do Sul. Com esse objetivo, o presidente Lula realizou diversas viagens que resultaram na assinatura de dezenas de acordos, que ampliaram significativamente o escopo da cooperação Sul-Sul. Além de dezenas de novos acordos firmados entre o Brasil e a China e o Brasil e a Rússia, deve-se destacar também a assinatura do acordo comercial Mercosul-Índia e a constituição do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS-G3).

Entre essas parcerias estratégicas, merece destaque a desenvolvida com a China, país que cresce extraordinariamente há três décadas e que vai superar, em breve, o Japão como a segunda economia do mundo. Grande consumidor de commodities brasileiras (soja, minérios, etc.), a China aumentou as suas importações de bens produzidos no Brasil em 23%, ao longo de 2009, ano no qual houve significativa contração do comércio mundial. Esse resultado extraordinário ajudou o Brasil a manter um razoável superávit comercial em um período ruim e catapultou a China à condição de maior consumidor mundial de produtos brasileiros, à frente dos EUA (2º) e da Argentina (3º).

O potencial dessa parceria, que também se consubstancia em projetos tecnologicamente importantes, como o do desenvolvimento conjunto de satélites e aviões é, pois, imenso. Contudo, não podemos deixar de alertar para a agressiva política de exportações de manufaturados da China que, turbinada pelo Yuan desvalorizado, poderá deslocar nossos produtos industriais de mercados importantes, até mesmo no Mercosul, e induzir o Brasil, dessa

maneira, a regredir em sua pauta exportadora de manufaturados e a concentrar-se na exportação de commodities.

Esse perigo potencial demanda criterioso monitoramento da política cambial e da parceria sino-brasileira, investimento adequado no aumento da produtividade da nossa indústria e melhoria substancial do nosso setor de ciência e tecnologia.

De qualquer forma, essas iniciativas do governo Lula contribuíram, de forma decisiva, para a criação de novos espaços geopolíticos e para a mudança da geografia internacional do comércio. A ênfase na cooperação Sul-Sul, ao contrário de ser uma opção “ideológica e terceiro-mundista”, como chegaram a afirmar alguns críticos da política externa do governo Lula, revelou-se uma escolha estratégica inteligente, pragmática e acertada que rende bons frutos econômicos e políticos.

Conforme já assinalamos, hoje em dia não se pode mais debater quaisquer temas de relevo mundial sem a presença do Brasil e de outros países emergentes que têm peso crescente no cenário internacional.

Criação do G-20 e a Mudança da Correlação de Forças Nas Negociações da OMC

Como se sabe, a atual Rodada de Doha deveria ser, fundamentalmente, uma rodada para que os países em desenvolvimento pudessem obter algumas vantagens prometidas na Rodada Uruguai, mas efetivamente nunca alcançadas. Essas promessas não cumpridas dizem respeito, em grande parte, à liberação do comércio agrícola mundial, hoje extremamente protegido por barreiras tarifárias e não-tarifárias, assim como por uma montanha de subsídios nos países desenvolvidos. Contudo, tais países querem condicionar quaisquer concessões na área agrícola, ou em outras áreas de interesse das nações em desenvolvimento, a grandes benefícios em temas que são do seu interesse ofensivo, como serviços, propriedade intelectual, investimentos e bens industrializados³³¹.

A agricultura é, de fato, uma pendência da Rodada Uruguai. Naquela ocasião, os países em desenvolvimento reivindicavam basicamente concessões dos países desenvolvidos em relação a dois grandes temas que já estavam previstos na agenda: agricultura e têxteis. A resposta das nações industrializadas foi a de que tais concessões seriam possíveis, caso os países em

³³¹ O debate sobre produtos industrializados dá-se no âmbito do NAMA (*Non Agricultural Market Access*).

desenvolvimento concordassem com a inclusão nas negociações de novos temas, como propriedade intelectual e serviços. Pois bem, os países desenvolvidos pressionaram fortemente os países em desenvolvimento para que as negociações avançassem nesses novos temas e na redução tarifária de produtos industrializados, mas barraram progressos significativos em agricultura e têxteis. Com efeito, pouco antes do término das negociações, a União Europeia (UE) e os EUA fizeram o “acordo de Blair House”³³², pelo qual cerravam fileiras para defender seus interesses defensivos principais nas negociações: agricultura (UE) e antidumping (EUA).

Dessa forma, o resultado final daquela rodada foi um conjunto desequilibrado de compromissos que prejudicou fortemente os países em desenvolvimento. Com efeito, as concessões tarifárias feitas pelos países em desenvolvimento foram, em média, 2,3 vezes maiores do que as ofertadas pelas nações mais ricas. Além disso, os acordos relativos à propriedade intelectual e serviços consolidaram, no plano internacional, os interesses das grandes companhias detentoras de patentes, especialmente na área farmacêutica, e das multinacionais de telecomunicações e do campo financeiro, em detrimento, entre outras, das políticas de saúde pública e monetária dos países em desenvolvimento.

Estudo sobre os impactos da liberalização proporcionada pela Rodada Uruguai³³³ demonstra que os efeitos combinados das reduções das barreiras ao comércio em todos os níveis resultaram em um ganho econômico de cerca de US\$ 75 bilhões. Porém, desse total, ao redor de US\$ 70 bilhões foram para os países desenvolvidos e US\$ 5 bilhões para os NICs – *New Industrialized Countries* - Coreia, Cingapura, Taiwan, etc. As nações em desenvolvimento não foram beneficiadas. Pelo contrário, o mesmo estudo mostra que os países em desenvolvimento do hemisfério ocidental tiveram um prejuízo de aproximadamente US\$ 2,5 bilhões.

Agora, na Rodada de Doha, o Brasil vem se empenhando na busca de condições mais equitativas e justas para o comércio internacional e na tentativa de criar regras equilibradas nos acordos da OMC, resolvendo as antigas pendências da Rodada Uruguai.

A criação do chamado G-20, definida por muitos como um “golpe de mestre” da diplomacia brasileira, mudou a correlação de forças das negociações da OMC criando, dessa forma, as condições político-diplomáticas necessárias para a elaboração de acordos que confirmam ênfase à dimensão do desenvolvimento naquele organismo multilateral e corrijam as assimetrias

³³² Trata-se do acordo informal feito na casa homônima situada em Washington, pelo qual os EUA e a UE resolveram as suas diferenças relativas à Rodada Uruguai.

³³³ Cf. BROWN, Drusilla *et al.* *CGE Modeling and Analysis of Multilateral and Regional Negotiating Options*. Medford: Tufts University, 2001.

geradas na Rodada Uruguai. Ademais, a liderança do Brasil no G-20 vem aumentando em muito o nosso protagonismo internacional. O Brasil é, hoje, ator de primeira linha em todas as negociações comerciais multilaterais.

Destaque-se que, com o fim da Cláusula de Paz, o Brasil vem obtendo vitórias importantes na OMC referentes aos subsídios agrícolas, como nos casos do algodão e do açúcar. Essas vitórias contribuem para uma maior liberalização do mercado agrícola mundial, de grande interesse para o nosso país.

5. Resultados Gerais, Críticas e Perspectivas

Costuma-se dizer, com certa razão, que a política externa pouco muda, pois ela reflete interesses de longo prazo do Estado-Nação e não anseios imediatos de governos. Contudo, é possível identificar, na análise histórica da política externa brasileira, momentos de inflexão que conduziram a mudanças paradigmáticas. Desde a política de “alinhamento automático” de Dutra até os tempos atuais, passando pela política externa independente e o “pragmatismo responsável”, as diretrizes da inserção internacional do Brasil tiveram câmbios significativos, alguns bem profundos.

Pois bem, acreditamos ser lícito afirmar que o governo do presidente Lula inaugurou uma nova fase histórica da política externa do país. Não se trata apenas de ênfase maior ou menor em conceitos e linhas de ação preexistentes, mas sim de ponto de inflexão que vem resultando na constituição de novo paradigma balizador da nossa inserção no cenário mundial. Talvez seja exagerado dizer que houve ruptura, mas ocorreu, com certeza, um salto qualitativo que deu maior consistência e assertividade ao protagonismo internacional do país.

A bem da verdade, os resultados da nova política externa são muito eloquentes a esse respeito.

Os resultados das diretrizes e ações da nova política externa brasileira se fizeram sentir na geração de volumosos superávits comerciais que contribuíram decisivamente para a superação da vulnerabilidade externa de nossa economia e a criação de uma verdadeira estabilidade macroeconômica no Brasil, as quais possibilitaram o surgimento de um novo ciclo de desenvolvimento.

Muito embora esses superávits tivessem sido obtidos em uma conjuntura favorável do comércio internacional, é preciso enfatizar que a participação do Brasil superou em muito a média de crescimento do comércio mundial, o que evidencia a competência e o acerto das diretrizes da nova política externa, particularmente no que tange à diversificação das parcerias estratégicas e à ênfase na cooperação Sul-Sul. Tivessem prevalecido as diretrizes anteriores, esses superávits não teriam sido tão alentados, uma vez que o crescimento do comércio exterior nos países mais desenvolvidos foi inferior ao da média mundial. Ademais, os mercados desses países já eram bastante explorados por nossas empresas, que neles enfrentavam (e enfrentam) concorrência muito grande e um sem número de barreiras não-tarifárias, as quais limitavam e limitam a priori ganhos substanciais.

O êxito comercial e econômico dessa nova política externa fica melhor evidenciado com os gráficos abaixo discriminados.

Gráfico 118 - Crescimento das Exportações – 2002/2008

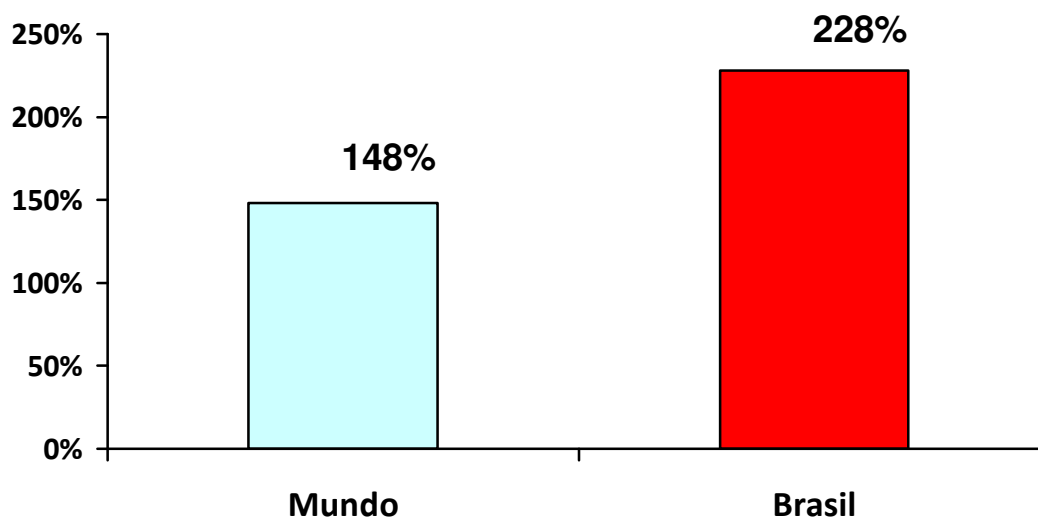
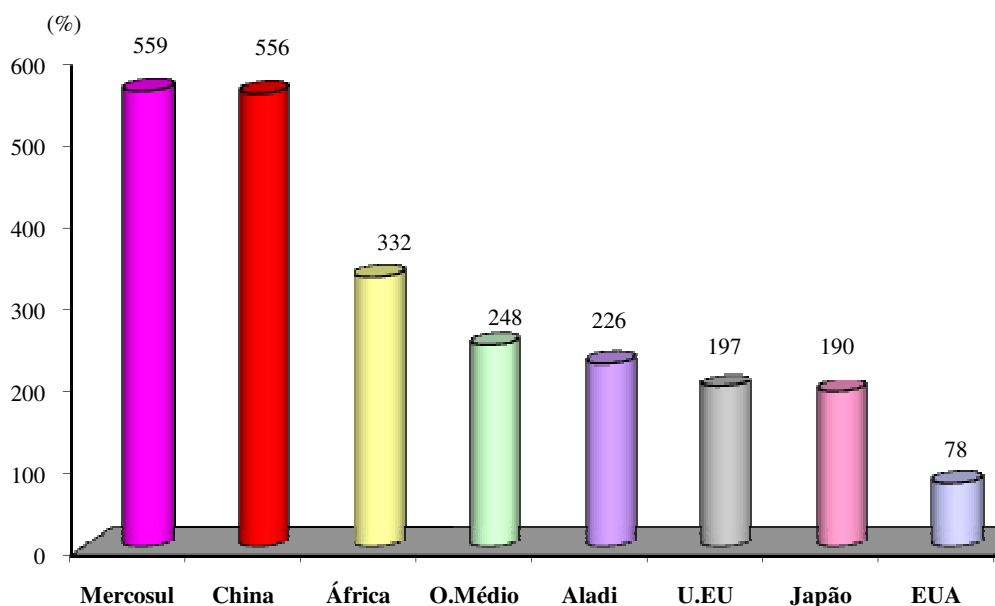


Gráfico 119 - Crescimento das Exportações Brasileiras por Destino 2002 (base)/2008



As informações contidas nesses gráficos, combinadas com as informações já expostas na primeira parte desta tese, demonstram que:

- a. As exportações brasileiras cresceram efetivamente em um ritmo bem superior à média mundial, no período considerado.
- b. Em relação ao período anterior ao governo Lula, passou-se de uma situação de estagnação ou baixo crescimento das exportações, com altos déficits comerciais, para uma situação de intenso crescimento das exportações, com grandes superávits.
- c. O grande aumento das exportações tem relação com a ênfase na cooperação Sul-Sul, no Mercosul e integração regional e nas parcerias estratégicas com países emergentes.

Mas é evidente também que os ganhos não se limitaram ao campo econômico-comercial. Os avanços político-diplomáticos do Brasil ao longo desse período foram também muito significativos. O fortalecimento, ainda que parcial, do Mercosul e os inegáveis avanços na integração da América do Sul, manifestos na criação da UNASUL, consolidaram a liderança regional do Brasil e tendem a contribuir para a geração de um entorno mais próspero. Ademais, esses avanços serviram também para tornar o nosso subcontinente uma área mais capacitada para resolver seus próprios conflitos e, portanto, menos propensa a sofrer intervenções indevidas de potências externas. Não obstante, preocupam a reativação da Quarta Frota norte-americana e a

renovação do acordo militar EUA-Colômbia, que representam resquícios da arcaica lógica da Guerra Fria e podem gerar focos de tensionamentos na América do Sul.

No plano multilateral, a criação do G20, na OMC, a paciente e firme construção de parcerias estratégicas com países emergentes e a ênfase na cooperação Sul-Sul, além dos avanços econômicos e sociais internos, contribuíram para elevar substancialmente o protagonismo internacional do Brasil. Com efeito, hoje é impossível se pensar na discussão de quaisquer temas mundiais sem a participação do Brasil como interlocutor de primeira linha. O nosso país tem agora atuação decisiva em todos os foros e foi de fundamental importância na transformação do G8 em G20 e no enfrentamento global da crise financeira. O círculo vicioso anterior de aumento da fragilidade econômica e diminuição do protagonismo internacional foi substituído por um círculo virtuoso de fortalecimento econômico-social e incremento da projeção de nossos interesses no exterior.

Embora pouco divulgado internamente, esse protagonismo é amplamente reconhecido no exterior. De fato, o “país do futuro” é, hoje, a nação do momento. O jornal conservador *Financial Times* já afirmou que “o Brasil é a potência do século XXI a se observar”. A prestigiada *The Economist* estampou, no ano passado, em sua capa, a “decolagem” do Brasil. *Le Monde* (França) e *El País* (Espanha) elegeram o nosso presidente da república como o personagem do ano de 2009 e o próprio Foro Econômico de Davos escolheu, após 40 anos de existência, Lula como seu primeiro Líder Global, também em 2009. Para completar, o Brasil hospedará a Copa do Mundo de 2014, e o Rio de Janeiro foi escolhido sede das Olimpíadas de 2016, algo impensável há poucos anos.

Porém, no plano interno alguns ainda teimam em não reconhecer os evidentes êxitos da nova política externa. Quando o fazem, afirmam que se trata de mera continuidade de diretrizes diplomáticas concebidas no governo passado. De fato, há uma miopia de certos setores da oposição em relação às realizações da nova política externa, que só é igualada pela cegueira no que tange às deficiências e malogros da política externa de governos anteriores.

Mas as gritantes evidências das diferenças e dos êxitos da nova política externa talvez expliquem a ausência de críticas racionais e substantivas no debate interno sobre o assunto. Tais evidências talvez expliquem também porque os detratores dessa nova política venham restringindo-se ao protesto irracional. Assim, a política externa de Lula é algumas vezes caracterizada como “ideológica”, “terceiro-mundista” e “antiamericana”.

Esses críticos não são demovidos nem mesmo pelo fato de que o Brasil tenha mantido as suas relações com os EUA e com os demais países desenvolvidos em um excelente patamar e de que os principais governos do mundo reconheçam atualmente o nosso país como um interlocutor de grande influência e prestígio, ao contrário do que acontecia em passado recente. Em geral, eles se prendem ao acessório. Aproveitam dificuldades ou conflitos circunstanciais para denunciar débâcles inexistentes.

Em relação ao suposto “antiamericanismo”, importa recordar que, ao longo do governo Bush, o Brasil, já sob a administração de Lula, manteve excelentes relações com os EUA. O nosso país não emprestou seu apoio à intervenção militar no Iraque, porque feita ao arrepio do sistema de segurança coletiva, e recusou aderir ao projeto da ALCA ampla norte-americana, pelo fato de que tal projeto colidia, de muitas formas, com o interesse nacional. Mesmo assim, houve um aprimoramento das relações bilaterais Brasil/EUA, construído a partir da identificação de convergências significativas. A parceria entre os dois países no desenvolvimento das energias a partir da biomassa, particularmente o etanol, é um exemplo disso, ainda que as nossas exportações dessa commodity sofram sérias restrições para entrar no mercado norte-americano. A participação do Brasil na MINUSTAH, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, de grande interesse dos EUA, demonstrou que o nosso país, agindo sob o princípio da “não-indiferença”, está disposto a contribuir para a estabilidade e a prosperidade no continente americano, desde que as ações destinadas a esse fim tenham a legitimidade que somente os organismos multilaterais podem conferir.

Na realidade, tudo indica que o Brasil é cada vez mais percebido, pelos EUA, como um relevante fator de equilíbrio e estabilidade no continente, especialmente na América do Sul. Contribuiu substancialmente para essa perspectiva, o fato de que o o governo Lula adotou uma estratégia de desenvolvimento econômico e social que não passou por rupturas jurídicas contratuais e institucionais e empenhou-se no aprimoramento de sua democracia à margem de quaisquer tentações populistas ou autoritárias. A recusa do presidente Lula na busca de um fácil terceiro mandato é uma demonstração cabal dessa última afirmação.

Isso não significa, porém, que não possam ocorrer atritos ou divergências no âmbito das relações bilaterais Brasil/EUA, como a que se verificou no caso do golpe de Estado ocorrido em Honduras. Contudo, parece claro que as relações entre o nosso país e os EUA amadureceram consideravelmente e repousam, agora, em um saudável pragmatismo, na convergência de alguns

interesses relevantes e no respeito aos espaços de influência próprios. A gestão de Barack Obama, mais disposta ao diálogo e à conformação de alianças, pode ampliar o leque da cooperação Brasil/EUA e consolidar uma parceria continental com potencial para render dividendos mais expressivos.

Mas a avaliação positiva sobre o Brasil não se restringe, obviamente, aos EUA. As lideranças mundiais de um modo geral reconhecem o novo protagonismo do Brasil e o saúdam como exemplo positivo para os demais países em desenvolvimento. Deixamos de ser problema e nos tornamos solução a ser emulada.

No caso da ênfase na cooperação Sul-Sul e na construção de parcerias estratégicas com outros países emergentes, vertentes indubitavelmente exitosas da nova política externa, alguns críticos frequentemente acusam o governo Lula de praticar “ideologia terceiro-mundista”, um arcaísmo da década de 1960. Ora, a articulação de alguns países em desenvolvimento não tem nada de ideológica. É pragmática e necessária para equilibrar a correlação de forças nas negociações comerciais, bem como para melhor defender interesses comuns em outros foros multilaterais. Também não há dilema algum entre estreitar as relações com nações em desenvolvimento, inclusive com a criação e consolidação de parcerias estratégicas com alguns países-chave (China, Índia, África do Sul e Rússia), e manter as boas relações tradicionais com nações industrializadas. Esse pseudo-dilema é que é coisa da década de 1960.

Há também as críticas à posição conciliadora do Brasil no seu entorno regional, frequentemente confundida com uma diretriz “ideológica” motivada pela identificação política entre o governo Lula e outros governos de esquerda.

Foi o que aconteceu, por exemplo, na crise com a Bolívia. O Brasil, assim como todos os países do continente, respeitou a decisão boliviana, assumida em um plebiscito nacional realizado antes do governo Evo Morales, de nacionalizar os hidrocarbonetos. Após intensas negociações, a Petrobras foi devidamente indenizada. No entanto, alguns apresentaram à opinião pública brasileira a versão distorcida de que o governo do Brasil havia se submetido às vontades do governo boliviano por “simpatias ideológicas”. Essa mesma interpretação foi fartamente veiculada quando Brasil e Paraguai renegociaram os pagamentos relativos à cessão da energia de Itaipu. No contexto dessa visão distorcida, a superação dos conflitos pela negociação e a busca de um entorno menos assimétrico e mais estável e próspero são sinais de “fraqueza” e “favorecimento político-ideológico”.

Em período mais recente, a decisão do Brasil de conceder abrigo ao legítimo presidente de Honduras também desencadeou uma série de críticas desinformadas. O fato de o Brasil ter agido em estreita sintonia com a ONU e a OEA não acalmou os críticos, que preferiram fazer a defesa dos motivos do regime golpista.

A notória fragilidade dessas críticas parece, na realidade, confirmar o acerto geral da nova política externa, que resultou, como já vimos, no aumento substancial do protagonismo do Brasil em todos os foros mundiais e na maior projeção dos interesses nacionais no exterior.

É essencial destacar que esse novo protagonismo do Brasil não está apenas a serviço dos interesses do país, mas também contribui para a conformação de uma nova ordem mundial mais calcada em uma saudável e realista multilateralismo e para a geração de uma geoeconomia menos assimétrica e mais justa. A nossa experiência na OMC e na ampliação do G8 nos parece exemplar a esse respeito. O Brasil soube articular os interesses dos países em desenvolvimento e promover a ampliação dos espaços políticos nesses foros multilaterais. O estabelecimento de debates e diálogos Norte-Sul depende, em grande medida, do papel que hoje o Brasil desempenha, com desenvoltura e criatividade, no cenário internacional.

Deve-se também salientar, a esse respeito, que o Brasil vem tendo destaque nas ações pela reforma do Conselho de Segurança da ONU, cuja composição atual reflete, de forma inteiramente anacrônica, o status quo político pós-Segunda Guerra Mundial. O Brasil, com inteira razão, defende uma reforma desse conselho, de modo a que sua futura composição reflita, com maior acuidade, o mundo de hoje. Nessa futura composição, o Brasil, maior país da América Latina, teria de ter o seu lugar assegurado. Lembre-se, além disso, que o país está empenhado em que as instituições financeiras multilaterais, FMI e Banco Mundial, sejam mais permeáveis aos interesses das nações emergentes e que cumpram um papel dinamizador das economias, nesta difícil conjuntura.

Assim, o governo Lula se encerra não somente tendo conseguido mudar significativamente a inserção internacional do país, mas também tendo contribuído para mudar um cenário mundial que era francamente desfavorável aos seus interesses, bem como aos interesses da maior parte das nações em desenvolvimento.

A crise mundial, que tende a acelerar as mudanças geopolíticas e geoeconômicas que estavam em curso, criou novas oportunidades para o Brasil e outros países emergentes, que entraram depois e saíram antes da recessão global.

Com efeito, a grande maioria dos economistas prevê que os países em desenvolvimento serão, dessa vez, menos afetados, em média, pela crise e conseguirão manter um nível mínimo de crescimento econômico, ao contrário do que deverá ocorrer com os países economicamente mais avançados, os quais deverão enfrentar períodos mais longos de estagnação e baixo crescimento.

Os EUA, uma economia cujo consumo representa 70% do PIB, não terão mais como manter o nível de endividamento das famílias, das empresas, do Estado e da Nação que impulsionava esse consumismo exacerbado, a mais importante força propulsora do comércio mundial, em particular para as exportações chinesas. Apesar de todas as medidas econômicas já tomadas, os EUA, que perderam 7 milhões de postos de trabalho, ainda não resolveram o grave problema dos ativos tóxicos e parte de seu sistema financeiro não existe mais. O déficit público oficial chegou a 13,6% do PIB, em 2009. Eles enfrentam agora uma retomada penosa, que demandará um forte e necessário ajuste fiscal, já anunciado pelo presidente Obama. Assim, é inevitável que os EUA percam, no curto e médio prazo, peso econômico, mesmo que permaneçam como a maior economia mundial.

A União Europeia também foi fortemente impactada, especialmente os países mais expostos aos ativos tóxicos e muito dependentes do comércio mundial, além do Leste Europeu, onde quebraram as economias pouco diversificadas, muito abertas ao comércio mundial e altamente endividadas. O déficit público europeu, decorrente do esforço fiscal para impedir uma crise financeira sistêmica e amenizar a forte recessão, a exemplo da economia norte-americana, exigirá um forte ajuste fiscal pós-crise, com aumento de impostos, corte de gastos públicos e subsídios, além da previsível pressão sobre os juros no futuro.

O Japão, que já vinha de um longo período de baixo crescimento, sofreu a maior queda relativa e sairá menor do que foi no passado. Neste ano (2010), deverá ser ultrapassado pela China como a segunda economia do mundo. Desse modo, as grandes potências econômicas tendem a caminhar para um período de relativo declínio econômico.

Perspectivas: Resumo**Economias avançadas:**

- **Recessão**
- **Menor potencial de expansão do mercado interno**
- **Fundamentos econômicos menos sólidos (déficits gêmeos nos EUA)**
- **Instituições financeiras fragilizadas (alta alavancagem e ativos podres).**

Países emergentes:

- **Crescimento, embora mais lento**
- **Expansão liderada pelo mercado interno**
- **Fundamentos macroeconômicos mais sólidos, com altas reservas internacionais**
- **Instituições financeiras mais reguladas.**

Em contraste, os países em desenvolvimento, especialmente aqueles que entraram depois e saíram antes da crise, como o Brasil, tendem a manter um maior dinamismo econômico.

Obviamente, o novo dinamismo dos países emergentes, somado à relativa estagnação dos países industrializados, recomenda a persistência na diretriz da cooperação Sul-Sul, até agora bastante exitosa, bem como na ênfase estratégica nos processos de integração regional (Mercosul e UNASUL), bases da nova política externa brasileira.

Além disso, o cenário pós-crise deverá acelerar e consolidar mudanças geopolíticas que ampliem os espaços de participação dos países emergentes nos foros de decisão internacional, os quais poderão ser melhor aproveitados para criar ordem mundial menos assimétrica e mais multipolar, como é do interesse do Brasil.

É preciso que se entenda que o mundo mudou. Houve uma relativa desconcentração do poder econômico e político na ordem internacional, que tende a se ampliar no cenário pós-crise. O Brasil é, ao mesmo tempo, participante ativo e beneficiário dessas mudanças. Mas o é porque adotou uma política externa correta e adequada aos seus interesses maiores.

O aproveitamento dessas oportunidades e a consolidação do novo papel do Brasil no mundo dependerão, em grande parte, da continuidade estratégica dessa nova política externa que foi, sem dúvida, um dos maiores destaques do governo Lula.

Assim, a continuidade e a consolidação do Novo Desenvolvimentismo brasileiro estão indissoluvelmente ligadas à afirmação, cada vez mais assertiva, dos interesses do Brasil no exterior, e às mudanças geoeconômicas e geopolíticas que estão ocorrendo na ordem mundial.

Contudo, tal como assinalamos em nossas Considerações Iniciais, preocupam muito os recentes desdobramentos do cenário externo, particularmente os relativos ao fracasso no enfrentamento global à crise econômica, à ausência da prometida regulação do sistema financeiro mundial e à atual guerra cambial que contrapõe países como EUA e China. Esse quadro de esfacelamento pode conduzir o mundo a uma nova depressão econômica. Observe-se que, na década de 1930, a instituição das tristemente famosas tarifas *Smoot-Hawley* levou o comércio mundial a uma enorme contração, o que contribuiu decisivamente para a Grande Depressão. Atualmente, o protecionismo defensivo já não se institui por tarifas, mas pelo câmbio. Embora a forma seja diferente, os resultados podem ser bastante semelhantes.

PARTE V - CONSOLIDAÇÃO DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL: POTENCIALIDADES E DESAFIOS

Em sua obra “Brasil – a construção interrompida”³³⁴, já referida nesta tese, Celso Furtado fez advertências que se revelaram premonitórias. Dizia Furtado que:

“Na lógica da ordem internacional emergente, parece ser relativamente modesta a taxa de crescimento que corresponde ao Brasil. Sendo assim, o processo de formação de um sistema econômico nacional já não se inscreve naturalmente em nosso destino nacional”(FURTADO, 1992:13).

Advertia Furtado também que:

“..... num país ainda em formação, como é o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais, na ordenação das atividades econômicas, conduzirá quase necessariamente a tensões interregionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à criação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional ”(FURTADO, 1992:35).

Como vimos, a construção do Brasil e de seu Estado nacional foi, de fato, interrompida durante algum tempo, com consequências semelhantes às advertidas por Celso Furtado. A crise da década de 1980 e, posteriormente, a hegemonia ideológica do paradigma do Estado Mínimo nos anos 90 do século passado comprometeram a geração de um sistema político e econômico capaz de produzir decisões endógenas e de permitir a inserção do país, de forma dinâmica e autônoma, na economia mundial. Quer pelos constrangimentos impostos pela dívida externa e pelo esgotamento do modelo de substituição de importações, quer pelo desmonte do Estado nacional, essas decisões foram crescentemente atribuídas aos mercados, únicos mecanismos capazes, na visão então dominante, de alocar com eficiência os recursos produtivos.

Mas essa atrofia dos mecanismos de decisão da economia nacional significava, na realidade, a prevalência das “estruturas de decisões transnacionais”. Isso implicava o predomínio das “únicas políticas possíveis”, aquelas que eram consentâneas com a integração passiva do país à economia e às finanças globalizadas e à nova ordem mundial. Não havia mais o que decidir, o

³³⁴ FURTADO, Celso. “Brasil: a Construção Interrompida. São Paulo: Paz e Terra, 1992”

que escolher. As decisões já estavam tomadas e as escolhas eram dadas pelas necessidades impostas pela “globalização” e definidas pelo “mercado”. O futuro deixou de ser um horizonte de múltiplas possibilidades e passou a ser um destino inexorável exogenamente determinado.

No entanto, como analisamos nesta tese, ao longo dos últimos anos demos passos importantes para superar os limites e os constrangimentos que impediam a construção de nosso projeto de nação. Tivemos êxito em sair dessa armadilha estratégica justo a tempo de enfrentar em boas condições a crise das finanças globais desreguladas e o colapso político-ideológico do modelo neoliberal. A construção do futuro do país tornou-se de novo possível e presente. Vivemos, agora, um período em que o país parece haver recuperado a sua “esperança de desenvolvimento”, perdida, segundo Celso Furtado, na última década do século passado.

O conservador *Financial Times*, mesmo reconhecendo as nossas deficiências, afirmou, em edição de 2009, que “o Brasil é a potência do século XXI a se observar”. A *The Economist* estampou em uma das suas capas, também no mesmo ano, a “decolagem do Brasil”. De todos os lados, surgem referências elogiosas ao país. Evidentemente, esse destaque internacional não surgiu por simpatia eventual. Ele está firmemente embasado em realizações de peso, que estão mudando a cara do país e que criaram as bases para a construção do Brasil referida por Furtado.

Nossa economia, antes estagnada em um solo pantanoso de dívidas e hiperinflação, supera a crise mundial com insuspeitada desenvoltura. O Brasil entrou depois e está saindo antes da crise global. Em 2009, enquanto os países centrais ainda se debatiam com taxas de desemprego elevadíssimas, a nossa economia gerou ao redor de um milhão de empregos formais. As projeções para 2010, apontavam para um crescimento de mais de 7 %. Assim, retomou-se rapidamente o crescimento e, ao contrário da maioria dos países desenvolvidos, o Brasil o fez sem comprometer a consistência fiscal com o financiamento de políticas anticíclicas, o que nos dá grande vantagem no cenário pós-crise. Tal solidez foi obtida, como vimos, graças a um trabalho consistente de redução da vulnerabilidade externa, que resultou na eliminação do fantasma da dívida externa, de controle efetivo e duradouro da inflação, que em 2002 ameaçava recrudescer, de redução substancial da dívida interna e de fortalecimento do mercado interno.

Por isso, nos últimos anos, o Brasil, que havia permanecido relativamente estagnado por décadas, inaugurou um novo ciclo de desenvolvimento. Estudo recente da FGV demonstra que o período do presidente Lula foi o de maior dinamismo dos últimos 30 anos³³⁵.

Porém, a grande novidade não é o país ter voltado a crescer sustentadamente. O que caracteriza, de forma fundamental, esse novo ciclo é, como já analisado, o crescimento com distribuição de renda e inclusão social. Com efeito, o Brasil cresceu repartindo riquezas. Graças a programas como o Bolsa Família, bem como à política de recuperação do salário mínimo e à grande geração de empregos formais, cerca de 28 milhões de pessoas deixaram a pobreza. E a renda dos 50% mais pobres cresceu em um ritmo chinês: 32%, duas vezes mais do que o aumento da renda dos 10% mais ricos, o que fez diminuir, pela primeira vez em muito tempo, a concentração dos rendimentos no Brasil. Assim, o desenvolvimento recente, ao contrário de outros períodos históricos de crescimento, foi inclusivo e criador de cidadania. O país cresceu criando oportunidades para muitos. Dessa vez, o bolo aumentou sendo distribuído. A maioria da população agora ascende junto com o país.

O governo Lula realizou, dessa forma, o maior esforço de inclusão social e distribuição de renda já registrado no país, incorporando milhões de brasileiros ao mercado de consumo, melhorando as condições de vida e de trabalho do conjunto da população, e ampliando seus direitos sociais e seu acesso à cidadania. Tal como já assinalamos, a dinamização do mercado interno de consumo de massa propiciada por esse esforço foi um dos principais eixos estruturantes do Novo Desenvolvimentismo brasileiro, em seu primeiro momento.

Registre-se que a ascensão histórica do Brasil não poderia ter acontecido sem a nova política externa do país. Tal política diversificou extraordinariamente as nossas parcerias comerciais, econômicas e diplomáticas e foi decisiva para a criação de grandes superávits comerciais e a superação da nossa vulnerabilidade externa. Em síntese, a nova política externa ampliou o espaço de autonomia do país, ao mesmo tempo em que aprofundou sua inserção na economia global e seu protagonismo na ordem internacional, superando o antigo dilema entre autarquização e aumento da dependência, em nítido contraste com o antigo nacional-desenvolvimentismo.

Há, portanto, sólidos fatores econômicos, sociais e estratégicos que explicam esse atual grande prestígio do Brasil. Mas talvez o fator que mais nos distinga seja o político. Vivemos

³³⁵ Estudo elaborado pelo Comitê de Datação dos Ciclos Econômicos (Codace) da Fundação Getúlio Vargas, divulgado em fevereiro de 2010.

em um entorno regional no qual alguns países se rendem a um populismo insustentável no longo prazo ou, o que é pior, a um anacrônico golpismo. O Brasil, ao contrário, aposta suas fichas em um consistente processo de aperfeiçoamento das instituições democráticas, com independência dos poderes e respeito ao princípio da alternância de poder. Tudo foi realizado no marco republicano do Estado de Direito, da consolidação e aprofundamento da democracia e do aumento da transparência e do controle social sobre as políticas e recursos públicos.

Hoje, combinamos, ao mesmo tempo, crescimento econômico com distribuição de renda, estabilidade macroeconômica, plena vigência das instituições democráticas e protagonismo internacional crescente. Isso é inédito na história do país. Mas o mais importante é ressaltar que o ciclo de crescimento recente, com todas as suas singularidades históricas, vem criando as bases para o desenvolvimento do Brasil no longo prazo. É justamente a criação dessas bases que nos parece ser o grande legado do governo Lula. O legado a partir do qual a “esperança do desenvolvimento” poderá se materializar. Temos agora condições de decidir que país queremos construir, fora dos constrangimentos e limites impostos antes por nossa vulnerabilidade externa, nossa dependência financeira e pelos ditames das ideologias fracassadas associadas à globalização assimétrica.

Tudo vai depender das decisões que forem tomadas agora para aproveitar a janela de oportunidade aberta pela ascensão do Brasil e pelas transformações geopolíticas e geoeconômicas intensificadas pela crise internacional. O principal desafio que está colocado ao país é consolidar o seu Novo Desenvolvimentismo e transformá-lo em um processo sustentável e irreversível de longo prazo, que torne o Brasil uma nação plenamente desenvolvida. O que deve ser aqui indagado é se o Novo Desenvolvimentismo brasileiro, cujas bases foram criadas no governo Lula, tem condições de sustentar-se no longo prazo ou se tal ciclo está fadado a esgotar-se rapidamente, em face dos desafios postos pela integração à economia mundial, agravados pelo cenário de incertezas gerado pela recessão internacional.

Temos, sem dúvida, enormes potencialidades. Contudo, nos deparamos ainda com desafios significativos. Desse modo, continuamos a ter pela frente enormes tarefas para consolidar e expandir o novo ciclo de desenvolvimento, em função, principalmente, dos atrasos históricos na construção da infraestrutura e da logística adequadas e das bases educacionais e tecnológicas do desenvolvimento sustentado.

Por conseguinte, é necessário realizar esforços decisivos para que o Novo Desenvolvimentismo iniciado no governo Lula se converta em um processo sustentável de longo prazo que crie, de fato, um país plenamente desenvolvido econômica e socialmente, com democracia consolidada, inclusive no que tange à expansão dos direitos econômicos e sociais a toda a população, com forte inserção em uma ordem mundial mais simétrica e estável, e em um planeta com meio ambiente equilibrado.

É sempre difícil desenhar cenários prospectivos, especialmente em um momento em que o mundo passa por uma célere transição e a inflexão para novas ordens geopolítica e geoeconômica ainda é tão incipiente. O Brasil, no entanto, tem agora um grande trunfo: recuperou a “esperança de desenvolvimento” e a capacidade de planejar e decidir endogenamente o seu futuro. Finalmente, está se perdendo o medo “ao Império e ao Povo”³³⁶, que historicamente limitava a capacidade de gestar um projeto nacional de desenvolvimento. A construção do Estado e do desenvolvimento nacionais foi retomada e só poderá ser ameaçada por retrocessos políticos internos.

Sem querer esgotar tema tão complexo e difícil, listamos algumas grandes tarefas que nos parecem essenciais para o futuro do Brasil.

1.1. – Assegurar a Sustentabilidade do Crescimento Acelerado

O Brasil tem condições para, como sugerem alguns estudos e publicações especializadas, transformar-se na quinta economia do mundo. Nosso PIB, expresso em preços de paridade para evitar as distorções induzidas pelas assimetrias das taxas de câmbio, foi equivalente, em 2008, a 1.977 bilhões de dólares internacionais, o nono do ranking mundial.

Esse montante correspondia, naquele ano, a 93,6% do PIB da França, 90,8% do PIB da Inglaterra, 86,4% do PIB da Rússia e 67,6% do PIB da Alemanha, nossos concorrentes mais próximos. Não obstante, enquanto nossas perspectivas do crescimento no período pós-crise são bastante promissoras, esses países deverão enfrentar dificuldades comparativamente maiores, em função da maior profundidade dos impactos financeiros e econômicos da crise e dos elevados custos fiscais das políticas de socorro e reativação. Dificilmente o crescimento médio dessas economias superará a casa dos 3%, nos próximos anos.

³³⁶ TAVARES, Maria da Conceição. “Império, território e dinheiro”. In: FIORI, José Luis (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Rio de Janeiro, 1999.

Em consequência, se o Brasil mantiver um diferencial de crescimento em relação aos países mencionados, poderemos chegar à condição de quinta economia do mundo nas próximas décadas, atrás apenas do Japão, da Índia, dos Estados Unidos e da China, a qual já ocuparia, há bastante tempo, a liderança mundial.

Por que o Brasil tem condições de crescer mais rapidamente? Quais são as vantagens comparativas que nos distinguem neste cenário pós-crise?

Pois bem, a primeira vantagem se refere aos impactos gerados em nossa economia pelo crescimento da Ásia, notadamente de alguns países, como China e Índia. Ao contrário do que aconteceu no passado com a economia dos EUA, que cresceu com uma ampla base interna de recursos naturais, o rápido crescimento desses países se dá no quadro de uma carência interna de muitas matérias-primas e commodities. Isso é particularmente verdadeiro para os alimentos, pois esses países têm enorme população e passam por processo intenso de urbanização. Assim, o notável crescimento econômico daquela região tende a produzir efeitos dinamizadores relativamente mais amplos nos países exportadores de bens com alto conteúdo de recursos naturais. E, embora a crise deva reduzir a velocidade de crescimento dessas economias, em uma perspectiva de médio prazo elas certamente seguirão desempenhando um papel fundamental na expansão do comércio mundial.³³⁷ Como temos grandes potencialidades e vantagens comparativas na produção de alimentos e de outros produtos primários, essa nova configuração da economia mundial dinamizaria sobremaneira o nosso crescimento.

A segunda vantagem se relaciona ao fato de o Brasil ter condições excepcionais para viabilizar a interação entre o aproveitamento das potencialidades na produção de produtos primários com o desenvolvimento da base industrial da economia. Isso porque o nosso país já

³³⁷ Sobre nossas potencialidades e as possibilidades que a liderança da China oferece aos países exportadores de produtos primários, veja-se FURTADO, João. “Muito além da especialização regressiva e da doença holandesa. Oportunidades para o desenvolvimento brasileiro”. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, nº 81, Julho de 2008. Embora tenha sido escrito antes do agravamento da crise internacional, o artigo destaca aspectos diferenciados da dinâmica da economia mundial que continuam válidos em uma perspectiva de médio e longo prazo. São interessantes, por exemplo, as diferenças de massa crítica e nível de desenvolvimento entre a China e as potências que lideraram o crescimento no passado. “A Inglaterra liderou a economia mundial com uma população de 10,5 milhões de pessoas (1800) e 20,8 milhões (1850) e um território de 250 mil quilômetros quadrados. Os Estados Unidos lideraram a economia mundial com uma população entre 23 milhões (1850), 76 milhões (1900) e 152 milhões (1950). A população mundial beira atualmente 6,5 bilhões, e a da China, 1,3 bilhão. O crescimento populacional está na faixa de 82 milhões (anualmente), e o crescimento urbano supera (ligeiramente, em 3 milhões) essa cifra... Nesta fase do crescimento, a elasticidade-renda da demanda de produtos básicos para consumidores de menor nível de renda é muito diferente da elasticidade-renda da demanda dos consumidores típicos dos países de renda média elevada.” E mais adiante: “A China ultrapassou os EUA em consumo de grãos em 1973, em fertilizantes e em carvão em 1986, em carne em 1992, em aço em 1993; e desde 2001 o número de assinantes de telefones celulares é maior na China do que nos EUA. E para mencionarmos um produto típico do padrão de consumo do século XX, a produção de geladeiras foi multiplicada por 7 em pouco mais de 30 anos, a partir do patamar de 5 milhões de unidades em 1970.”

possui um parque industrial complexo – cujos alicerces foram construídos durante a fase desenvolvimentista, particularmente no período que vai do pós-guerra ao início dos anos 80 –, que sobreviveu à crise da dívida externa e aos impactos desagregadores do ajuste neoliberal, na década de 1990. Sobrevivência que implicou, em alguns segmentos, um grande aumento de produtividade e um intenso esforço de adequação às novas condições de concorrência derivadas da abertura comercial e financeira. Essa é uma vantagem comparativa muito significativa, já que muitos países em desenvolvimento perderam a sua base industrial nas últimas décadas ou não tiveram condições de construí-la. O Brasil poderia, dessa forma, estabelecer uma rica sinergia entre seus setores econômicos primário e secundário, que redundaria no acréscimo de valor à sua produção, na geração de mais empregos de qualidade e na conquista de novos mercados.

Uma terceira vantagem comparativa é a relativa ao nosso potencial na área ambiental, particularmente no campo da produção das energias renováveis. Como se sabe, o mundo, devido ao necessário combate ao efeito-estufa, terá de fazer uma transição relativamente rápida de uma economia baseada no carbono a uma economia “descarbonizada”. Para muitos países, essa transição será difícil e custosa. Para o Brasil, no entanto, essa mudança de paradigma criará mais oportunidades do que custos e riscos. O nosso país já tem matriz energética relativamente limpa, baseada, sobretudo, em hidrelétricas, e notória vanguarda na produção e desenvolvimento das energias renováveis provenientes da exploração da biomassa (etanol e biodiesel). Temos também grande potencial de geração de energia eólica e solar e de aproveitamento do restante do nosso potencial hidrelétrico. Outro riquíssimo potencial a ser explorado é o relativo à nossa enorme biodiversidade, que representa aproximadamente, conforme algumas avaliações, 23% da biodiversidade global. Ela nos permitiria desenvolver, com os investimentos adequados, uma rica produção de biotecnologia, setor econômico estratégico neste século. Por último, não podemos esquecer que o Brasil tem em abundância um recurso natural importantíssimo que se tornará crescentemente escasso no século XXI: a água doce, vital para a vida e para a produção de alimentos. Tudo isso cria uma base muito sólida para que o Brasil tenha uma posição de amplo destaque na nova “economia verde” que começa a se delinear. Saliente-se que realizamos, conforme já mostrado nesta tese, importantes avanços na superação do nosso histórico calcanhar de Aquiles na questão ambiental, o desmatamento, que caminha para um adequado equacionamento.

A quarta vantagem tange ao imenso potencial do nosso mercado interno de consumo de massa, que foi significativamente ampliado ao longo do governo Lula. Deve-se observar que o crescente dinamismo desse mercado foi de fundamental importância para o enfrentamento da crise, que deprimiu consideravelmente o comércio global. Nos próximos anos, devido à recuperação inevitavelmente lenta das grandes economias desenvolvidas e dos fluxos de comércio internacional, teremos de nos fiar fundamentalmente nesse nosso dinamismo interno para crescer de forma sustentada. Isso implica consolidar o social como um dos eixos estruturantes do Novo Desenvolvimentismo no Brasil, aprofundando as vertentes de distribuição de renda e inclusão social implantadas no governo Lula.

A quinta vantagem diz respeito ao nosso perfil demográfico. Embora as nossas taxas de natalidade já tenham caído muito, o que aliviará a pressão sobre o mercado de trabalho nos próximos anos, ainda temos uma população predominantemente jovem, o que nos dá fôlego para enfrentar os estrangulamentos do Estado do Bem-Estar que se verificam, há décadas, nos países mais desenvolvidos. Estamos, assim, no ponto ótimo para resolver, com antecedência e menor custo, os problemas que inevitavelmente advirão com o progressivo envelhecimento da nossa população.

Por último, não podemos deixar de mencionar as amplas perspectivas geradas pela descoberta do Pré-Sal. As gigantescas reservas de petróleo e gás poderão, se bem administradas, permitir que o Brasil dê um grande salto qualitativo em seu desenvolvimento. Com efeito, os recursos provenientes do aproveitamento do Pré-Sal permitiriam a diminuição substancial de nossa dívida pública, o que possibilitaria a redução significativa da carga tributária e dos juros, gerando um poderoso estímulo ao crescimento econômico acelerado e sustentado. Além disso, tais recursos poderiam também gerar investimentos vultosos em educação, ciência e tecnologia, infraestrutura, etc, permitindo-nos acelerar o tempo histórico do nosso desenvolvimento. Basta evitar os perigos associados à “doença holandesa”, ao desperdício das riquezas e à hiperconcentração dos royalties.

Essa convergência de amplas potencialidades de recursos naturais, mercado asiático com provável grande dinamismo e apetite por matérias-primas na retomada pós-crise, base industrial diversificada, mercado interno com dinamismo crescente, potencial significativo na área ambiental, grande e diversificado potencial na geração de energia, particularmente as

renováveis, e perfil demográfico adequado, constitui uma combinação inédita no mundo em desenvolvimento, que acena com um futuro extremamente promissor para o país.

Saliente-se, ademais, que algumas de nossas empresas já se converteram em grandes empreendimentos internacionais, o que nos permite inserção mais sólida na economia mundial. São os casos, por exemplo, da Petrobras, terceira maior empresa de petróleo do mundo e quinta maior em valor de mercado; da Vale, uma das líderes mundiais na produção de minérios; da JBS, de grande destaque na produção de carnes bovinas; da AmBev, uma das grandes empresas de bebidas; da Cutrale, líder na produção e comercialização de suco de laranja; da Sadia e da Perdigão, de grande presença internacional na produção de carnes de frango e porco e seus derivados industrializados; da Embraer, que disputa com a Bombardier a liderança mundial na fabricação de aeronaves destinadas à aviação regional; bem como de várias outras que realizaram grandes investimentos externos nas áreas de siderurgia, cimento e serviços.

Não obstante, temos também fragilidades e novos desafios que precisam ser enfrentados. Conforme mencionamos nas Considerações Iniciais, dois parecem ter maior relevo. O primeiro diz respeito ao nosso atraso na constituição da infraestrutura e da logística necessárias para dar sustentação ao desenvolvimento econômico, o que já vem sendo combatido pelo PAC. O segundo e principal deles refere-se às nossas notórias insuficiências na educação e no desenvolvimento científico e tecnológico, o que nos impede ainda de construir, no Brasil, uma sociedade do conhecimento capaz de gerar dinamismo tecnológico e informacional em escala adequada ao desenvolvimento econômico e social de longo prazo.

Portanto, o aproveitamento das possibilidades acima mencionadas pressupõe que os benefícios derivados da exploração dos recursos naturais (dos alimentos ao petróleo) sejam investidos em três dimensões chaves, de modo a se combater as nossas fragilidades:

i) A criação de externalidades, em especial nas áreas de infraestrutura energética e logística, para a expansão dos investimentos, da produção e da produtividade sistêmica da economia, incluindo a reformulação da matriz de transporte, com o aumento do peso relativo do transporte ferroviário e aquaviário e fortalecimento do transporte coletivo nos grandes centros urbanos;

ii) A transformação do sistema educacional e a criação de infraestrutura tecnológica e científica que possibilite ao país ingressar na sociedade do conhecimento e viabilizar a modernização e o adensamento tecnológico dos processos de produção, promover a inserção

qualificada da população no mercado de trabalho e potencializar seu desenvolvimento humano, e propiciar a elevação da competitividade da produção industrial nacional e a agregação de valor às exportações de produtos primários;

iii) O aprofundamento dos processos de redistribuição da renda e inclusão social, visando a erradicação da pobreza, a consolidação do mercado de consumo de massa e a universalização dos serviços sociais básicos com elevado nível de qualidade, especialmente nas áreas de educação e saúde.

Especificamente em relação ao potencial agrícola, o Brasil dispõe de uma ampla disponibilidade de terras aptas, algo em torno a 167 milhões de hectares (ha), dos quais 64 milhões de ha se encontram em exploração e aproximadamente 103 milhões de ha constituem áreas potenciais de expansão, a maior parte das quais se localizam nos estados do Pará, Maranhão, Piauí e Tocantins.³³⁸ Isso permite aumentar significativamente a produção sem comprometer a preservação das áreas florestais e protegidas.

Tabela 26 - Brasil - Uso da Terra (em milhões de hectares)

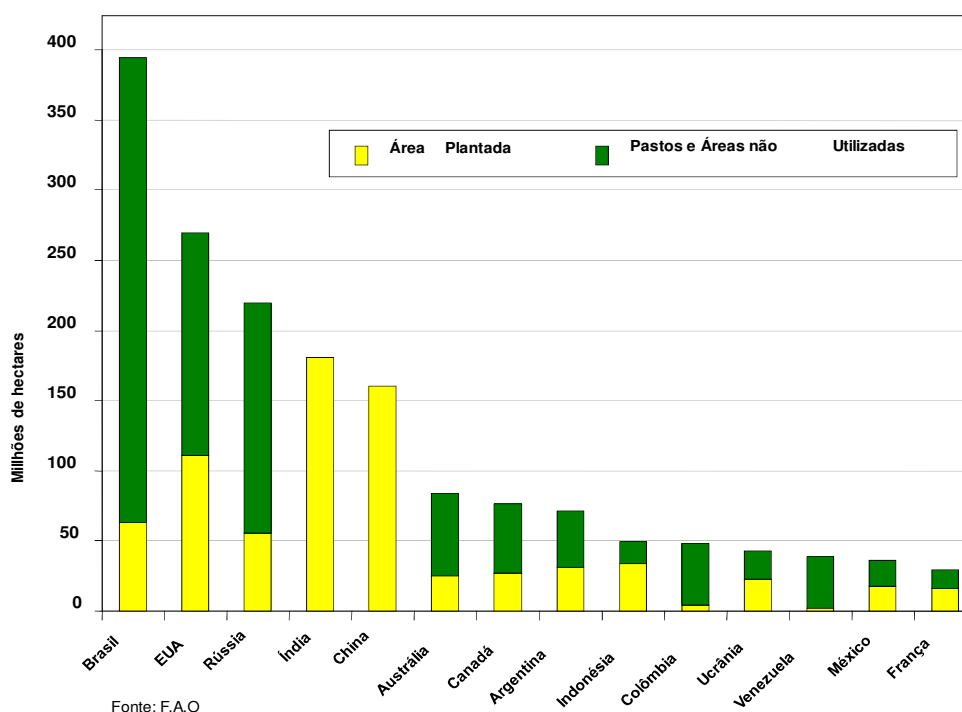
Uso das Terras	Atual		Potencial	
	Total	%	Total	%
1. Área total de terras	835.556	100,00	835.556	100,00
2. Na agricultura	284.233	34,02	321.000	38,42
2.1 - Cultivos anuais	49.233	5,89	84.560	10,12
2.2 - Cultivos permanentes	15.000	1,80	16.640	1,97
2.3 - Pastagens permanentes	220.000	26,33	220.000	26,33
3. Florestas e áreas protegidas	410.000	49,07	430.000	51,46
3.1 - Amazônia	350.000	41,89	350.000	41,89
3.2 - Florestas cultivadas	5.000	0,53	15.000	1,80
3.3 - Áreas protegidas	55.000	6,58	65.000	7,78
4. Outros usos e áreas de expansão	141.323	16,91	84.556	10,12
4.1 - Outros usos	38.000	4,55	40.000	4,78
4.2 - Área agrícola de reserva	103.323	12,36	44.556	5,33

Fonte: Scolari, Dante D.G. – “Produção Agrícola Mundial: o potencial do Brasil”. Dados elaborados pelo autor.

³³⁸ Veja-se o estudo de SCOLARI, Dante D. *Produção agrícola mundial: o potencial do Brasil*. Disponível em: <<http://www.abimilho.com.br/giro/files/materia.pdf>>. Acesso em: 01/07/2010. O mesmo estudo indica que “É possível incorporar mais 45,944 milhões de hectares ao processo produtivo de modo sustentável aumentando a área de terras protegidas e as áreas de florestas. Existe espaço para aumentar a área total da agricultura [cultivos+pastagens] para 321 milhões de hectares, ocupando menos de 39% da área total de terras, percentual muito inferior ao existente na China (que usa na agricultura 59,39% do total de terras do país) e nos Estados Unidos, que ocupam no setor agrícola 44,97% das terras. ...Ainda assim, restariam 40 milhões para usos variados e uma área de reserva técnica de 44,556 milhões de hectares, equivalente a 5,33% de toda a área de terras do país.”

Nossa posição em comparação com a de outros países é altamente favorável, especialmente levando em conta a possibilidade de reconverter para produção agrícola áreas com vocação produtiva hoje utilizadas em pastagens naturais ou degradadas. Temos uma fronteira de expansão agrícola muito maior do que a maioria dos grandes produtores e exportadores mundiais, como ilustra o gráfico abaixo:

Gráfico 120 - Disponibilidade de Terras Agrícolas



A produção agropecuária brasileira já representa aproximadamente 6,2% do total mundial. Nossa participação no comércio internacional é igualmente relevante, da ordem da 4,6%, e em diversos itens lideramos ou temos participação importante na produção e nas exportações. É o caso do açúcar, do café, da carne bovina, da soja, dos óleos vegetais, do milho e do frango. Além disso, nossa produtividade tem se elevado consistentemente: em 1981, utilizamos 37,4 milhões de ha para produzir 51,1 milhões de toneladas de grãos; em 2008, a área colhida elevou-se a 47,4 milhões de ha, com produção de cerca de 140 milhões de toneladas. Nosso potencial, com a incorporação de menos de 50% da área de disponível para produção agrícola, é de aproximadamente 270 milhões de toneladas.³³⁹

³³⁹ Sobre esses aspectos veja-se o estudo de SCOLARI, Dante D.G. Op.cit..

Em síntese, temos excelentes condições para aproveitar a expansão prevista da demanda mundial de alimentos, que, segundo as projeções da FAO para 2025, deverá requerer um aumento da oferta de 921 milhões de toneladas de cereais, 156 milhões de toneladas de oleaginosas e 112 milhões de toneladas de carnes, um aumento de 41,5%, 26,2% e 42,4%, respectivamente, sobre os atuais níveis de produção.

Além dos alimentos, também na cadeia da celulose o país dispõe de potencial e vantagens comparativas relevantes. Nossa extensão territorial assegura maior possibilidade de formação de florestas e menor impacto ambiental da produção. O clima é favorável à plantação de eucalipto para a produção de celulose de fibra curta. O ciclo de maturação do eucalipto é muito menor (corte aos 7 anos, contra 12 a 20 anos em outros países). Temos um diferencial tecnológico e de escala de produção, que nos permite ter a maior produtividade do mundo: 41 m³/ha/ano (eucalipto) e 35 m³/ha/ano (pinus). E nossos concorrentes na América do Norte e na Europa têm maior custo de produção em relação à madeira e à energia.

Em resumo, essas potencialidades no âmbito agrícola e florestal têm, na atual configuração da economia mundial, amplas perspectivas de materialização.

As vantagens do país nesses e em outros segmentos produtivos podem contribuir para reduzir os prazos e ampliar as opções para a retomada e sustentação do crescimento. No entanto, é essencial que o aproveitamento dessas potencialidades subordine-se a dois critérios fundamentais. O primeiro deles é o da sustentabilidade ecológica e social da produção, para se evitar a destruição do patrimônio ambiental e a repetição dos processos de exclusão/concentração da renda e da riqueza que geralmente estão associados ao monocultivo em grandes extensões, altamente intensivos em capital e organizados sob formas empresariais não-participativas. Segundo, é fundamental que os programas de investimento para a expansão da produção/exportação de produtos com alto conteúdo de recursos naturais estejam inseridos em um projeto de desenvolvimento de longo prazo que tenha como um dos seus eixos centrais o fortalecimento e a integração da base industrial da economia e o adensamento tecnológico do sistema de produção. Em outras palavras, é essencial potencializar os efeitos multiplicadores e retroalimentadores do aproveitamento das potencialidades agrícolas e florestais, como instrumento de transição para um padrão de crescimento no qual a tecnologia, e não a mera produção e exportação de produtos primários, seja o eixo do processo de expansão econômica.

1.2. Consolidar o Social como Eixo de um Novo Desenvolvimentismo no Brasil

Como vimos, a decisão política do governo Lula de eleger o social como um dos eixos estruturadores do desenvolvimento econômico conferiu centralidade às políticas públicas voltadas à redução das desigualdades, à ampliação de direitos e à inclusão social. Ao mesmo tempo em que se investiu na consolidação da estabilidade econômica, foram criadas as condições para a aceleração do crescimento e a expansão do emprego formal, a distribuição de renda e a democratização do crédito, a redução da pobreza e das disparidades regionais, e o aumento da participação social. Essa escolha estratégica revelou, no plano simbólico e na vida real, que era possível retomar a trajetória de construção do Brasil, bruscamente interrompida a partir da década de 1980, superando um padrão de desenvolvimento concentrador de renda e uma lógica, que parecia intransponível, de subordinação à dinâmica econômica e financeira global.

Na área social, houve uma profusão de iniciativas, voltadas para o aperfeiçoamento de ações inauguradas por governos anteriores, ou baseadas em novos planos e programas sociais. Também prevaleceu uma concepção republicana, tanto no desenho quanto na implementação das iniciativas do governo federal. Isso se traduziu na ênfase às parcerias com os demais entes da Federação, no fortalecimento dos mecanismos de transparência e controle social, e na articulação no território das ações sob responsabilidade de diversos órgãos da administração pública. Também se tornou crescente o esforço para superar a fragmentação e sobreposição de programas governamentais, problemas que foram mitigados, mas não totalmente resolvidos. E, por fim, procurou-se ampliar a escala dos programas sociais e de transferência de renda, o que elevou o grau de eficiência e efetividade das ações implementadas pelo governo federal.

Vistas em conjunto, os programas seletivos de combate à pobreza e de inclusão social – juntamente com inúmeras iniciativas nas áreas de educação, saúde, previdência, assistência, habitação, saneamento, cultura e meio ambiente – tornaram claras as prioridades sociais do governo Lula. De um lado, foi retomado o processo de consolidação do sistema de proteção social consagrado pela Constituição de 1988. De outro, foram incorporadas as chamadas políticas de nova geração, cujo alcance se ampliou significativamente. Assim, procurou-se combinar simultaneamente os princípios de universalidade e de focalização para o enfrentamento do caráter heterogêneo e de massa de nossas desigualdades econômicas e sociais.

As análises, cada vez mais frequentes, que indicam que o país ingressou em um novo ciclo de desenvolvimento – com a perspectiva de altas taxas anuais de crescimento econômico e expansão prolongada do emprego formal –, também admitem que, nas próximas décadas, será possível não apenas elevar os padrões de bem-estar social, mas, sobretudo, consolidar o social como um dos pilares fundamentais de um Novo Desenvolvimentismo no Brasil, o que implica novas escolhas estratégicas e um esforço de institucionalização dos avanços sociais ocorridos no período de 2003 a 2010.

Uma das primeiras questões a saber é se o provável aumento da receita tributária, nos próximos anos, permitirá sustentar a expansão do gasto social sem comprometer a estabilidade econômica e o equilíbrio fiscal, tornando viável a desejada consolidação da rede de políticas de combate à pobreza e de inclusão social, assim como um maior investimento em saúde e educação, como proporção do PIB, áreas sociais em que se encontram os principais gargalos para um desenvolvimento sustentado de longo prazo e para a melhoria contínua das condições de vida e cidadania da população brasileira.

Se é verdade que a expansão do gasto social constitui, em si mesma, fator de dinamismo econômico – em virtude da grande importância dos complexos industriais e de serviços nas áreas sociais, de sua participação nas compras governamentais e de seu impacto direto e indireto na geração de emprego e renda –, é verdade também que essa necessidade de expansão se defronta com os limites decorrentes do atual volume e composição do gasto público e com as conhecidas restrições orçamentárias a um aumento mais significativo do investimento público.

Há, ainda, outros problemas a resolver quanto à formulação e gestão das políticas sociais. Eles se tornaram recorrentes nas últimas décadas, contribuindo para a dispersão de recursos técnico-orçamentários e para a redução do grau de eficiência e efetividade dos planos e programas sociais. É preciso aperfeiçoar os instrumentos de coordenação intersetorial e superar de vez a fragmentação e sobreposição de programas; fortalecer os mecanismos de parceria e gestão compartilhada pelos entes da Federação; e articular no plano territorial o processo de implementação de políticas setoriais, nas zonas rurais e urbanas, para prover uma rede mais ampla de proteção social, valendo-se talvez da recente experiência do programa Territórios da Cidadania. Além disso, cabe um olhar atento às necessidades diferenciadas de cada região do país e segmento populacional, em especial às famílias de baixa renda e aos jovens.

O desafio mais urgente consiste, porém, em erradicar a pobreza no país, o que não pode ser encarado apenas como uma tarefa de governo, mas sim como um propósito histórico que exige a mobilização de toda a sociedade brasileira. Dada a sua dimensão e complexidade, esse esforço nacional deve começar pela erradicação das situações de extrema pobreza, das formas de trabalho degradante, da exploração do trabalho infantil, da falta de moradia para a população de baixa renda e do analfabetismo entre jovens e adultos. É indispensável, também, assegurar a todos os brasileiros condições básicas de acesso aos serviços públicos em todo o território nacional, sobretudo à educação, saúde e saneamento básico, áreas em que os déficits sociais, apesar dos avanços alcançados, continuam gritantes.

Um dos primeiros passos, nesse sentido, é a chamada Consolidação das Leis Sociais. Ela deve envolver um esforço de regulamentação de programas que foram criados nos últimos, para transformá-los em políticas de Estado, de caráter estável e duradouro, com fontes próprias de custeio que não concorram com as fontes originais de financiamento da seguridade social. Também cabe promover a institucionalização dos diversos canais de participação social, como os conselhos e conferências nacionais, que se revelaram importantes instrumentos de democratização da gestão pública. É necessário, ainda, avançar na definição de mecanismos específicos de responsabilidade social dos entes da Federação, para a redução das desigualdades regionais e sociais, com o estabelecimento de um Plano de Metas Sociais.

Nesse âmbito, impõe-se a necessidade de expansão da cobertura dos programas sociais, sob a forma de benefícios monetários ou provisão de serviços; a definição de uma linha de pobreza nacional, que considere nossas disparidades regionais; o estabelecimento em lei de mecanismos de correção periódica dos benefícios monetários; a maior integração entre esses benefícios e os demais serviços sociais, em especial nas áreas de educação e saúde; e o aprimoramento da rede de políticas para que os indivíduos e famílias atendidas por programas sociais, como o Bolsa Família, possam transpor definitivamente a barreira da pobreza. Também se impõe a definição dos novos critérios de correção do salário mínimo, para o período de 2012 a 2023, considerando os resultados e os impactos da sistemática até aqui adotada.

Esse esforço de Consolidação das Leis Sociais deve estar articulado com o processo de regulamentação do Fundo Social do Pré-Sal, que, além de permitir a formação de poupança pública de longo prazo, foi concebido justamente com o objetivo de gerar recursos para ações nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, cultura, ciência, tecnologia e

meio ambiente. É fundamental, porém, afastar o risco de pulverização desses recursos, mantendo-se o foco nas políticas de educação, ciência e tecnologia, a melhor forma de transformar a riqueza do Pré-Sal em um ativo cujo usufruto seja estendido às futuras gerações, mesmo depois da extinção das jazidas de petróleo e gás.

O processo de melhoria da educação, por sua vez, pode ser acelerado pela incorporação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), como ferramentas para a formação de professores, desenvolvimento de atividades didático-pedagógicas e aprendizagem escolar. Contudo, é preciso não apenas promover uma inclusão digital massiva nas escolas públicas, por meio do acesso universal a microcomputadores e à rede de banda larga, mas também lançar as bases de uma revolução digital, capaz de se valer e ao mesmo tempo alimentar a sinergia entre educação e inovação científica e tecnológica. Ela poderá propiciar o salto indispensável para o ingresso do país na sociedade do conhecimento, em que se valoriza, cada vez mais, a difusão e produção de conhecimento como fator de dinamismo econômico, social e cultural.

Na área da saúde, trata-se de equacionar devidamente o complexo quadro sanitário do país. A primeira tarefa consiste em concluir o processo de consolidação do SUS como sistema de saúde universal, equânime e integral. Isso requer esforços adicionais nas áreas de promoção, vigilância e atenção à saúde; ampliação do processo de regionalização da rede de serviços; e fortalecimento do complexo industrial e de inovação em saúde. Também é urgente superar por completo o modelo burocrático de gestão da saúde pública, com a busca de eficiência e o estabelecimento de metas de desempenho associadas à melhoria da gestão e do atendimento à população. Além disso, é imprescindível a expansão dos recursos públicos para o financiamento da saúde, o que, em primeiro, exige o fim da desvinculação de recursos constitucionais e a regulamentação da Emenda nº 29/2000.

As demandas por moradia e saneamento, por sua vez, remetem às políticas urbanas, em que se fez um esforço considerável para ampliar a escala e integrar os programas de habitação, abastecimento de água e esgotamento sanitário, entre outros. Apesar de se tratar de ações de infraestrutura, sua dimensão social é inegável quando se trata da qualidade de vida da população. No setor habitacional, há ainda um déficit estimado de 5,6 milhões de moradias, que pode ser solucionado com a expansão do PAC Habitação e do programa Minha Casa, Minha Vida. No saneamento, o próximo passo é pôr em prática o Plano Nacional de Saneamento Básico,

com a conclusão do processo de universalização dos serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto, e a implantação dos planos de gestão para coleta e tratamento de lixo e manejo de resíduos sólidos. A prioridade são as localidades mais carentes, onde há maior presença de endemias e precárias condições sanitárias, e para a solução dos problemas das enchentes nos grandes centros urbanos.

No caso da Previdência Social, cabe concluir o processo de reforma do regime previdenciário dos servidores públicos, com a regulamentação e implementação dos fundos próprios de previdência complementar, previstos pela Emenda Constitucional nº 42/2003, além de fomentar a expansão dos fundos de previdência complementar privada, que hoje também constituem um dos principais instrumentos de poupança de longo prazo. É preciso ainda ampliar as oportunidades de formalização e inclusão previdenciária, em especial de microempreendedores e de trabalhadores autônomos, avulsos e domésticos, que podem representar mais de 15 milhões de novos contribuintes com rendimentos na faixa de 1 a 3 salários mínimos. Contudo, o maior desafio reside em preparar o terreno para a transição demográfica que se avizinha com o rápido envelhecimento da população, aproveitando o momento de relativo equilíbrio da Previdência para promover mudanças graduais que garantam os direitos dos atuais segurados e considerem as expectativas de proteção social das futuras gerações.

A segurança pública representa outro grande desafio diante da banalização da violência urbana e de suas implicações sociais, sobretudo nas grandes cidades brasileiras. Nos últimos anos, não só se rompeu a inércia do governo federal como houve uma mudança de paradigma na política de segurança pública, com o lançamento do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), que aliou aos esforços de prevenção e repressão ao crime uma clara preocupação social. Isso se traduziu em diversas iniciativas, que devem se ampliar nos próximos anos, tais como a articulação entre níveis de governo, forças de segurança e sociedade civil voltadas à pacificação de áreas com forte presença do crime organizado; as ações complementares nas áreas de educação, cultura, esportes e economia solidária; a atenção aos jovens de 15 a 24 anos de idade, mais expostos a situações de vulnerabilidade social; e a valorização e formação profissional das forças policiais.

Por fim, na área cultural, cabe aprofundar o caminho trilhado nos últimos anos para a valorização da cultura, em sua dimensão simbólica e material, como elemento indispensável à formação da cidadania, à dignidade humana e à identidade nacional. Trata-se de ampliar as

condições de acesso, produção, difusão, preservação e livre circulação de bens e serviços culturais, considerando a diversidade de nossas manifestações populares e expressões artísticas. Para além de sua relevância intrínseca, é possível explorar ainda mais as potencialidades da produção cultural como fator de desenvolvimento econômico e social, tanto pelo seu peso crescente na atividade econômica quanto pela geração de emprego e renda e promoção de formas criativas de inclusão social.

No governo Lula, a definição do social como um dos eixos estruturadores do desenvolvimento econômico foi decisiva para a bem-sucedida trajetória de crescimento econômico acelerado com distribuição de renda e inclusão social, bem como para a rápida recuperação do país diante da crise econômica e financeira global. Essa escolha estratégica pautou as decisões que sustentaram a expansão do gasto público, o estímulo ao crédito popular, a ampliação da rede de políticas sociais e o alargamento das fronteiras da cidadania. Ela possibilitou a incorporação de milhões de brasileiros ao mercado interno de consumo de massa, a melhoria das condições de vida e trabalho e a expansão dos direitos sociais, situação que se manteve mesmo no auge da crise global.

Agora, vencidos os principais obstáculos à retomada da construção nacional, não pode restar dúvidas quanto à centralidade dessas políticas públicas no enfrentamento democrático da questão social. Ela deve orientar as decisões de política econômica e social, de planejamento de longo prazo e de modernização da gestão pública. Ela deve conduzir os esforços de democratização do Estado e de institucionalização dos canais de participação, transparência e controle social. Ela deve, enfim, ser encarada como elemento estruturador de um Novo Desenvolvimentismo brasileiro. Não apenas pelo que representam as políticas sociais, em si mesmas, mas também pelo que o manejo do gasto social significa para a economia brasileira. Estamos, enfim, diante de uma nova oportunidade histórica para a superação de nossas profundas desigualdades econômicas, políticas e sociais.

1.3. Aprofundar a Emergência do Brasil no Cenário Mundial

O Novo Desenvolvimentismo no Brasil não poderia ter sido criado sem uma nova inserção do país no cenário mundial, que muito contribuiu para a superação da histórica vulnerabilidade externa da nossa economia.

Com efeito, ao longo do governo Lula o Brasil conseguiu romper o círculo vicioso, criado por algumas administrações anteriores, de fragilidade econômica e social interna e baixa projeção dos interesses estratégicos do país no contexto internacional. Hoje, o Brasil é ator internacional de primeira linha, além de liderança regional consolidada, e contribui, de forma decisiva, para a articulação dos interesses dos países em desenvolvimento e para a conformação de ordem mundial menos assimétrica e efetivamente assentada em um saudável multilateralismo.

Assim, esse novo e positivo papel do Brasil na ordem mundial deve ser consolidado e aprofundado, mediante algumas linhas de ação que têm de ser mantidas e intensificadas, no âmbito da nova política externa do Brasil.

É preciso, em primeiro lugar, fazer avançar o processo de integração do Mercosul, enfrentando as suas assimetrias, seu déficit democrático e institucional, as atuais ameaças protecionistas ao seu comércio e a fragilidade e incompletude de sua União Aduaneira. Também temos de progredir na harmonização das políticas macroeconômicas, fundamental para se evitar desequilíbrios nos fluxos comerciais intrabloco, e na integração das cadeias produtivas, a fim de impedir a consolidação de relações centro-periferia no interior do mercado comum. Trata-se, evidentemente, de uma tarefa complexa, que demanda paciente negociação. Mas ela se impõe. O Mercosul é estratégico para o Brasil. Ele tende a conformar um entorno regional mais próspero e estável; a aumentar as exportações brasileiras e o fluxo de investimentos externos; e a expandir nosso protagonismo internacional.

Concomitantemente, torna-se necessário consolidar a UNASUL como a organização que representa os interesses políticos e estratégicos da América do Sul, bem como intensificar, no mesmo diapasão, os esforços para a integração física e política da região que tem produzido feitos econômicos, políticos e estratégicos positivos para o Brasil.

No entanto, é preciso considerar que essas duas importantes diretrizes da nova política externa brasileira (consolidação e aprofundamento do Mercosul e integração da América do Sul) têm adversários poderosos no Brasil e em outros países da região. Há muitos “mercocéticos” que desejariam ver o país integrado apenas às grandes economias mundiais, em detrimento da bem-sucedida aposta estratégica na integração regional. A resistência a esses adversários tem de passar, necessariamente, pelo aprofundamento do processo de integração, inclusive no que se refere à construção de irreversíveis instituições supranacionais, como o Parlamento do Mercosul.

O Brasil também deve se empenhar na conclusão da Rodada de Doha, ou de outra rodada de negociações da OMC que venha a ser iniciada, de forma a se obter acordos comerciais multilaterais simétricos que estimulem o comércio mundial, particularmente dos bens agrícolas, até agora excluídos da abertura comercial. Muito embora a crise esteja criando grandes resistências protecionistas à conclusão daquela rodada da OMC, é preciso considerar que uma abertura equilibrada e simétrica dos mercados poderia, dessa vez, beneficiar o Brasil, que tem muita competitividade em várias áreas (não somente na produção agrícola) e economia em expansão. Ao mesmo tempo, cumpre, do mesmo modo, realizar esforços para estabelecer acordos de livre comércio bilaterais e regionais, como o relativo ao Mercosul e à União Europeia. Também não se deve renunciar, a priori, a uma possível negociação com os EUA, nos termos da proposta, já apresentada pelo Brasil em 2003, de uma ALCA light, centrada na abertura estrita dos mercados.

O investimento recente que o Brasil fez na criação ou no aprofundamento de parcerias estratégicas com outros países emergentes (China, Índia, Rússia, África do Sul, etc.), revelou-se muito profícuo. Da mesma forma, a ênfase na cooperação Sul-Sul, revelou-se também vertente exitosa da política externa brasileira que, em virtude da retomada econômica lenta das principais economias mundiais (EUA, União Europeia e Japão) no pós-crise e do maior dinamismo exibido pelas economias dos países emergentes, tende a mitigar os efeitos adversos da recessão mundial. Considere-se que é muito provável que, nos próximos anos, as economias emergentes continuem a apresentar taxas de crescimento econômico superiores às dos países industrializados. Assim, essas importantes diretrizes da política externa estabelecidas no governo Lula têm de ser robustecidas e consolidadas, sem que se descuide, é claro, das boas relações que o Brasil tem com os países desenvolvidos.

O Brasil teve papel de destaque na articulação dos interesses dos países em desenvolvimento e na coordenação do diálogo Norte-Sul, de modo a propugnar por ordem internacional mais simétrica e multilateral. Foi assim na OMC, com a criação do chamado G20, que articulou os interesses dos países em desenvolvimento, e na expansão do denominado G8, que possibilitou a incorporação dos países emergentes nos grandes debates econômicos internacionais. Essa articulação projetou internacionalmente o Brasil e contribuiu para tornar a ordem mundial um pouco mais permeável aos anseios das nações emergentes. Por conseguinte,

devemos intensificar a presença do Brasil no G20 da OMC e no G20 oriundo da ampliação do G8, fortalecendo a posição do país na governança mundial.

Coerentemente com esse papel de articulador dos interesses dos países em desenvolvimento, o Brasil teve papel de relevo na reunião do G20 em Londres, que propugnou pela constituição de uma nova arquitetura financeira global, de modo a criar regras mais rígidas para o sistema bancário mundial a fim de se evitar novas crises internacionais. Lembre-se que, nessa nova arquitetura, as instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI, terão uma nova função dinamizadora a desempenhar. Evidentemente, é do interesse do Brasil que essa nova arquitetura se estabeleça e que o combate à recessão tenha pleno êxito. Por isso, devemos nos empenhar para que essas metas sejam efetivamente cumpridas.

O nosso país também tem grande interesse na reforma do Conselho de Segurança da ONU. Com efeito, a composição desse importante conselho, que pode decidir por intervenções em países, reflete, de forma inteiramente anacrônica, as relações de poder estabelecidas após a Segunda Guerra Mundial. Assim, seus membros permanentes, com poder de vetar qualquer decisão (EUA, Rússia, Grã-Bretanha, França e China), são países que saíram vitoriosos daquele conflito. Obviamente, de lá para cá o mundo mudou inteiramente. Japão e Alemanha se tornaram a segunda e terceira economias mundiais³⁴⁰, respectivamente. Outros países, como Brasil, Índia, África do Sul, passaram a ter um peso específico muito maior na ordem mundial. O Conselho de Segurança, no entanto, continua congelado no tempo. Tal situação não pode permanecer, sob pena de o sistema de segurança coletiva perder sua legitimidade. O Brasil, com razão, propugna pela reforma do Conselho e por um lugar permanente naquele organismo. E essa é uma luta que precisa ser intensificada, no futuro próximo.

Lamentavelmente, o Brasil descuidou de sua defesa, ao longo do período de predomínio das políticas neoliberais. Isso é ruim para a afirmação dos interesses do país no exterior, pois tal afirmação não deve estar embasada unicamente na persuasão diplomática, ainda que os mecanismos de persuasão e negociação devam sempre constituir a principal forma de atuação internacional de um país pacífico como é o Brasil. Portanto, deve-se procurar estabelecer uma sinergia entre a persuasão diplomática (política externa) e a dissuasão estratégica (política de defesa), com o objetivo de projetar com maior assertividade os interesses do país no exterior. Isso não implica, é claro, denunciar os nossos acertados compromissos internacionais relativos à

³⁴⁰ Recentemente, a Alemanha perdeu sua posição para China.

renúncia às armas de destruição em massa. Apenas significa que não podemos renunciar a ter força convencional bem aparelhada e treinada e a desenvolver uma eficiente indústria de defesa, que promova inovação tecnológica e desenvolvimento econômico.

Por último, devemos recordar o crescente papel propositivo que o Brasil tem agora na temática ambiental. Com efeito, a acertada decisão do nosso país de assumir metas ousadas de combate ao desmatamento e de redução de emissões dos gases de efeito-estufa deu novo protagonismo ao Brasil nos debates internacionais concernentes às mudanças climáticas. Assim, seria inteiramente desejável que nos empenhássemos na conclusão de um acordo de caráter vinculante na área ambiental, o qual equacione devidamente o combate ao efeito-estufa, em sintonia com as diretrizes emanadas da Conferência de Copenhague e com o imenso potencial que o nosso país tem no desenvolvimento da nova “economia verde”.

1.4. Consolidar a Democracia, Aperfeiçoar as Instituições Republicanas e Promover Maior Participação da Cidadania no Sistema Político

O fator político-institucional é também de vital importância para a consolidação do Novo Desenvolvimentismo brasileiro. De fato, uma democracia inclusiva e estável é estratégica para o desenvolvimento econômico e social. Em primeiro lugar, porque a criação e a consolidação de direitos econômicos e sociais inerentes às democracias mais adiantadas e inclusivas estimulam os processos de distribuição de renda que são a marca do Novo Desenvolvimentismo no Brasil. Em segundo lugar, porque o aprimoramento das instituições republicanas destinadas assegurar a transparência e a *accountability* da administração pública criam as condições necessárias para que o Estado desempenhe com maior eficiência a sua função primordial de alocar os recursos públicos conforme as necessidades e interesses da população. Em terceiro, porque um sistema político que permita a governabilidade sólida, consentânea com a alternância do poder, gera um horizonte previsível de longo prazo, essencial para o planejamento estatal e a atração dos investimentos.

Pois bem, a análise histórica mostra que os regimes políticos latino-americanos muitas vezes oscilaram entre o autoritarismo excludente, conservador e golpista e governos de perfil populista que, embora tenham feito progressos em relação à inclusão política e social de

grandes massas urbanas, foram incapazes de promover a estabilidade político-institucional em nosso continente.

Esse movimento político pendular revela as limitações e as dificuldades para a construção de democracias modernas e estáveis na América Latina. Democracias modernas necessitam de instituições políticas maduras, partidos políticos representativos e orgânicos, Estado eficiente e transparente, cidadania atuante e com bom nível educacional, e inclusão social e econômica de toda população. Somente dessa maneira assegura-se o desfrute dos direitos políticos, fundadores do regime democrático, e dos direitos sociais e econômicos, consolidadores e legitimadores da democracia.

O período histórico recente demonstrou que esse movimento pendular infelizmente ainda não se esgotou. Com efeito, observa-se, de um lado, em nosso entorno regional, regimes políticos que buscam estabelecer uma relação direta entre os governantes e a população, solapando a construção de instituições republicanas sólidas e o equilíbrio entre os poderes, bem como impondo uma representação monista que tende a fragilizar os Legislativos. Tais regimes buscam também, à esquerda e à direita, estabelecer um continuísmo político e administrativo que subverte o princípio da alternância do poder. De outro lado, persistem ainda os processos perigosos e anacrônicos de desestabilização de regimes democráticos, que podem resultar em golpes de Estado, como de fato aconteceu em tempos recentes.

Ora, nenhum desses dois processos pode fundamentar uma democracia estável e moderna. A bem da verdade, na América Latina, região historicamente conturbada, regida por um capitalismo tardio e marcada por conflitos sociais e políticos, a construção de democracias modernas e estáveis é tarefa árdua que demanda compromissos de longo prazo com o fortalecimento das instituições, políticas consistentes e viáveis de inclusão socioeconômica e distribuição de renda, desenvolvimento sustentado e sustentável, educação universal de qualidade, Legislativo e Judiciário atuantes e Estado eficiente. É um caminho longo e difícil que passa ao largo da tentação populista e das políticas demagógicas de fôlego curto, mas que também tem de esquivar quaisquer tentativas de interromper a ordem democrática e o Estado de direito, sob o pseudo-pretexto de proteger a democracia.

Felizmente, esse foi o caminho escolhido pelo Brasil ao longo do governo Lula. De fato, nos últimos anos o país fez um esforço considerável para fortalecer as suas instituições republicanas e democráticas, em um quadro de estrito respeito ao equilíbrio entre os poderes, da

necessária afirmação da bivalência da representação popular e de renúncia à fácil tentação do continuísmo. Ressalte-se que Lula, com mais de 80% de popularidade, não buscou um terceiro mandato.

Esse caminho distinto e sólido do Brasil no progressivo mas consistente aperfeiçoamento de suas instituições democráticas talvez se constitua na principal vantagem comparativa do nosso país em um cenário regional e internacional ainda incerto e conturbado, pois ele propicia, entre outras coisas, um horizonte de longo prazo para o planejamento do país, continuidade e consistência às políticas de Estado, legitimidade para as grandes decisões nacionais e segurança jurídico-política aos investidores internos e externos.

O recente fortalecimento das instituições republicanas foi de especial relevância não apenas para o aprimoramento democrático do país, mas também para o combate aos males históricos da privatização do Estado, do patrimonialismo e da corrupção. Com efeito, o fortalecimento de instituições tais como a Polícia Federal, o Ministério Público, a Controladoria Geral da União, a Procuradoria Geral da República, entre outras, propiciou, como vimos neste texto, grande progresso na luta contra os ilícitos cometidos contra a administração pública. No entanto, persistem os males vinculados a uma cultura clientelista e patrimonialista, que frequentemente borra a imprescindível distinção entre o público e o privado, provoca distorções na representação popular, impede a plena implantação da transparência da gestão pública e gera ineficiência no aparelho de Estado. Os frequentes escândalos vinculados à nossa representação política e ao nosso sistema eleitoral, já mencionados nesta Tese, como o relativo ao denominado “Mensalão”, se bem apontam para uma maior vigilância referente aos ilícitos, também demonstram que ainda há muito por fazer.

Assim, é necessário persistir, em primeiro lugar, nesse paciente fortalecimento das nossas instituições republicanas e democráticas. É preciso que fique claro que o combate contra os males que afetam a nossa administração pública e a nossa representação política só pode ser feito com base em instituições estáveis, sólidas e eficientes, o que implica investimentos progressivos na modernização do Estado, tal como foi feito em período recente. Os avanços na transparência permitem também que a sociedade civil possa exercer a sua imprescindível vigilância sobre a máquina estatal.

Mas é necessário, em segundo lugar, promover uma ampla Reforma Política que dê respostas aos desafios postos pela fragilização e atomização da estrutura partidária, pelas

distorções na representação popular, pela inexistência de mecanismos eficazes de controle dos representantes pelos representados, pelos entraves à governabilidade suscitados pelo “presidencialismo de coalizão” e, fundamentalmente, por um padrão de financiamento de campanhas eleitorais que favorece uma relação promíscua entre interesses públicos e privados e gera excessiva influência do poder econômico no sistema político.

Há, como é notório, propostas consistentes para essa imprescindível reforma. Contudo, as resistências suscitadas pelos beneficiários do atual status quo do regime político brasileiro são muito grandes. Portanto, é tarefa inelutável para os próximos anos vencer tais resistências e promover uma reforma política e eleitoral que permita dar um salto de qualidade em nossa democracia.

Impõem-se, do mesmo modo, o esforço para aperfeiçoar o desempenho administrativo da burocracia pública. A reconstrução do Estado exigiu do governo Lula um enorme esforço para recuperar sua capacidade de planejar, gerir e induzir o desenvolvimento. Para isso, foi preciso recompor e valorizar o quadro de servidores públicos – por meio da retomada dos concursos públicos, da valorização salarial e da reestruturação das carreiras –, tarefas que envolveram a substituição de terceirizados em atividades-fim e o preenchimento de vagas abertas em decorrência da aposentadoria precoce de inúmeros servidores. Também foi considerável o investimento na recuperação de equipamentos públicos, na modernização da gestão e na melhoria do atendimento, processos que foram acompanhados pela crescente utilização de TICs no desenvolvimento de sistemas operacionais, sítios eletrônicos de relacionamento e canais de atendimento remoto. Foram dados, ainda, passos importantes para a “contratualização” da gestão no serviço público, com a incorporação do conceito de melhoria contínua e o estabelecimento de metas de desempenho em algumas áreas, como saúde, previdência, e indústria e comércio.

Cumprida a etapa inicial de reorganização da máquina pública, será preciso investir de forma mais significativa na fixação e qualificação profissional dos servidores públicos; na disseminação de novas práticas de gestão pública que se mostraram bem-sucedidas, como a utilização de ferramentas de governo eletrônico; no aprimoramento dos instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação de programas e políticas; e na desburocratização de procedimentos que emperram a administração e o acesso dos cidadãos aos serviços públicos. Trata-se, enfim, de criar condições que tornem mais eficaz e efetivo o acesso da população às

políticas públicas e aos direitos sociais. Ainda que essas e outras iniciativas suscitem o debate sobre a conveniência e oportunidade de uma reforma administrativa, que sempre encontra resistências, a experiência recente mostra que é possível avançar com medidas de caráter incremental.

1.5. Construir as Bases da Sociedade do Conhecimento no Brasil

O Brasil, evidentemente, não pode se fiar apenas no seu grande potencial de produção e exportação de produtos não-manufaturados e semimanufaturados, por mais que as perspectivas internacionais nessas áreas sejam, como vimos, muito boas. É preciso realizar um grande esforço para adensar tecnologicamente o setor produtivo nacional, de forma a lhe dar competitividade suficiente para fazer frente aos desafios postos pela nova geoeconomia global.

A emergência de novas economias no cenário mundial, como a da China, por exemplo, gera oportunidades para o Brasil, mediante, principalmente, a grande demanda por commodities, mas, por outro lado, cria também grandes riscos para o nosso setor industrial, em razão da grande competitividade de seus produtos. Assim, o Brasil tem diante de si o desafio de agregar valor à produção nacional e preparar o seu setor produtivo para competir no mercado global de produtos manufaturados.

Para isso, no entanto, é fundamental que o país tenha uma agenda para dar mais eficiência e produtividade para sua economia. Precisamos construir, no Brasil, uma verdadeira sociedade do conhecimento, que gere as bases desse processo de adensamento tecnológico.

Saliente-se que a União Europeia, no início deste milênio, definiu como seu grande objetivo estratégico tornar-se a sociedade baseada no conhecimento mais competitiva do mundo. O pressuposto é o de que os países que quiserem se destacar no longo prazo no cenário mundial terão de desenvolver sociedades com educação de qualidade e economias que tenham capacidade para gerar inovação científica e tecnológica. A simples eficiência na produção de commodities não assegurará, por si mesma, um lugar de destaque na globalização e na ordem mundial. Pelo menos não no longo prazo.

O Brasil ainda está muito atrasado nesse campo. Precisamos urgentemente melhorar a qualidade de nossa educação em todos os níveis, principalmente no ensino fundamental, e ampliar a nossa capacidade de desenvolver inovação científica e tecnológica, de forma a

aumentarmos a eficiência sistêmica de nossa economia e garantir a todos a possibilidade de inserção qualificada no mercado de trabalho.

Em relação especificamente à inovação científica e tecnológica, o Brasil enfrenta um grande descompasso. Temos uma produtividade relativamente alta em pesquisa básica, medida pelo número de trabalhos publicados, mas temos grande deficiência em pesquisa aplicada, tomando como parâmetro o número de patentes que depositamos.

A bem da verdade, já somos o 13º país em trabalhos publicados em jornais e revistas especializados em ciência e tecnologia. Ademais, nossa produção científica básica, medida por tal critério, vem crescendo a uma taxa de 7,7% ao ano, se considerarmos o período de 1995-2007.

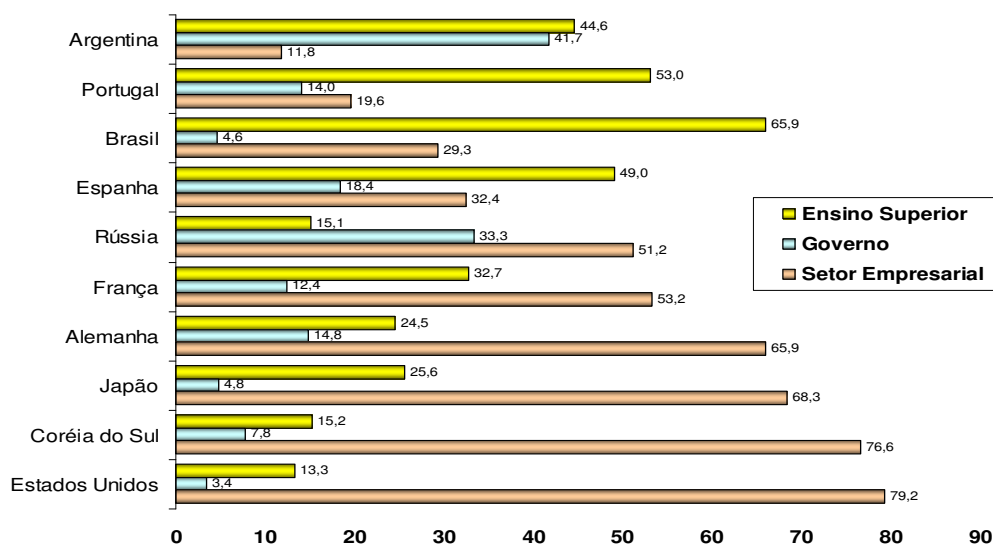
Obviamente, seria de se esperar que o citado aumento da produção científica nacional, a chamada pesquisa básica, se refletisse em um incremento proporcional da pesquisa aplicada e do número de patentes registradas por titulares brasileiros, o que confirmaria que esse esforço científico está resultando em produtos e processos inovadores, fundamentais para aumentar a nossa competitividade econômica em nível mundial.

No entanto, as informações coletadas não confirmam essa desejável relação. Os dados relativos à participação do Brasil no número de patentes depositadas no *United States Patent and Trademark Office* (USPTO), indicador universalmente aceito para aferir o desempenho tecnológico de países, demonstram que a evolução do nosso país nesse aspecto tem sido declinante. De fato, a participação brasileira no total de patentes depositadas por estrangeiros no USPTO foi de 0,95%, no período de 1963 até 1995. De lá para cá nossa participação declinou e tem se mantida em um patamar muito baixo (0,13%, em 2000, e 0,12%, em 2008).

Em contraste, a Coreia do Sul, país que em 1980 teve participação no USPTO três vezes menor do que a do Brasil, deposita, hoje, 75 vezes mais patentes do que o nosso país. Na realidade, os países do Leste asiático aumentaram a sua participação no USPTO de forma exponencial, ao passo que o Brasil continuou a patinar.

Esse descolamento entre pesquisa básica e pesquisa aplicada tem relação com os setores que se dedicam a pesquisa no Brasil. Como bem se pode observar no gráfico abaixo, em nosso país a maior parte dos pesquisadores está inserida nas universidades e um número reduzido está nas empresas. Em contraste, nos países que depositam muitas patentes, como Coreia, Japão e EUA, essa relação é inversa.

Gráfico 121 - Distribuição Percentual por Setores, de Pesquisadores em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), em Equivalência de Tempo Integral, em Países Seleccionados - 2005



Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia

Além disso, há outro problema. Os dados do Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI) demonstram que, a partir de meados dos anos 90, houve um aumento das patentes depositadas por não-residentes no Brasil, em comparação com o número de patentes depositadas por residentes no território nacional.

Tabela 27 - Número de Patentes Depositadas no INPI por Titulares (Empresas e Pessoas) Residentes e Não-residentes no País

Anos	Residentes	Não-Residentes
1990	2358	1367
1991	4095	2485
1992	3415	2849
1993	4151	3070
1994	3966	3545
1995	4953	5596
1996	4961	8507
1997	5278	12007
1998	5230	13332
1999	6007	14262
2000	4724	9654
Total	49138	76674

Fonte: INPI

Como se pode ver claramente, a partir de 1995 as patentes depositadas por não-residentes passam a superar as patentes dos residentes, situação que ainda persistia até meados desta década.

É inevitável fazer ilação entre essa tendência de crescimento das patentes de não-residentes e os processos de privatização e de abertura da economia que tiveram seu auge no governo passado e que resultaram em considerável desnacionalização de alguns setores da nossa estrutura produtiva. A assinatura do TRIPS e a consequente elaboração da lei interna sobre patentes também tiveram papel de destaque nessa tendência.

Esses mesmos processos explicam o grande crescimento das remessas ao exterior para pagar tecnologia, ocorrido nos anos 90. Em 1992, remetíamos para o exterior apenas US\$ 160 milhões como pagamento de tecnologia. Esse número saltou, em 1998, para quase US\$ 2 bilhões. As pesquisas também mostram que os gastos com importação de tecnologia eram, naquela época, 40% maiores do que todo o esforço federal em ciência e tecnologia.

Essa é, portanto, uma fragilidade que precisa ser enfrentada com determinação. Sem querer esgotar um assunto tão complexo, acreditamos que algumas diretrizes básicas para melhorar nossa performance nessa área seriam:

- Fortalecer os estímulos para que as empresas invistam mais em pesquisa e inovação tecnológica;
- Criar instituições de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica para o setor industrial, a exemplo da EMBRAPA para o setor agrícola;
- Gerar estímulos para a cooperação interempresarial com o objetivo de desenvolver projetos conjuntos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, a exemplo do que é feito na Coreia;
- Implantar projetos conjuntos de desenvolvimento científico e tecnológico com outros países, especialmente com os países do Mercosul e do entorno regional, assim como com os BRICS, de forma a criar sinergias produtivas;
- Robustecer os estímulos para o estabelecimento de maior cooperação entre universidades e empresas, de modo a incorporar a inovação científico-tecnológica ao sistema produtivo;
- Transformar a FINEP em uma instituição financeira, de modo a aumentar o fluxo de investimentos no desenvolvimento tecnológico;

- Criar condicionantes tecnológicos para o investimento externo, a exemplo do que faz a China.

No que diz respeito à educação, é fato notório que nosso problema maior é a falta de qualidade. Com efeito, fizemos um esforço bem-sucedido de universalização do acesso às escolas, mas carecemos ainda de educação que tenha um mínimo de qualidade. Temos, é claro, ilhas de excelência, particularmente no ensino superior, mas a regra geral é a educação ainda precária e de qualidade inferior. Como é público e notório, nossos alunos apresentam desempenho muito ruim nos testes de desempenho internacionais.

Muito embora o governo Lula tenha se empenhado para equacionar esse grave problema, tal como vimos nesta tese, é necessário promover ações que nos permitam dar um grande e definitivo salto de qualidade na educação.

É claro que educação de qualidade pressupõe fundamentalmente professores qualificados e valorizados, escolas bem equipadas, envolvimento dos pais e das comunidades no ensino, etc. Mas é preciso levar em consideração que as novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) podem nos permitir queimar etapas no lento processo de construção de um sistema público de ensino de qualidade.

A promoção da inclusão digital por banda larga em todas as escolas, tal como vem sendo feito em toda a Europa, nos permitiria, combinadamente com as ações tradicionais de melhoria de ensino, dar esse salto de qualidade substancial em nossa educação. De fato, a conexão com o universo de conhecimentos que há na Internet abriria um novo mundo para os nossos alunos e revolucionaria o seu aprendizado. Ademais, a conexão por banda larga permitiria a realização de aulas à distância e a distribuição rápida de conteúdo pedagógico adequado para todos, inclusive para aqueles que estão nos rincões mais distantes.

Trata-se de uma nova forma de aprender, bem mais dinâmica e diversificada, e que faria toda a diferença na vida das pessoas e na competitividade do país. Não podemos mais ficar para trás nesse campo estratégico. O exemplo dos países emergentes da Ásia, que fizeram e fazem grandes investimentos nessa área, não pode mais ser ignorado.

No entanto, as TICs, por mais importantes que sejam, não esgotam o imprescindível esforço pela implantação de uma educação de qualidade no Brasil. Assim, ao se enfatizar o papel da educação de qualidade, em todos os níveis e modalidades de ensino, não se pode negligenciar o fato de que os avanços nessa área dependem de ações de longa maturação, de caráter

incremental. Isso significa que, nos próximos anos, temos que consolidar o processo de democratização do acesso e de melhoria do ensino, superar os déficits de formação dos educadores, intensificar o combate à evasão e repetência, continuar a expandir o financiamento público em educação até atingirmos um gasto em torno de 6% do PIB, resolver os gargalos de infraestrutura e reforçar a cooperação intergovernamental e o controle social. Em sintonia com uma concepção sistêmica da educação, também devem merecer mais atenção a educação infantil, da creche a pré-escola, e o ensino médio, regular e técnico, sem prejuízo dos avanços em curso nas áreas do ensino fundamental e superior.

Não se pode esquecer, no entanto, o papel dinamizador e acelerador que os recursos do Pré-Sal poderão ter nesse campo estratégico para o Brasil. Assim, seria conveniente canalizar boa parte desses recursos para essas finalidades, de modo a financiar o salto de qualidade que a educação e a pesquisa em ciência e tecnologia demandam.

1.6. Tornar o Brasil uma Potência Ambiental, com Destaque na Nova “Economia Verde” e na Produção de Energias Renováveis

A premência do combate às mudanças climáticas, que ameaçam os biomas e as economias do mundo inteiro, impõe mudanças de fundo nas formas atuais de produção e consumo.

A imprescindível transição para uma “economia verde”, que gere baixos índices de emissão dos gases de efeito-estufa e outros agentes poluidores, implicará investimentos e custos de monta para a maior parte dos países. No entanto, a crise ambiental não gera apenas custos e sacrifícios, ela cria também um novo e amplo horizonte de oportunidades, especialmente para aqueles países que saírem à frente nesse complexo processo de transição.

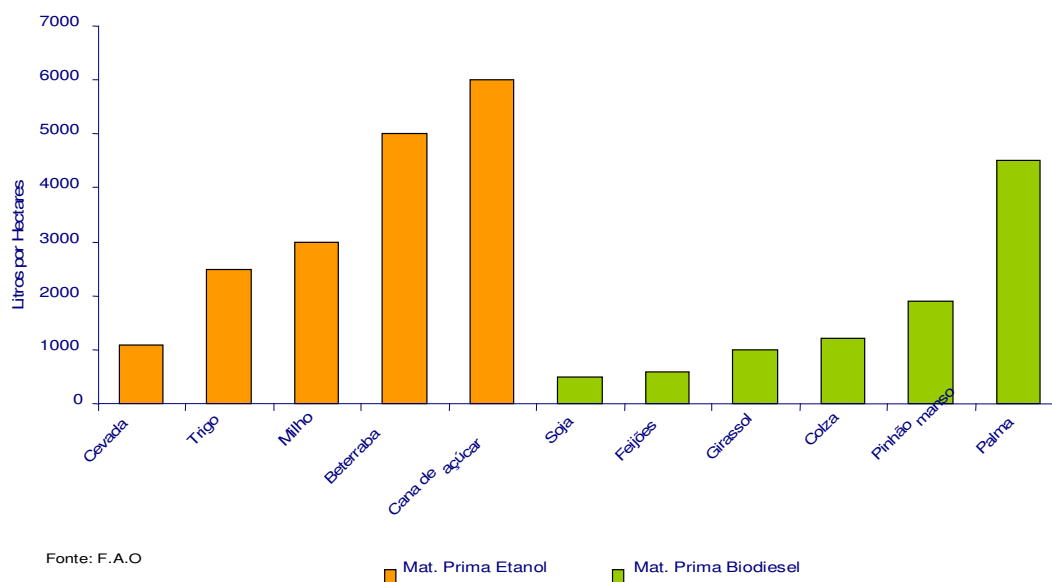
Pois bem, o Brasil já saiu à frente. Muito antes de se falar em mudanças climáticas, o Brasil foi obrigado, pelas duas crises do petróleo, a inovar e fazer pesados investimentos em energias renováveis, particularmente nas originadas pela exploração das biomassas. A criação e o desenvolvimento do PROALCOOL, nas décadas de 1970 e 1980, aliviaram, até certo ponto, a nossa balança comercial das pesadas importações de petróleo e derivados. A decadência posterior do programa, em função essencialmente da queda relativa dos preços internacionais de petróleo e

derivados, não obstou a geração de um acúmulo tecnológico que se revelou providencial nos últimos anos.

Hoje, temos tecnologia avançada para a produção de biodiesel e o país é o segundo maior produtor mundial de etanol, perdendo apenas para os EUA, que produzem etanol de milho altamente subsidiado e cerca de três vezes mais caro do que o nosso. A produção nacional de etanol passou de 14,6 bilhões de litros, na safra 2003/04, para 25,9 bilhões de litros, em 2009/10. As exportações subiram de 700 milhões de litros, em 2003, para 3,3 bilhões de litros, em 2009.

As nossas vantagens na produção de bioenergia são imbatíveis, dada a maior produtividade da cana-de-açúcar para a produção de etanol e nossa potencialidade para expandir rapidamente sua produção. A produtividade da cana (7.500 litros por hectare) é quase o dobro da do milho (3.800 l/ha) e cerca de 40% mais alta do que a da beterraba (5.500 l/ha). Além disso, a cana tem uma alta produção de biomassa com um relativamente menor insumo de energia ao longo de toda a cadeia produtiva do etanol. Seu balanço energético é de 8,7, ou seja, o etanol contém quase nove vezes mais energia do que consome para sua produção.

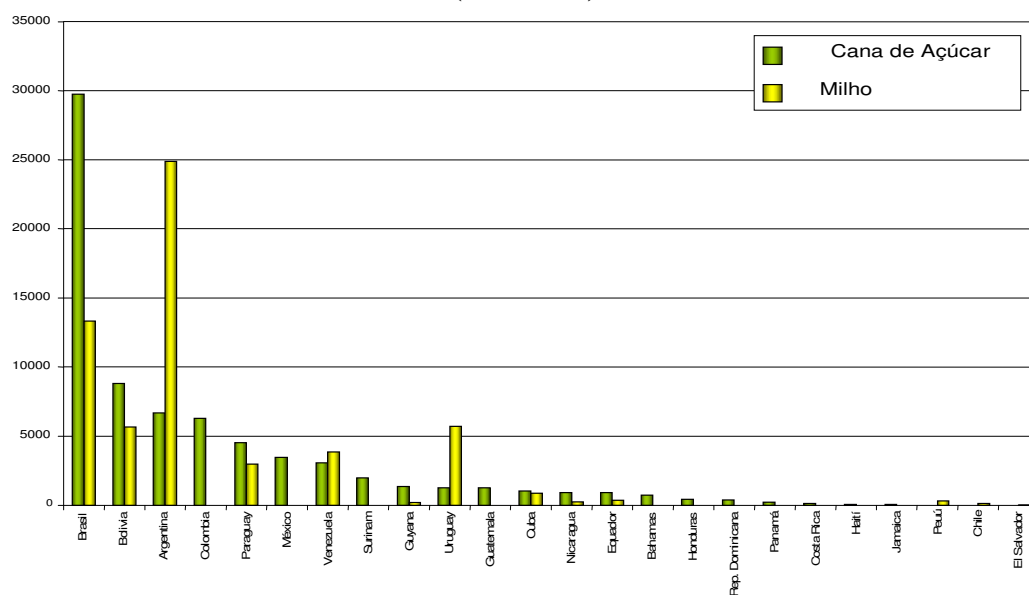
Gráfico 122 - Produção de Bicomcombustíveis com Matérias-primas Seleccionadas – Produção Para Etanol e Biodiesel



As perspectivas de expansão da demanda mundial são promissoras, mesmo em um quadro de menor crescimento da economia global. Diversos países estão incorporando à sua legislação normas para possibilitar e regular a mistura do álcool à gasolina, que abrem

perspectivas favoráveis de crescimento da demanda. O Brasil, o segundo produtor mundial de etanol, já conta com uma produção de 22 bilhões de litros, mais de um quinto da qual é exportada. A área atualmente utilizada pela cana, cerca de 8 milhões de hectares, pode facilmente duplicar-se ou triplicar-se sem comprometer a produção de alimentos e a preservação de biomas estratégicos, como o da floresta amazônica, pois essa expansão pode ser feita fundamentalmente em áreas degradadas.

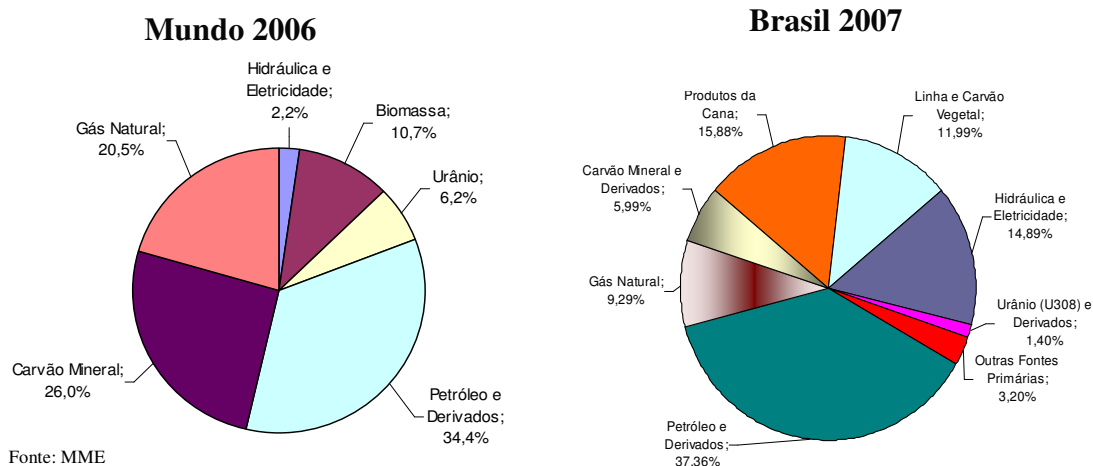
**Gráfico 123 - Potencial de Expansão da Área Agrícola de Cana de Açúcar e Milho (para uma mistura de 5% de etanol-E5)
Área Apta - (área cultivada + área para E5)
(1000 Has)**



Fonte: F.A.O

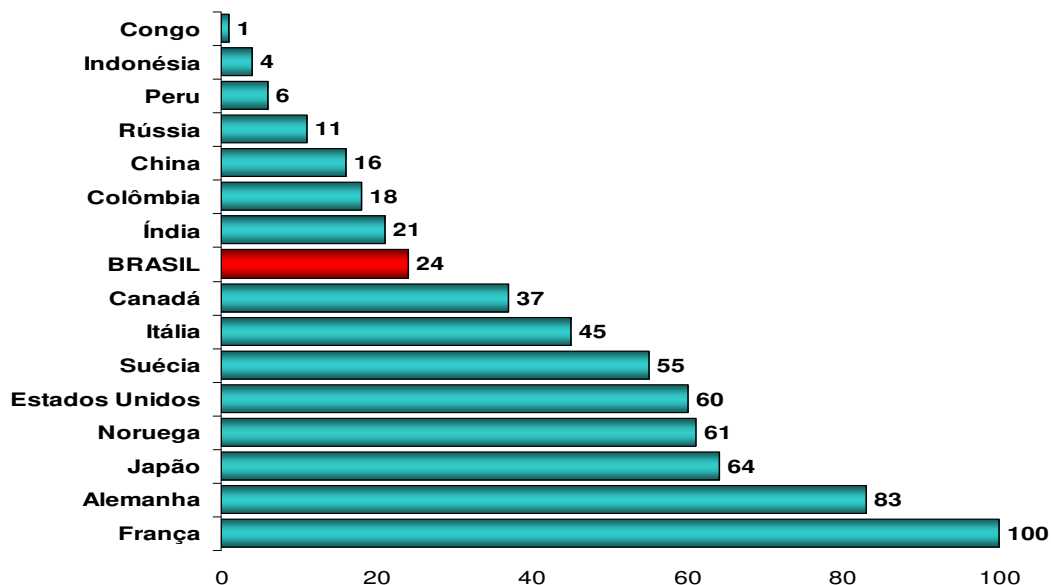
Além desse potencial na produção de energias da biomassa, é preciso considerar que nossa matriz energética já tem uma configuração mais adequada, em termos de produção de energia limpa, em relação ao resto do mundo, onde predominam os componentes não-renováveis.

Gráfico 124 - Oferta Interna de Energia – Estrutura de Participações das Fontes



Ainda dispomos também de um potencial hidrelétrico considerável, não utilizado plenamente, o que nos deixa em posição confortável vis à vis outros países, principalmente aqueles mais avançados.

Gráfico 125 - Aproveitamento do Potencial Hidrelétrico no Mundo



O Brasil também tem imenso potencial de geração de energia solar, por ser o país com a maior área tropical do planeta. O potencial de geração de energia eólica é, da mesma

forma, muito significativo, especialmente no litoral da Região Nordeste, que se beneficia da predominância dos ventos alísios, e no litoral da Região Sul.

Por conseguinte, o Brasil está muito bem posicionado para expandir rapidamente, sem gerar custos sistêmicos para sua economia, a geração de energias renováveis. Na realidade, essa expansão poderá gerar grandes dividendos e muitos empregos para o nosso país. Saliente-se que somente a cadeia do etanol já gera mais de um milhão de empregos no Brasil.

Não obstante, há empecilhos. O principal deles refere-se ao protecionismo agrícola dos países mais avançados, que poderia impedir que o Brasil exportasse sua energia limpa proveniente das biomassas para os grandes mercados carentes de energias renováveis. Com efeito, a intensa proteção às formas ineficientes de se produzir energias renováveis, vigentes nos EUA e na União Europeia, poderia limitar bastante a realização do potencial natural que o Brasil possui nessa área.

Além disso, alguns países vêm fazendo esforços consideráveis para sair do atraso, nesse campo. A China, por exemplo, embora ainda dependa muito de fontes “suja” de energia, como o carvão, está investindo intensamente no desenvolvimento de energias renováveis. Em 2006, o desenvolvimento da energia solar já gerava cerca de 600 mil empregos naquele país, e a energia das biomassas empregava ao redor de 270 mil pessoas. Saliente-se que a China pretende produzir, já em 2020, 30 gigawatts de energia eólica e montante igual de energia proveniente das biomassas. Na Alemanha, as atividades relativas à produção de biodiesel subsidiado empregavam, no mesmo ano, cerca de 95 mil pessoas, e a energia eólica gerava postos de trabalho para mais 82 mil ³⁴¹.

Nos EUA, o *American Clean Energy and Security Act of 2009* prevê que até 2020 a eletricidade distribuída naquele país terá de provir em pelo menos 20% de fontes renováveis. Isso implicará, obviamente, grande esforço de investimentos.

A combinação de vultosos investimentos com o protecionismo agrícola poderá resultar no desenvolvimento de novas e mais eficientes fontes de energias renováveis, inclusive oriundas da exploração da biomassa (como a produção de etanol a partir da celulose), o que poderia prejudicar os interesses brasileiros. É preciso, portanto, consolidar a vanguarda do Brasil nesse campo estratégico com novos investimentos. Os recursos do Pré-Sal deverão ser usados

³⁴¹ Cf. UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Green Jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world*, Setembro de 2008.

também com esse objetivo. Ademais, cumpre redobrar a ofensiva contra o protecionismo agrícola dos países mais desenvolvidos.

Outra grande vantagem comparativa do país na área ambiental tange à sua biodiversidade, a qual corresponde a cerca de 23% da biodiversidade planetária. Essa notável biodiversidade poderia embasar, com os devidos investimentos, uma indústria de biotecnologia de vanguarda mundial. Além disso, a nossa grande disponibilidade em água doce, recurso estratégico crescentemente escasso, nos permitiria avançar sem estrangulamentos na produção de alimentos.

Em resumo, o Brasil que já assumiu uma posição ofensiva e propositiva nas discussões relativas às mudanças climáticas e que vem equacionando corretamente a questão do desmatamento, tem tudo para se tornar um dos países líderes da nova “economia verde”, gerando empregos e oportunidades para muitos e contribuindo, nesse processo, para o desenvolvimento sustentável do planeta.

Considerações Finais

Conforme já assinalamos na Introdução desta tese, o que aqui denominamos de Novo Desenvolvimentismo brasileiro não foi resultado de reflexões teóricas sobre as novas condições do processo de desenvolvimento em países emergentes, vis à vis as transformações ocorridas na geoeconomia e geopolítica mundiais, e nem de um planejamento estratégico inovador e ousado, mas sim da práxis de um governo popular que, ao se antepor à agenda neoliberal, acabou por deflagrar um novo processo econômico, social e político no Brasil.

Assim, o Novo Desenvolvimentismo no Brasil é uma construção coletiva ainda em andamento e está muito distante de estar consolidado. Ele vem sendo paulatinamente moldado por uma complexa dialética que envolve novas e emergentes forças políticas, inéditos cenários interno e externo, propostas inovadoras, demandas sociais antigas e resistências políticas à emergência dos segmentos excluídos. Como em todo processo político e social, há nele contradições e muitos desafios embutidos.

Evidentemente não se pode ter certeza, a priori, de que o Novo Desenvolvimentismo brasileiro terá sustentabilidade de longo prazo, embora as perspectivas, como vimos aqui, sejam muito promissoras. Sem dúvida alguma, tal sustentabilidade despenderá da capacidade do país de

enfrentar, com eficiência, os grandes desafios do futuro, como o referente à implementação de uma economia verde e criativa, que nos permita minimizar os efeitos das mudanças climáticas, e o concernente à criação de um sociedade do conhecimento, que gere inovação tecnológica em grande escala e fortaleça a competitividade internacional da nossa economia. Mas ninguém pode negar que esse novo processo de desenvolvimento já é historicamente inovador, produziu resultados extraordinários em curto prazo e deu início ao que denominamos, fazendo referência a Goethe, na Introdução, de “etapa histórica dourada”. Pode parecer exagero, porém duvidamos que se possa assinalar um outro período histórico do Brasil com realizações tão expressivas em todos os campos da vida nacional.

Esta tese busca inspiração nessa práxis, nesse rico processo ainda tão mal compreendido e pouco estudado. Por ser um primeiro esforço de interpretação de um período histórico tão recente, feito sem a distância temporal que revela e esclarece, ele se espalha por todas as áreas buscando apontar as realizações e, com isso, delimitar as singularidades e as inovações. Mas a sua extensão não obedece apenas a esse imperativo epistemológico, ela obedece também à necessidade política de se contrapor às teses conservadoras, segundo as quais o governo Lula não produziu resultados expressivos ou, se o fez, apenas deu continuidade a políticas que foram desenvolvidas e implementadas em outros governos.

Assim, um dos objetivos desta tese é se contrapor à má fé intelectual que se apoderou de alguns meios conservadores. Esperamos ter tido êxito, pelo menos nesse aspecto.

Não temos dúvida de que o governo Lula e suas notáveis realizações serão objeto de muitos estudos, teorizações e debates acalorados. Esta tese é, dessa forma, um esforço pioneiro, talvez apressado, de dar sentido e interpretação teórica a um complexo processo que talvez nos reserve surpresas ainda maiores.

Corremos o risco calculado, é claro, de nos equivocar ou de sermos mal-interpretados, mas creio que não exageramos quando afirmamos que esse nosso esforço intelectual, honesto e rigoroso, fruto de grande vivência e de anos de atuação e reflexão, poderá desencadear um debate necessário ao futuro do Brasil. Que outros nos sigam, concordando, aperfeiçoando ou discordando.

Se isso acontecer, terá valido a pena.

De qualquer forma, as realizações desse período recente estão aí. Têm a força coercitiva dos fatos e já foram apropriadas pela população, especialmente pelos segmentos antes

excluídos política e socialmente. Entraram em suas vidas, mudando-as para melhor. E entraram também, creio eu, para a História.

BIBLIOGRAFIA

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*. Brasília: ABDI, s/d.

_____. *Política de desenvolvimento produtivo*. Brasília: ABDI, 2008.

AKERLOF, George A. e outros - “Inflation and underemployment in the US and Canada: a common framework” – In. Cahier de Recherche du Département des Sciences Économiques, Université du Québec a Montreal – UQAM, 2002.

ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de. “Como o Brasil saiu da crise”. *Carta Social e do Trabalho* 9, Campinas, CESIT/IE/UNICAMP, jan./março 2009.

ANDERSON, Perry. *Pós-neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

ANDIMA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE MERCADO ABERTO. *Maior concentração e participação do capital estrangeiro caracterizam o Sistema Financeiro Nacional*. Rio de Janeiro: Andima, março de 1999.

ARIDA, Pérsio (Org.). *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

ASSIS, J. Carlos de. “Porque quebram os bancos no Brasil”. Mimeo, 1997.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Juros e spread bancário no Brasil*. Brasília: Banco Central do Brasil, 1999.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Uma economia planejada pela cigarra. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *O Senhor e o Unicórnio*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

_____; COUTINHO, R. (org.). *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BNDES. “Relação com investidores”. *Boletim de Desempenho* 2008, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso 01/09/2010.

BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS. “Globalização e competição” Rio de Janeiro: Elsevier, 1998.

_____; GALA, PAULO. “Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento e o novo desenvolvimentismo”. In: Revista da CEPAL nº 100. Santiago do Chile, janeiro de 2010.

BROWN, Drusilla *et all.* *CGE Modeling and Analysis of Multilateral and Regional Negotiating Options*. Medford: Tufts University, 2001.

CASTELO BRANCO, RODRIGO. “O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latinoamericano”. In: OIKOS, volume 8, nº 1. Rio de Janeiro, 2009.

CERVO, Amado L. *Paradigmas de política exterior do Brasil*. RBPI, ano 46, nº 2, 2003.

CHESNAIS, Francois. A lógica de uma crise anunciada. *Le Monde Diplomatique*, 12/11/2007. Disponível em: <http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=82&PHPSESSID=1c600c9cdba67244676ea7f7398227ad>>. Acesso em 01/10/2010)

_____. *Tobin or not Tobin*. São Paulo: UNESP: ATTAC, 1999.

_____. *La mondialisation du capital*. Paris: Syros, 1994.

CLAUSEWITZ, Carl von: *On War*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

COSTA, W. P.. “O saneamento básico no Brasil da década de 40 à de 80”. *Revista de Engenharia Sanitária*, Rio de Janeiro, jan./mar. 1983.

COUTINHO, Luciano. A terceira revolução industrial e tecnológica - as grandes tendências de mudanças. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 1, ag. 1992.

DAIN, Sulamis. “O financiamento público na perspectiva da política social”. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, Unicamp, n. 17, 2001.

DAMÁSIO, Antonio. *O erro de descartes: razão, emoção e o cérebro humano*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DAVID, DanBen; NORDSTROM, Hakan; WINTERS, Alan. *Trade, income disparity and poverty*. Genebra: OMC, 2000.

DELGADO, Guilherme. “Salário mínimo, política social e distribuição de renda”. *Seminário Salário Mínimo e Desenvolvimento Brasileiro*. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP, 2005. Paper apresentado.

DIEESE. Política de Valorização do Salário Mínimo: considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2010. *Nota Técnica*, n. 86, jan. 2010.

DRAIBE, Sonia. *Rumos e Metamorfoses*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1985.

FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas: IE/UNICAMP, 2005.

_____. “A política social da Nova República: impasse na viabilização das reformas estruturais”. In: CARNEIRO, Ricardo (Org.) *A política econômica do Cruzado*. São Paulo: Bienal, 1987.

FERRAZ, Max Benjaino. “Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula”. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, nº 32, jan/jun de 2009.

FERRER, Aldo. *Hechos y ficciones de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica, 1997.

FIORI, José Luís. A Senhora Thatcher e Lord Keynes: fatos e mitos. *Agência Carta Maior*, 20/05/2009.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Políticas Sociais. *Miséria, desigualdades e políticas de rendas: o Real do Lula*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informação. *Déficit Habitacional no Brasil 2007*. Belo Horizonte, 2008.

_____. *Estudo sobre o déficit habitacional do Brasil*. Brasília, julho de 2010.

FURTADO, Celso. *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

_____. *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1995.

_____. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. *O Brasil pós-milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. *A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

_____. *Análise do “modelo” brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

_____. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

_____. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, João. “Muito além da especialização regressiva e da doença holandesa. Oportunidades para o desenvolvimento brasileiro”. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, nº 81, Julho de 2008.

GIMENEZ, Denis Maracci. *Ordem liberal e a questão social no Brasil*. São Paulo: LTR, 2008.

GIOVANNI, Geraldo Di; NEGRI, Barjas (Org.). *Brasil: Radiografia da Saúde*. Campinas: IE-Unicamp, 2001.

GONÇALVES, R.. *O déficit habitacional brasileiro: um mapeamento por unidades da Federação e por níveis de renda domiciliar*. Brasília: Ipea, 1998.

_____. O déficit habitacional no Brasil. *Nova Economia*, Belo Horizonte, ano 7, n. 1, 1997.

HENRIQUE, Wilnês. *Capitalismo Selvagem – um estudo sobre a desigualdade no Brasil*. (Tese de Doutorado) Campinas: IE/UNICAMP, 1999.

HIRSCHMANN, Albert. *L'Économie comme science morale et politique*. Paris: Seuil, 1984.

HOBSBAWN, Eric. *Eric Hobsbawn: depoimentos*. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=4672>>. Acesso em 20/12/2009.

HOBSBAWN, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

HUDSON, Michael. “Como o Brasil pode manter seu superávit econômico defendendo-se da financialização”. In: *Seminário Internacional Sobre Governança Global – CDES*. Brasília, set. 2010. Palestra.

HUXLEY, Aldous. *Admirável Mundo Novo*. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

IBGE. “Assistência Médico–Sanitária 2009”. *Comunicação Social*, Brasília, 19 de novembro de 2010.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

_____. Centro de Documentação e Disseminação de Informações. *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

_____. *Censo Agropecuário 1995-1996*. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

INEP. Ministério da Educação. *Estatísticas dos professores no Brasil*. Brasília: INEP, 2003.

INSTITUTO DA CIDADANIA. *Um outro Brasil é Possível*. São Paulo, 2001.

IPCC – Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. *Mudança do Clima 2007: impactos, adaptação e vulnerabilidade*. Brasília: PNUMA; OMM, 2007.

IPEA. “PNAD 2009 – Primeiras análises: situação da educação brasileira – avanços e problemas”. *Comunicados do Ipea nº 66*, Brasília, 18 nov. 2010.

_____. “Pobreza, desigualdade e políticas públicas”. *Comunicados da Presidência*, Brasília, janeiro de 2010.

_____. “Brasil em desenvolvimento. Estado, Planejamento e Políticas Públicas”. *Série Brasil: o estado de uma nação*. Brasília, vol. 2 e vol. 3, 2009.

KANT, Emanuel. *A Paz Perpétua*: um projeto filosófico. São Paulo: L&P, 2008.

KOWARICK, Lúcio. “Viver em risco – sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano”, *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, jul., 2002.

LACLAU, Ernesto. *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

LAVINAS, Lena e COBO, Bárbara. *O direito à proteção social: perspectivas comparadas*. In: *Análises e propostas*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, n. 37, 2009.

LEVCOVTZ, E.. *Transição x consolidação: o dilema estratégico da construção do SUS*: um estudo sobre as reformas da política nacional de saúde – 1974-1996. (Tese de Doutorado) Rio de Janeiro: UFRJ-Instituto de Medicina Social, 1997.

LESSA, Carlos. *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976 – Sonho e Fracasso*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998a.

_____. ET al. *Pobreza e política social: a exclusão nos anos 90*. São Paulo: Praga 3, 1998b.

LOPES, Francisco L. *Dívida externa, recessão e ajuste estrutural: o Brasil diante da crise*. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

MALUF, M. M.. “Educação”. *Boletim de Conjuntura da Fundap*, São Paulo, Fundap, n. 21, 1996.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MATIJASCIC, Milko. *Crise e reformas do complexo previdenciário no Brasil*. (Tese de doutorado). Campinas: IE/UNICAMP, 2002.

MERCADANTE, Aloizio. *Brasil: a construção retomada*. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.

_____. “Observatório – Coletânea de artigos sobre a evolução do Brasil nos últimos anos”. Brasília: Senado Federal, 2009.

_____. “O Brasil e a crise – Inflexão histórica”. Brasília: Senado Federal, julho de 2009.

_____. “Brasil primeiro tempo – Análise comparativa do governo Lula”. São Paulo: Planeta, 2006

_____. (org.). *O Brasil pós-Real – a política econômica em debate*. Campinas: Unicamp, 1998.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília: MEC, 2007.

_____. *Sinopse das Ações do Ministério da Educação*. Brasília, s/d.

MINISTÉRIO AS CIDADES. *8º Balanço do PAC*. Brasília, nov. 2009.

MELLO, João Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando. *Capitalismo tardio e sociabilidade moderna*. Campinas: FACAMP – UNESP, 2009.

_____. “Capitalismo Tardio e Sociabilidade Moderna”. In: SCHWARCZ, LÍLIAN. *História da Vida Privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

_____. *O Capitalismo Tardio*. 11ª ed. Campinas: FACAMP, 2009.

NAÍM, Moisés. Latin America’s journey to the market – From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy. *International Center for Economic Growth*. Occasional papers n.62.

NERI, Marcelo. “A nova classe média”. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Políticas Sociais. Rio de Janeiro: FGV, agosto 2008.

NETO, DELFIM. “Crônica do debate interdito”. Rio de Janeiro: Top Books, 1998.

NETTO, José Paulo. “FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras”. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). *O desmonte da Nação: balanço do governo FHC*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

O’DONNELL, Guillermo. *A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos*. PNUD, 2004. Disponível em: <www.pnud.or.br/index.php?lay>. Acesso em: 06 jul. 2009.

OIT. *Relatório Mundial sobre os Salários*. Brasília, out. 2009.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa de; HENRIQUE, Wilnês. “Determinantes da pobreza no Brasil”. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, vol. 4, nº 2, 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. “Crise Financeira”. *Carta Maior*, São Paulo, 01/04/2009.

OLIVEIRA, Ribamar. “Reajustes do mínimo elevam gastos da União”. *Valor Econômico*, São Paulo, 23 ag. 2010.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório a democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. São Paulo: LM&X, 2004.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRADO JUNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. 17.ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

_____. *História Econômica do Brasil*. 19.ed. São Paulo: Brasiliense, 1976.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Caderno Destaques*, Brasília, mai/jun, 2010.

_____. *Cadernos Destaque*, Brasília, nov./dez. 2009.

RAIMUNDO, Lício da Costa. *O papel dos fundos de pensão na reconstrução industrial e da infra-estrutura urbana brasileira no século XXI*. (Tese de Doutorado). Campinas: IE/UNICAMP, 2002.

REIS, Cristina Fróes de Borja. *O investimento público e o desenvolvimento econômico no Brasil*. São Paulo: Informações FIPE, 2008.

RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

RODRIGUES, Octávio. *O Estruturalismo latino americano*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, CEPAL, 2009.

SACHS, J.; WARNER, A. “Natural Resource Abundance and Economic Growth”. In: *NBER working paper 5398*. Cambridge, 1995.

SANT’ANNA, André Albuquerque de; AMBROSIO, Antonio Marcos Hoelz; MEIRELLES, Beatriz Barbosa. “Redistribuição de renda e a recuperação do mercado de trabalho brasileiro”. *Visão do Desenvolvimento*, Brasília, BNDES, nº 85, setembro de 2010.

SANTOS, Anselmo Luis dos. *A crise habitacional no contexto do desenvolvimento excludente brasileiro*. (Dissertação de Mestrado). Campinas: IE-UNICAMP, 1994.

SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. *Análise do impacto do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada na redução da desigualdade nos Estados brasileiros - 2004 a 2006*. Brasília: IPEA, nov. 2009.

SCOLARI, Dante D. *Produção agrícola mundial: o potencial do Brasil*. Disponível em: <<http://www.abimilho.com.br/giro/files/materia.pdf>>. Acesso em: 01/07/2010.

SEP - SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E POLÍTICA. Grupo de pesquisa *políticas para o desenvolvimento humano* do programa de estudos pós-graduados em economia política. Primeiro dossiê de texto marxistas sobre a crise mundial. Disponível *em*: <www.pucsp.br/pos/ecopol/downloads/dossie_crise.pdf>. Acesso em 10/10/2010.

SICSÚ, JOÃO ET al (org). “Novo desenvolvimentismo – Um projeto nacional de crescimento com equidade”. Rio de Janeiro: Manole, 2005.

_____. “Porque um novo desenvolvimentismo?”. Revista Economia Política, volume 27, nº 4. São Paulo, dezembro de 2007.

SILVA, Luiz Afonso Simoens da. *Pela ética na gestão do sistema financeiro nacional*. São Paulo: Loyola, 2000.

SILVA, Luiz Inácio Lula da Silva. *Carta ao povo brasileiro*. São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>>. Acesso em 10.05.2010.

SOIBELMAN, C.. *A casa imprópria: um estudo do BNH e do Sistema Financeiro da Habitação*. (Dissertação de Mestrado). São Paulo: FFCL-USP, 1978.

TAVARES, Laura. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América latina*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

TAVARES, Maria da Conceição. “O Papel do BNDE na Industrialização do Brasil: Os anos dourados do desenvolvimentismo, 1952-1980. In: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Memórias do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, ano 4, nº 4, set. 2010.

_____. “A crise financeira atual”. In: *Fundação Alexandre de Gusmão*. Disponível em: <www.funag.gov.br>. Acesso em 30/04/2009.

_____. “Império, território e dinheiro”. In: FIORI, José Luis (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Rio de Janeiro, 1999.

_____. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. 3.ed. São Paulo: Unicamp, 1998a.

_____. *Ciclo e crise: a dinâmica cíclica da industrialização recente no Brasil*. São Paulo: Unicamp, 1998b.

_____. *A economia política do Real*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1997.

_____. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

_____.; ASSIS, José Carlos de. *O Grande Salto para o Caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

_____. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, Maria da Conceição Tavares. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TEMPORÃO, José Gomes. Saúde. In: SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Ciclo de Palestras*, Brasília, 2010.

TRUMAN, Edwin M. - “Inflation targeting in the world economy”, Institute for International Economics, 2003.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia *pela* diversificação. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 2, nº 2, jul./dez. 2007.

ZAMBONI, R. A.. *Financiamento, gasto e produção de moradias (1990/2002)*. Relatório de Pesquisa. Campinas: IE-Unicamp, 2004.

ZARIFIAN, Philippe. “Uma crise inédita do capitalismo, tanto em suas características quanto em sua gravidade: análise e perspectivas”. In *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 23, nº 65, 2009.