



**UNICAMP**

---

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

**JESSICA MARCON DALCOL**

**DIREITOS SOCIAIS E ECONOMIA:  
Crítica à Teoria do Novo Desenvolvimentismo**

Campinas

2012

**JÉSSICA MARCON DALCOL**

**DIREITOS SOCIAIS E ECONOMIA:  
Crítica à Teoria do Novo Desenvolvimentismo**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Graduação do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, sob orientação do Prof. Dr. Plínio S. de Arruda Sampaio Junior.

Campinas

2012

Campinas  
2012

DALCOL, Jéssica Marcon. **Direitos Sociais e Economia: Crítica à Teoria do Novo Desenvolvimentismo**. 2012. 86 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

## **RESUMO**

O debate sobre o desenvolvimento socioeconômico brasileiro foi retomado a partir do surgimento da corrente do Novo Desenvolvimentismo, a qual afirma que no governo Lula se inaugurou um novo paradigma desenvolvimentista, com a combinação de crescimento econômico e distribuição de renda. Afirma que se tratou de uma gestão de caráter híbrido, no sentido de juntar os aspectos positivos do liberalismo e nacional desenvolvimentismo, ao mesmo tempo em que nega os aspectos negativos. A partir do confronto do Novo Desenvolvimentismo à teoria do desenvolvimento de Celso Furtado é possível identificar as insuficiências epistemológicas dessa nova corrente, tais quais a fraca conceitualização de “desenvolvimento socioeconômico” e a desconsideração da inserção assimétrica no mercado mundial, da luta de classes e da concorrência entre políticas universalistas e focalizadas. A observação da realidade brasileira durante a década de 2000 permite identificar ainda limitações concretas à superação do subdesenvolvimento, o que pode ser analisado a partir de dados referentes à geração, distribuição e alocação do excedente social brasileiro. Dentro desse cenário, o engendramento de um processo de desenvolvimento socioeconômico no qual os direitos sociais se façam pauta central requer um planejamento de visão totalizante, que enfrente o subdesenvolvimento em toda sua complexidade histórica e estrutural.

## **Palavras-Chaves**

NOVO DESENVOLVIMENTISMO – CELSO FURTADO – DIREITOS SOCIAIS

## **ABSTRACT**

The debate about Brazilian social and economic development has been recovered by the emerging of the New Developmentism, which claims that Lula's government inaugurated a new paradigm of development through the combination of economic growth and wealth distribution. They claim it was a hybrid management, in which the positives aspects of Liberalism and National Developmentism were incorporated, while the negative aspects were denied. By confrontation of New Developmentism and Celso Furtado's development theory it is possible to identify the epistemological insufficiency of this new stream: an empty conception of social and economic development and the disregard of the asymmetrical insertion in world's market, of the class struggle and of the competition between universal and focalized policies. Also, the observation of Brazilian reality through 2000 allows us to identify the concrete limitations to the underdevelopment's overcoming. This can be analyzed by data about the generation, distribution and utilization of Brazilian wealth. In this scenery, the beginning of a process of social and economic development, in which social rights are taken as a central focus, requires a totalized vision, so that we can face underdevelopment in all its historical complexity.

## **KEY WORDS**

NEW DEVELOPMENTISM – CELSO FURTADO – SOCIAL RIGHTS

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Objetivos, tipo de ações, riscos e necessidades da política social no Brasil .....	<b>30</b>
<b>Figura 2</b> – Objetivos e políticas setoriais e transversais da política social brasileira .....	<b>31</b>
<b>Figura 3</b> – Gestão, organização e aparato disponível das políticas setoriais .....	<b>32</b>
<b>Figura 4</b> – Políticas Sociais e seus benefícios e beneficiários .....	<b>33</b>
<b>Figura 5</b> – Circuito de influência do salário mínimo no Brasil .....	<b>35</b>
<b>Figura 6</b> – Quadro organizador .....	<b>55</b>
<b>Figura 7</b> – Relações entre os direitos sociais e a teoria do excedente .....	<b>72</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Estratificação social da população ajustada pela renda familiar per capita – Brasil – mil pessoas – 2009-2003 .....	<b>65</b>
<b>Tabela 2</b> - Estratificação social da população ajustada pela renda familiar per capita – Brasil – Renda total declarada (milhões de reais mensais) – 2009-2003 .....	<b>65</b>
<b>Tabela 3</b> – Evolução dos principais componentes do gasto social (em % PIB) realizado pelo Governo Federal – 2000 a 2011 .....	<b>68</b>

## ANEXOS

<b>Anexo 1</b> – PIB total e setorial: taxas médias anuais de crescimento (%) .....	<b>77</b>
<b>Anexo 2</b> – Relação VIT/VBPI (indústria de transformação) .....	<b>77</b>
<b>Anexo 3</b> – América Latina e Caribe, México e Brasil: (%) das exportações para China.....	<b>77</b>
<b>Anexo 4</b> – Brasil: Importações (em US\$ bilhões) – 2002 a 2011.....	<b>78</b>

<b>Anexo 5</b> – Índice de produtividade por setor de atividade – Brasil e grandes regiões (2008) ...	<b>78</b>
<b>Anexo 7</b> – Médias anuais do salário mínimo – 1940 a 2011 – data base 2011 .....	<b>79</b>
<b>Anexo 8</b> – Estratificação social ajustada por renda familiar: Brasil – Desocupados (%PEA) ....	<b>80</b>
<b>Anexo 9</b> - Estratificação social ajustada por renda familiar: Brasil – Desocupados .....	<b>80</b>
<b>Anexo 10</b> – Evolução dos gastos sociais por funções no Brasil – 2002 a 2006 .....	<b>80</b>
<b>Anexo 11</b> – Evolução dos gastos sociais por órgãos e composição do IRS (1995 a 2003) .....	<b>81</b>
<b>Anexo 12</b> – Efeitos multiplicadores de gastos selecionados (2006) .....	<b>82</b>
<b>Anexo 13</b> – Evolução do Gini estilizado para os gastos selecionados (2006) .....	<b>82</b>

#### LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> –Salário mínimo real e PIB per capita – Brasil 1940 a 2004. ....	<b>62</b>
<b>Gráfico 2</b> – Salário mínimo real – data base: 1940 – de 1940 a 2011 .....	<b>63</b>
<b>Gráfico 3</b> – Distribuição funcional da renda nacional - 2001 a 2006 .....	<b>64</b>
<b>Gráfico 4</b> – Participação dos gastos das áreas de atuação no GSP, % PIB – 1995 e 2005 ....	<b>68</b>
<b>Gráfico 5</b> – Tributação total e participação dos tributos diretos e indiretos na renda total das famílias no Brasil 2008 e 2009 .....	<b>70</b>
<b>Gráfico 6</b> – Efeitos dos gastos públicos selecionados sobre o crescimento econômico e a distribuição de renda .....	<b>71</b>

## SUMÁRIO

<b>Agradecimentos</b> .....	<b>8</b>
<b>Apresentação</b> .....	<b>9</b>
<b>Capítulo 1 – O NOVO DESENVOLVIMENTISMO</b> .....	<b>10</b>
<b>Parte 1.A – A Teoria do Novo Desenvolvimento</b> .....	<b>13</b>
1.1 Gênese .....	<b>13</b>
1.1.1 Resposta ao Neoliberalismo dos ano 80 e 90 .....	<b>15</b>
1.1.2 Contraposição ao “Antigo” Desenvolvimentismo .....	<b>18</b>
1.1.3 O Hibridismo Político: para novos tempos, uma nova teoria.	<b>20</b>
1.2 O Governo Lula como Identidade do Novo Desenvolvimentismo.....	<b>21</b>
1.3 Síntese Teórica do Novo Desenvolvimentismo .....	<b>23</b>
<b>Parte 1.B – Os Direitos Sociais em Disputa</b> .....	<b>25</b>
1. Novos Desenvolvimentistas VS Defensores do Estado de Bem Estar.....	<b>26</b>
2. Pilares dos direitos sociais .....	<b>29</b>
2.1 Pilares Formais .....	<b>29</b>
2.2 Pilares Materiais .....	<b>34</b>
<b>Conclusão</b> .....	<b>37</b>
<b>Capítulo 2 – O DESENVOLVIMENTISMO DE CELSO FURTADO</b> .....	<b>38</b>
<b>Parte 2.A – A Teoria do Desenvolvimento de Celso Furtado</b> .....	<b>40</b>
1. Desenvolvimento <i>versus</i> Subdesenvolvimento .....	<b>40</b>

2. Dupla Determinação do Subdesenvolvimento.....	42
2.1 Determinação Externa: Teoria da Dependência.....	43
2.2 Determinação Interna: Teoria do Excedente Social.....	45
3. Projeto de Nação .....	47
2.1 Perspectivas de igualdade numa subnação .....	48
2.2 Esferas de atuação .....	49
2.2.1 Elites aculturadas <i>versus</i> Projeto nacional.....	49
2.2.2 Heterogeneidade estrutural .....	50
2.2.2.1 Heterogeneidade Produtiva .....	50
2.2.2.2 Heterogeneidade Regional .....	51
2.2.2.3 Heterogeneidade Social .....	51
<b>Parte 2.B – Os Direitos Sociais na teoria de Celso Furtado .....</b>	<b>52</b>
<b>Capítulo 3 – CRÍTICA À TEORIA DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO .....</b>	<b>54</b>
<b>Parte I – Insuficiências e limitações do Novo Desenvolvimentismo.....</b>	<b>55</b>
1. Geração do excedente social .....	55
2. Distribuição do excedente social .....	60
3. Alocação do excedente social .....	67
<b>Parte II – As pressões sobre os direitos sociais.....</b>	<b>71</b>
<b>Conclusão .....</b>	<b>75</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>83</b>

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente às pessoas que me ajudaram diretamente com este projeto: Prof. Plínio, pela ajuda e conselhos - seu compromisso com o ensino combinado a uma pedagogia contagiante serviram para inspirar este projeto mesmo antes de sequer ser uma ideia para monografia. Os cursos de Formação Econômica do Brasil e Desenvolvimento Econômico II foram uma introdução ao pensamento de Celso Furtado e, mais que isso, uma centelha para buscar o aprofundamento no debate contemporâneo sobre o desenvolvimento sócioeconômico brasileiro a partir de uma perspectiva com a qual até então eu não tivera nenhum contato: a visão estruturalista. Sempre de bom humor a maior lição que o Prof. Plínio me proveu nesta graduação veio com sua recorrente pergunta: *Se a sociedade brasileira bater às portas desta Universidade pública e perguntar “O que vocês estão estudando?”, o que vocês responderão?*. E ao silêncio que procedia, provocava: *E se ela perguntar o que vocês **não** estão estudando?*. Nessa deixa, instigou seus alunos à pensar o subdesenvolvimento sem negligenciar pautas tantas vezes marginalizadas no debate econômico, como a desigualdade racial e de gênero, a imobilidade e exclusão espacial, a violência, a reforma agrária, o acesso a direitos sociais, entre tantos outros tópicos. Agradeço pela ajuda que me deu com este projeto e mais: obrigada por nos inspirar!

Agradeço também ao Prof. Fagnani, com quem tive meu pelo primeiro contato com o assunto das políticas sociais. Nas aulas, seu fervor na defesa de direitos sociais, principalmente da Previdência Social, me instigaram a querer aprofundar no assunto, sendo outro importante impulso à esta monografia. Fica também meu sincero obrigada por ter aceitado compor minha banca avaliadora, quando apresentou críticas que ajudaram a amadurecer ainda mais este projeto.

Por fim, agradeço com todo amor e carinho àqueles que me apoiaram durante todos esses quatro anos de graduação: acima de tudo à minha família pelo estímulo diário e amor: pai, mãe e irmã-ursa. A esta última, meu *leãozinho* (se Caetano Veloso me permite tomar emprestada sua música), dedico fervorosamente esta monografia, pois é para ela e sua geração que desejo e luto por um país mais justo. Ao Thomas Victor Conti um obrigada mais que sincero: pelo companheirismo, pelas conversas inspiradoras, pela paciência e, acima de tudo, por me instigar sempre a perseguir meus sonhos e minha paz.



## APRESENTAÇÃO

O debate sobre o desenvolvimento brasileiro foi recentemente retomado pela corrente de pensamento a qual se autointitula “Novo Desenvolvimentismo”. Ela defende que a partir do governo Lula foi instaurado um novo paradigma de desenvolvimento sócioeconômico, capaz de combinar crescimento econômico com distribuição de renda e justiça social. Nesse sentido, o eixo social, expresso pelos direitos sociais, teria ascendido a uma posição central dentro das pautas do governo.

A presente monografia procurará observar as insuficiências epistemológicas e as limitações concretas para a superação do subdesenvolvimento nessa nova vertente. Isso será feito pelo seu confronto com a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado. A partir da perspectiva deste autor, será mostrada outra forma de enxergar o caminho para o desenvolvimento, e o papel dos direitos sociais nesse processo. Pretende-se com esta abordagem mostrar a complexidade da problemática do subdesenvolvimento brasileiro, apreendendo as limitações econômicas e políticas para que o desenvolvimento *econômico* seja acompanhado de desenvolvimento *social*.

Para tanto, se iniciará com um capítulo o qual apresenta a teoria novo desenvolvimentista, suas proposições econômicas e sociais. No capítulo seguinte, será apresentada a teoria de Celso Furtado. Por fim, no último capítulo será feita a crítica à que esta monografia se propõe. Tal esforço crítico é feito com o intuito de se superar um planejamento estatal o qual age sobre *efeitos* do subdesenvolvimento e não sobre as *causas*. Problematizando o quadro político, econômico e social do Brasil procuraremos identificar as verdadeiras causas sob as quais se faz necessário atuar.

## CAPÍTULO 1

### O NOVO DESENVOLVIMENTISMO

#### *O Novo Desenvolvimentismo em Linhas Gerais*

Em linhas gerais, a teoria do Novo Desenvolvimentismo se coloca como um novo paradigma de desenvolvimento econômico-social, no qual crescimento econômico se combina à distribuição de renda e justiça social<sup>1</sup>. O crescimento econômico, tido como central, é perseguido através de políticas macroeconômicas de recorte keynesiano<sup>2</sup>, as quais dão um novo sentido à busca por "estabilidade macroeconômica", considerada indispensável para que o Estado tenha vias materiais garantidas para viabilizar objetivos sociais, como a diminuição da desigualdade social. Diferente da concepção ortodoxa na qual estabilidade macroeconômica se identifica com estabilidade de preços, para os novo-desenvolvimentistas aquela está ligada a diminuição da incerteza no cenário econômico de modo que o Estado deve fazer uso de múltiplas políticas macroeconômicas (monetária, cambial, fiscal) de maneira coordenada a fim de diminuir o grau de incerteza dos agentes<sup>3</sup>. Com a almejada estabilidade poderia se combater os principais entraves externos e internos ao dinamismo econômico nacional, quais sejam, respectivamente, vulnerabilidade externa e fragilidade fiscal.

A fim de demonstrar os pontos elencados acima, os novo-desenvolvimentistas contrapõem suas ideias a dois momentos históricos, nos quais a teoria do desenvolvimento se dicotomizou entre o Nacional Desenvolvimentismo e o Neoliberalismo. Dentro disso, afirma ser um esforço de reformulação da teoria estruturalista dos anos 60 e 70, observando suas limitações dentro de um contexto contemporâneo de globalização assimétrica, se propondo a superá-las. Não obstante, a nova teoria se diz colocar como uma proposta progressista em relação à ortodoxia econômica e política dos anos 80 e 90, afirmando que o governo Lula teria sido uma inflexão em relação à ideologia neoliberal imperante ao promover fortes mudanças qualitativas no padrão histórico de acumulação de capital e de desenvolvimento econômico do Brasil, do que se inauguraria o Novo Desenvolvimentismo. Assim, o Novo Desenvolvimentismo coincidiria com a gestão de Lula, na medida em que este teria feito a opção política de reverter

---

<sup>1</sup> Oliva (2010) trata-se de uma tese de doutorado que procura sistematizar essa nova corrente a partir do Governo Lula (2003-2010). Foi esta a obra que serviu de base central para a formulação deste primeiro capítulo.

<sup>2</sup> Branco, 2009.

<sup>3</sup> Mattei, 2011.

o quadro de estagnação herdado dos anos de prática da cartilha neoliberal<sup>4</sup>. Seriam evidências disso o sucesso na diminuição da vulnerabilidade externa e fiscal e a promoção da mudança do eixo dinâmico de acumulação do setor exportador para o mercado interno, através da priorização do eixo social por meio de políticas de distribuição de renda. Entre essas se destacam a valorização do salário mínimo real, previdência social e assistência social, tal qual o Bolsa Família.

Nesse sentido, a reformulação do papel do Estado teria tornado possível que o alto dinamismo da economia brasileira fosse benéfico a todos, inclusive aqueles historicamente marginalizados do processo de geração de riqueza - os trabalhadores, especialmente os mais pobres. Pela primeira vez na história brasileira, o desenvolvimento capitalista teria coincidido substancialmente com a promoção da cidadania de maneira generalizada e não privilegiada. Isso teria se dado por dois fatores. Primeiro, pela transformação do Estado em agente regulador, de modo a valorizar o salário mínimo real e a promover o direcionamento de recursos financeiros para ramos produtivos, gerando emprego e renda<sup>5</sup>. Segundo, o Estado se colocaria como um "ente universal", capaz de conciliar os interesses de diferentes classes, ainda que não tivesse sido capaz de eliminar os conflitos entre essas<sup>6</sup>, através de esforços concretos de democratização do acesso a diversos direitos sociais. Uma clara expressão dessa conciliação seria a criação de um moderno sistema de proteção social, em que se conjugam políticas sociais de caráter universal e focalizado a fim de tornar o gasto social mais eficiente.

Segundo Oliva (2010:252):

"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".

O eixo social, dessa maneira, teria ganhado uma relevância inédita na conformação das políticas públicas. A formulação de um conceito-organizador do que são "políticas sociais" permitiria depreender a evolução positiva dessas durante o período marcado como Novo

---

<sup>4</sup> Fonseca et. al., 2012.

<sup>5</sup> Mattei, 2011.

<sup>6</sup> Fonseca et. al., 2012.

Desenvolvimentismo. Como mostra Castro (2012) esse conceito-organizador englobaria pontos como: objetivos das políticas sociais (proteção e promoção social), meios para promovê-las (políticas setoriais e transversais), programas sociais e aparato institucional, participação da ação privada, benefícios e beneficiários, fontes de financiamento. Através da racionalização das políticas sociais em torno desses pontos, o Estado seria capaz de promover políticas sociais consistentes e eficientes com foco na distribuição de renda e na igualdade de oportunidades, promovendo modificações estruturais na sociedade brasileira historicamente marcada pela exclusão social.

Tendo em vista toda a descrição feita acima, e que nosso objetivo final é apreender a lugar ocupado pelos direitos sociais dentro desta teoria, a organização do presente capítulo se dará em duas partes, divididas da seguinte forma:

Na Parte I, procuraremos apresentar a teoria do Novo Desenvolvimentismo, observando desde sua gênese até os temas estratégicos atuais. A primeira sessão apresentará a gênese do Novo Desenvolvimentismo a partir da contraposição de seus teóricos ao Neoliberalismo dos anos 80 e 90 e ao Nacional Desenvolvimentismo (ou "Antigo" Desenvolvimentismo, segundo grande parte dos autores) dos anos 30 aos 60. A partir disso poderá se demonstrar como e por quê o Novo Desenvolvimentismo, segundo seus teóricos, se coloca como uma "terceira via", inédita e sem classificações à priori entre a ortodoxia convencional e o "populismo burocrático", de modo a se configurar numa teoria de caráter híbrido. Seus defensores acreditam que essa nova teoria nasceu do enfrentamento dos dilemas e limitações dos paradigmas de desenvolvimento anteriores; uma resposta à necessidade de uma nova teoria para novos tempos.

A segunda sessão demonstrará como e por quê os autores identificam o governo Lula como marco do Novo Desenvolvimentismo. Com mandatos de tônicas marcadamente diferentes, procurará demonstrar como, segundo os autores, sempre houve um elemento básico comum na gestão de Lula: consistentes políticas de distribuição de renda e inclusão social.

Por fim, na terceira sessão se demonstrará como os pontos levantados nas sessões anteriores são reorganizados e rearticulados num esforço de sistematização teórica que culmina na teoria do Novo Desenvolvimentismo. Ali são demonstradas suas principais ideias, tal qual a de que a reconstrução das bases econômicas brasileiras em conjunto com a reformulação do papel do Estado em torno de um projeto nacional permitiram conciliar o até então inconciliável: crescimento com distribuição. Esta sessão e a Parte 1.A se encerrarão com a apresentação da síntese teórica do Novo Desenvolvimentismo.

Com isso se seguirá para a Parte 1.B, a qual objetiva apreender o papel dos direitos

sociais dentro da teoria apresentada anteriormente. Nela procurará se apresentar o conceito-organizador de "política sociais" majoritariamente utilizado pelos teóricos do Novo Desenvolvimentismo e demonstrar como, dentro dessa perspectiva, viria ocorrendo uma ampliação do acesso aos direitos sociais - ampliação esta permeada pela noção de equidade, baseada na busca por igualdade de oportunidades.

## **Parte 1.A**

### ***A TEORIA DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO***

#### **1. Gênese**

Segundo Mattei (2011) pode-se identificar três grupos de pesquisadores que vem tocando com mais consistência o debate sobre o Novo Desenvolvimentismo. O primeiro deles encontra-se na Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, sob a liderança do professor Luiz Carlos Bresser-Pereira, atualmente um dos principais nomes do debate em questão. É ele o precursor da defesa de uma nova acepção de "estabilidade macroeconômica", entendida não mais como estabilidade de preços (ainda que continue sendo um objetivo), mas sim como a coordenação de políticas monetária, cambial e fiscal a fim de diminuir o grau de incerteza na economia, estimulando o investimento produtivo e, assim, alimentando seus efeitos virtuosos sobre o multiplicador do emprego e renda.

O segundo grupo se concentra no núcleo de pesquisa sobre Moeda e Sistemas Financeiros do Instituto de Economia da UFRJ. A este se somam ainda professores da UERJ, UFRGS e UNB, sendo que o que os une são as orientações teóricas keynesianas e pós-keynesianas. Suas propostas concordam com as do grupo anterior, porém, atentando para problemas que ultrapassam a questão de estabilidade macroeconômica. O livro "Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social", organizado por SICSÚ, PAULA e MICHEL ,

"define como centrais para este projeto as seguintes teses: 1) a existência de um Estado forte e um mercado forte também; 2) a implementação de políticas macroeconômicas que fortaleçam essas duas instituições; 3) adoção de uma estratégia nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento econômico com equidade social; 4) a manutenção de taxas de crescimento em patamares elevados para reduzir as desigualdades sociais" (MATTEI, 2011:7).

O terceiro grupo está ligado ao Instituto de Pesquisa de Economia Aplicada (IPEA),

que se insere no debate mais sistematicamente a partir de 2006 sob a liderança de Marcio Pochmann. O grande projeto de estudos "Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro" estrutura propostas em torno de sete eixos básicos, tais quais 1) inserção internacional soberana; 2) políticas de pleno emprego; 3) infraestrutura econômica, social e urbana; 4) estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente articulada; 5) sustentabilidade ambiental; 6) proteção social, direitos e oportunidades; 7) fortalecimento do Estados, das instituições e da democracia. De maneira geral, recolocam o papel do Estado dentro da esfera internacional e nacional, como ator decisivo na definição e condução de estratégias de desenvolvimento.

Ainda que cada grupo traga sua contribuição própria ao debate em torno do Novo Desenvolvimentismo, fica claro que em todos os casos este se pretende colocar como *"a construção de um 'terceiro discurso' entre o discurso neoliberal e o populismo, com o objetivo de implementar um conjunto de reformas das políticas macroeconômicas e das instituições, visando fortalecer tanto o Estado como o mercado e, com isso, tornar o país mais competitivo no cenário internacional"* (MATTEI, 2011). A "questão social", dentro dessas correntes, não se coloca como foco fundamental, sendo entendida como consequência secundária de um objetivo maior, qual seja a estabilidade macroeconômica no sentido keynesiano e o crescimento econômico. A tese de doutorado "As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil" de Aloísio Mercadante Oliva se insere nessa disputa tentando elevar para *primeiro plano* a "questão social". Ainda assim, o faz dentro da perspectiva econômica dos demais autores, que entendem o Novo Desenvolvimentismo como uma nova resposta, como pode-se ver no trecho abaixo:

"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." (OLIVA, 2010:123)

Nesse sentido, a tese de Oliva pode ser entendida como um esforço de síntese das ideias das diversas correntes apresentadas acima, ainda que não dê conta de todas as propostas e críticas colocadas pelos demais autores. Importa é que todas elas se dizem

estruturar fundamentalmente numa crítica à ortodoxia neoliberal e numa reformulação do estruturalismo latino-americano.

Como veremos na parte 1.B tanto as três correntes apontadas por Mattei quanto a tese de Oliva não são as únicas frentes teóricas em disputa do papel dos direitos sociais dentro da economia brasileira contemporânea: pode-se identificar um outro grupo de teóricos<sup>7</sup> com propostas que divergem do discurso novo desenvolvimentista. Ressaltamos, portanto, que a presente discussão tomará como fio condutor a tese de Oliva, para num segundo momento mostrar caminhos alternativos à ela.

### 1.1 Resposta ao neoliberalismo dos anos 80 e 90

Segundo Oliva (2010) os anos 80 e 90 teriam representado um retrocesso na agenda social nascida do processo de redemocratização brasileira. Esta agenda social, que se sistematizou na Constituição de 1988, tratava dos mais diversos direitos sociais, resgatando a preocupação com a dívida social. Eram pautas: 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. Entretanto, a crise econômica aprofundada pelo descontrole inflacionário e pela desestruturação do Estado impossibilitou sua concretização<sup>8</sup>, de modo que o neoliberalismo solapa qualquer possibilidade de avanço social ao impor a cartilha de superação do subdesenvolvimento do Consenso de Washington, tal qual aponta Oliva:

"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

---

<sup>7</sup> Grande parte desses autores tem colaborado com a construção da "Plataforma Política Social – Agenda para o Brasil do Século XXI". Trata-se de um núcleo multidisciplinar e suprapartidário que reúne pesquisadores de mais de vinte universidades, centros de pesquisa, órgãos do governo e membros de movimentos sociais a fim de contribuir com a formulação de uma agenda para o desenvolvimento do país, com forte militância em torno das políticas sociais. Como veremos na Parte 1.B, ainda que seja um projeto muito recente não se constituindo ainda uma "corrente do pensamento" propriamente dita, diverge do Novo Desenvolvimentismo exatamente por este foco na *militância* em prol do Estado de Bem Estar Social previsto na Constituição de 88. As pautas ressaltados por autores como Fagnani, França, Braga, Khair, entre outros, giram em torno da ampliação dos gastos com políticas sociais de caráter **universal**. (Para acompanhar as pesquisas e artigos da Plataforma, acessar: <http://www.politicasocial.net.br/>)

<sup>8</sup> Fagnani, 1987.

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 sociais" (OLIVA, 2010:251)

Como ressalta Mattei (2011) essa estratégia de estabilização macroeconômica via estabilização de preços levou à "armadilha da taxa de juros e da taxa de câmbio", na qual o Estado se viu rendido por todos os lados, impossibilitado de promover políticas econômicas eficientes. Quando o Banco Central baixava a taxa de juros, a taxa de câmbio aumentava, alimentando a trajetória ascendente da inflação. Além disso, quando se reduzia as taxas de juros, a expansão do crescimento gerava aumento do déficit em conta corrente os quais, sendo financiados por capitais especulativos atraídos pelas altas taxas de juros, mergulhavam o Estado num constante temor de fuga de capitais. Por outro lado, aumentos na taxa de juros agravavam a situação fiscal do Estado ao aumentar a dívida pública. A estabilização econômica, dessa forma, teria se dado através de um paradigma econômico que não apenas inviabilizava o crescimento, como ainda aumentava a vulnerabilidade externa e a fragilidade fiscal. A questão social, dentro desse quadro, seria permeada pela lógica eficientista do mercado, abandonando o universalismo das políticas sociais previsto na Constituição de 88 para empreender políticas sociais de caráter estritamente focalizado nos mais pobres entre os pobres.

O Novo Desenvolvimentismo, nesse sentido, se colocaria como uma contraofensiva ideológica à ortodoxia neoliberal e seus perversos efeitos econômicos e sociais. De acordo com Branco (2009) a persistência dos desequilíbrios macroeconômicos, junto à redução dos direitos sociais e o aumento do desemprego estrutural, teria se configurado numa janela histórica em que o esgotamento do neoliberalismo daria margem para sua superação. O Novo Desenvolvimentismo, transfigurado no governo Lula, se colocaria como uma promessa progressista com a qual se retoma um projeto nacional de crescimento econômico combinado à melhoria da distribuição de renda. O Estado tem assim seu papel reformulado, se colocando essencialmente como agente regulador para reduzir as incertezas dos agentes econômicos, com o que espera-se garantir um crescimento econômico sustentado e benéfico a toda a sociedade.

Dessa maneira, a estabilização macroeconômica continua sendo o principal objetivo do novo projeto de desenvolvimento, entretanto, sob uma nova perspectiva. Considerando a



vulnerabilidade externa característica das economias periféricas o principal desencadeador da incerteza a ser enfrentada, os novo-desenvolvimentistas deslocam o foco para as recorrentes crises cambiais. Entende-se que essas, ao se seguirem de assombrosas fugas de capitais externos, produzem desequilíbrio nas principais variáveis econômicas (quais sejam: taxa de câmbio e de juros, inflação e balanço de pagamentos). Isso gera um quadro de incerteza que reduz a previsibilidade do cálculo de rentabilidade dos capitais, estimulando o direcionamento dos recursos da economia para portfólios financeiros, gerando desemprego involuntário e outras consequências negativas. É por isso que:

"A função do Estado, no entendimento dos novo-desenvolvimentistas, é atuar no incentivo do direcionamento dos ativos financeiros privados, retidos pelos investidores em momentos de turbulência econômica, política e social, para o investimento produtivo, a principal despesa capitalista criadora de renda e emprego para a população em geral" (BRANCO, 2009:76).

O combate a vulnerabilidade externa deverá se dar com o controle dos fluxos externos de capital, sem incorrer em quebras de contrato ou desrespeitar as recomendações do FMI. Esse controle deveria se basear na fixação da taxa de câmbio, na redução da taxa de juros, no acúmulo de reservas internacionais, na ampliação do crédito bancário e em políticas fiscais expansionistas. Coordena-se assim políticas fiscais, cambiais e monetárias sob uma perspectiva estritamente keynesiana. A construção de uma economia de mercado forte requereria um Estado forte, que ao se colocar como agente regulador, promove condições propícias para a geração de emprego e renda.

O Novo Desenvolvimentismo se contrapõe ao Neoliberalismo ainda no que diz respeito a seu entendimento de como se deve combater a exclusão social. Afirmam que sem crescimento econômico a redução das desigualdades sociais se torna inviável, de modo que o crescimento deve ser o objetivo central da política econômica caso se queira enfrentar a desigualdade social estrutural do Brasil. Isso fica bastante claro na citação abaixo, em que se atribui a exasperação da desigualdade social durante o neoliberalismo brasileiro ao baixo dinamismo econômico combinado a outros fatores:

"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" (OLIVA, 2010:156).

Assim, no Novo Desenvolvimentismo a a promoção da equidade e da igualdade de oportunidades, colocada como valor norteador das políticas sociais, perpassa pela necessidade intrínseca de crescimento econômico, se contrapondo a estagnação econômica resultante da ortodoxia dos anos 80 e 90. Não só isso, como os novo-desenvolvimentistas teriam reformulado as políticas sociais ao investir não apenas em políticas de caráter focalizado, mas em sua combinação com políticas sociais universais, tal qual afirma Oliva:

"Desse esforço [de promoção de políticas de distribuição de renda, inclusão social e promoção da cidadania] 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" (OLIVA, 2010:262).

A partir dessa resposta ao Neoliberalismo, os novo-desenvolvimentistas entendem que sua teoria se coloca como uma via de enfrentamento à ortodoxia política e econômica que permite trazer à tona o debate sobre desenvolvimento até então enterrado. Ao se colocar como uma contraproposta criada organicamente durante o governo Lula, entende que acaba por retomar o desenvolvimento estruturalista latino-americano agora sob novas formas, como se verá na próxima sessão.

## 1.2 Contraposição ao "Antigo" Desenvolvimentismo

Segundo Branco (2009:73) *"o novo-desenvolvimentismo é uma corrente contemporânea do pensamento brasileiro que nasce na esteira de uma tradição consolidada que remonta às décadas de 1940-70"*. Esta tradição seria fundamentalmente representada pela CEPAL e seu esforço de criação de uma teoria do desenvolvimento que levasse em conta as especificidades históricas da periferia latino-americana. Suas teorias nascem como resposta as propostas imperialistas - cujo exemplo emblemático é Rostow - para o crescimento da periferia na quais o subdesenvolvimento é entendido como uma etapa primitiva que poderia ser superada a partir das prescrições dos organismos multilaterais como o FMI.

O Novo Desenvolvimentismo procura dialogar com essa corrente estruturalista, como pode-se ver na recorrente menção à Celso Furtado na introdução da tese de Oliva (2010:9):

"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 tema”.

Diferente de Oliva, Mattei (2011) não foge ao aprofundamento dessa contraposição teórica. Mattei entende que o projeto desenvolvimentista dos anos 40 em diante culmina com o Nacional Desenvolvimentismo. Este se fundamentaria no modelo de substituição de importações, tendo o Estado como grande incentivador através do protecionismo tarifário; do planejamento, financiamento e produção de insumos básicos e infraestrutura (energia, transportes e comunicação); do papel central na articulação do tripé capital nacional privado, capital nacional público e capital estrangeiro. O Novo Desenvolvimentismo, se colocaria como via alternativa a essas medidas, consideradas retrógradas num contexto de forte globalização produtiva e financeira.

O Novo Desenvolvimentismo nega o protecionismo tarifário do "Antigo" Desenvolvimentismo, entendendo que ele inculca no empresariado brasileiro uma mentalidade protecionista na qual o protecionismo se faz um fim e não um meio. Partindo da aceção de que a indústria brasileira já é hoje madura, não vê necessidade de atualmente fazer uso de protecionismo indiscriminado. Quanto ao papel do Estado como planejador, financiador e produtor, o Novo Desenvolvimentismo afirma que não faz mais sentido a existência de um "Estado-empresário". Isso não significa que o Novo Desenvolvimentismo proponha o Estado Mínimo dos neoliberais, mas apenas que o Estado deve se fortalecer nos campos políticos, regulatório e administrativo. Os investimentos do Estado deverão estar ligados, fundamentalmente, a resolução de gargalos de infraestrutura econômica e social, como pode-se ver com o PAC e suas diversas linhas, como o PAC Saúde. Por fim, no que diz respeito ao Estado enquanto articulador do tripé capital privado-público-estrangeiro, o Novo Desenvolvimentismo entende que a política industrial, situada no âmbito das políticas macroeconômicas, deve estimular a competitividade das empresas privadas nacionais e melhorar sua inserção internacional.

Não obstante, o Novo Desenvolvimentismo critica também a complacência inflacionária do "Antigo" Desenvolvimentismo. Diferente deste modelo, que cresceu através de déficits públicos que culminaram na deterioração da situação fiscal do governo brasileiro nos anos 80, *"o novo desenvolvimentismo defende tanto o equilíbrio fiscal quanto o controle rigoroso da inflação"* (MATTEI, 2011:10), não por conta de um compromisso ortodoxo, mas porque entende que somente com as finanças equilibradas o Estado será capaz de se fazer

*"instrumento de ação coletiva da nação"* (BRESSER-PEREIRA, 2010:24).

Há que se ressaltar, entretanto, que os teóricos em questão afirmam que a essência do antigo e novo desenvolvimentismo coincide, ainda que cada via lance mão de diferentes instrumentos. Fonseca et al. (2012) afirma que é possível identificar um "núcleo duro" comum a todas as manifestações de teorias desenvolvimentistas, que abrange a defesa da 1) industrialização; 2) do intervencionismo pró-crescimento e 3) do nacionalismo. A organização do Novo Desenvolvimentismo em torno desses pontos a partir das reformulações apresentadas acima faria com que se configurasse num desenvolvimentismo sem classificação à priori, como se discorrerá abaixo.

### **1.3 O hibridismo político: para novos tempos, uma nova teoria**

"O objetivo dos novo-desenvolvimentistas nos parece claro: entrar como uma espécie de Terceira Via na disputa pela hegemonia ideo-política para a consolidação de uma estratégia de desenvolvimento alternativa aos modelos em vigência na América do Sul, tanto ao "populismo burocrático", representado por setores arcaicos da esquerda e partidários do socialismo, quanto à ortodoxia convencional, representada por elites rentistas e defensores do neoliberalismo" (BRANCO, 2009:74)

O trecho acima sintetiza claramente a proposta novo-desenvolvimentista: uma Terceira Via que, em essência, propõe um projeto nacional conciliador no qual, ainda que se negue o "extremismo" tanto da esquerda quanto da direita, se compromete com pontos de ambas correntes antagônicas. Como foi demonstrado nos tópicos anteriores, o Novo Desenvolvimentismo tem claros compromissos com o fortalecimento do mercado e do empresariado nacional, tal qual com a equidade social.

Fonseca et. al. (2012:5) chama atenção para esse esforço conciliador, afirmando que *"o governo Lula foge a qualquer classificação à priori entre "governo liberal" versus "governo desenvolvimentista" (...); o mesmo realizou, com êxito, embora lentamente, uma política híbrida"*. Segundo o autor, esse hibridismo teria sido fundamental uma vez que o desenvolvimentismo depende de um pacto político entre diferentes classes e segmentos sociais, de modo que com o hibridismo político se criou pontos de coesão fortes o suficiente para a articulação de um pacto de longo prazo em torno de um programa mínimo.

Diante do capitalismo contemporâneo e sua nova organização sócio-produtiva tanto interna quanto externamente, a teoria dos novo-desenvolvimentistas se coloca como um conceito inovador - o que justifica a terminologia "Novo" Desenvolvimentismo.

Vale ressaltar que não há consenso quanto a defesa do Novo Desenvolvimentismo

como uma Terceira Via. No trecho abaixo Oliva mostra isso ao criticar os teóricos novo-desenvolvimentistas que reivindicam tal classificação.

"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" (OLIVA, 2010:12)

Como pode-se ver Oliva entende que o movimento daqueles que se autoneamaram uma terceira via foi insuficiente. Apenas com o governo Lula, este sim uma alternativa concreta aos demais paradigmas desenvolvimentistas, se criaria um novo padrão de desenvolvimento. Para efeitos desta monografia, para além de disputas ideológicas e/ou acadêmicas em torno de nomenclaturas e classificações, importa que o Novo Desenvolvimentismo, tanto enquanto teoria quanto experiência concreta no governo Lula, é entendido por seus defensores como uma possibilidade inovadora frente ao passado teórico e prático.

## **2. O Governo Lula como identidade do Novo Desenvolvimentismo**

Há forte esforço por parte de alguns componentes do novo-desenvolvimentismo em identificar esse novo paradigma de desenvolvimento com o governo Lula (2003 - 2010), tal qual se vê abaixo:

"Com o advento do governo Lula, subverteu-se essa lógica [neoliberal]. 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." (OLIVA, 2010:252)

O mesmo autor, entretanto, ressalta que a gestão de Lula foi marcada por dois mandatos de tónicas bastante distintas. O primeiro deles, 2003 à 2005, seria marcado pelo esforço de reanimar a economia e reverter o processo de desestabilização através das exportações. No segundo, 2006 à 2010, se verificaria uma aceleração do crescimento e na construção de bases macroeconômicas endógenas para sua sustentação. O elemento comum a esses dois mandatos teria sido a criação de políticas consistentes de distribuição de renda e

inclusão social - com o que nem todos autores concordam, como se vê em Fagnani (2011).

Fagnani<sup>9</sup> sistematiza as razões dessas diferentes tónicas ao observar a evolução da proteção social no Governo Lula. Demonstra que o primeiro mandato de Lula foi marcado pela manutenção da ortodoxia econômica, limitando o crescimento, a melhoria do mercado de trabalho e o financiamento da política social. O debate em torno da política social se tencionaria uma vez que conviviam dentro de um mesmo governo defensores do Estado Mínimo e defensores dos direitos universais.

A razão desse continuísmo estaria, em princípio, na crítica situação econômica do país em que Lula assume a presidência. A inflação chegava à 12,5%, a taxa de juros (Selic) à 25%, o risco país (EMBI) aumentara de 861 pontos em 2001 para 1445 em 2002. As reservas internacionais eram escassas, a relação dívida/PIB altíssima e o crescimento da economia pífio. A essa fragilização econômica se somava a desconfiança em relação à eleição inédita de um presidente operário. Disso tudo, se justificava em princípio a ortodoxia para acalmar os mercados. Entretanto, todo o primeiro mandato seguiu a orientação do governo FHC, alimentando a recessão. Os gastos sociais foram prejudicados, na medida em que se priorizava a geração de superávits fiscais para o pagamento de juros da dívida pública.

Expressões claras desse continuísmo pela via liberal foram as reformas liberalizantes (sindical, trabalhista e previdenciária), os ajustes macroeconômicos (programa do "déficit nominal zero"), indefinição da estratégia social (exemplificada pelo programa "Fome Zero" e pelo esvaziamento da reforma agrária) preconizadas pelo governo.

A partir de 2006, contudo, se iniciaria o que Fagnani chama de "ensaios desenvolvimentistas", em que passa a haver uma articulação mais convergente dos objetivos macroeconômicos e sociais. Há a retomada do crescimento econômico devido a reconstrução das bases macroeconômicas, por meio da diminuição da vulnerabilidade externa (por meio da geração de superávits comerciais que permitiram o acúmulo de expressivas reservas internacionais e diminuição do risco de instabilidade financeira), diminuição do endividamento externo, diminuição da fragilidade fiscal e até desinflação<sup>10</sup>. No campo das estratégias sociais, *"no período de 2006 à 2010, assiste-se à consolidação do Programa Bolsa Família e demais ações focalizadas, bem como a continuidade do processo, em marcha desde 1988, de*

---

<sup>9</sup> Ressalta-se aqui que Fagnani não compõe a corrente do Novo Desenvolvimentista – antes, se insere num outro grupo de teóricos que tem por foco central a luta contra o Estado Mínimo e defesa do Estado de Bem Estar Social – o que pode ser verificado em artigos da Plataforma da Política Social, sobre a qual discorreremos na parte 1.B. Contudo, sua leitura sobre a existência de duas fases distintas do governo Lula é incorporada por quase todos os defensores do Novo Desenvolvimentismo, especialmente Oliva (2011), de modo que optou-se por utilizar seu artigo para elucidar esta parte da pesquisa.

<sup>10</sup> Oliva, 2010.

*consolidação das políticas universais"* (FAGNANI, 2011:17).

Segundo Oliva, expressões dessa inflexão teriam sido políticas sociais ligadas à educação (FUNDEB, PDE, PROUNI), saúde (PAC Saúde e investimento no SUS), previdência e assistência social (expansão da cobertura e recomposição do piso previdenciário), habitação e saneamento (PAC Habitação, crédito e subsídios, 'Minha Casa, Minha Vida', PAC Saneamento, Plano Nacional do Saneamento, Política Nacional de resíduos sólidos), programas sociais e políticas de renda (Bolsa Família, valorização do salário mínimo, PROJovem), além de políticas culturais e ambientais. Entretanto, espectros do retrocesso neoliberal, entretanto, teriam permanecido vivos, com se vê na Reforma Tributária de 2008 e na realização do Fórum Nacional de Reforma da Previdência Social em 2007.

Ainda que a visão crítica de Fagnani pareça conflitar com o otimismo de Oliva, a partir da leitura de diversos novo-desenvolvimentistas é possível concluir que, em linhas gerais, o Novo Desenvolvimentismo tende a identificar o segundo mandato do governo Lula como "precursor prático" desta nova corrente. Afirma-se que as transformações estruturais geradas nesse período teriam permitido engendrar crescimento econômico combinado à distribuição de renda, repercutindo inclusive num enfrentamento positivo da crise econômica de 2009. Ao se fundamentar num crescimento produtivo puxado pelo mercado interno, resultante da distribuição de renda, e pelo investimento público, a economia brasileira teria ganho autonomia frente à globalização assimétrica - uma transformação histórica<sup>11</sup>.

### **3. Síntese Teórica do Novo Desenvolvimentismo**

A partir dos itens 1 e 2 foi possível demonstrar como a teoria novo-desenvolvimentista nasce em contraposição a dois paradigmas de desenvolvimento bastante distintos e também como identidade do governo Lula. A formulação da teoria do Novo Desenvolvimentismo, nesse sentido, será fortemente influenciada por essas bases, tanto no que diz respeito ao que propõe como síntese teórica quanto como o que define como temas estratégicos para o futuro.

Para efeitos de síntese, podemos dizer que a teoria novo-desenvolvimentista articula os três eixos abaixo.

#### ***Nova estabilidade macroeconômica***

---

<sup>11</sup> Oliva, 2010.

O Estado deve ter como objetivo central a estabilidade macroeconômica, mas não aquela da acepção ortodoxa que a entende única e exclusivamente como estabilidade de preços. Trata-se de estabilidade macroeconômica ligada a diminuição da incerteza estrutural característica das economias periféricas, intimamente ligada a vulnerabilidade externa e fragilidade fiscal. Esse objetivo deverá se concretizar através da combinação de políticas fiscais, monetárias e cambiais de maneira coordenada, a fim de estimular o deslocamento dos recursos financeiros dos investimentos especulativos para os investimentos produtivos. Assim espera-se engendrar um círculo virtuoso, em que o investimento produtivo é capaz de alimentar os multiplicadores de emprego e renda, além de promover o crescimento econômico de maneira sustentada.

### ***Reformulação do papel do Estado***

Esse recorte estritamente keynesiano requer a reformulação do papel do Estado brasileiro enquanto instância reguladora da economia e ente universal da sociedade. A estruturação de um mercado forte requer a existência de um Estado forte, de modo que deve-se ampliar o papel regulador e administrativo do Estado. Tendo em vista que a economia brasileira já está 'madura', o intervencionismo estatal não deverá se dar através de protecionismo, mas sim de políticas industriais que colaborem para a melhor inserção das empresas privadas nacionais no cenário interno e externo. O investimento público em formação bruta de capital fixo deverá se destinar a gargalos de infraestrutura produtiva e social. Além disso, o enfrentamento dos dilemas sociais brasileiros requer um Estado capaz de se colocar acima dos interesses particulares, sendo dirigido por uma vontade política que expressa os interesses nacionais. O Estado deve, portanto, assumir seu compromisso social através da promoção de políticas sociais de distribuição de renda e inclusão social a fim de promover a equidade e igualdade de oportunidades.

### ***Resgate do eixo social***

Nesse sentido, é necessário resgatar o eixo social do desenvolvimento e colocá-lo como central. Isso depende, além de vontade política, da manutenção do crescimento econômico, que reafirma a importância da estabilidade macroeconômica aos moldes keynesianos. É necessária também a racionalização das políticas sociais para melhor apreender sua evolução. Não obstante, a reformulação do Estado de maneira a se configurar



num hibridismo político sem precedentes deve se refletir na construção de um também nunca visto moderno sistema de proteção social, estruturado numa espécie de 'universalismo focalizado' das políticas sociais. Dessa maneira espera-se alcançar um desenvolvimento capitalista virtuoso, no sentido de que seu funcionamento sob as rédeas de um Estado regulador gera organicamente bem estar social e transformações estruturais na sociedade brasileira.

## **Parte 1.B**

### ***OS DIREITOS SOCIAIS EM DISPUTA***

A corrente novo desenvolvimentista se coloca como uma teoria fundamentalmente contemporânea, inclusive se associando a um momento histórico recente – o governo Lula (2003 – 2010). Tal teoria, apesar de tentar incorporar os direitos sociais às suas teses através do conceito de “equidade” e “justiça social”, pouco ou nada se aprofunda no papel dos direitos sociais no desenvolvimento econômico. Reduzindo a complexidade dos direitos sociais ao que chamam de “questão social”, uma nomenclatura demasiadamente genérica para implicar em qualquer tipo de agenda de governo, converte a defesa desses direitos essenciais em mera apologia. Nesse sentido, podemos dizer que no Novo Desenvolvimentismo os direitos sociais, mesmo quando há a tentativa de fazê-los parecer centrais, são marginalizados e colocados a reboque de objetivos supostamente maiores, como a estabilidade econômica, agora travestida de uma “forma keynesiana”.

Por esse motivo, apreender o papel dos direitos sociais dentro do contemporâneo embate desenvolvimentista requer observar outras leituras contemporâneas sobre a importância dos direitos sociais e do Estado de Bem Estar Social. Como veremos abaixo, autores como Fagnani, França, Braga, Khair, Castro, entre outros, não são neo-desenvolvimentistas e atuam no campo das políticas sociais, concentrando-se na *disputa entre dois projetos*, quais sejam o Estado Mínimo (arauto do mercado e do liberalismo político e econômico) e o *Welfare State* (num projeto progressista no qual o Estado assume papel primordial). Artigos e textos desses autores podem ser encontrados na Plataforma da Política Social, um canal dentro do qual se articulam diversos teóricos em defesa da ampliação das políticas sociais, especialmente de caráter universal e constitucional, no Brasil. O primeiro tópico, “Novos Desenvolvimentistas VS Defensores do Estado de Bem Estar”, tem por intuito mostrar como esses autores que fogem ao escopo do novo desenvolvimentismo se aprofundam

nas questões sociais articulando-as em torno da defesa da formação do Estado de Bem Estar Social brasileiro, prevista na Constituição de 1988. Diferente da “generalidade” da questão social dos novo desenvolvimentista, para esses autores a ampliação dos direitos sociais é, no geral, colocada como consequência direta da consolidação do *Welfare State* brasileiro, principalmente através da ampliação dos gastos sociais universais e da seguridade social.

A partir dessa primeira discussão faremos um esforço de identificação do que podem ser considerados os “pilares” dos direitos sociais dentro do atual embate teórico sobre o desenvolvimento sócioeconômico. Ou seja, segundo visões conflitantes que compõe este novo quadro teórico, identificar quais são as bases materiais para a objetivação dos direitos sociais e consequente ampliação do bem-estar da população. Esses pontos serão abordados no segundo tópico, “Pilares dos direitos sociais”.

### **1. Novos Desenvolvimentistas VS Defensores do Estado de Bem Estar<sup>12</sup>**

Como foi colocado anteriormente a teoria novo-desenvolvimentista diz ser uma resposta ao neoliberalismo dos anos 80 e 90, não apenas por engendrar um processo de recuperação do nível de crescimento econômico até então pífio, mas também por recolocar o Estado como agente ativo e fundamental para manutenção desse crescimento através de políticas macroeconômicas de recorte keynesiano.

Fagnani (dez/2011), membro da Plataforma das Políticas Sociais, elucida esta contraposição à vertente econômica neoliberal que impera no mundo. Observando a diminuição da pobreza e da desigualdade social no Brasil nos últimos nove anos, o autor critica a visão minimalista de que tais transformações seriam decorrentes apenas do programa Bolsa Família, negligenciando a contribuição do salário mínimo e da Seguridade Social.

Endossada por organizações internacionais como a OCDE, OIT, ONU, BID, entre outras, nasceria uma “*nova embalagem do fracassado Estado mínimo*” (FAGNANI, dez/2011:12), a qual tenta impor a focalização das políticas sociais como moeda de troca para a

---

<sup>12</sup> A clara disputa entre a proposta do Novo Desenvolvimentismo e dos autores aqui identificados como “defensores do Estado de Bem Estar” se evidenciou claramente neste ano (2012), com divergências em torno de diversas políticas do governo Dilma. A premissa novo desenvolvimentista de se manter o crescimento econômico a todo custo, mesmo num contexto de aprofundamento da crise econômica mundial, levou à medida de desoneração da folha de pagamentos de diversos ramos da indústria, sob o pretexto de que isso aumentaria a produtividade até então pressionada por um custo excessivo do trabalho. Diversos textos e artigos da Plataforma da Política Social revelaram o teor crítico dos defensores do Estado de Bem Estar: Em Fagnani (set/2012), França (set/2012), Braga (set/2012) e Khair (set/2012) encontram-se claras manifestações contra a medida devido à ameaça que representa ao financiamento da Seguridade Social, especialmente a Previdência Urbana a qual até então tem sido suficientemente superavitária para compensar o déficit da Previdência Rural.

recente desconstrução dos regimes europeus de *Welfare State* em prol de uma resposta ortodoxa (diga-se: austeridade fiscal) à crise econômica mundial. Nesse contexto, o quadro socioeconômico brasileiro seria tomado como o maior de todos os “cases” internacionais, na medida em que seria representativo do sucesso da via da “universalização básica” (ou “focalização para todos”, segundo crítica de Fagnani). Uma vez que a proposta neoliberal se trata não de garantir padrões mínimos de seguridade, mas tetos máximos para o gasto social, programas de transferência de renda como o Bolsa Família são tomados como uma solução global pelos neoliberais.

Essa visão, entretanto, seria caracterizada por forte incompreensão do que representa o sistema de proteção social brasileiro estruturado na Constituição de 1988, além de se constituir em grande reducionismo do “legado” do governo Lula:

“Seu maior legado [Governo Lula] foi montar uma estratégia macroeconômica articulada com o desenvolvimento social e ancorada no **crescimento econômico**, na **geração de emprego e renda**, na **valorização do salário mínimo**, no **aumento do gasto social**, no **incentivo às políticas universais** e no **avanço das políticas voltadas para o combate à pobreza**, com destaque para o Bolsa Família” (FAGNANI, dez/2011: 12 – grifo meu).

Nesse sentido, uma primeira disputa em torno do lugar ocupado pelos direitos sociais no desenvolvimento estaria no conflito “Estado mínimo *versus* Estado de Bem Estar Social”. Enquanto os defensores do Estado de Bem Estar Social se colocam veementemente contra o liberalismo político e econômico, cuja maior expressão é o Estado Mínimo, os novo desenvolvimentistas assumem um discurso mais “conciliador”, tal qual se vê em sua ideia de “hibridismo político”. Os novo desenvolvimentistas acreditam na formação de um Estado de Bem Estar Social sem que necessariamente tenham de eliminar todos os resquícios do neoliberalismo, podendo haver um convivência pacífica entre interesses antagônicos. Isso significa, contraditoriamente, defender a manutenção de um paradigma econômico que defende com unhas e dentes a estabilidade econômica e o crescimento do mercado como objetivos primordiais ao mesmo tempo em que afirma ser arauto do *Welfare State*<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> De maneira simplificada podemos dizer que o Novo Desenvolvimentismo afirma ter **concluído** a formação do Estado de Bem Estar Social brasileiro, esgotando o embate Estado Mínimo VS *Welfare State* no Brasil. Por outro lado, os autores aqui tomados como defensores do Estado de Bem Estar Social identificam a permanência de diversas tensões que evidenciam que esta formação permanece inconclusa, sendo nesse sentido necessário continuar o processo de luta pela execução dos direitos previstos pela Constituição de 88. Isso fica claro em Oliveira (nov/2012), onde chama-se a atenção para a necessidade de mudar a estratégia macroeconômica ainda embasada no tripé metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante.

A disputa em torno dos direitos sociais também desemboca em outro conflito de ideias, que dizem respeito à necessidade de maior qualificação, e não apenas quantificação, dos gastos sociais e das políticas sociais.

Pochmann (2012)<sup>14</sup> encabeça essa disputa numa obra a qual questiona o surgimento de uma “nova classe média” no Brasil. Ainda que concorde com toda a teoria novo-desenvolvimentista, mostra que uma análise mais pormenorizada dos dados revelará que a distribuição de renda dirigida nos últimos anos se deu na *base* da pirâmide social brasileira. Ou seja, a ascensão social não foi majoritariamente para a classe média, como é pregado maciçamente pela mídia, mas sim pela criação de vagas de salários de base. Contudo, não está neste ponto a maior crítica de Pochmann para efeitos desta pesquisa. Como se vê na passagem abaixo esse movimento de ascensão dentro da base da pirâmide social, ainda que insuficiente, teria aspecto relevante no combate à pobreza.

“Diante da combinação da recuperação do valor real do salário mínimo nacional com a ampliação das políticas de transferências sociais, nota-se que a recente expansão das vagas de salários de base tem permitido absorver enormes parcelas dos trabalhadores da base da pirâmide social, o que favorece a redução sensível da taxa de pobreza em todo o país. Ainda que isso se mostre insuficiente para alterar o segmento intermediário da atual estratificação social, conclui-se que está em curso uma crescente polarização entre os dois extremos com forte crescimento relativo: os trabalhadores na base da pirâmide social e os detentores de renda derivada da propriedade” (POCHMANN, 2012:22).

O ponto de Pochmann é que mascarar a *qualidade* dessa ascensão social brasileira promovida nos últimos anos significa despolitizar a questão da desigualdade social e distribuição de renda, tornando-a um problema meramente mercantil. Ao se confundir a ascensão na base da pirâmide social com uma ascensão para a classe média, os indivíduos ascendentes estão sendo vistos como meros *consumidores*. Ignora-se que enquanto *cidadãos* ainda continuam num patamar abaixo em termos de acesso a bens e serviços básicos, os quais deveriam ser amparados pelo sistema de proteção social. Isso dá margem para se afirmar que não é mais necessário, por exemplo, investir em saúde pública, uma vez que, sendo parte da nova classe média, o cidadão poderá aderir a um plano particular de saúde. A falácia do surgimento de uma nova classe média, portanto, “mercantiliza” o embate em torno da constituição do Estado de Bem Estar Social, o ameaçando. Como coloca Pochmann:

“O adicional de ocupados na base da pirâmide social reforçou o contingente de classe trabalhadora, equivocadamente identificada como

---

<sup>14</sup> Ver também Kerstenetzky (2012).

uma nova classe média. Talvez não seja bem um mero equívoco conceitual, mas expressão da disputa que se instala em torno da concepção e condição das políticas públicas atuais. A interpretação de classe média (nova) resulta, em consequência, no apelo à reorientação das políticas públicas para a perspectiva fundamentalmente mercantil” (POCHMANN, 2011:11).

Não obstante, pode-se identificar um ponto comum entre ambas essas correntes de disputa, qual seja: o esforço de associação entre crescimento econômico com a ampliação das políticas de distribuição de renda. A defesa dos **direitos** sociais, segundo essa lógica, se daria por meio da expansão de **políticas** sociais e, nesse sentido, a afirmação dessas políticas se daria através da refuta ao paradigma neoliberal e seu característico reducionismo mercantil.

## 2. Pilares dos direitos sociais

Fagnani mostra que a contraposição ao neoliberalismo remete a medidas de ampliação do gasto social e aprofundamento das políticas sociais as quais são pensadas paralelamente à **reafirmação do papel do Estado**. Isso fica claro na seguinte passagem:

“a inflexão ocorrida na política econômica a partir de 2006 começou por aplicar o pilar inconcluso do projeto de reformas desenhado pelas forças que lutavam contra a ditadura militar, apoiado em três núcleos centrais: a restauração do Estado democrático de direito; a construção de um sistema de proteção social, inspirado nos princípios do Estado de bem-estar social; e a concepção de uma nova estratégia macroeconômica, direcionada para o crescimento econômico com distribuição de renda” (FAGNANI, dez/2011:13).

Nesse sentido, como se poderá observar nos itens abaixo, os direitos sociais são colocados como consequência da operação tanto *formal* quanto *concreta* do Estado.

### 2.1 Pilares formais

Fagnani (2005) mostra como o movimento de construção do *Welfare State* brasileiro a partir da formação de uma agenda de reformas progressistas no período de redemocratização do país (Reforma Agrária, Reforma da Previdência Social, Reforma Sanitária, Reforma Educacional, Reforma das Políticas Urbanas), o qual culmina na Constituição de 1988, é suprimido por forte movimento de contrarreformas neoliberais a partir do fim dos anos 80 e durante toda a década de 90. O governo Lula, nesse sentido, teria recobrado o papel do Estado ao reafirmar seu caráter *social*, agora possível devido à combinação de estabilidade econômica

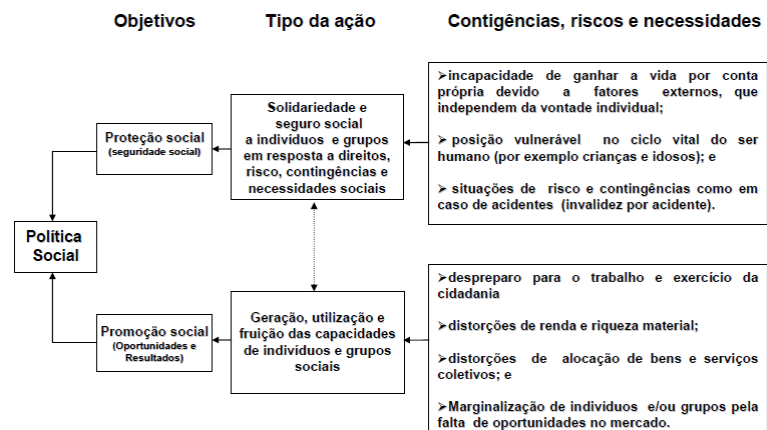
com crescimento<sup>15</sup>. Um dos pilares “formais” dos direitos sociais dentro do paradigma do novo-desenvolvimentismo estaria na Constituição de 1988, elementar para o Estado de Bem Estar Social brasileiro. Outro aspecto formal da afirmação dos direitos sociais pelo novo-desenvolvimentismo está na institucionalização das políticas e gastos sociais, tal qual afirma Mattei (2011:7 – grifo meu): “O Novo Desenvolvimentismo pretende ser a construção de um “terceiro discurso” entre a ortodoxia neoliberal e o populismo, com o objetivo de implementar um conjunto de reformas das políticas macroeconômicas e das **instituições**”.

Isso fica claro em Castro (2012)<sup>16</sup>, quem desenvolve um conceito-organizador para as políticas sociais. Entendendo que a política social no Brasil carece de uma ótica totalizante, procura apreender sua evolução nos mais diversos âmbitos através da racionalização de tais políticas em torno de elementos fundamentais como objetivos, natureza, aparatos institucionais, benefícios e beneficiários. Abaixo segue um breve resumo sobre cada um desses itens.

### Objetivos

Castro começa sistematizando os objetivos das políticas sociais, que podem ser de proteção social, diante de diversas situações de incapacidade ou vulnerabilidade social, ou promoção social, através da geração de oportunidades. Cada um desses objetivos atua sobre determinadas contingências, riscos e necessidades. A Figura 1 sistematiza isso.

**Figura 1** – Objetivos, tipo de ação contingências, riscos e necessidades da política social no Brasil- 2010



Fonte: Castro (2012)

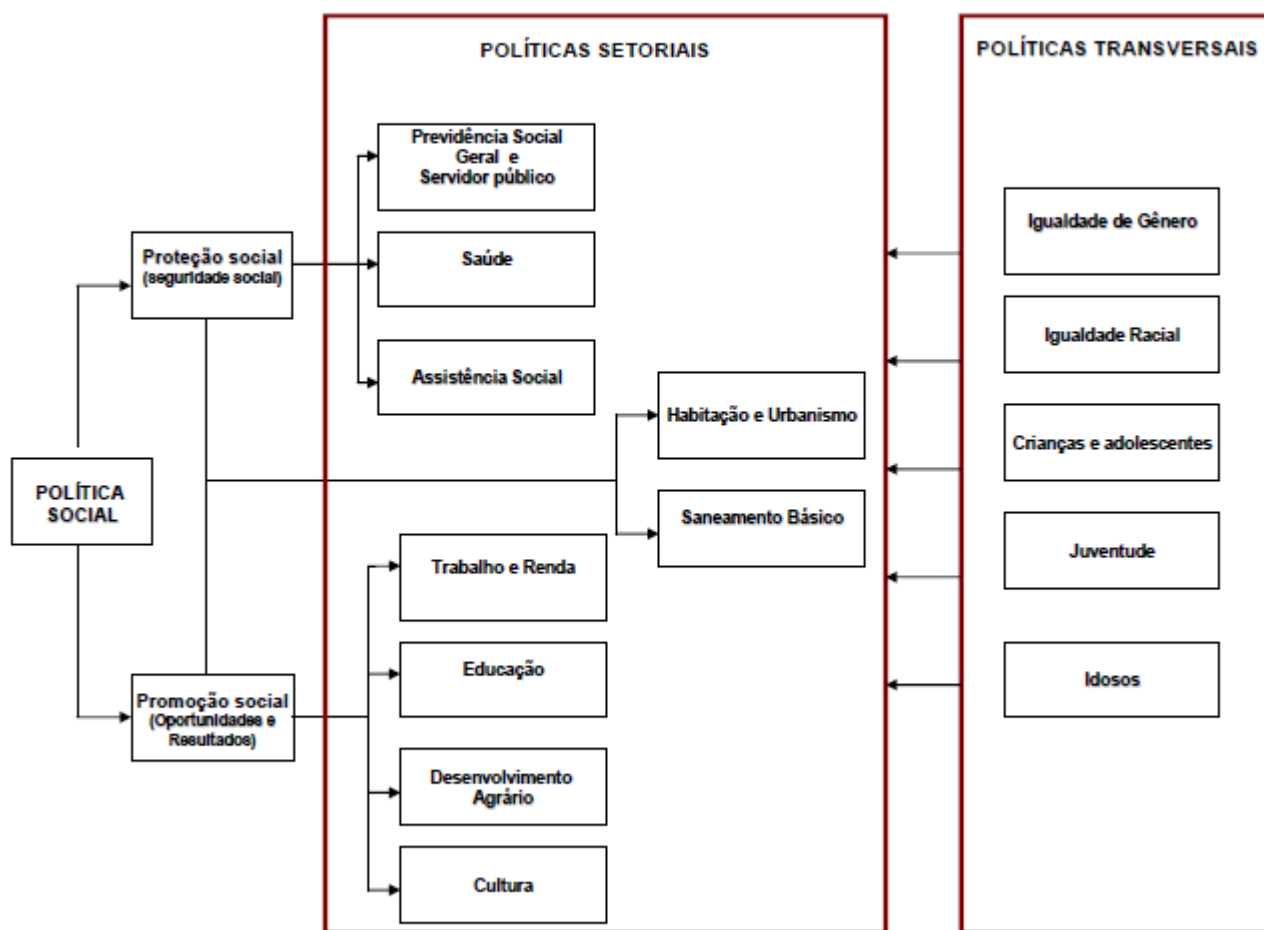
<sup>15</sup> Fagnani, dez/2012.

<sup>16</sup> Assim como Fagnani, Castro não compõe a corrente novo desenvolvimentista, mas entende o governo Lula como um ponto inflexivo no desenvolvimento brasileiro, de modo que diversas de suas ideias são em grande medida incorporadas pelo Novo Desenvolvimentismo para “racionalizar” as políticas sociais.

### **Políticas públicas: setoriais e transversais**

Para chegar a seus objetivos o Estado lança mão de diversas políticas públicas. Estas podem ser de corte setorial, abrangendo qualquer indivíduo exposto a problemas de proteção ou promoção social, ou de corte transversal, voltadas para questões específicas como a igualdade de gênero, igualdade racial, além de políticas para jovens, crianças e idosos. A Figura 2 esquematiza essas possibilidades.

**Figura 2 – Objetivos e políticas setoriais e transversais da política social brasileira - 2010**

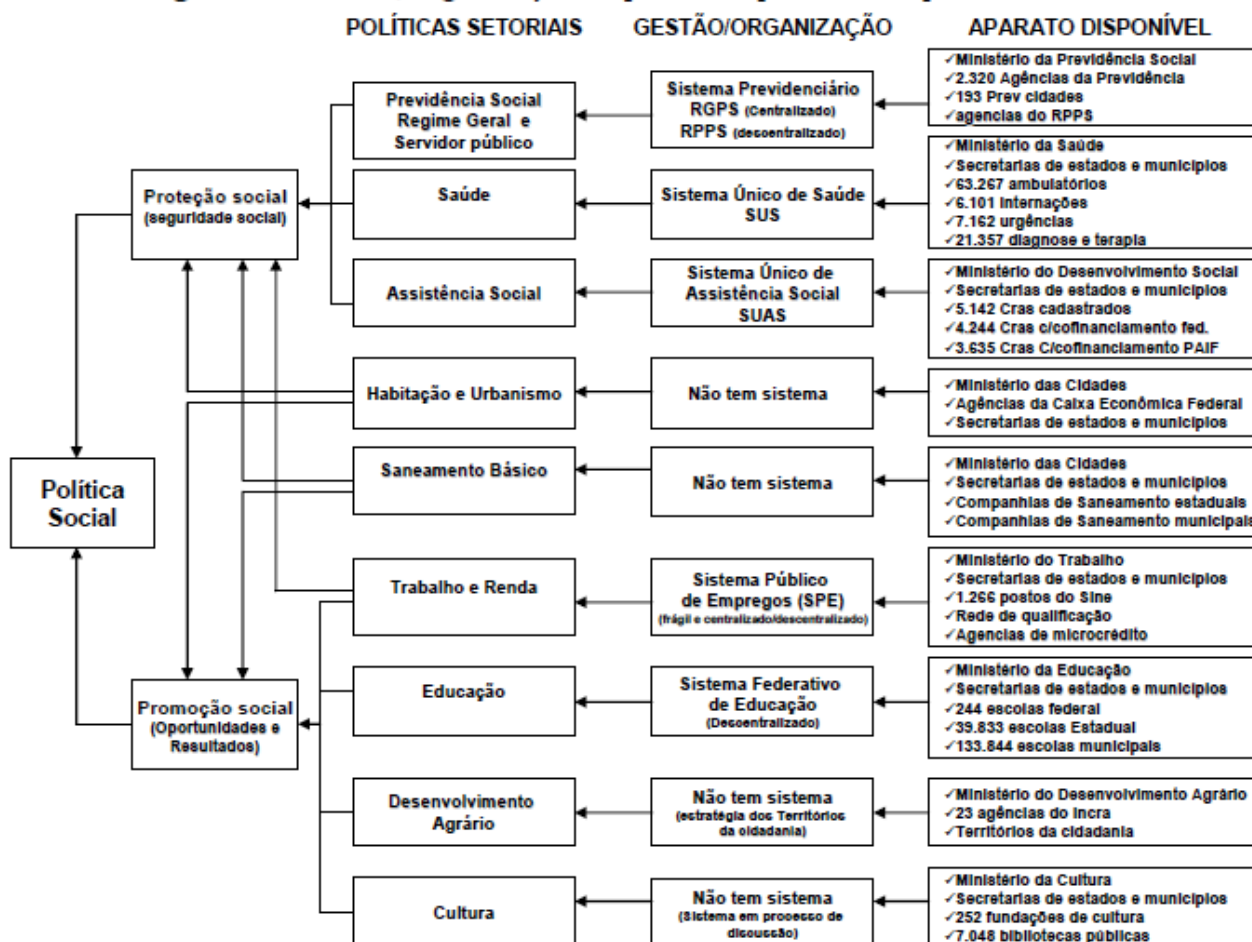


Fonte: Castro (2012)

## Aparato Institucional

As formas institucionais que prevalecem em cada política social podem variar, assim como o tamanho desse aparato. Um exemplo emblemático é o da organização em torno de *sistemas*, gerenciados por Ministérios específicos. Como mostra a Figura 3, as políticas setoriais amparadas por um sistema são também as que alcançam mais beneficiários e se vinculam aos ministérios mais fortes. Diante desse quadro, Castro atenta para casos de políticas setoriais desprovidas de um sistema de gestão – como o saneamento básico, a habitação e urbanismo e o desenvolvimento agrário. Não por coincidência esses setores teriam prioridade marginal diante dos demais, de modo que pode-se concluir que a criação de sistemas de gestão ajuda no desenvolvimento setorial, pois amplifica a força do setor na disputa pelos recursos monetários, além de promover um planejamento mais estrutural e coeso.

**Figura 3 – Gestão, organização e aparato disponível das políticas setoriais**



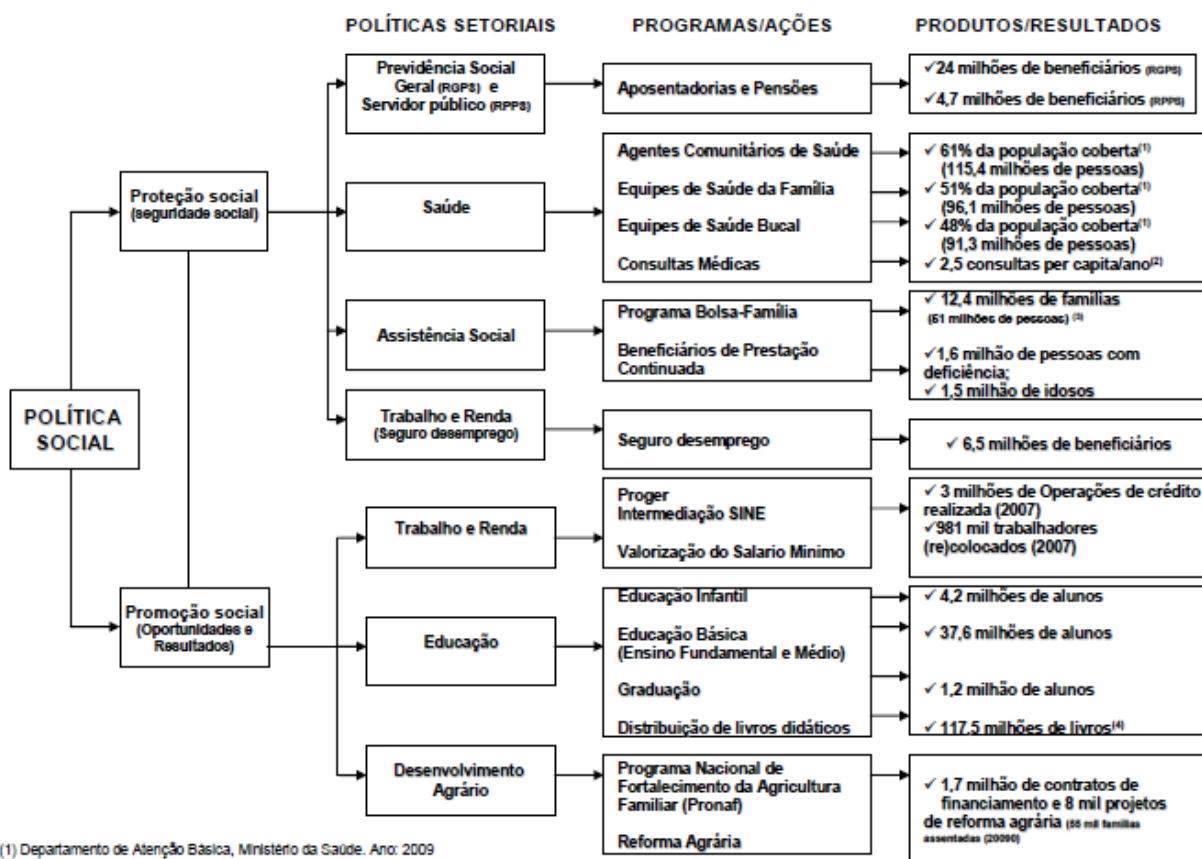
Fonte: Castro (2012).



## Benefícios e Beneficiários

Castro aponta que em termos de *quantidade* de benefícios e beneficiários, a política social brasileira atualmente se assemelha a de países desenvolvidos. Ressalta, porém, que isso não significa uma *qualidade* semelhante. Nesse sentido, um dos pontos a ser pensado em termos de benefícios e beneficiários extrapola a questão da quantidade de benefícios e beneficiários. É necessário pensar a qualidade dos serviços que recebem. A Figura 4 mostra a estrutura de programas e os respectivos resultados.

**Figura 4 – Políticas Sociais e seus benefícios e beneficiários**



(1) Departamento de Atenção Básica, Ministério da Saúde. Ano: 2009

(2) RPPS. IDB (2008)

(3) MDS. Ano: 2009

(4) Em 2009, de acordo com o MEC, foram adquiridos 103,5 milhões de livros para o Ensino Fundamental, 11,2 milhões para o Ensino Médio e 2,8 milhões para alfabetização de jovens e adultos

## **2.2 Pilares *materiais***

Para além das ações formais do Estado, os novo-desenvolvimentistas veem defendem ações concretas do Estado, relacionadas aos *gastos sociais* e ao *planejamento econômico*. Fagnani (dez/2011) procura sintetizar essa ideia mostrando seis pontos que explicam o recente desenvolvimento social no Brasil, superando aquilo que chama de “mistificações ideológicas”.

### ***Crescimento Econômico***

Fagnani vê extrema relevância no crescimento econômico afirmando que “O *crescimento é a mais efetiva das políticas sociais*” (FAGNANI, dez/2011:13). Além de possibilitar um aumento da arrecadação e melhorar as contas públicas devido à queda da relação dívida líquida/PIB, geraria uma espiral virtuosa de geração de empregos formais e renda, que realimentaria o consumo, a produção e o investimento.

Segundo o autor, evidências claras de que o crescimento econômico voltou a ser pauta central na agenda do governo a partir da gestão de Lula seriam, primeiro, a implementação do PAC visando à coordenação de investimentos públicos e privados na infraestrutura econômica e social; e, segundo, o enfrentamento da crise internacional por meio de políticas anticíclicas, como a redução da carga tributária de setores estratégicos, a redução da meta de superávit primário, a ampliação da oferta de crédito por bancos públicos (com destaque para o BNDES).

### ***Geração de emprego e renda***

O impulso do crescimento econômico sobre o emprego, segundo Fagnani, teria feito a taxa de desemprego cair pela metade e ampliou a criação de empregos formais. Não obstante, a renda domiciliar per capita, o rendimento médio real dos trabalhadores e o consumo das famílias teriam voltado a crescer.

### ***Aumento dos gastos sociais***

O crescimento também teria possibilitado o aumento do gasto social federal visto que, pelo aumento da arrecadação consequente da maior geração de emprego e renda, o governo obteve maior base de financiamento de suas políticas sociais.

## Influência do salário mínimo

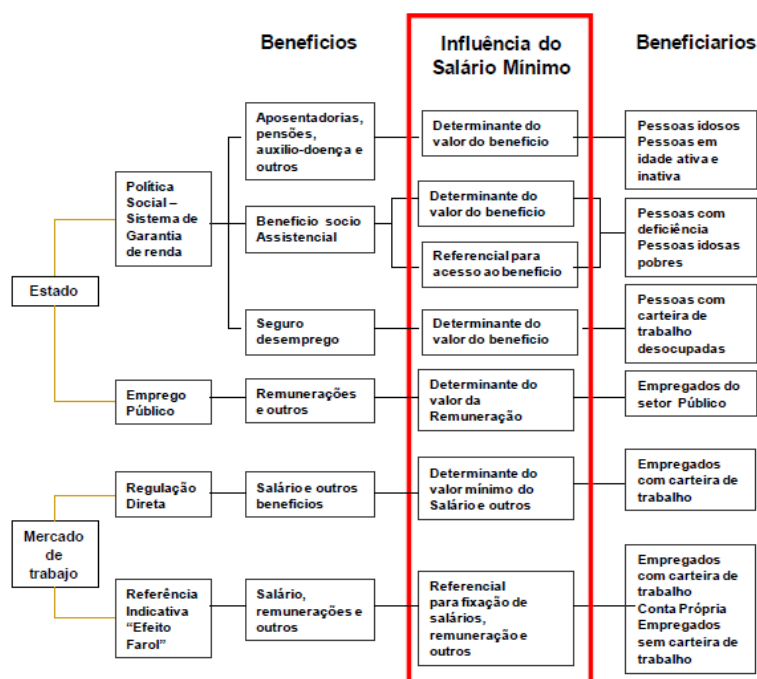
Todos os pontos elencados acima teriam ainda sido acompanhados da estratégia do governo de valorizar o salário mínimo. Segundo Fagnani (dez/2011:13) *“Muitos “iluminados” diziam que o aumento do salário mínimo quebraria a Previdência Social. Ocorreu o contrário”. A valorização do salário mínimo determinou uma expansão da arrecadação da Previdência Social, alimentando os efeitos multiplicadores da renda por meio da distribuição de renda proporcionada pela previdência.*

Castro concorda com essa ideia, afirmando:

*“[as políticas de valorização do salário mínimo] têm importância que transcende as especificidades do mercado de trabalho, uma vez que é importante como elemento determinante do valor dos benefícios previdenciários (pensões e aposentadorias) e da assistência social e do seguro desemprego. Além disso, também é usada como referência para o acesso a alguns benefícios sociais” (CASTRO, 2012:12).*

Por conta disso os efeitos sociais da valorização do salário mínimo ultrapassam a esfera mercantil (qual seja, da ampliação do consumo das massas), rebatendo também no sistema de seguridade social. Isso se dá porque o salário mínimo serve com referência de valor de diversos benefícios, como pode-se ver na Figura 5.

**Figura 5**  
Circuito de influência do SM no Brasil - 2009



Fonte: Castro (2012)

### **Políticas universais**

“Após uma árdua marcha, a Constituição da República aprovada em 1988 restabeleceu a democracia e consagrou as bases de um sistema de proteção social inspirado no Estado de bem-estar social europeu, ancorado nos princípios da **universalidade**, da **seguridade** e da **cidadania**” (FAGNANI, dez/2011:13 – grifo meu).

Fagnani ressalta que, a concretização dos três princípios básicos da Constituição de 1988 acima citados – universalidade, seguridade e cidadania – dependiam da restauração do Estado democrático de direito; da construção de um sistema de proteção social, inspirado nos princípios do Estado de bem-estar social europeu; e da concepção de uma nova estratégia macroeconômica, direcionada para o crescimento econômico com distribuição de renda. Contudo, apenas os dois primeiros pontos foram concluídos com a reforma constituinte. O último só começou a ser construído a partir de 2006.

Foi este novo paradigma de desenvolvimento – crescimento com distribuição de renda – que possibilitou a universalização de direitos sociais específicos como a Seguridade Social: segundo o autor, observando os efeitos distributivos diretos e indiretos da Previdência Urbana, da Previdência Rural, da proteção aos idosos pobres e pessoas com deficiências e do Seguro Desemprego, 104 milhões de pessoas (quase metade da população brasileira) foram favorecidas.

### **Políticas focalizadas de combate à pobreza**

O sexto núcleo da nova estratégia de desenvolvimento social teriam sido as políticas focalizadas de combate a pobreza como o programa Bolsa Família e uma ampla gama de outros, como o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Tanto o Pronaf quanto o Bolsa Família atentam para o fato de que grande parte da pobreza brasileira se concentra no campo, de modo que as políticas de distribuição de renda em conjunto com a geração de empregos no campo teriam viabilizado a diminuição do índice de Gini rural.

Debruçando-se sobre esses efeitos positivos e os resultados da ampliação da Seguridade Social, Fagnani afirma que nesse novo paradigma de desenvolvimento se superou o infrutífero embate “políticas sociais focalizadas *versus* políticas sociais universais”. A partir de 2006 haveria se construído um padrão inédito de articulação dos dois tipo de políticas, aproveitando-se os efeitos positivos de ambas.

## CONCLUSÃO

A partir de toda a discussão feita no presente capítulo é possível concluir que o Novo Desenvolvimentismo afirma articular direitos sociais e economia através de uma explícita intermediação feita pela figura do Estado, cujo caráter “mínimo” (neoliberal) é substituído pelo caráter “ativo” (desenvolvimentista), por meio de planejamento e regulação econômica. Trataria-se em última instância da tentativa de reconstrução pelas vias formais e concretas do *Welfare State* brasileiro, cuja semente inicial estaria na Assembleia Constituinte de 1988 – sufocada, porém, pelas duas décadas posteriores de crescimento econômico irrisório e articulação de um movimento de contrarreforma neoliberal. Há, nesse esforço de reativação do Estado de Bem Estar Social a ideia implícita de identidade entre direitos sociais e políticas sociais; ou seja, a busca dos primeiros se daria pela expansão dos últimos.

A experiência recente do governo Lula, especialmente após 2006 quando a influência neoliberal dentro do governo é suprimida por ensaios desenvolvimentistas, teria acrescentado ao legado progressista de 1988 um fato inédito na história brasileira: a conjugação de crescimento econômico com distribuição de renda. Disso adviria uma ampla gama de efeitos virtuosos benéficos ao movimento de desconcentração da renda, e se fortaleceria não só a Seguridade Social como o próprio papel social do Estado.

Diante disso a reforma do Estado brasileiro que tornaria os direitos sociais o eixo central do desenvolvimento socioeconômico coincidiria com a adoção por esse mesmo Estado de políticas de recorte keynesiano, que prezem pelo crescimento e estabilidade econômicos. Esta última não se trata da mera estabilidade de preços e controle inflacionário, apregoada pelo neoliberalismo, mas de diminuição da incerteza estrutural característica da economia periférica. Isso se daria por meio da diminuição da vulnerabilidade externa e fragilidade fiscal do Estado com políticas monetárias, fiscais e cambiais coerentes à este programa.

Em suma, identificamos uma leitura do desenvolvimento social que depende fundamentalmente de uma relação virtuosa e disciplinada entre Estado e mercado, na qual o Estado é responsável por “socializar” os efeitos positivos do crescimento econômico através de programas de distribuição de renda e de políticas públicas, como a valorização do salário mínimo. A coluna cervical de tal teoria, portanto, está na associação entre crescimento econômico e ampliação de políticas sociais voltadas para a distribuição de renda.

## CAPÍTULO 2

### O DESENVOLVIMENTISMO DE CELSO FURTADO

#### ***O Estruturalismo Latino-Americano: contextualização***

O pensamento estruturalista latino-americano nasce como uma resposta crítica às teorias do desenvolvimento advindas dos países do centro capitalista. Essas últimas, essencialmente representadas pela abordagem de Rostow, defendiam a ideia de “desenvolvimento” enquanto consequência lógica de um *conjunto de etapas* a serem cumpridas. Tais teorias, entretanto, não apenas carregavam grande fundo ideológico, marcadas pela lógica imperialista, como também não davam o devido peso às *especificidades históricas* das periferias latino-americanas. Através da simples transposição de modelos supostamente “racionalis” e “eficientes” para as economias periféricas, não observavam sua realidade concreta e suas limitações estruturais<sup>17</sup>. O ímpeto de apreender os verdadeiros condicionantes do subdesenvolvimento, objetivando superá-lo, resultou na formulação de teorias do desenvolvimento que buscavam numa abordagem *histórica e estrutural* observar a inserção das economias periféricas no sistema econômico mundial e as consequências disso na configuração de um quadro de forte dependência *externa* e desigualdade/segregação social *interna*. O estruturalismo latino-americano dos anos 50 e 60, deste modo, se tratava de um pensamento que interpunha a teoria do desenvolvimento à uma teoria da dependência, no sentido de o caminho para o desenvolvimento socioeconômico coincidir com o da formação da “Nação”, ou “Estado Nacional”, na periferia.

Isso se confirma se observarmos que havia forte imperativo da teoria ricardiana das vantagens comparativas nos discursos “pró-desenvolvimento” do centro, buscando naturalizar e justificar positivamente a especialização primário-exportadora das periferias, em contraposição ao papel de exportadores de manufaturas e tecnologia legado ao centro. A CEPAL, que se configurou no centro do pensamento estruturalista latino-americano, em confronto à essa ideia procurava demonstrar como a configuração *assimétrica*<sup>18</sup> do sistema econômico mundial

---

<sup>17</sup> Prado Jr., 1989 – cap. 1.

<sup>18</sup> “na interpretação de Celso Furtado, o subdesenvolvimento é produto de um sistema econômico mundial que integra, em um mesmo padrão de transformação, formações sociais que tem capacidades assimétricas de introduzir e difundir progresso técnico” (SAMPAIO JR., 1997).

esgotava qualquer possibilidade de um desenvolvimento homogêneo em todas as economias<sup>19</sup>.

A partir dessa perspectiva não é possível entender as raízes do subdesenvolvimento e muito menos superá-lo sem apreender sua natureza dependente dentro de um “todo maior” (a divisão internacional do trabalho) e sem desnaturalizar essa assimetria por meio do olhar histórico. Segundo a visão estruturalista, compreender o subdesenvolvimento e as vias para sua superação requer necessariamente a apreensão da realidade como um “todo”, onde se busca identificar a relação entre as partes que o compõe. Disso provém o método histórico-estrutural que caracterizará as teorias cepalinas, inclusive de Celso Furtado.

É a partir desta perspectiva que Celso Furtado constrói sua teoria do desenvolvimento. Entretanto, sua contribuição para o debate desenvolvimentista vai muito além, devido à centralidade que confere ao progresso técnico, culminando na formulação de uma teoria do excedente<sup>20</sup>, a qual torna o dilema do subdesenvolvimento socioeconômico um problema de ordem não apenas econômica, mas *política* e *ética*<sup>21</sup>. A partir da teoria do excedente, a qual impõe também uma teoria da estratificação social e da legitimação do poder, Furtado identifica o progresso técnico como nexos entre as esferas da acumulação de capital, da estratificação social e da reprodução do sistema de poder. Nesse nexos dado pelo progresso técnico estariam as raízes da reprodução da heterogeneidade estrutural, fundada no desemprego estrutural e segregação social característicos de economias periféricas como a brasileira. Daí nasce uma teoria do desenvolvimento que não negligencia a complexidade econômica, política e cultural da sociedade subdesenvolvida brasileira.

A Parte I reconstruirá sucintamente a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado, atentando fundamentalmente para a dupla determinação do subdesenvolvimento brasileiro brevemente apresentada acima: 1) os determinantes externos, que situados dentro de um quadro de inserção assimétrica no sistema econômico mundial, remetem a uma “teoria da dependência” e; 2) os determinantes internos, os quais podem ser apreendidos a partir de uma “teoria do excedente social”, a qual permite entender como se dá a reprodução da estratificação social através da análise da geração, distribuição e alocação do excedente.

Tendo este quadro geral em vista, mostraremos como a interpretação de Furtado

---

<sup>19</sup> *“Para a CEPAL, tendo Raul Prebisch como fundador e Celso Furtado como um de seus grandes expoentes, partindo de uma inspiração keynesiana e de crítica à teoria ricardiana do comércio internacional, o obstáculo externo era primordial. A articulação de economias homogêneas e diversificadas (centrais) e heterogêneas e diversificadas (periféricas) em um mesmo sistema – ou seja, uma economia internacional caracterizada por uma divisão internacional do trabalho que contrapunha economias com estruturas produtivas qualitativamente distintas – reproduzia a desigualdade de ritmos de desenvolvimento”* (Hadler, 2009:19-20)

<sup>20</sup> Furtado, 1976, 1981.

<sup>21</sup> Sampaio Jr., 1997.

tem como fio condutor a ideia de conformação de um “projeto de nação”. A partir da apresentação de um diagnóstico de caráter histórico o qual afirma que a construção desse projeto nunca se efetivou, se terá base teórica suficiente para discutir as perspectivas (se não inexistentes, muito limitadas) da objetivação da igualdade social num contexto de “subnação”. A partir deste diagnóstico será feita uma breve apresentação de quais seriam, dentro das esferas econômica e política de atuação, as transformações estruturais necessárias para se ter bases objetivas e subjetivas para perseguir, de fato, a igualdade social.

A Parte II observará o papel dos direitos sociais dentro desta teoria.

## Parte 2.a

### ***A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO DE CELSO FURTADO***

#### **2. 1 Desenvolvimento *versus* Subdesenvolvimento**

Para entender os determinantes do subdesenvolvimento para Furtado é antes necessário ter claro como ele se debruça sobre sua antítese – o “desenvolvimento”.

Furtado mostra que existe forte associação histórica entre as noções de “desenvolvimento” e “progresso”<sup>22</sup>, no sentido de que uma sociedade é desenvolvida quando é capaz de determinar seus objetivos (tanto sociais quanto produtivos) e tem meios materiais e sociais (no sentido mais amplo do desenvolvimento tecnológico, da luta de classes, da cultura, da institucionalidade etc) para atingi-los sem entraves estruturais. A intermediação entre esses meios e esses fins é dada pela relação entre o que ele chama de ‘racionalidade substantiva’ e ‘racionalidade instrumental’<sup>23</sup>.

A especificidade do capitalismo industrial estaria em ampliar o espaço social submetido à racionalidade instrumental, a qual visa o aumento da produtividade. Com a autonomização da esfera econômica, a organização produtiva e social é penetrada por critérios mercantis os quais passam a determinar todas as relações sociais, inclusive as extra-

---

<sup>22</sup> Furtado, 1981 - cap. 1.

<sup>23</sup> A racionalidade instrumental está relacionada a capacidade de transformação no âmbito técnico da acumulação de riqueza, dizendo respeito ao progresso tecnológico e consequentes ganhos de produtividade. Já a racionalidade substantiva diz respeito à capacidade de transformação no âmbito dos valores que dirigem a sociedade, ou seja, aquilo à que se subordinará a geração de riqueza engendrada pela racionalidade instrumental. Nas palavras de Furtado (1981:X): “A invenção diretamente ligada à ação [racionalidade instrumental] supõe a existência de objetivos ou fins definidos. Ela nos dá a técnica. A invenção ligada aos fins [racionalidade substantiva], aos designios últimos, nos dá os valores”.



econômicas. O esforço de acumulação passa a ser entendido como fim em si mesmo, uma vez que se considera a acumulação de capital como caminho de acesso a formas superiores de vida. Há, portanto, a inversão do sentido de determinação de fins e meios: a racionalidade substantiva, a qual deveria subordinar a racionalidade instrumental, passa a ser subordinada por esta. Os ganhos de produtividade não mais estão submetidos à valores sociais; antes, os valores sociais se convertem em valores estritamente mercantis.

A ideia de desenvolvimento nesse contexto passa a se articular com os conceitos de “eficiência” e “riqueza”, cuja ampliação seria determinada fundamentalmente pelo progresso técnico. Entendido como processo de transformação *morfogenético*, o progresso técnico se coloca como chave de transformações que tendem a gerar novas formas de organização social e padrões de vida. Assim, podemos dizer que na visão de Furtado a ideia de “desenvolvimento” está estreitamente relacionada à subordinação da inventividade técnica à ampliação do bem estar da população, o que no limite significa dizer que os frutos do progresso técnico (tal qual o ganho de produtividade) são socializados de maneira equilibrada (tanto através de aumento relativo dos salários, quanto através do aumento do custo de reprodução da população por conta de provisão de direitos sociais básicos pelo Estado). Logo, em sua visão, o desenvolvimento socioeconômico não pode ser apreendido apenas pelas transformações no nível produtivo: é preciso observar também como essas mesmas transformações produtivas alteram os estilos de vida e com eles toda a organização social num sentido mais igualitário.

Hadler (2009:17) sistematiza essas ideias de Furtado mostrando que para o autor o desenvolvimento tem duas dimensões: a dimensão econômica, com a progressiva ampliação da produtividade do trabalho por meio do progresso técnico, e a dimensão “extra-econômica”, com a satisfação das necessidades básicas da sociedade. Nesse sentido, um “**desenvolvimento autodeterminado**” significaria a compatibilização entre estrutura produtiva e estrutura social, endogeneizando os estímulos de crescimento econômico. Na estrutura produtiva isso significa adotar um padrão tecnológico correspondente à escassez relativa de mão de obra do país. Na estrutura social, remete ao equilíbrio de forças entre capital e trabalho num padrão de luta de classes que legitime as reivindicações sociais.

Em contraposição a esse tipo ideal de desenvolvimento, no subdesenvolvimento *“aumentos de produtividade e assimilação de novas técnicas não conduzem à elevação do nível de vida médio da população”* (FURTADO, 1974:87-88), antes são concentrados por uma pequena elite. Transformações no nível produtivo não são capazes de engendrar transformações no nível social, se conformando uma fratura entre desenvolvimento das forças

produtivas e socialização dos frutos do progresso<sup>24</sup>. Mais que isso: subordina-se a inventividade técnica aos interesses de reprodução de uma sociedade fortemente desigual<sup>25</sup>, com uma total ruptura da relação virtuosa entre a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva da sociedade brasileira. Buscar os determinantes do subdesenvolvimento, portanto, significa identificar os bloqueios à transformação social e escancarar os mecanismos de manutenção de formas anacrônicas de dominação social, mesmo quando há incorporação de inovações no âmbito do consumo e da produção.

É isto que procuraremos fazer nas próximas seções: entender os fatores que impedem que as economias periféricas se aproximem de um capitalismo minimamente subordinado aos interesses da coletividade. A compreensão deste quadro de bloqueio à transformação social requer a apreensão da realidade enquanto *estrutura*<sup>26</sup> e *processo*<sup>27</sup>.

Essa abordagem estruturalista e dinâmica não pode ser feita a partir do tempo cosmológico. A inaplicabilidade do tempo cosmológico à realidade social estaria no fato de o homem poder se constituir num “agente criador”, ou seja, um ser dotado de *criatividade* e capacidade de *transformação*. Essas dotações fazem com que haja rupturas na história humana, tanto ao nível produtivo (vide a Revolução Industrial) quanto social (vide a Revolução Francesa), de modo que o tempo cosmológico não dá conta daquilo que move a estrutura social: a **inovação** enquanto ruptura de paradigmas sociais e produtivos. Diante do que, para entender seu objeto de estudo, Furtado lança mão do “método histórico-estrutural”, procurando na história as raízes e vias de superação do subdesenvolvimento.

## 2. 2 Dupla Determinação do Subdesenvolvimento

Para Furtado o subdesenvolvimento enquanto incapacidade de transformações produtivas gerarem transformações sociais significantes é consequência da conformação histórica da conexão entre um processo **externo** de dependência e um processo **interno** de superexploração da força de trabalho<sup>28</sup>. A seguir procuraremos mostrar como se consolidam esses processos e, mais importante, como se sobredeterminam por conta da lógica da modernização dos padrões de consumo.

---

<sup>24</sup> Sampaio Jr., 1997:202.

<sup>25</sup> Furtado, 1981:18.

<sup>26</sup> “A ideia de estrutura é o ponto de partida para apreensão de um todo, ou totalidade, cuja forma pode ser descrita mediante regras que traduzem relações entre partes desse todo”. (FURTADO, 1981:42).

<sup>27</sup> “Se as relações estáveis são projetadas no tempo, isto é, como uma sequência de fatos, configura-se a ideia de causalidade, graças à qual a realidade social pode ser apreendida como um processo” (FURTADO, 1981:42).

<sup>28</sup> Sampaio Jr., 1997:202.

### 2.2.1 Determinação Externa: A Teoria da Dependência

A configuração da estrutura centro-periferia no cenário econômico internacional fez com que nas periferias a incorporação de progresso técnico pudesse se desarticular do desenvolvimento das forças produtivas; ou seja, tornou possível ao país desfrutar do progresso técnico sem com isso ter passado pelo processo transformativo de eliminação de formas anacrônicas de produção. Isso se dá por dois fatores históricos:

- 1) A **inserção especializada** a partir do século XIX no sistema capitalista mundial proporcionou economias de escala suficientemente grandes para tornar possível separar a geração do excedente social e transformações na divisão social do trabalho<sup>29</sup>. A condição de economia primário-exportadora fez com que se pudesse gerar ganhos de produtividade por meio de impulsos da demanda *externa*, sem necessariamente incorporar inovações técnicas, na medida em que se podia lançar mão da ativação de recursos abundantemente disponíveis (terra e mão-de-obra)<sup>30</sup>.
- 2) A **difusão do progresso técnico** ocorre de forma **desigual**, com dessimetrias entre a modernização dos bens de consumo e a modernização dos meios de produção<sup>31</sup>. A assimilação dos estilos de vida do centro fez com que as mudanças nos padrões de consumo não fossem determinadas, necessariamente, por transformações no setor produtivo. Antes, a modernização produtiva seguiu uma lógica essencialmente *adaptativa* com relação à demanda final<sup>32</sup>.

Por conta desses fatores históricos relacionados a conformação do sistema centro-periferia, foram impostos constrangimentos objetivos à propagação do progresso técnico e seus

<sup>29</sup> Sampaio Jr., 1997:200.

<sup>30</sup> Hadler (2009:23) afirma: *“O subdesenvolvimento pode ser entendido como uma conformação social extremamente precária, marcada por profundas desigualdades, em um padrão anti-social de distribuição de renda. Caracteriza-se pela perpetuação de formas de dominação e de marginalização social que deitam raízes em estruturas pré-capitalistas, na formação colonial, e com as quais o setor capitalista primário-exportador não entra em contradição, posto que seu dinamismo responde à demanda externa, prescindindo de integração social. Pelo contrário, o setor exportador encontra, inteiramente, condições para sua rápida expansão e sua elevada lucratividade justamente na abundância de fatores proporcionada pelo setor pré-capitalista, sobretudo mão-de-obra barata”*.

<sup>31</sup> Sampaio Jr., 1997:201.

<sup>32</sup> *“A industrialização retardada que teria lugar nos países que se haviam inserido no sistema econômico mundial pela via da modernização far-se-ia em concorrência com as importações e não com a atividade artesanal preexistente. Longe de ser um reflexo do nível de acumulação alcançado, a evolução do sistema produtivo assume a forma de um processo adaptativo no qual o papel diretor cabe às forças externas e internas que definem o perfil da demanda final. Daí que as estruturas sociais desses países sejam tão distintas das que se constituíram ali onde avançaram paralelamente acumulação e diversificação da demanda”* (FURTADO, 1981:24).

efeitos de transformação social nas economias subdesenvolvidas. A **teoria da dependência**<sup>33</sup> trata de estudar esses constrangimentos.

A teoria da dependência coloca como problema central da economia subdesenvolvida a incapacidade de romper a lógica da modernização dos padrões de consumo, *mesmo quando* os centros dinâmicos da economia são deslocados para o mercado interno. Essa limitação estrutural se baseia em condicionantes técnicos e condicionantes econômicos.

- a) Os condicionantes técnicos tratam-se de a tecnologia se colocar majoritariamente como **variável independente**, ou seja, é necessário importá-la, na medida em a produção de tecnologia requer um grau de desenvolvimento das forças produtivas inexistente no país. Isso significa que o país não detém o controle exatamente sobre aquela variável-chave para promover transformações sociais significativas e alinhadas a um projeto nacional: a inovação<sup>34</sup>.
- b) Já os condicionantes econômicos dizem respeito à **inadequação tecnológica** frente à massa trabalhadora disponível. A adoção de tecnologia importada num processo de industrialização retardatária marginaliza grande massa de mão-de-obra, formando um monumental exército industrial de reserva. Isso porque essa tecnologia importada é incompatível com a necessidade social de geração de escassez relativa de mão-de-obra. Concretamente, pode-se observar que a inserção num paradigma de modernização adaptativa desencadeou um forte processo de destruição de emprego ao mesmo tempo em que engendrou descontrolados processos de urbanização e de êxodo rural. É nesse sentido que a modernização imitativa/adaptativa, traduzida em inadequação tecnológica, acaba por configurar um quadro de desestruturação social, com a precarização da qualidade de vida e do trabalho e exclusão social – o que Furtado chama de “polaridade modernização-marginalidade”:

“As massas demográficas, que a modificação das formas de produção priva de suas ocupações tradicionais, buscam abrigo em sistemas subculturais urbanos que só esporadicamente se articulam com os mercados, mas sobre eles exercem uma forte influência como reservatórios de mão-de-obra. Realizando em grande parte sua reprodução no quadro de um sistema informal de produção, as populações ditas marginais são a expressão de uma estratificação social que tem suas raízes na modernização. A *inadequação tecnológica*, a

---

<sup>33</sup> “Para o autor [Celso Furtado], a teoria da dependência - que estuda o modo como os nexos externos de subordinação econômica e política articulam-se internamente com o sistema de dominação social – é o arcabouço mais amplo que permite compreender as decisões intertemporais de gasto e seus efeitos sobre o processo de construção de um sistema econômico nacional”.(SAMPAIO JR.,1997:210-211).

<sup>34</sup> Sampaio Jr.,1997:212.

que se referiram alguns economistas, de um ângulo de vista sociológico traduziu-se na polaridade modernização-marginalidade” (FURTADO, 1981:24-25).

Todo esse cenário de dependência resultaria num quadro de extrema *vulnerabilidade externa*: Por um lado, a inserção especializada primário-exportadora sujeita o nível produtivo do país às vicissitudes de demanda externa, cuja maior expressão seria a deterioração dos termos de troca. Por outro lado, o próprio processo de industrialização seguiria a solavancos pois, ao se fundar num processo de substituição de importações e num quadro de baixa competitividade frente às manufaturas do exterior, dependeria de forte protecionismo.

Dessa maneira Furtado constrói um nexos concreto entre subdesenvolvimento e dependência externa: a modernização dos padrões de consumo. A expressão mais latente desse quadro é o **desemprego estrutural**, entendido como consequência de um processo de modernização ambíguo: se por um lado revoluciona a esfera do consumo e leva, à reboque, a esfera produtiva, por outro lado, depende necessariamente de um forte processo de concentração de renda, exclusão e segregação social para que se torne viável. O item a seguir elucidada como se dá esse processo de geração, distribuição e alocação desigual dos frutos do progresso, o excedente social.

### 2.2.2 Determinação Interna: A Teoria do Excedente Social

“A reflexão sobre o *desenvolvimento econômico* tem-se concentrado no estudo do processo acumulativo ao nível das forças produtivas. Ora, por trás dos indicadores quantitativos que preocupam o economista desdobra-se o vasto processo histórico de difusão da civilização industrial: a adoção por todos os povos da terra do que se convencionou chamar de *padrões de modernidade*, ou seja, a forma de viver engendrada pela industrialização nos países que a lideram. Daí que o papel da criatividade no desenvolvimento haja perdido nitidez, bem como toda a **relação entre acumulação e os valores que presidem a vida social**. Essa simplificação oculta a existência de modos de desenvolvimento hegemônicos que monopolizam a inventividade ao nível dos fins em benefício de certos países” (FURTADO, 1981:46-47 – grifo meu).

A passagem acima sintetiza a discussão feita no tópico anterior: a modernização dos padrões de consumo advindos do centro capitalista e incorporados por uma elite nacional “aculturada” tem por principal consequência destituir o controle da periferia sobre a inventividade e consequentes transformações sociais. Isso não apenas esgota a possibilidade

de o país construir um projeto de nação o qual persiga um futuro mais igualitário, como ainda reduz a discussão do desenvolvimento econômico a um problema de “acumulação de capital” que ignora outras faces - sociais e culturais - do desenvolvimento.

A problemática do desenvolvimento passa a focar apenas variáveis econômicas como “nível de crescimento econômico” e “industrialização”, isentando-se: 1) de discutir a *qualidade* dessas variáveis para a formação de um sistema econômico *nacional*, objetivando a constituição de um sistema industrial *autônomo e integrado*; 2) de discutir o horizonte de opções que a geração de riqueza abre quanto à qual o destino dado a essa riqueza: se para gerar mais acumulação, ou se para elevar o nível de bem estar da população por meio de um processo virtuoso de distribuição de renda.

Enquanto o primeiro ponto é abordado pela teoria da dependência, o segundo é objeto de estudo da **teoria do excedente social**. A partir do comportamento e composição do **custo de reprodução da população**<sup>35</sup> é possível observar como se dá a repartição e utilização do produto social, de modo a reproduzir ou modificar a estratificação social<sup>36</sup>. Nos países onde a luta de classes logrou conquistar diversos direitos sociais, o custo de reprodução da população tendeu a subir junto aos ganhos de produtividade, não só devido à difusão desses ganhos para os salários, como também devido à conquista de direitos sociais básicos, como o acesso à saúde e à educação pública. Sendo assim, o custo de reprodução da população, além de caráter econômico que determina o nível do excedente, tem forte caráter *político*, no sentido de ter a luta de classes como motor na ampliação da participação da massa trabalhadora no usufruto do produto social através de ganhos salariais e garantia de direitos sociais.

Essa mesma disputa em torno do nível do custo de reprodução da população seria responsável por uma dialética difusão-inovação da técnica<sup>37</sup> na qual a pressão social por aumentos no custo de reprodução impulsiona a busca por inovações técnicas pelos capitalistas

---

<sup>35</sup> “O nível de vida dos trabalhadores manuais – o setor da população economicamente ativa que menos se beneficiou da acumulação diretamente destinada à aperfeiçoar o fator humano – pode ser considerado como representativo do custo básico de reprodução da população. Com efeito, se toda a população viesse a alinhar seu nível de vida com o dos trabalhadores manuais, as formas de consumo ligadas à estratificação social tenderiam a desaparecer”. (FURTADO, 1976:19).

<sup>36</sup> “O comportamento no tempo do custo de reprodução da população reflete a reprodução da produtividade do trabalho e a capacidade da massa trabalhadora para modificar, em benefício próprio, a utilização do produto social”. (FURTADO, 1976:21).

<sup>37</sup> “as pressões, tanto para manter as estruturas de privilégios inerentes à sociedade capitalista como para modificá-la, operam convergentemente no sentido de impulsionar o desenvolvimento das forças produtivas, Essa convergência, no entanto, não impede que haja períodos em que prevalecem as pressões no sentido de concentrar a renda e outros em que sejam mais fortes os impulsos em sentido contrário. As contradições entre os interesses dos dois grupos que equipam o sistema produtivo traduzem-se de um lado na dialética da luta de classes, de outro, no desenvolvimento de forças produtivas” (FURTADO, 1981:68).

tanto para auferirem maiores ganhos de produtividade quanto para diminuir a necessidade de mão-de-obra. Assim a difusão dos frutos do progresso técnico pela luta de classes impulsionaria a inovação a qual, por sua vez, impulsionaria a própria luta de classes num processo “virtuoso”.

A crítica central para um país subdesenvolvido como o Brasil está no fato de sua história determinar condicionantes estruturais que rompem as possibilidades virtuosas desta dialética difusão-inovação das técnicas, a qual se verificou em determinadas economias centrais. Pelo lado da dependência externa já vimos que a modernização dos padrões de consumo, estruturada numa inserção assimétrica no sistema econômico mundial, impossibilita o controle/monopólio da inovação pelo país graças a limitações técnicas e econômicas. Pelo lado interno, aqui observado à luz da teoria do excedente social, trata-se da **incapacidade de elevar significativamente o nível do custo de reprodução da população**, inviabilizando qualquer transformação na configuração da estratificação social. A super-abundância de mão-de-obra impede qualquer transferência dos ganhos de produtividade para os salários, de modo que não só se inibe a busca por eficiência produtiva por parte do capitalista, como se suprime a própria luta de classes<sup>38</sup>. Configuram-se assim as características fundantes do subdesenvolvimento: baixo dinamismo econômico, segregação social e heterogeneidade estrutural.

### 2.3 Projeto de Nação

Na ótica de Furtado o enfrentamento da condição de subdesenvolvimento deveria se dar necessariamente pela constituição de um projeto de nação o qual tivesse como linha mestra a *“democratização dos fundamentos econômicos e sociais por meio de uma vontade política reformadora”* (HADLER, 2009:3). Esse projeto imporá como questão central a busca por uma maneira de subordinar a acumulação capitalista às necessidades da sociedade nacional. A concretização de um capitalismo “subordinado” aos interesses sociais, por sua vez, dependeria da capacidade de o país conciliar capitalismo autodeterminado, democracia e soberania nacional – três eixos que, dentro da dupla determinação discutida até aqui, se vêem fortemente minados pela história brasileira.

Seria necessário definir parâmetros que orientassem a intervenção do Estado na economia, de modo que parte do esforço de Furtado está em estabelecer critérios éticos para subordinar a lógica individualista do interesse privado aos interesses coletivos nacionais<sup>39</sup>. Mas

---

<sup>38</sup> Sampaio Jr., 1997:195/204-205.

<sup>39</sup> Sampaio Jr., 1997:197.

isso não significa que Furtado se iludia com as limitações do Estado desenvolvimentista:

“Mas não imaginemos que a ação do Estado se faz em contradição à modernização, ou se apresenta como uma opção à ela. A verdade é que o Estado intervém para ampliar as avenidas de uma industrialização que tende a perder fôlego quando apoiada apenas na modernização. (...) Apropriando-se de uma parcela crescente do excedente, o Estado transformou-se no fator decisivo do volume dos investimentos nas forças produtivas e também no custo de reprodução da sociedade, fonte que é de uma legislação social de crescente abrangência. Se a modernização opera como fonte de inovação, ao Estado cabe o papel de difusor do progresso técnico, na medida em que decide do volume de emprego e do nível do salário básico” (FURTADO, 1981:139).

### 2.3.1 Perspectivas de igualdade numa subnação

Identificando a superação do subdesenvolvimento com o processo de formação da nação, na visão de Furtado o subdesenvolvimento brasileiro continua longe de estar sequer em vias de superação, na medida em que vivenciamos um quadro de “subnação”.

O processo de acumulação relacionado ao progresso técnico só contribui para a formação de um sistema econômico nacional quando<sup>40</sup>: a) as necessidades que determinam a acumulação não-produtiva são compatíveis com as potencialidades materiais do país; b) a acumulação de capital se dá através de uma relação adequada entre composição técnica do capital e disponibilidade de mão-de-obra; c) participação do país no mercado internacional não prejudica a autonomia da tomada de decisão interna.

Contudo, nas sociedades dependentes como a brasileira, as escolhas se restringem a: 1) mudar as necessidades sociais de forma a adequá-las à lógica da modernização, com rupturas sócio-culturais; 2) ao invés de conduzir o processo inovativo, escolher entre introduzir tecnologias importadas de última geração ou difundir tecnologias antigas; 3) modificar de maneira muito limitada sua participação no sistema econômico mundial; 4) alterar parâmetros sociais e institucionais que regem o mundo do trabalho (tal qual a estrutura agrária, leis trabalhistas etc). Essas limitações seriam ainda agravadas pela transnacionalização do capital a partir dos anos 80, com a perda ainda maior da capacidade de controle dos centros internos de decisão sobre variáveis-chave da economia (“preço básicos”, como câmbio e juros), além de se configurar uma nova relação de poder entre nações, agora para além dos Estados Nacionais, influenciada por grandes corporações.

Não obstante, há ainda o enfrentamento dos interesses retrógrados e

---

<sup>40</sup> Sampaio Jr.,1997:198-199.



conservadores internos, internalizados nas elites que monopolizam a apropriação do excedente através da cópia dos padrões de consumo dos países centrais.

### 2.3.2 Esferas de atuação

A superação do subdesenvolvimento segundo o quadro construído por Furtado deveria vir com o rompimento da dupla determinação descrita anteriormente, com a articulação entre soberania nacional, democracia e capitalismo autodeterminado. Entretanto, especialmente a partir da transnacionalização do capital nos anos 80 e 90, fica claro que qualquer transformação no nível externo – ou seja, na divisão internacional do trabalho - é absolutamente inviável se *unilateral*. A atuação nesse nível extranacional exigiria uma articulação internacional capaz de se sobrepor ao imperialismo e aos interesses do capital transnacionalizado – contudo, o aprofundamento deste ponto foge ao escopo deste trabalho.

No presente imediato, as esferas de atuação do país em prol do desenvolvimento sócioeconômico acabam por se restringir ao enfrentamento dos nexos internos do subdesenvolvimento:

#### a) **Elites aculturadas versus Projeto Nacional:**

Em primeira instância, trata-se de desconstruir a face interna da modernização dos padrões de consumo, qual seja, o monopólio do progresso técnico por uma elite aculturada<sup>41</sup>. Completamente descolada da realidade social da maioria dos brasileiros graças ao acesso a padrões de consumo privilegiados e alinhados com o centro capitalista, essa elite se mostra descompromissada com as necessidades sociais da coletividade nacional, instituindo uma “cultura da dependência”<sup>42</sup>. A constituição de um projeto nacional com foco no interesse da coletividade requer *vontade política* e a construção de uma *identidade nacional* compromissada com valores e objetivos nacionais. Sem ela qualquer possibilidade de romper com os lastros do

---

<sup>41</sup> “A iniciativa [da burguesia nacional] se mantém com os interesses externos, cuja atuação ganha flexibilidade e eficácia a medida que se apóia em agentes locais. Esse tipo de burguesia surgida da inserção no sistema de divisão internacional do trabalho tende-se a identificar-se cultural e ideologicamente com o centro, operando a parte do excedente que lhe corresponde como instrumento de aculturação. Nessas circunstâncias, o processo de modernização alcança máxima intensidade”. (FURTADO, 1981:79).

<sup>42</sup> “Através das empresas transnacionais, que impõe um determinado padrão de consumo; das novas tecnologias da informação e da comunicação, que permitiram acesso quase que irrestrito aos centros difusores de valores culturais dominantes; e da indústria cultural que detém importantíssima contribuição na difusão dos símbolos e elementos simbólicos da cultura, os países centrais exercem uma dominação cultural sobre os países periféricos. Esta dominação prolonga-se da relação externa entre os Estados nacionais para a relação interna entre as classes que compõe a estrutura de poder, gerando uma cultura da dependência no subdesenvolvimento” (BORJA, 2009:248).

subdesenvolvimento se esgota, pois ainda que se tenha bases materiais para maior socialização dos frutos do progresso, as classes dirigentes podem continuar utilizando o excedente social para manutenção da estratificação social vigente.

b) **Heterogeneidade Estrutural:**

Outra instância de atuação de caráter essencial é o combate à heterogeneidade estrutural<sup>43</sup>, a qual sintetiza, de forma geral, as expressões concretas do subdesenvolvimento dentro da periferia. Trata-se do implacável bloqueio ao processo de homogeneização dentro de qualquer das esferas da sociabilidade devido à uma estrutura social que, tamanha a concentração de renda e poder, impede a difusão tecnológica e inviabiliza a socialização dos frutos do progresso técnico através do repasse de ganhos de produtividade para os salários. Isso significa que, dentro do quadro de subdesenvolvimento, o progresso técnico tende a gerar maior diferenciação entre indivíduos, setores, regiões etc., ao invés de superá-la. O enfrentamento do subdesenvolvimento requer necessariamente a atuação sobre este problema estrutural, em todos seus níveis. Do contrário, toda e qualquer ação ainda que travestida de “desenvolvimentista” se fará mera remediação, não atuando sobre as verdadeiras causas da *reprodução* do subdesenvolvimento brasileiro. Isso implica num planejamento *integrado* o qual, enfretando a heterogeneidade em todas suas faces – produtiva, social e regional -, leve a uma sociedade cuja organização como um todo segue o objetivo central da difusão homogênea dos frutos do progresso. Vejamos brevemente esse diversos níveis de heterogeneidade:

b.1) **Heterogeneidade Produtiva**

A heterogeneidade produtiva trata-se da existência, dentro de um mesmo país, de níveis de produtividade exorbitantemente divergentes inter e intrasetoriais<sup>44</sup>. Antes de serem engendradas pela concorrência capitalista, são consequência da convivência histórica de forças produtivas modernas com forças produtivas marcadamente anacrônicas<sup>45</sup> graças ao processo de modernização dos padrões de consumo. Essa coexistência do novo com o velho, sem a destruição do velho tal qual elucidado por Schumpeter no processo de destruição criadora, institui um quadro de *dualismo estrutural*<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Pinto, 2000.

<sup>44</sup> É sabido que é característico da economia capitalista um determinado nível de heterogeneidade produtiva, decorrente do próprio processo de concorrência e concentração de capital que estimula a busca por ganhos de produtividade pelos capitalistas através da inovação (SILVA,2004). No contexto de subdesenvolvimento, entretanto, essas divergências se colocam mais como um abismo do que uma divisão.

<sup>45</sup> Pinto, 2000.

<sup>46</sup> Borja, 2009:256.

Na visão de Furtado, o enfrentamento de tal questão requer a consolidação de um *sistema industrial autônomo e integrado* dentro das fronteiras nacionais, de modo a se internalizar o centro dinâmico da economia – qual seja, o departamento de bens de capital, devido a sua natureza reconhecidamente inovativa e seus efeitos encadeadores.

Porém, a consolidação desse sistema industrial deve ser qualificada com cuidado, para não se cair no erro de abordagens economicistas que vêem na industrialização a solução para todos os problemas do subdesenvolvimento. As leituras que tentam fazer Furtado parecer um “apologético da industrialização” tendem a ignorar os pontos colocados a seguir. A constituição desses sistema industrial nacional teria forte lastro com a construção de um projeto de nação, na medida em que tem contrapartidas no âmbito da homogeneização regional e social as quais, se não perseguidas em conjunto com a industrialização pesada, farão dessa empreitada um beco sem saída.

### b.2) Heterogeneidade Regional

As diversas regiões brasileiras são marcadas por abismais diferenças dos níveis de produtividade, do que pode se identificar uma quadro de “subdependência”. Não obstante a dependência nacional em relação aos países centrais, se conforma ainda uma dependência intra-nacional, com algumas regiões se configurando no “apêndice” de outras. O caso do Nordeste brasileiro<sup>47</sup>. é emblemático em todos os setores produtivos.

### b.3) Heterogeneidade Social<sup>48</sup>

O enfrentamento do subdesenvolvimento requereria também atacar as principais causas dessa heterogeneidade social: o **desemprego estrutural** e a **concentração fundiária**.

O desemprego estrutural é responsável pela formação de um monumental excedente de mão-de-obra cuja existência mantém os salários pressionados para baixo. Soma-se a essa pressão negativa do excedente de mão-de-obra sobre o aumento dos salários uma cultura de despolitização e criminalização da luta de classes, tanto através de uma legislação desfavorável, quanto do uso de meios de comunicação de massa em defesa do *status quo*.

---

<sup>47</sup> Para maiores informações sobre a fenomenal discrepância entre a realidade nordestino e as demais regiões brasileira, ver Furtado (2009). Ali mostra-se a importância que a SUDENE teria tido no combate a desigualdade regional do Nordeste, caso não tivesse sido bloqueada pelo Golpe Militar de 1964.

<sup>48</sup> A heterogeneidade social, assim como a produtiva, é uma característica intrínseca do capitalismo. Longe de idealizar o sistema capitalista, ignorando que mesmo nos países centrais existe irremediável desigualdade de renda, o ponto central a ser ressaltado aqui é que a condição de subdesenvolvimento aprofunda de tal forma essa desigualdade, que ela extrapola o nível do consumo e da renda adquirindo as formas mais perversas da miséria, da segregação, da marginalização, da exclusão, do preconceito, da repressão, da violência, do esquecimento.

Desse modo, o desemprego estrutural engendra um ciclo vicioso no qual o custo de reprodução da população, longe de se colocar como variável de disputa entre trabalho e capital, sofre dupla pressão de um capital selvagem e de um trabalho “legitimamente” reprimido.

A concentração fundiária, por sua vez, refletiria o anacronismo do modo de produção agrário o qual, capaz de lançar mão das abundantes terras, tem no latifúndio um meio de ter ganhos de produtividade sem necessariamente investir em progresso técnico. Mesmo quando passa a investir em alta tecnologia, a concentração fenomenal de terras impede a difusão tecnológica. Além disso, a estrutura fundiária concentrada alimenta o desemprego estrutural ao se colocar como fator determinante do êxodo rural e urbanização descontrolados.

A superação do subdesenvolvimento requer necessariamente que se assumam o compromisso com políticas de reformas estruturais no sentido de 1) desconcentrar o controle sobre a terra com uma reforma agrária consistente; 2) combater o desemprego estrutural em todas suas faces (subemprego, desemprego disfarçado, informalidade); 3) construir vias de legitimação da luta de classes para constituição de um maior equilíbrio de forças entre capital e trabalho, a fim de que o custo de reprodução social possa aumentar tanto devido ao aumento da participação relativa dos salários no excedente, quanto pela consolidação de direitos sociais básicos que garantam maior qualidade de vida para a população em geral. Podemos dizer que, em última instância, combater a heterogeneidade social requer exercitar nossa democracia, no sentido de democratizar o espaço, a renda e os direitos.

## **Parte 2.B**

### ***OS DIREITOS SOCIAIS NA TEORIA DE CELSO FURTADO***

A partir da apresentação da teoria do desenvolvimento de Celso Furtado é possível traçar o papel dos direitos sociais em sua teoria.

Longe de fazer uma associação direta entre “direitos” e “políticas” sociais, os direitos sociais se colocam como consequência de reformas estruturais encabeçadas por um Estado comprometido com um projeto nacional de enfrentamento da heterogeneidade estrutural e da dependência – produtiva, política e cultural – externa, atuando não sobre a *circulação* (qual seja, a esfera do consumo) mas sobre a *produção*. Embutidos dentro do conceito de custo de reprodução da população, os direitos sociais se colocam como variável de caráter econômico e político, no sentido de que a expansão desses direitos através do aumento do custo de reprodução da população impõe necessariamente uma transformação da geração, distribuição

e utilização do excedente social. Concretamente, isso significa a viabilização de um sistema produtivo no qual a distribuição do excedente entre salários e lucros se dê de maneira razoavelmente equilibrada e, além disso, uma mudança nas prioridades do Estado no sentido de não mais utilizar o excedente social que lhe compete para reproduzir e aprofundar a modernização dos padrões de consumo, mas para expandir direitos coletivos através do investimento em bens e serviços públicos.

Em síntese, a expansão dos direitos sociais requer transformações estruturais na estratificação social e no sistema de poder, no sentido da democratização e maior homogeneização. Isso implica o combate ao desemprego estrutural não apenas por meio da geração de empregos, como também pela concretização de uma reforma agrária consistente.

Aí a grande diferença entre direitos e políticas sociais, que permite a Furtado não se iludir com o papel “remediador” do Estado desenvolvimentista: ainda que as políticas sociais de promoção de distribuição de renda tenham extrema importância no combate à pobreza e à miséria, não rompem exatamente com aqueles fatores que reproduzem a desigualdade social. Apesar de necessárias, são insuficientes para de fato promover justiça social.<sup>49</sup>

O “desenvolvimento sócioeconômico”, portanto, não se resume à matemática “crescimento com distribuição de renda” – antes, trata-se de um complexo processo de combinação de capitalismo autodeterminado, soberania nacional e democracia, de modo que a distribuição de renda aí engendrada não fique suscetível de ser revertida a cada nova eleição por meros caprichos partidários. Capitalismo autodeterminado para deter o controle sobre o processo inovativo e seu caráter morfogênético. Soberania nacional para se ter autonomia dos centros de decisão interna para perseguir objetivos da coletividade nacional. Democracia para que a legitimação do conflito entre os substratos sociais viabilize a conformação de um projeto mais justo de nação e permita a difusão dos frutos do progresso através da luta de classes e consequente busca por ganhos de produtividade através de inovação pelo capital.

O capítulo a seguir aprofundará e sistematizará esses pontos através da contraposição da teoria do novo desenvolvimentismo à de Celso Furtado. Além de um embate teórico, procuraremos trazer dados que elucidem os pontos centrais da crítica.

---

<sup>49</sup> A SUDENE de Furtado é um claro exemplo disso, quando se desenvolveu um projeto o qual entendia que não bastavam políticas de socorro para combater a miséria nordestina e a marcante desigualdade regional. Garantir o acesso dos nordestinos aos direitos básicos do cidadão brasileiro implicava num plano de ação integrado, que para além de políticas sociais, atentava para transformações produtivas e políticas em dentro da caatinga. Ver Furtado (2009).

## CAPÍTULO 3

### CRÍTICA À TEORIA DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO

“Atendo-se aos horizontes restritos da macroeconomia, cujos parâmetros baseiam-se na suposição de que os fundamentos da realidade não sofrem alterações qualitativas, a perspectiva neodesenvolvimentista fica impedida, como consequência de suas próprias escolhas epistemológicas, de examinar os fenômenos do desenvolvimento, cuja essência consiste em compreender a capacidade de a sociedade nacional controlar o processo de mudança social impulsionado pela acumulação de capital. Ao ignorar as contradições estruturais que regem o movimento da economia brasileira, o neodesenvolvimentismo incorre num vulgar reducionismo economicista e simplesmente renuncia a problemática do desenvolvimento”. (SAMPAIO JR., 2012:14).

No capítulo 1 foi apresentado o quadro teórico do Novo Desenvolvimentismo, enquanto no capítulo 2 nos debruçamos sobre a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado. O esforço de síntese de ambas as perspectivas foi feito visando à produção deste último capítulo, onde confrontaremos os dois paradigmas a fim de mostrar as limitações do primeiro na superação do subdesenvolvimento brasileiro.

Vale ressaltar desde já que a crítica aqui proposta vem para apresentar caminhos alternativos, e não para alimentar fatalismos quanto ao futuro do país – ainda que a manutenção do quadro atual já revele em certa medida traços da barbarização da sociedade brasileira, como se vê, por exemplo, com o aumento real de 124% (equivalente a 2,7% a.a.) do número de homicídios entre 1980 e 2010. Mesmo a relativa diminuição das taxas de homicídio entre 2003 e 2010, se analisadas mais de perto, revelarão que esse processo se deu pela interiorização da violência homicida: as taxas médias nacionais de capitais e regiões metropolitanas encolheram, enquanto as do interior começaram a crescer num ritmo mais lento, indicando um processo de disseminação da violência antes concentrada nas grandes capitais<sup>50</sup>. Sabe-se que o aprofundamento em questões como essa foge ao escopo desta pesquisa, porém, servem muito bem para elucidar as perversas consequências sociais do não enfrentamento das *raízes* da miséria, da desigualdade, da exclusão e da marginalização.

Com esse intuito *propositivo*, o presente capítulo se organizará da seguinte maneira:

---

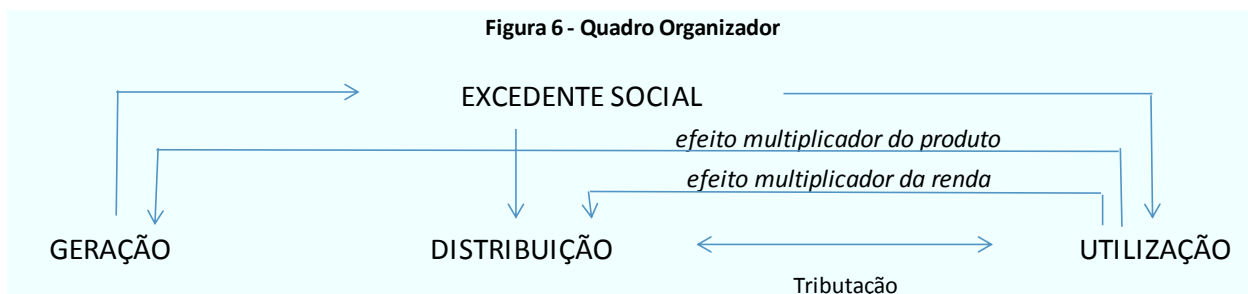
<sup>50</sup> Waiselfisz, 2012:18 e 42.

Será feito um esforço de confronto da teoria novo-desenvolvimentista com a perspectiva de Celso Furtado, atentando para insuficiências teóricas deste novo paradigma, além de limitações concretas dadas pelo desenvolvimento brasileiro durante o governo Lula. A partir desta (des)construção poderemos apreender os diversos níveis pressão sobre os direitos sociais os quais inviabilizam sua ampliação dentro de um paradigma de desenvolvimento como o verificado entre 2003 e 2010.

### PARTE 3.A

#### INSUFICIÊNCIAS E LIMITAÇÕES DO NOVO DESENVOLVIMENTISMO

A figura 6 traz um “quadro organizador” que servirá de norte para este trabalho. Como se pode ver, atentaremos para os três níveis do excedente social: a geração, a distribuição e a alocação. A partir da análise desses níveis poderemos identificar as limitações teóricas e concretas da aplicabilidade da teoria novo desenvolvimentista à realidade contemporânea brasileira. Importante notar que além dos três níveis do excedente social, há ainda outros dois níveis de relação: os efeitos multiplicadores do gasto (sobre o próprio excedente e sobre a renda das famílias) e os efeitos tributativos (os quais, por um lado servem como base de financiamento do gasto público, e por outro, influenciam fortemente a distribuição de renda das famílias). A partir desta análise esperamos nos aproximar de uma visão totalizante e estrutural.



#### 3.1 Geração do excedente social<sup>51</sup>

Relembrando o que vimos no capítulo 2, a superação do subdesenvolvimento requer, no nível da **geração** do excedente social, a construção de um capitalismo

<sup>51</sup> É óbvio que a análise pormenorizada da geração do excedente social daria, por si só, uma tese. Aqui atentaremos apenas para alguns aspectos que consideramos fundamentais e elucidativos para nossa discussão a partir da ótica de Furtado.

autodeterminado que permita à economia se proteger minimamente das vicissitudes das economias externas através da internalização do centro dinâmico da economia – qual seja, a indústria de bens de capital e seus efeitos encadeadores. Não obstante, esse movimento de industrialização deve coincidir com a formação de um sistema industrial nacional e integrado, capaz de engendrar um movimento de superação da heterogeneidade produtiva e regional. Vejamos as limitações do novo desenvolvimentismo frente a este marco teórico.

***Ignora a perda de autonomia dos centros internos de decisão frente a globalização financeira e as assimetrias da divisão internacional do trabalho***

O Novo Desenvolvimentismo afirma que no governo Lula a incerteza estrutural característica da economia subdesenvolvida diminuiu, graças ao enfrentamento da vulnerabilidade externa e da fragilidade fiscal por meio da saudação da dívida externa e da combinação de políticas cambiais, fiscais e monetárias. A ideia de vulnerabilidade externa é, assim, reduzida a uma questão de ajustamento de variáveis econômicas, sendo destituída de qualquer fundamento político e histórico tal qual a inserção assimétrica na divisão internacional do trabalho desde o século XIX ou a transnacionalização do capital a partir dos anos 80.

Analisando a inserção externa brasileira sem de fato considerar a transnacionalização do capital, os novos desenvolvimentistas defendem como uma de suas pautas centrais o estímulo ao investimento produtivo em detrimento do investimento especulativo. Essa distinção entre “capital produtivo” e “capital especulativo” se faz cega para o imbricamento existente entre os dois<sup>52</sup>, de modo que ainda que proponha um bem necessário (o estímulo ao investimento produtivo) ignora que o *controle nacional* sobre este é muito limitado dentro do contexto de globalização financeira e produtiva<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Branco, 2009:80.

<sup>53</sup> “A ausência de uma perspectiva totalizante da política econômica não permite que os defensores do novo desenvolvimentismo percebam a complexidade da teia institucional que atua de maneira inescapável o Estado brasileiro aos interesses do grande capital internacional e nacional. A perda de perspectiva do todo faz desaparecer não apenas os vínculos orgânicos entre os diversos componentes do ajuste liberal (processo de liberalização, desregulamentação e privatização, estabilidade da moeda, Lei de Responsabilidade Fiscal, superávits primários, limite ao endividamento do setor público, ataque aos direitos trabalhistas), como também os efeitos da ordem global sobre as condições de funcionamento da economia brasileira (livre mobilidade de capitais, perda de soberania monetária, impotência dos centros internos de decisão diante dos movimentos especulativos do capital internacional, restrição à expansão do mercado interno, bloqueios à política industrial, antagonismos entre políticas macroeconômicas e gasto público, concorrência entre políticas sociais universalistas e políticas sociais assistencialistas)”. (SAMPAIO JR., 2012:17).



### ***Regressão Neocolonial: Desindustrialização e Reprimarização da Pauta Exportadora***<sup>54</sup>

Ao não relevar as assimetrias do sistema econômico mundial, o Novo Desenvolvimentismo não dá o devido peso aos entraves da inserção especializada primário-exportadora do Brasil. Isso permite à sua teoria afirmar que a vulnerabilidade externa diminuiu sem atentar para as implicações de longo prazo que o atual processo de regressão neocolonial engendra; tal qual a desindustrialização, a reprimarização da pauta exportadora e a fragilização das contas externas por conta do predomínio de capitais especulativos. Verifica-se o seguinte:

1. *Redução do peso da indústria, e principalmente da indústria de bens de capital, no crescimento do produto:* O crescimento econômico verificado entre 2001 e 2008 se deu pela expansão do setor exportador com o *boom* dos preços e demanda das commodities por conta da China; e pela elevação do consumo familiar estimulado pela expansão do crédito, elevação do salário mínimo e políticas sociais assistencialistas. Apesar de ter sido possível manter o crescimento a uma taxa média de 3% a.a., isso não significou ganhos qualitativos na composição setorial do PIB. A participação industrial no crescimento do PIB se manteve abaixo da agrícola e dos serviços durante todo o período de 2001 a 2009<sup>55</sup>. A esse movimento de perda de espaço relativo da indústria, se somou ainda outro agravante: dentro do próprio setor industrial, a participação da indústria de transformação vem caindo bruscamente<sup>56</sup>. Mesmo sua ligeira recuperação a partir de 2004 coloca-se como um fenômeno conjuntural<sup>57</sup>, com a expansão dos setores de bens duráveis e exportadores frente à indústria de bens de capital, graças a medidas anticíclicas do governo (como a redução do IPI) e demanda externa (por petróleo, por exemplo).
  
2. *Deterioração da inserção externa e nova configuração centro-periferia sob a égide chinesa:* A inserção externa brasileira também se deteriorou. O Brasil vem experimentando perda de posição relativa no mercado internacional (considerando ou não a China): caindo de 2,8% em 1980, para 2% em 1990 e irrisórios 1,7% em 2010<sup>58</sup>. A qualidade da inserção externa brasileira é ainda agravada pela reconfiguração da

<sup>54</sup> Para uma análise mais profunda de dados sobre a desindustrialização e reprimarização da pauta exportadora brasileira, ver Cano (2012).

<sup>55</sup> Ver Anexo 1.

<sup>56</sup> Ver Anexo 2.

<sup>57</sup> Cano, 2012:8.

<sup>58</sup> Cano, 2012:7.

relação centro-periferia com a China, cuja pauta exportadora para América Latina consiste majoritariamente de manufaturados, enquanto importa produtos primários – um claro quadro de reprimarização da pauta exportadora<sup>59</sup>.

3. *Predomínio de capitais especulativos e fragilidade das contas externas:* A acumulação de largas reservas internacionais (US\$ 350 bilhões até 2011) não serviu para diminuir de todo a vulnerabilidade externa brasileira. Além do elevado custo com juros para manutenção dessas reservas, os investimentos feitos no exterior consistiram majoritariamente em serviços especulativos, ainda que boa parte desse investimento seja financiado pelo BNDES. Isso significa que, mesmo que tanto reservas quanto passivo externo líquido tenha crescido, a maior parte do investimento externo brasileiro se constitui hoje de títulos de carteira, extremamente sujeitos a fugas de capital devido a sua maior mobilidade e lógica especulativa, pouco servindo para o enfrentamento de possíveis (e evidentes) crises internacionais
  
4. *Aprofundamento da modernização dos padrões de consumo:* Além do movimento de regressão neocolonial dado pela desindustrialização e reprimarização da pauta exportadora, houve ainda um aprofundamento da modernização dos padrões de consumo. Entre 2002 e 2008 o crescimento das importações de bens de capital e bens intermediários (4,1 e 4,3 vezes, respectivamente) ficou muito abaixo do crescimento das importações de bens de consumo duráveis (9,6 vezes)<sup>60</sup>, decorrente do real sobrevalorizado e da abertura comercial desregrada.

### ***Reprodução da Heterogeneidade Produtiva e Regional<sup>61</sup>***

Não houve alteração na heterogeneidade produtiva, inter e intrasetorial, na década de 2000. Pode-se observar o seguinte comportamento dos setores produtivos:

1. *Setor Agropecuário:* Verifica-se fortíssima concentração de renda no campo com 9,7%

---

<sup>59</sup> Ver Anexo 3.

<sup>60</sup> Ver Anexo 4.

<sup>61</sup> IPEA (2011) fez um estudo excepcional sobre a evolução da heterogeneidade produtiva intra e intersetorial e a heterogeneidade regional no Brasil na década de 2000. Para efeito de nossa pesquisa, nos ateremos apenas aos principais resultados, mas tabelas e gráficos estão disponíveis no estudo.

dos estabelecimentos sendo responsáveis por 86,4% do valor bruto de produção do setor em 2006. Essa concentração de renda coincide com uma estrutura de forte concentração fundiária, diferenciação na organização produtiva (sob as formas “familiar” e “comercial”) e alta concentração tecnológica. Esse quadro de intensa heterogeneidade produtiva no campo inviabiliza a difusão de técnicas de ganho de produtividade, e faz conviverem num mesmo país formas modernas e anacrônicas de produção, tal qual se verifica ao observar que 60% dos estabelecimentos tem produtividade menor que 1.

2. *Setor de Serviços:* Verifica-se que 10% do total de firmas de serviços tem alta produtividade. Esta é 4 à 10 vezes maior que a produtividade dos 90% de empresas restantes. Apesar de o setor vir crescendo na última década, a heterogeneidade produtiva vem se aprofundando: O crescimento deste setor tem se concentrado na expansão dos serviços prestados às empresas e serviços prestados às famílias. Juntos, concentram cerca de 80% do pessoal ocupado do setor, de modo que seu crescimento não expressa um movimento de progresso técnico ou ganhos de produtividade; antes, os serviços às empresas se colocam como resposta à necessidade industrial de diminuição de custos através da terceirização, e os serviços às famílias, como resposta à expansão do consumo familiar.
  
3. *Setor Industrial:* A produtividade industrial caiu na década de 2000 por conta de grande queda na produtividade das indústrias intensivas em recursos naturais e intensivas em trabalho. A indústria intensiva em engenharia teve ligeiro aumento da produtividade, mas não o suficiente para compensar as outras duas. Não obstante essa divergência intrasetorial, há ainda forte heterogeneidade intrafirmas, com a concentração dos maiores ganhos de produtividade nas firmas de maior porte. Todo esse quadro reproduz o bloqueio à difusão dos ganhos de produtividade dentro do setor.

Também não se alterou a heterogeneidade regional. Permanece ainda uma distância abismal da produtividade das regiões Sudeste, Centro Oeste e Sul com relação ao Nordeste e o Norte<sup>62</sup>. A produtividade do Nordeste fica abaixo das verificadas nas demais regiões em *todos* os setores de atividade econômica (agropecuária, indústria, construção, comércio e serviços). O Nordeste e o Norte tem produtividade total (respectivamente: 14,2 e 19,8 mil reais por pessoal ao ano) muito abaixo da média nacional (27,9).

---

<sup>62</sup> Ver Anexo 5.

### 3.2 Distribuição do Excedente Social

Para além de como o excedente social é produzido, segundo a perspectiva de Celso Furtado é necessário atentar para como ele é **distribuído** entre as diferentes classes sociais de modo a transformar ou não a estratificação social no sentido da diminuição das desigualdades sociais e da marginalização. Não obstante, isso requer também analisar a evolução do desemprego estrutural brasileiro, atentando para se este foi ou não enfrentado. Por fim, a postura da sociedade e do governo diante da questão da concentração fundiária revelará se a estrutura de poder sofreu qualquer tipo de mudança. Abaixo elencamos algumas insuficiências do Novo Desenvolvimentismo frente a esses pontos.

#### ***Desconsideração dos conflitos antagônicos de classes***

Ainda que afirme que o eixo social ganhou protagonismo nunca antes visto no “novo paradigma de desenvolvimento” inaugurado pelo governo Lula, “*não fica claro na agenda novo desenvolvimentista qual o papel destinado ao conjunto dos atores sociais, particularmente à classe trabalhadora*” (MATTEI, 2012:16). Toda sua teoria é construída sem atentar para os interesses antagônicos do conflito de classes. Ao invés disso constrói a ideia do Estado como ente político universal<sup>63</sup>, entidade acima dos interesses classistas, capaz de conciliar com seu hibridismo político as demandas do diferentes substratos sociais.

Assim se torna capaz de defender a possibilidade de transformações sociais sem a necessidade de uma profunda e radical ruptura com a institucionalidade vigente<sup>64</sup>. Concretamente isso significa se isentar da proposição de reformas estruturais significativas como a reforma agrária e maiores gastos com bens e serviços públicos e, ainda mais: poder defender posições ambíguas quanto à legislação trabalhista, a privatização e a distribuição de renda (como veremos mais a frente).

Atentar para a configuração da luta de classes dentro do espaço nacional requer a análise da distribuição do produto entre salários e lucros e evolução dos salários. Faz necessário também observar se houve transformações significativas na estratificação social e se o desemprego estrutural se fez pauta prioritária ou não.

---

<sup>63</sup> Branco, 2009:79.

<sup>64</sup> Sampaio Jr. 2012:17.

### ***Bloqueios ao repasse dos ganhos de produtividade para o salário***

O Novo Desenvolvimentismo defende que um dos maiores méritos do governo Lula esteve na política de valorização do salário mínimo. A elevação do salário mínimo tem efeitos tanto sobre o mercado de trabalho quanto sobre as políticas sociais, como vimos antes<sup>65</sup>. Sua importância é inquestionável se levarmos em conta seu alcance: o INSS urbano beneficia 16 milhões de pessoas, enquanto o INSS rural, 8 milhões, significando que 22 milhões de brasileiros são alcançados pela previdência social. Contudo, os novos desenvolvimentistas não mencionam alguns fatos importantes sobre essa variável. Vejamos a seguir:

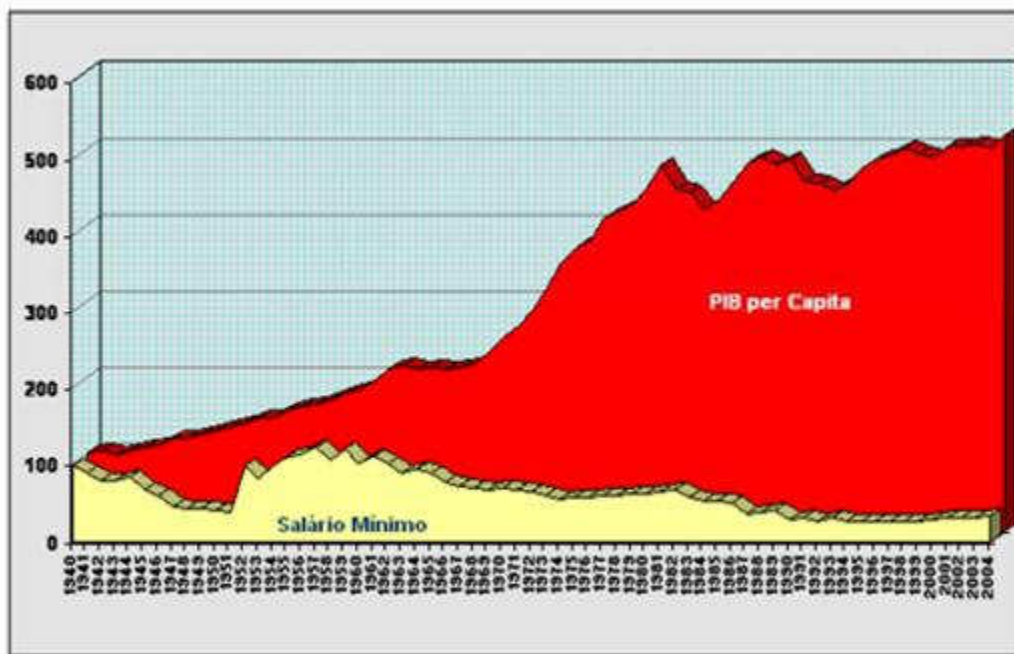
1. *Bloqueio estrutural à difusão dos ganhos de produtividade para os salários: A valorização do salário mínimo durante o governo Lula não rompeu com o bloqueio da difusão de ganhos de produtividade para os salários ou, em outros termos, não determinou, necessariamente, o aumento do custo de reprodução da população frente à ampliação do excedente social. No gráfico abaixo vemos que isso é traço estrutural de nossa sociedade: a tendência de descolamento total entre ganhos de produtividade e ganhos no custo de reprodução, cuja proxy é o salário mínimo<sup>66</sup>.*

---

<sup>65</sup> Ver Figura 5.

<sup>66</sup> “A gritante discrepância entre os ganhos de produtividade do trabalho e a evolução dos salários põe em evidência que, mesmo numa conjuntura relativamente favorável, o progresso não beneficiou os trabalhadores. Não à toa, a propaganda oficial omite o fato de que, no final do governo Lula, o salário médio dos ocupados permanecia praticamente estagnado no mesmo nível de 1995”. (SAMPAIO JR., out/2012)

Gráfico 1  
Salário mínimo real e PIB per capita  
Brasil - 1940 a 2004



Fonte: IBGE, DIEESE

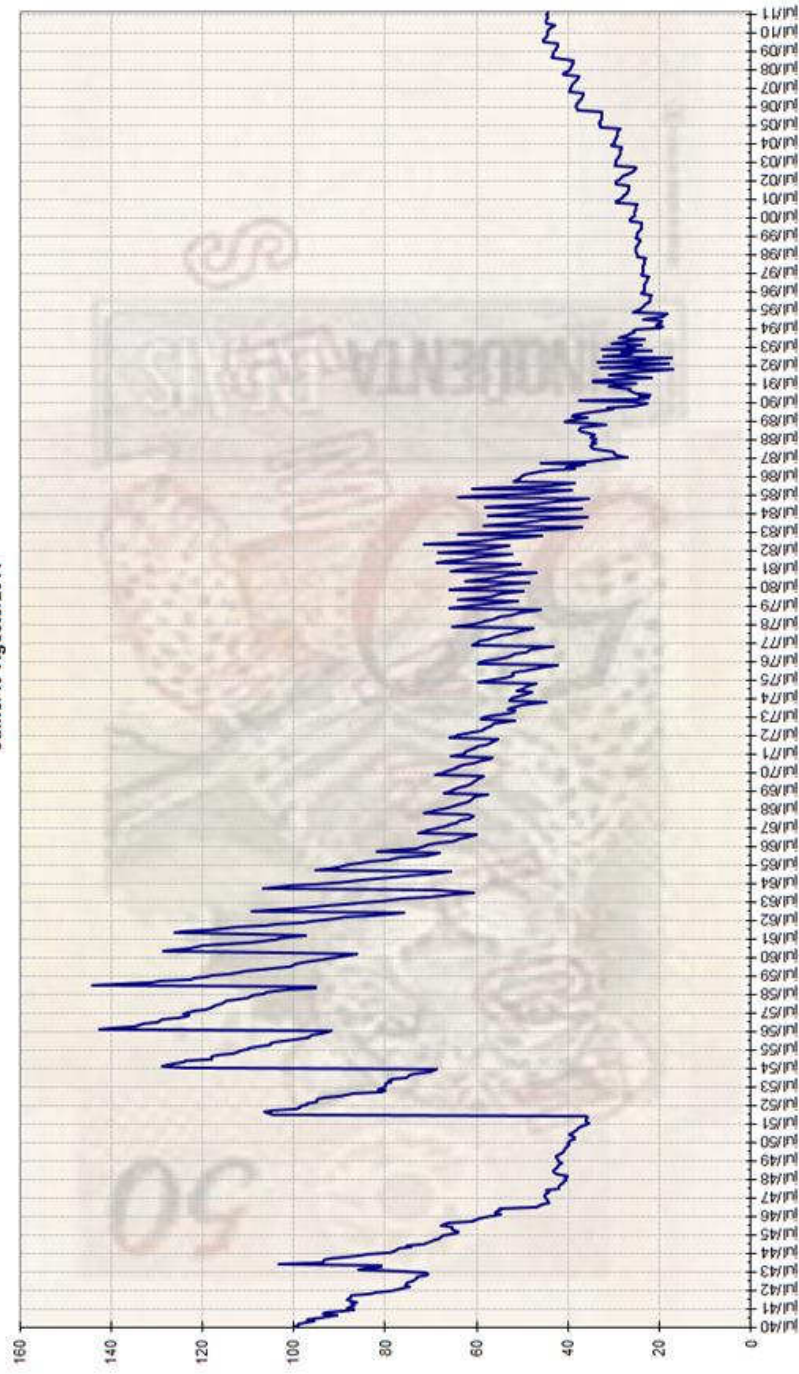
Elaboração: DIEESE

Obs.: a evolução do salário mínimo é referente ao município de São Paulo

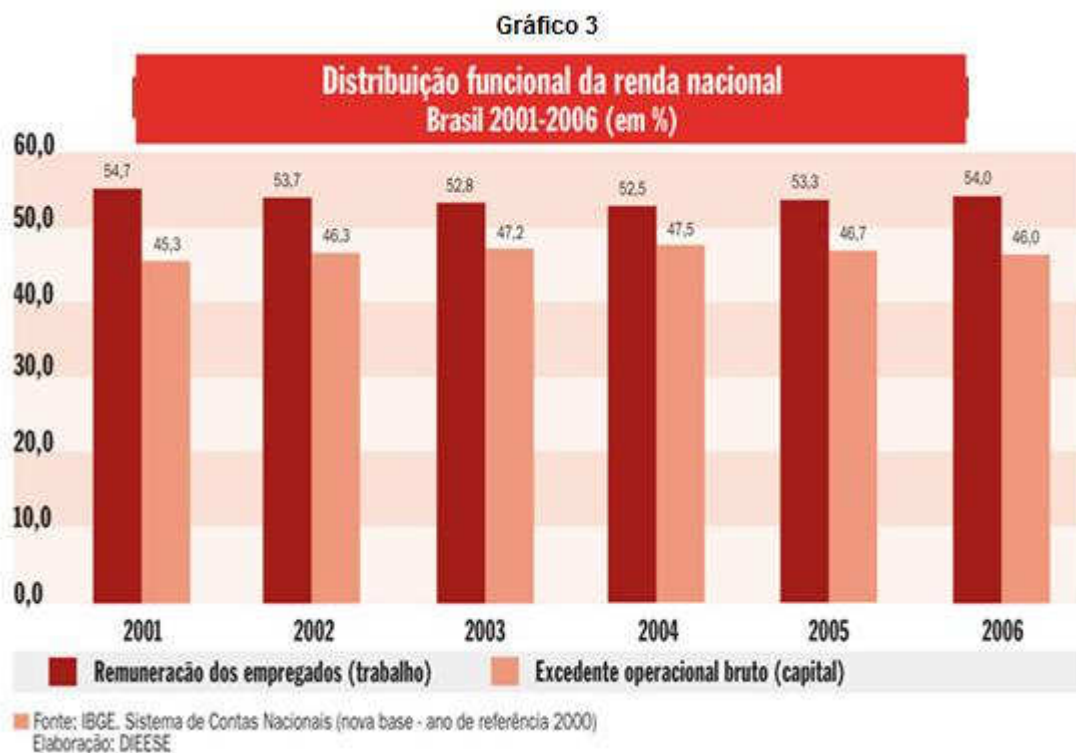
2. *Deprimente patamar histórico do salário mínimo*: Como se pode ver no gráfico abaixo, ainda que o salário mínimo tenha se valorizado na década de 2000, foi o suficiente apenas para recuperar as perdas verificadas nos anos 90, mesmo tendo se verificado crescimento econômico. O salário médio anual não chegou nem perto daquele verificado nos anos 50 ou 80<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> Ver Anexo 7.

Gráfico 2  
SALÁRIO MÍNIMO REAL - MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - Julho/40=100  
Julho/40 Agosto/2011



3. *Ínfima alteração da distribuição funcional da renda:* O gráfico abaixo mostra que as alterações na distribuição da renda entre salários e lucros foi ínfima, mantendo-se em torno da média do período de 2001 a 2006. A maior desconcentração se verificou dentro dos salários, refletindo uma diminuição do grau de concentração dos salários com um estreitamento da distância entre a renda da mão-de-obra qualificada e desqualificada<sup>68</sup>.



### ***Ambiguidades na modificação da estratificação social***

Segundo o marco teórico de Furtado, não basta atentar para a distribuição de renda. É necessário apreender se esta se trata de uma tendência estrutural ou conjuntural de transformação da estratificação social num sentido de maior homogeneização.

1. *Ambiguidade da mobilidade social:* O confronto das duas tabelas<sup>69</sup> abaixo deixa

<sup>68</sup> Sampaio Jr., out/2012:3-4.

<sup>69</sup> Nas tabelas em questão miseráveis ganham abaixo de R\$317 (valor real do salário mínimo de 2004 a valores atualizados); massa trabalhadora entre R\$317 e R\$635; Baixa Classe Média entre R\$635 e R\$1.588; Média Classe Média entre R\$1.588 e R\$3.177; e Alta Classe Média acima de R\$3.177 (valores em outubro/2008 segundo notas metodológicas em Quadros (2010)). Como se pode ver, o movimento mais expressivo se concentrou no deslocamento de um enorme volume de Miseráveis para a Massa Trabalhadora, um indício da mobilidade na *base*



claro que apesar de a base da pirâmide social brasileira<sup>70</sup> ter concentrado mais de 70% do crescimento dos estratos sociais entre 2003 e 2009, reteve apenas 38,8% do aumento da renda declarada no mesmo período. Por outro lado, mesmo tendo crescido apenas 4,3%, a Alta Classe Média reteve 26,3% do crescimento da renda, ou seja, 6 vezes mais do que seu próprio crescimento. É notável, portanto, que os aumentos relativos verificados no número de pessoas nos estratos de base **não é acompanhado** (proporcionalmente) pelos ganhos de renda dos respectivos estratos. O comportamento da estratificação social revela um “movimento *desigual de distribuição de renda*” – ou seja, a elevação do salário mínimo e outras medidas distributivas do governo na década de 2000 tiveram efeitos sobre o nível de consumo, mas não foram capazes de modificar a lógica de concentração de renda, de modo que até mesmo a mobilidade social verificada no período se deu dentro do paradigma da concentração. Foi possível, na verdade, combinar mobilidade social com concentração de renda, e não crescimento econômico com distribuição, como se quer fazer crer.

Tabela 1  
Estratificação social da população ajustada pela renda familiar per capita  
Brasil – mil pessoas

Estratos Sociais	2009-2003	%
Alta classe média	1.519	4,3
Média classe média	8.901	25,0
Baixa classe média	15.225	42,8
Massa trabalhadora	9.931	27,9
Miseráveis	(22.827)	
Total	12.749	
Variação total + redução dos miseráveis	35.576	100,0

Fonte: PNAD. IBGE.  
Elaboração: Quadro (2011).

Tabela 2  
Estratificação social da população ajustada pela renda familiar per capita  
Brasil – Renda Total Declarada (milhões de reais mensais)\*

Estratos Sociais	2009-2003	%
Alta classe média	9.498	26,3
Média classe média	12.654	35,0
Baixa classe média	10.517	29,1
Massa trabalhadora	3.495	9,7
Miseráveis	(1.834)	
Total	34.330	
Variação total + redução dos miseráveis	36.164	100,0

\* a preços de outubro de 2009, deflator: INPC corrigido – IPEA.

Fonte: PNAD. IBGE.  
Elaboração: Quadros (2011).

---

da pirâmide social, mas também resultado da elevação do salário mínimo acima do critério de corte utilizado pelo IBGE (QUADROS, 2008).

<sup>70</sup> Por base da pirâmide social nos referimos à massa trabalhadora e à baixa classe média.

2. *Inserção despolitizada no mercado de trabalho:* Há ainda outro agravante neste cenário, no que diz respeito à **luta de classes**. Pochamann (2012:45) afirma que “entre os anos 1990 e a década de 2000, a taxa de sindicalização não se alterou profundamente, não obstante as profundas transformações no conjunto dos trabalhadores na base da pirâmide social brasileira. Entre os assalariados com carteira a taxa de sindicalização caiu de 32,9% para 29,7% ao passo que no total dos ocupados subiu levemente de 12,2% para 13,1%”. A mobilidade social no sentido da voluptosa inclusão social na Massa Trabalhadora e na Baixa Classe Média não tem tido, necessariamente, a contrapartida do aumento da sindicalização, o que revela uma inclusão em certa medida despolitizada no mercado de trabalho.

### ***O desemprego estrutural e seu perfil social***

1. *Permanência do desemprego estrutural:* A taxa de desocupados diminuiu de 12,2% para 10,3% da PEA entre 2003 e 2009<sup>71</sup>. Porém, se observarmos os números absolutos<sup>72</sup>, veremos que o contingente de desocupados em 2009 (10.076 mil) se assemelhava ao verificado em 2003 (10.597 mil), um número ainda demasiadamente grande frente a uma economia em crescimento<sup>73</sup>.
2. *Perfil social do desemprego continua desigual:* Além da reprodução do desemprego estrutural, há ainda de se notar que os estratos sociais relativamente mais afetados são aqueles da base da pirâmide social. Portanto, não só se configura uma mobilidade social estruturada na distribuição desigual da renda como também os mesmos estratos que usufruem proporcionalmente menos dos ganhos de renda são majoritariamente os mais excluídos do mercado de trabalho.

---

<sup>71</sup> Ver Anexo 8.

<sup>72</sup> Ver Anexo 9.

<sup>73</sup> Quadros (2010:8) afirma: “o ritmo de expansão das oportunidades ocupacionais não foi capaz de reduzir significativamente o nível do desemprego global, ainda que nas metrópoles a queda tenha sido mais expressiva”.

### ***Estrutura de Poder e Concentração Fundiária***

Caberia ainda observar a evolução da concentração fundiária, a fim de observar se houve alguma mudança significativa na estrutura de poder em torno da propriedade de terra. Contudo, a natureza do assunto requereria dados e referências bibliográficas cujo estudo e elaboração não seriam passíveis de serem feitos a tempo para a produção da presente monografia. Diante do que, será um tópico a ser discutido em outra oportunidade com o devido cuidado que merece.

### **3.3 Alocação do Excedente Social**

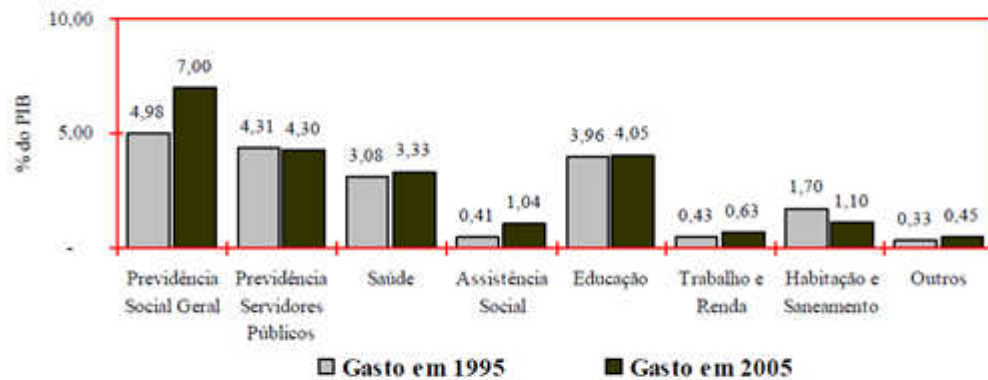
O último nível de análise do excedente social trata-se de sua **alocação**. É preciso observar se a alocação do excedente serve para reproduzir ou não as desigualdades sociais, ou seja, dentro de um leque de opções, qual aquela escolhida pela sociedade e pelo Estado quanto à *destinação* do excedente. Para tanto, faremos um breve levantamento da evolução dos gastos sociais do governo na década de 2000.

1. *Manutenção do nível de gasto social do governo FHC*: Apesar de o volume de gasto social ter crescido na década de 2000<sup>74</sup>, sua estrutura permaneceu fundamentalmente a mesma, com aumento relativo apenas da Previdência Social, da Assistência Social e das políticas de Trabalho e Renda. Como podemos ver no gráfico abaixo, os gastos sociais em porcentagem do PIB com Saúde e Educação no governo Lula se mantiveram num mesmo patamar do de FHC; e caíram no caso de Habitação e Saneamento.

---

<sup>74</sup> Ver Monteiro et. Al. (2008) e Anexo 10.

Gráfico 4  
Participação dos Gastos das Áreas de Atuação no GPS, em % do PIB - 1995-2005



Fonte: DISOC/IPEA  
Elaboração: Castro (2012).

2. *Não priorização dos gastos universais*: Na tabela abaixo vemos que apesar da elevação de 4,16% da arrecadação durante a década de 2000, o aumento do gasto social foi de somente 2,84%, um indício de sua não priorização frente a outros gastos do governo. Desses 2,84% de aumento dos gastos sociais, vê-se que apenas 0,27% foram destinados aos direitos universais, no caso Educação e Saúde. A maior parte do aumento do gasto social se deveu a benefícios, fundamentalmente a Previdência.

Tabela 3  
Evolução dos principais componentes do gasto social realizado pelo Governo Federal: 2000/2011 (em % do PIB)

	2000	2006	2007	2008	2011	2000/07
<b>Vinculações Universais (A)</b>	<b>2,23</b>	<b>2,63</b>	<b>2,51</b>	<b>2,50</b>	<b>2,50</b>	<b>0,27</b>
Educação	0,51	0,74	0,76	0,76	0,76	0,25
Saúde	1,73	1,90	1,75	1,74	1,74	0,02
<b>Benefícios Sociais (B)</b>	<b>6,21</b>	<b>8,54</b>	<b>8,78</b>	<b>8,88</b>	<b>9,74</b>	<b>2,57</b>
Benefícios Previdenciários	5,58	7,10	7,23	7,24	7,80	1,65
Seguro-Desemprego e Abono Sal.	0,39	0,62	0,68	0,70	0,87	0,29
Benefícios Assist. (BIC+RMV)	0,22	0,49	0,53	0,56	0,69	0,31
Bolsas (escola até família)	0,01	0,33	0,34	0,38	0,38	0,33
<b>= Soma (C = A+B)</b>	<b>8,44</b>	<b>11,18</b>	<b>11,29</b>	<b>11,38</b>	<b>12,24</b>	<b>2,84</b>
<i>Carga Tributária Federal (D)</i>	<i>20,77</i>	<i>24,26</i>	<i>24,93</i>	<i>25,48</i>	<i>25,83</i>	<i>4,16</i>
<b>Soma Gastos/Carga (C/D)</b>	<b>41%</b>	<b>46%</b>	<b>45%</b>	<b>45%</b>	<b>47%</b>	<b>68%</b>

STN, Relatório Exec. Orçamentária/LRF, membros cada ano - Vinculações Ensino, Saúde, Min. Humberto Costa (Saúde, 2000)

Amir Khair - benefícios previdenciários até 2006

MIDAS - até 2003, outros benefícios, a partir de 2004, bolsa família

MP: Propostas Orçamentária 2008 e Plano Plurianual 2008/2011 - projeções a partir de 2007, as posto que vinculações em 2009/11 as ardenham peso no PIB d

Elaboração: Afonso (2012).

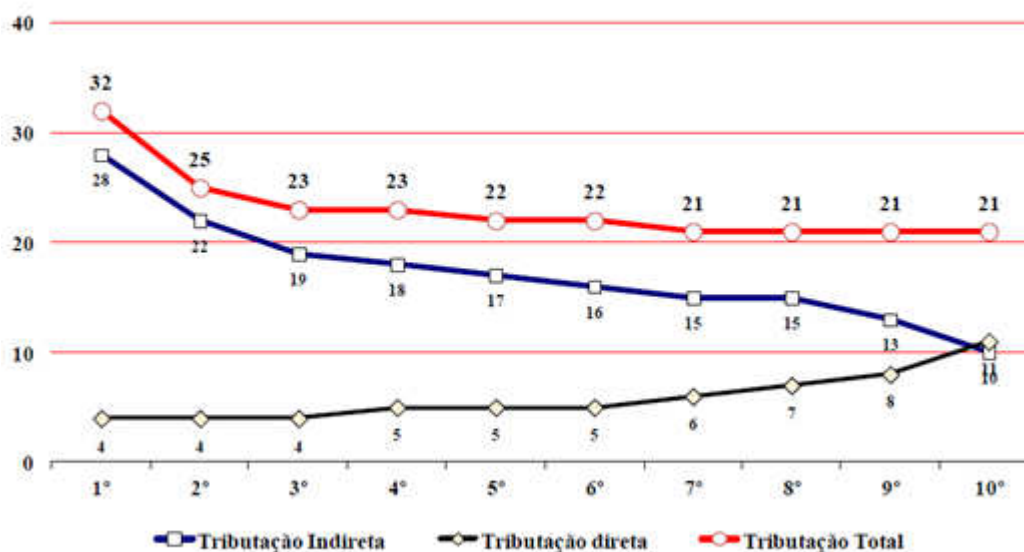
3. O “*universalismo focalizado*” como máscara da qualidade dos gastos sociais: O ponto a ser ressaltado é que não foram priorizados os gastos sociais de caráter *universal*, de modo que a defesa de que houve “combinação entre universalismo e focalização” se faz inconsistente. Os gastos sociais universais, ainda que tenham crescido, acompanharam o crescimento econômico, não se constituindo em prioridade do governo – diferente dos benefícios sociais como Pravidência e Bolsa Família. Isso não significa que este trabalho se coloque contra esses últimos gastos; muito pelo contrário, ressalta sua importância no combate imediato à miséria. Porém, não são suficientes para a transformação social, de modo que se faz necessário ampliar os gastos com bens e serviços públicos.
  
4. *Regressividade do sistema tributário*: A arrecadação predominantemente através de impostos indiretos faz com que a população de menor renda pague proporcionalmente muito mais impostos do que a população de alta renda. Como vemos no gráfico abaixo, enquanto o 1º decil tem 32% de sua renda revertida em impostos (28% desses 32% graças à tributação indireta), o 10º decil contribui com apenas 21% de sua renda (com uma combinação mais equilibrada entre impostos diretos e indiretos). Isso tem implicações sobre a eficácia do gasto social que, destinado a população de mais baixa renda, tende a retornar parcialmente para o próprio governo na forma de tributação<sup>75</sup>. Estima-se que em 2003, dos gastos sociais (equivalentes a 14,1% do PIB), 39,1% retornou para o governo na forma de tributação<sup>76</sup>. Parte de qualquer esforço de distribuição de renda, portanto, requer necessariamente mudanças no sistema tributário, no sentido de torná-lo mais progressivo.

---

<sup>75</sup> Maior detalhamento sobre os efeitos regressivos da tributação sobre o gasto social em Tesouro Nacional (2006).

<sup>76</sup> Ver Anexo 11.

Gráfico 5 – Tributação total e participação dos tributos diretos e indiretos na renda total das famílias no Brasil 2008-2009



Fonte: IPEA (2011).  
Elaboração: Castro (2012).

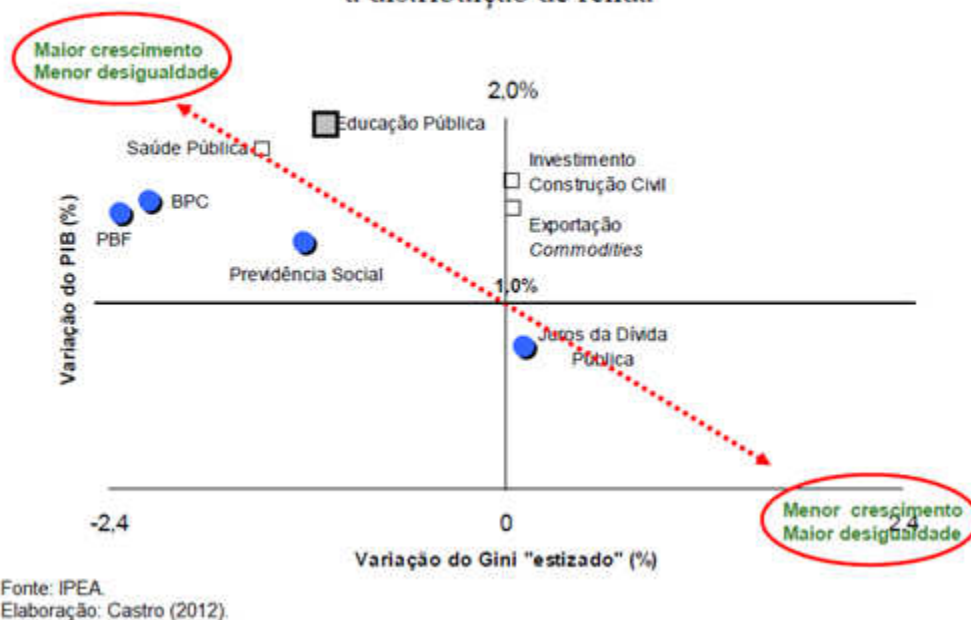
5. *Efeitos multiplicadores e progressivos dos gastos do governo*<sup>77</sup>: É possível apreender os efeitos multiplicadores dos gastos sociais sobre a renda das famílias e sobre o PIB<sup>78</sup>; assim como seus efeitos na distribuição de renda<sup>79</sup>. Destaca-se os efeitos multiplicadores “positivos” e o caráter progressivo dos gastos com Educação e Saúde Pública, assim como os efeitos multiplicadores “negativos” e o caráter regressivo do gasto com juros, como se vê no gráfico abaixo. Tratam-se de informações importantes no sentido de mostrarem a irracionalidade de gastos exorbitantes com juros da dívida pública, os quais têm não só efeito regressivo sobre a renda, como ainda tende a retrainir o produto.

<sup>77</sup> Maior detalhamento da metodologia usada na construção dos indicadores desses efeitos, ver Castro (2012).

<sup>78</sup> Ver Anexo 12.

<sup>79</sup> Ver Anexo 13.

Gráfico 6 – Efeitos de gastos públicos selecionados sobre o crescimento econômico e a distribuição de renda



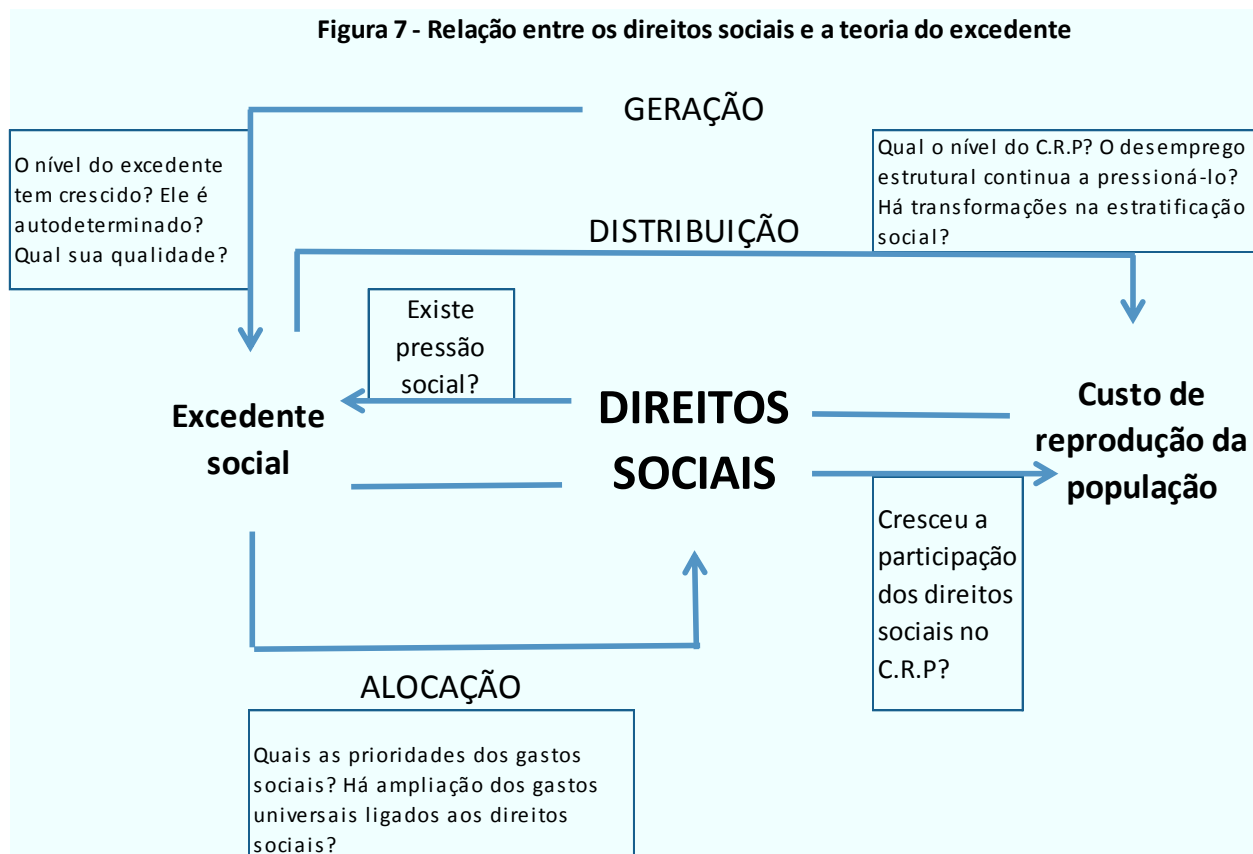
### Parte 3.B

#### PRESSÕES SOBRE OS DIREITOS SOCIAIS

O foco desta monografia está no desenvolvimento sócioeconômico e, mais especificamente, em sua relação com os direitos sociais. Toda a discussão anterior foi feita para apreender as pressões dos condicionantes do subdesenvolvimento sobre a ampliação desses direitos. Sabendo que eles configuram parte do custo de reprodução da população, é possível depreender os nexos entre direitos sociais e geração, distribuição e alocação do excedente. A Figura 7 mostra esses nexos e traz nos *boxes* questionamentos os quais procuram elucidar essas relações.

Os direitos sociais se colocam como uma das intermediações entre o excedente social e o custo de reprodução da população – o nível do salário mínimo seria outra das intermediações. Isso significa dizer que parte do excedente é repassado para o custo de reprodução através de direitos sociais; este repasse depende, de um lado, da pressão social (luta de classes), e de outro lado, de qual o peso dos direitos sociais nesse custo de reprodução. A geração do excedente, nesse sentido, acaba por influenciar indiretamente os direitos sociais, uma vez que o nível e qualidade do excedente repercutirão de diversas formas

na distribuição e alocação desse mesmo excedente. A alocação teria determinação direta sobre os direitos sociais, na medida em que determina o nível e a qualidade dos gastos sociais ligados a esses direitos, como Educação, Saúde e Habitação. Já a distribuição influenciaria o custo de reprodução da população cuja configuração reflete o padrão de pressão social.



Tendo esse quadro esquemático em vista, podemos entender a influência dos pontos elencados na Parte 3.A sobre os direitos sociais. Na geração do excedente social, verificamos um quadro de regressão neocolonial e reprodução da heterogeneidade estrutural, o que implica num sistema produtivo cada vez mais fragilizado e desprovido do controle sobre variáveis chave como a inovação, tornando-se sujeito a crises externas. Na distribuição do excedente, verificamos a insuficiência da atual política de valorização do salário mínimo frente às necessidades sociais, assim como a manutenção de uma estratificação social desigual. Soma-se a isso ainda o desemprego estrutural e sua pressão negativa sobre o nível dos salários. Por fim, na alocação do excedente, foi constatada a prioridade dos gastos sociais assistencialistas em contraposição à não priorização de gastos sociais universais, de modo que se fragiliza as bases concretas para a ampliação dos direitos sociais básicos relacionados a



bens e serviços públicos. Todo esse quadro é ainda sobrecarregado pelo fato de a sociedade brasileira ser marcada por forte concentração da renda e do poder, de modo que a luta de classes é suprimida antes de conseguir gerar alguma transformação em qualquer das três pontas analisadas.

O Novo Desenvolvimentismo ignora esses vetores de pressão sobre os direitos sociais ao identificar o “crescimento econômico” como único determinante para ampliação da distribuição de renda e justiça social. Não percebe que um desenvolvimento sócioeconômico que tenha o eixo social como centro requer uma visão totalizante e atuação integrada em torno de um projeto nacional. Seu maior pecado, nesse sentido, pode ser resumido na fraca conceitualização de “desenvolvimento”<sup>80</sup>: Apesar de se propor uma nova corrente desenvolvimentista, pouco se aprofunda no conceito de “desenvolvimento”, legando sua definição a uma equação rasa de “crescimento econômico somado à distribuição de renda”. Essa associação simples desistoriciza o conceito, despindo-o dos conflitos históricos, internos e externos ao país, os quais imprescindivelmente se faz necessário enfrentar. Mattei (2012:15-16) ressalta a gravidade deste ponto, na medida em que diferentes concepções induzem a usos distintos da política econômica. Já Branco (2009:89) afirma que esse vácuo teórico tem por consequência fazer a controvérsia ideológica em torno do desenvolvimento retroceder *“a um simples questionamento da eficácia das políticas neoliberais, [de modo que] o desenvolvimento é visto novamente como uma questão de altas taxas de crescimento econômico, agora com uma (velha e ineficaz) preocupação adjetiva dos seus aspectos sociais”*.

A abordagem novo desenvolvimentista reivindica a visão estruturalista, mas transforma-a num encadeamento simplista de que “não há como distribuir renda se não houver crescimento econômico”, isentando-se de *qualificar* esse crescimento (se autodeterminado ou dependente) e essa distribuição de renda (se se dá única e exclusivamente por ações do governo como assistencialismo e valorização do salário mínimo ou se por transformações estruturais no modo de produção visando à incorporação da gigantesca parcela da população excluída da geração e usufruto da riqueza nacional). Isso faz com que sua reivindicação de determinados aspectos do estruturalismo latino-americano seja meramente formal, não tendo implicação alguma na formulação de um planejamento de caráter estrutural/integrado. Nesse

---

<sup>80</sup> “Ao longo de sua história, o conceito de desenvolvimento ganhou inúmeros sentidos. Alvo de disputas, que muitas vezes resvalam para o ecletismo teórico-metodológico e para uma ideologia destituída de rigor e objetividade científica, o conceito transmuta-se de acordo com esta contenda ideológica, condicionada sobremaneira pela consciência de classe dos autores e por conjunturas políticas, dado tratar-se de conceito com implicações diretas nos planos da produção/reprodução materiais de uma determinada sociedade” (BRANCO, 2009:84).

sentido, o Novo Desenvolvimentismo se coloca como um “*estruturalismo desestruturado*”<sup>81</sup>, reduzindo a abordagem estruturalista a uma discussão sobre “controle combinado de variáveis macroeconômicas”<sup>82</sup> (quais sejam: políticas cambiais, fiscais e monetárias) a fim de forjar uma espécie de “keynesianismo social”.

Mesmo a noção de equidade e justiça social presente naquilo que os novos desenvolvimentistas colocam como “centralidade do eixo social” exige maior atenção. O conceito de “equidade” ali presente trata-se da noção liberal de “igualdade de oportunidades”<sup>83</sup>. É uma visão antitética ao *igualitarismo*: enquanto este prevê o desenvolvimento harmonioso da comunidade, a igualdade de oportunidades prevê a confabulação de programas os quais atuem sobre os efeitos da desigualdade social, e não sobre as causas, de modo a naturaliza-la.

Essa fraca conceitualização acaba por identificar acriticamente “desenvolvimento” com “crescimento” e tem por consequência o negligenciamento dos determinantes históricos do subdesenvolvimento, os quais só podem ser apreendidos a partir de uma visão minimamente histórica. Como coloca Sampaio Jr. (2012:12):

“As vagas formulações dos economistas que disputam a hegemonia do novo desenvolvimentismo partem do suposto de que o crescimento constitui a chave para o enfrentamento das desigualdades sociais. Nessa perspectiva, desenvolvimento e crescimento confundem-se como fenômenos indiferenciados. As controvérsias dizem respeito às formas de superar os aspectos “negativos” e ao modo de combinar os aspectos “positivos”. O debate gira em torno dos instrumentos que devem ser mobilizados pela política econômica para superar os entraves ao crescimento e conciliar exigências do equilíbrio macroeconômico com os objetivos da política industrial e das necessidades orçamentárias da política social. Não se coloca em questão a dupla articulação – dependência externa e segregação social – responsável pela continuidade do capitalismo selvagem”.

A observação da concepção novo desenvolvimentista à luz da teoria de Celso Furtado mostra como ela não dá conta da complexidade do subdesenvolvimento brasileiro e nem do papel dos direitos sociais dentro da uma totalidade muito complexa.

---

<sup>81</sup> Branco, 2009:88.

<sup>82</sup> “Desta forma, percebe-se que os novos desenvolvimentistas acreditam que a simples junção de uma filosofia (recuperar o conceito de nação), de uma fundamentação teórica (keynesiana e estruturalista) e de algumas proposições de política macroeconômica é suficiente para a construção de um novo projeto nacional de desenvolvimento com equidade e justiça social” (MATTEI, 2011:15). E ainda: “O neodesenvolvimentismo é um fenômeno conjuntural brasileiro, da segunda metade dos anos 2000, cuja perspectiva não ultrapassa o estreito horizonte da discussão macroeconômica” (SAMPAIO JR., 2012:1)

<sup>83</sup> Branco, 2009:81-84.

## **CONCLUSÃO**

A partir de todo o estudo feito na presente monografia, pudemos destrinchar o Novo Desenvolvimentismo a partir do confronto com a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado. Pôde-se observar suas insuficiências diante da complexa realidade histórica brasileira.

Destacaram-se como centrais a inserção assimétrica no sistema capitalista mundial junto à globalização produtiva e financeira como determinantes para a atual regressão neocolonial, fundamentada na desindustrialização, reprimarização da pauta exportadora, vulnerabilidade externa devido à predominância de capital especulativo nas contas externas, aprofundamento da modernização dos padrões de consumo, além da reprodução da heterogeneidade produtiva e regional. Ressaltou-se também a necessidade imprescindível de não ignorar os antagonismos de classes, observando suas expressões sobre os salários (cuja evolução se mostrou insuficiente tanto na distribuição funcional da renda quanto na valorização frente a outros períodos históricos brasileiros), sobre a ambiguidade da atual modificação da estratificação social brasileira (com uma mobilidade social incapaz de reter ganhos proporcionais da renda gerada) e sobre a manutenção do desemprego estrutural (que não só pressiona os salários para baixo, como ainda tem um perfil social desigual). Por fim, observou-se que a evolução do gasto social foi relativamente positiva apenas para gastos assistencialista, não se verificando o mesmo padrão para os gastos sociais universais, o quais se mantiveram nos níveis precedentes dos governos FHC.

Outros fatores também foram ressaltados, como o sistema tributário regressivo. Ainda que seja feito todo um planejamento objetivando a distribuição de renda, seus efeitos serão em parte mitigados pela própria arrecadação do governo a qual, concentrada em tributações indiretas, penaliza as classes menos abastadas com uma contribuição proporcionalmente maior. Também é necessário atentar para os efeitos multiplicadores e efeitos regressivos/progressivos de determinados gastos, a fim de evitar comportamentos irracionais como o gasto excessivo com juros da dívida pública. Este não só tem efeitos regressivos sobre a renda, como ainda não gera efeitos multiplicadores sobre o produto.

Diante desse confronto teórico, defende-se que a ascensão dos direitos sociais para o centro de um projeto desenvolvimentista requer o entendimento de que não há como torná-los prioridade sem bases objetivas e subjetivas. A não ser que se rompa com a dupla determinação do subdesenvolvimento, qual seja a dependência externa e a segregação social, manifestadas sob a forma da modernização dos padrões de consumo, os direitos sociais continuarão como pautas marginais. Isso porque a não superação dos fatores elencados

anteriormente faz com que todo o modo de produção e toda a organização social brasileira se fundamentem na concentração de renda, segregação social e marginalização. Expandir os direitos sociais e engendrar um processo de desenvolvimento requer atuar sobre as causas e não os efeitos, e nesse sentido o presente trabalho procurou apresentar as causas.

O enfrentamento do subdesenvolvimento brasileiro requer um planejamento totalizante e integrado, no qual tanto o nível da geração quanto da distribuição e alocação do excedente social sejam pensados em conjunto. Não se trata somente da administração de variáveis macroeconômicas como políticas cambiais, monetárias e fiscais. Nem também se trata da criação de um “keynesianismo” bem pensado e articulado. Trata-se de um projeto nacional no qual, em que pesem as variáveis econômicas e o exercício de um keynesianismo consciente, pesam muito mais as relações políticas internas e externas.

Longe de alimentar uma grande desilusão, toda a discussão feita aqui tem o intuito de estimular o pensamento e a crítica no sentido da conformação de um novo projeto de país o qual aceite que a determinação de desenvolvimento brasileiro requer, imprescindivelmente, a combinação de um capitalismo autodeterminado, com democracia e soberania/unidade nacional. Dentro de um contexto de imperialismo e subimperialismos como o que vivemos, isso parece um futuro muito distante, talvez até inatingível. Porém, há mudanças a nosso alcance, desde que aceitemos de todo a complexidade de nossa realidade, sem mascarar o que não deve ser mascarado.

## ANEXOS

## Anexo 1

PIB Total e Setorial: taxas médias anuais de crescimento (%)

Período	1989-2001	2001-2006	2007	2008	2009	2010	2006-2010
PIB Total	2.2	3.0	6.0	5.2	-0.3	7.5	4.6
PIB Agrícola	3.8	3.9	4.8	6.3	-3.1	6.3	3.5
PIB Industrial	1.4	3.2	5.3	4.1	-5.6	10.4	3.4
PIB Ind. Transf.	1.4	2.8	5.6	3.0	-8.7	10.1	2.3
PIB Serviços	2.4	3.2	6.1	4.9	2.1	5.5	4.6

Fonte: Cano (2012:7)

## Anexo 2

Relação valor indústria de transformação /  
Valor bruto produzida pela indústria



Fonte: Cano (2012:8)

## Anexo 3

América Latina e Caribe, México e Brasil: Estrutura (%) das exportações para a China

Produto	América Latina e Caribe	México			Brasil		
	2008	1990	2000	2008	1990	2000	2008
Primários	75.0	1.4	3.7	27.5	19.5	67.9	77.5
Industriais:	25.0	98.6	96.3	72.3	80.5	32.5	22.5
Recursos naturais	14.6	11.7	11.1	32.7	34.0	13.4	12.2
Baixa CLT	2.4	6.7	1.9	2.8	17.3	4.5	2.6
Média CLT	4.6	79.1	24.9	19.6	28.9	9.0	5.5
Alta CLT	34.3	0.9	58.2	17.0	0.3	5.1	2.1
Outros	0.1	0.2	0.2	0.2		0.1	0.1

Cano (2012:11).

## Anexo 4

## Brasil: Importações (em US\$ bilhões)

Ano	Total	Bk	Bi*	Bcd	Ben
2002	47,2	11,6	23,4	2,5	3,4
2003	48,3	10,4	25,8	2,4	3,1
2004	62,8	12,1	33,5	3,2	3,7
2005	73,6	15,4	37,8	3,9	4,6
2006	91,4	18,9	45,3	6,1	5,9
2007	120,6	25,1	59,4	8,3	7,8
2008	173,2	35,9	83,1	12,7	9,8
2009	127,6	29,7	59,7	11,6	9,9
2010	181,6	41,0	83,9	18,6	12,8
2011	226,2	47,9	100,1	24,1	16,0

(\*) Exclui combustíveis e lubrificantes.

Fonte: Cano (2012:13)

## Anexo 5

## Índice de produtividade, por setor de atividade econômica – Brasil e grandes regiões (2008)

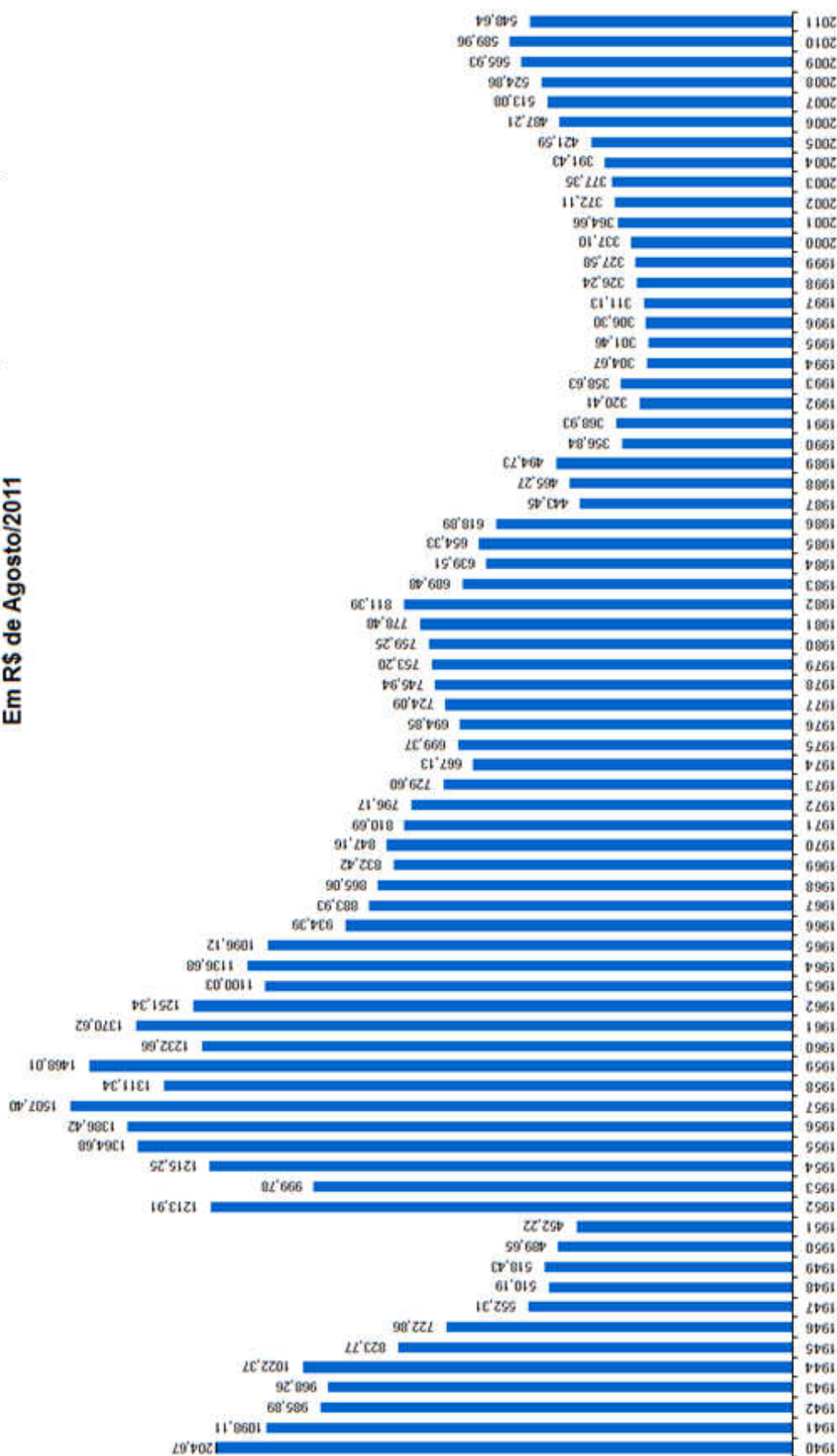
(Em R\$ mil por pessoa/ano)

	Total	Agropecuária	Indústria	Construção	Comércio	Serviços <sup>1</sup>
Norte	19,8	10,5	35,0	15,8	13,5	16,7
Nordeste	14,2	4,0	26,0	12,7	12,7	16,6
Sudeste	36,0	11,5	51,7	21,1	26,2	45,9
Sul	29,6	15,3	37,9	19,7	28,6	36,4
Centro-Oeste	35,4	26,2	31,9	20,3	24,0	34,1
<b>Brasil</b>	<b>27,9</b>	<b>9,5</b>	<b>42,4</b>	<b>18,3</b>	<b>22,0</b>	<b>34,7</b>

Fonte: Contas Regionais do Brasil e PNAD/IBGE.

Nota: <sup>1</sup> Inclui instituições financeiras.

Anexo 7  
**Médias Anuais do Salário Mínimo - Município de São Paulo (inclui 13º salário)**  
**Em R\$ de Agosto/2011**



**Anexo 8**  
Estratificação social da população ajustada pela renda familiar per capita  
Brasil – Desocupados (% S/PEA) \*

Estratos Sociais	2003	2008	2009
Alta classe média	3,6	3,0	2,8
Média classe média	5,5	4,1	4,5
Baixa classe média	7,5	5,8	6,5
Massa trabalhadora	12,1	11,7	13,2
Miseráveis	22,7	22,4	25,9
Total	12,2	9,1	10,3

Fonte: PNAD. IBGE.

\* tempo de procura por emprego de até 2 meses.

Elaboração: Quadros (2011).

**Anexo 9**  
Estratificação social da população ajustada pela renda familiar per capita  
Brasil – Desocupados (mil pessoas)

Estratos Sociais	2003	2008	2009
Alta classe média	176	190	174
Média classe média	725	774	876
Baixa classe média	1.791	1.843	2.121
Massa trabalhadora	2.712	3.100	3.478
Miseráveis	5.193	2.884	3.426
Total	10.597	8.790	10.076

Fonte: PNAD. IBGE.

Elaboração: Quadro (2011).

**Anexo 10**  
Evolução dos gastos sociais por funções no Brasil - 2002 – 2006 (em milhões de R\$)

Brasil	2002	2003	2004	2005	2006	Total	TMG	Part. Rel.
Assistência Social	3.232,23	3.265,95	2.983,68	4.624,01	7.587,38	21.693,25	23,78%	3,93%
Previdência Social	4.781,53	4.761,88	5.624,07	10.524,75	12.217,09	37.909,32	26,43%	6,87%
Saúde	21.629,62	22.122,35	22.180,38	47.692,49	56.201,80	169.826,64	26,96%	30,77%
Trabalho	426,12	341,03	340,66	591,76	713,01	2.412,58	13,73%	0,44%
Educação	25.951,09	25.772,23	24.434,50	52.339,22	61.993,35	190.490,39	24,32%	34,51%
Cultura	1.073,26	1.068,88	945,53	2.023,85	2.587,17	7.698,68	24,60%	1,39%
Urbanismo	12.505,11	11.988,43	12.297,71	22.812,86	28.561,19	88.165,30	22,93%	15,97%
Habitação	1.092,29	863,08	878,59	1.411,03	1.811,54	6.056,53	13,48%	1,10%
Saneamento	3.272,90	2.914,51	2.574,86	5.371,72	6.380,62	20.514,61	18,16%	3,72%
Desporto e Lazer	1.024,24	968,25	959,88	1.714,70	2.551,36	7.218,44	25,63%	1,31%
<b>Total</b>	<b>74.988,39</b>	<b>74.066,59</b>	<b>73.219,86</b>	<b>149.106,38</b>	<b>180.604,50</b>	<b>551.985,72</b>	<b>24,58%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: STN/Resultados da pesquisa.

\* Valores reais deflacionados com base no IPCA do ano de 2002.

Elaboração: Monteiro et. al. (2008)

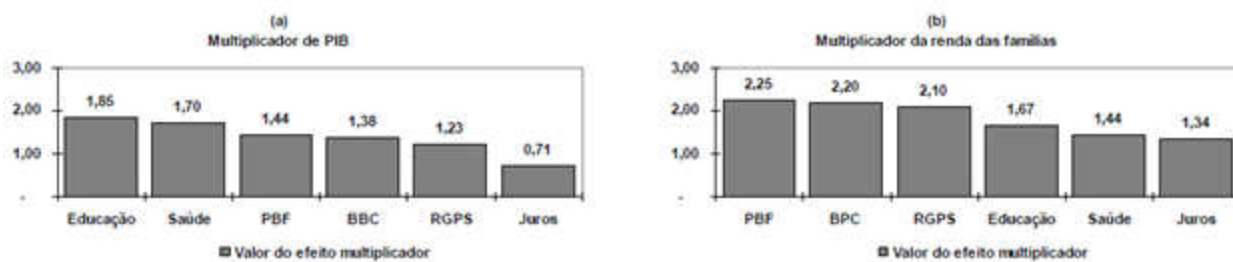


Anexo 11  
Evolução dos Gastos Sociais por Órgão e Composição do IRS – 1995 a 2003

Órgão/Ano	Em valores Correntes (R\$ milhões)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ministério da Educação	7.490	7.483	7.269	7.720	8.737	10.606	11.647	13.220	14.229
Min. da Previdência Soc. e da Assist. Soc.	35.352	45.188	49.835	56.735	63.531	72.501	83.501	96.434	118.529
Ministério da Saúde	12.249	12.396	15.247	15.222	18.074	20.260	23.562	25.384	27.134
Ministério do Trabalho E Emprego	5.535	6.950	7.182	7.875	8.094	9.441	11.178	14.604	16.515
Ministério do Desenvolvimento Agrário	1.185	1.066	1.612	1.754	1.287	1.290	1.509	1.593	1.694
Ministério da Cultura	136	167	181	166	198	236	277	237	230
Ministério do Esporte	0	0	0	0	0	222	332	288	179
Gab. Min. Extraord. Seg. Alim. Comb. Fome	0	0	0	0	0	0	0	0	1.052
Sec. Especial de Políticas P/Mulheres	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Sec. Especial dos Direitos Humanos	0	0	0	0	0	0	0	0	28
Sec. Igualdade Racial	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pessoal Inativo da União	15.444	17.378	19.514	21.892	24.023	26.447	30.617	34.743	36.319
<b>Total</b>	<b>77.391</b>	<b>90.627</b>	<b>100.840</b>	<b>111.365</b>	<b>123.943</b>	<b>141.005</b>	<b>162.621</b>	<b>186.503</b>	<b>215.912</b>
<b>PIB Nominal</b>	<b>646.192</b>	<b>778.887</b>	<b>870.743</b>	<b>914.188</b>	<b>973.846</b>	<b>1.101.25</b>	<b>1.198.73</b>	<b>1.346.02</b>	<b>1.530.51</b>
Em % do PIB	0,120	0,116	0,116	0,122	0,127	0,128	0,136	0,139	0,141
Carga Tributária	0,285	0,281	0,278	0,297	0,318	0,325	0,338	0,359	0,361
Índice de Retorno em Previdência Social	0,192	0,207	0,206	0,209	0,205	0,203	0,206	0,200	0,214
Índice de Retorno em Educação	0,041	0,034	0,030	0,028	0,028	0,030	0,029	0,027	0,026
Índice de Retorno em Saúde	0,067	0,057	0,063	0,056	0,058	0,057	0,058	0,053	0,049
Índice de Retorno em Trabalho e Emprego	0,030	0,032	0,030	0,029	0,026	0,026	0,028	0,030	0,030
Índice de Retorno em Desenvolvimento Agrário	0,006	0,005	0,007	0,006	0,004	0,004	0,004	0,003	0,003
Índice de Retorno (demais)	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,001	0,003
Índice de Retorno em Pessoal Inativo	0,084	0,080	0,081	0,081	0,078	0,074	0,075	0,072	0,066
<b>Índice de Retorno Social Total</b>	<b>0,421</b>	<b>0,415</b>	<b>0,416</b>	<b>0,410</b>	<b>0,401</b>	<b>0,394</b>	<b>0,401</b>	<b>0,386</b>	<b>0,391</b>

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

## Anexo 12 – Efeito multiplicador de gastos públicos selecionados – 2006



Fonte: IPEA.  
Elaboração: Castro (2012).

## Anexo 13 – Variação percentual do Gini em relação ao índice inicial, após as simulações



Fonte: IPEA.  
Elaboração: Castro (2012).

## Referências Bibliográficas

AFONSO, J. R. – **Fisco e Equidade no Brasil** – Campinas-SP: Insitituto de Economia/UNICAMP, 2010. (Disponível em: [http://www.reded.net.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=183&view=viewdownload&catid=9&cid=79&lang=pt#.UKvvyx4foR4M](http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=183&view=viewdownload&catid=9&cid=79&lang=pt#.UKvvyx4foR4M) )

BORJA, B. – *Celso Furtado e a Cultura da Dependência* – in **OIKOS, Volume 8, nº 2, p. 247-262** – Rio de Janeiro-RJ: 2009 (Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/134/120> )

BRAGA, J.C. – **Dilma e Desenvolvimento** – artigo da Plataforma de Política Social – Instituto de Economia – Unicamp – Campinas-SP: nov/2012 (Disponível em <http://www.politicassocial.net.br/index.php/opiniaio/108-dilma-e-desenvolvimento.html> )

BRANCO, R.C. - *O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano* - in **OIKOS, Volume 8, nº 1** - Rio de Janeiro-RJ: 2009 (Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/132/111> )

BRESSER-PEREIRA, L.C. - *Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina - Texto para Discussão nº 275, FGV-SP* - São Paulo: novembro/2010 (Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7726/TD%20274%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1> )

CANO, W. – **A Desindustrialização no Brasil** – Texto para discussão nº 200 – Campinas-SP: Insitituto de Economia/UNICAMP, jan/2012. (Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/index.php/textos> )

CASTRO, J. A. de - *Política Social no Brasil contemporâneo* - in: **Biblioteca Temática (Rede Desenvolvimentista)** - Brasília-DF: abril/2012 (Disponível em [http://www.reded.net.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=183&view=viewdownload&catid=9&cid=164&lang=pt#.T-f06rW0z\\_M](http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=183&view=viewdownload&catid=9&cid=164&lang=pt#.T-f06rW0z_M) )

FAGNANI, E. - *A política social da Nova República: impasse na viabilização das reformas estruturais* - In: CARNEIRO, R. (Org.) **A política econômica do Cruzado** - São Paulo: Biental, 1987

\_\_\_\_\_ - *A Política Social no Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica* - in: **Texto para discussão nº 192 IE/UNICAMP** - Campinas-SP: junho/2011 (Disponível em: [http://seer.bce.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/5621/4669](http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/5621/4669) )

\_\_\_\_\_ - *As Lições do Desenvolvimento Social Recente no Brasil* – Le Monde Diplomatique (Brasil) – v.5, pp 12-13 – São Paulo-SP: Instituto Polis, dezembro de 2011.

\_\_\_\_\_ - **Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade** – Tese de Doutorado – IE/UNICAMP – Campinas-SP: 2005 (Disponível em [http://nrserver34.net/~unbonlin/neppos/publicacoes/Politica%20Social%20no%20Brasil%20\(1964-2002\).pdf](http://nrserver34.net/~unbonlin/neppos/publicacoes/Politica%20Social%20no%20Brasil%20(1964-2002).pdf) )

\_\_\_\_\_ - **Ameaça à Segurança Social** – artigo da Plataforma de Política Social –

Instituto de Economia – Unicamp – Campinas-SP: set/2012 (Disponível em <http://www.politicasocial.net.br/index.php/opiniaio/109-opiniaio-edu-le-monde.html> )

FONSECA, P.C.D.; Cunha, A.M.; Bichara, J.S. - *O Brasil na Era Lula: Retorno ao Desenvolvimentismo?* - in **Texto para Discussão nº 4 (Rede Desenvolvimentista)** - maio/2012 (Disponível em [http://www.reded.net.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=183&view=viewdownload&catid=14&cid=179&lang=pt#.T-f2rLW0z\\_M](http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=183&view=viewdownload&catid=14&cid=179&lang=pt#.T-f2rLW0z_M) )

FRANÇA, A. S. – **Os trabalhadores subsidiam a indústria** – artigo da Plataforma de Política Social – Instituto de Economia – Unicamp – Campinas-SP: nov/2012 (Disponível em: <http://www.politicasocial.net.br/index.php/opiniaio/105-opiniaio-alvaro-solon.html> )

FURTADO, C. – **Pequena Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Interdisciplinar** – Companhia Editora Nacional – São Paulo-SP: 1981.

\_\_\_\_\_ – **Prefácio a Nova Economia Política** – Editora Paz e Terra – Rio de Janeiro-RJ: 1976.

\_\_\_\_\_ – **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico** – São Paulo-SP: Editora Abril Cultural, 1983.

\_\_\_\_\_ – **O Mito do Desenvolvimento Econômico** – Rio de Janeiro-RJ: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_ – **Arquivos Celso Furtado nº 3: o Nordeste e a Saga da SUDENE 1958-1964** – Rio de Janeiro-RJ: Contraponto Editora, 2009.

HADLER, J.P.T.C. – **Dependência e Subdesenvolvimento: A Transnacionalização do Capital e a Crise do Desenvolvimento Nacional em Celso Furtado** – Tese de Mestrado – Instituto de Economia-UNICAMP – Campinas-SP: 2009 (Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000469406&fd=y> )

IPEA - **Perspectiva do Desenvolvimento Brasileiro** - Livro 10 dos estudo "Eixos estratégicos do desenvolvimento brasileiro" - Brasília-DF: 2010 (Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/livro10\\_perspectivasdodesenvolvimento.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/livro10_perspectivasdodesenvolvimento.pdf) )

IPEA (b) - *Macroeconomia para o Desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego* – **Livro 4, série “Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro”** – Brasília: 2010. (Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro\\_macroekonomiadesenvol.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_macroekonomiadesenvol.pdf) )

\_\_\_\_\_ – **Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior nº 14** – Edição especial: Heterogeneidade Estrutural – Brasília-DF: junho/2011 (Disponível em [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/radar/110727\\_radar14.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/radar/110727_radar14.pdf) )

KHAIR, A. – **Tirar o Pé do Freio** – artigo da Plataforma de Política Social – Instituto de Economia – Unicamp – Campinas-SP: nov/2012 (Disponível em <http://www.politicasocial.net.br/index.php/opiniaio/104-opiniaio-le-monde-amir.html> )

KERSTENETZKY, C.L. - **É A “NOVA CLASSE MÉDIA” CLASSE MÉDIA?** – artigo da Plataforma de Políticas Sociais – Insitituto de Economia – Unicamp - Campinas-SP: 2012 (Disponível em <http://www.politicassocial.net.br/index.php/textos-para-discussao/161-td4-celia.html> )

MATTEI, L. - *Gênese e Agenda do "Novo Desenvolvimentismo Brasileiro* - in **IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira (AKB)** - Rio de Janeiro-RJ: agosto/2011 (Disponível em <http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2011/10.pdf> )

MONTEIRO, D. A. A.; FERREIRA, M. A. M.; SILVEIRA, S. F. R.; TEIXEIRA, K. M. D. – **Gastos Sociais e Transferência de Renda no Brasil: Reflexões sobre o programa Bolsa Família** – Viçosa-MG: UFV, 2008. (Disponível em: [www.emapegs.ufv.br/docs/Artigo44.pdf](http://www.emapegs.ufv.br/docs/Artigo44.pdf) ).

OLIVA, A.M. - **As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: Análise do Governo Lula (2003 - 2010)** - parte II (*Reconstrução das Bases Macroeconômicas e Criação das Condições para o Novo Desenvolvimentismo no Brasil*) e parte III (*Centralidade das Políticas Sociais e Novo Desenvolvimentismo no Brasil*) - Tese de Doutorado - Instituto de Economia/UNICAMP - Campinas-SP – 2010 (Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000794314> )

OLIVEIRA, F. A. – **Brasil: Um novo Modelo de Desenvolvimento?** – artigo da Plataforma de Política Social – Instituto de Economia – Unicamp – Campinas-SP: nov/2012. (Disponível em [:http://www.politicassocial.net.br/index.php/caderno/caderno-tematico1/142-caderno-1-fabricio.html](http://www.politicassocial.net.br/index.php/caderno/caderno-tematico1/142-caderno-1-fabricio.html) )

PINTO, A. – *Natureza e Implicações da Heterogeneidade Estrutural* – in **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL, Volume 2, cap. 15** - org: Bielschowsky, R. – Editora Record – Brasília-DF: 2000.

POCHMANN, M. – **Nova Classe Média? O trabalho na base da Pirâmide Social Brasileira** – Boitempo Editorial – São Paulo-SP: 2012.

PRADO JR., C. – **História e Desenvolvimento:** a contribuição da historiografia para a teoria e pratica do desenvolvimento brasileiro – São Paulo-SP: Editora Brasiliense, 1989.

QUADRO, W. – **Evolução da Estrutura Social Brasileira: Notas metodológicas** - Texto para discussão nº 147 – Campinas-SP: Insituto de Economia/UNICAMP, nov/2008. (Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/index.php/textos> )

QUADROS, W. – **Melhorias sociais no período 2004 a 2008** – Texto para discussão nº 176 – Campinas-SP: Insituto de Economia/UNICAMP, maio/2010. (Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/index.php/textos> )

QUADROS, W. – **Em 2009 a heterodoxia afastou a crise social** - Texto para discussão nº 189 – Campinas-SP: Insituto de Economia/UNICAMP, março/2011. (Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/index.php/textos> )

SAMPAIO JR., P. S. A. – *Entre a Nação e a Barbárie: Uma leitura das contribuições de Caio Prado Jr., Florestan Fernandes e Celso Furtado à Crítica do Capitalismo Dependente* –

**Capítulo 5: “Celso Furtado: Progresso Técnico e Desenvolvimento Nacional”** -Tese de doutorado – Campinas-SP: Insitituto de Economia-Unicamp, 1997 (Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000122819>)

SAMPAIO, JR. P.S.A. – **Desenvolvimentismo e Neodesenvolvimentismo: Tragédia e Farsa** – Campinas-SP: Instituto de Economia/Unicamp, 2012 (Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000400004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000400004&lng=pt&nrm=iso) )

SAMPAIO JR., P.S.A. – **Fatos e Mitos dos Governos Progressistas no Brasil** – Correio da Cidadania: outubro/2012. (Disponível em: [http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7758:manc-hete241012&catid=72:imagens-rolantes](http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7758:manc-hete241012&catid=72:imagens-rolantes) )

SICSU, J.; PAULA, L.F.; MICHEL, R. - **Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social** - Rio de Janeiro: Manole, 2005

SILVA, A. L. G. – **Concorrência sob Condições Oligopolísticas: Contribuição das Análises Centradas no Grau de Atomização/Concentração de Mercados** – Campinas-SP: Instituto de Economia/Unicamp, 2004.

TESOURO NACIONAL – *Análise Comparativa do Gasto Social Brasileiro por Índices de Retornos Tributários* – **XI Prêmio do Tesouro Nacional, Tema 4: Qualidade do Gasto Público, subtema 4.1: Priorização do Gasto Público Corrente** – 2006.

WASELFISZ, J. J. – **Mapa da Violência 2012: Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil** – 1ª edição - São Paulo-SP: Instituto Sangari: 2011. (Disponível em : [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012\\_web.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_web.pdf) )