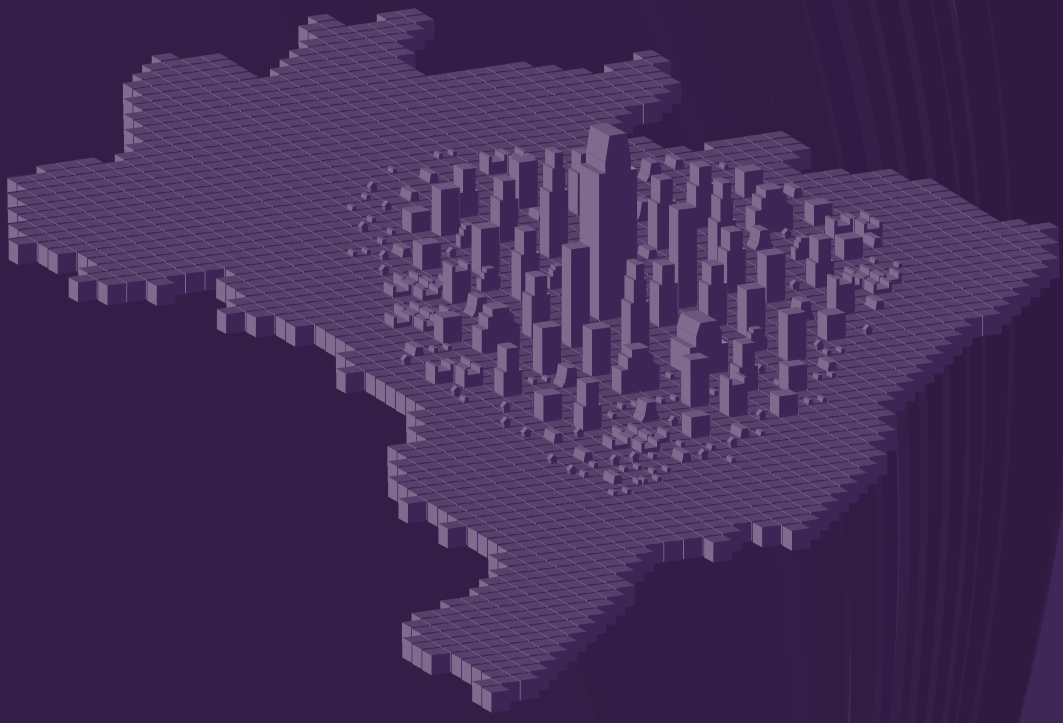
Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Livro 10



Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Livro 10

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Livro 10

Brasília, 2010

ipea

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2010

Projeto
Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Série
Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro

Livro 10
Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Perspectivas do desenvolvimento brasileiro / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília : Ipea, 2010.
145 p. : gráfs., mapas, tabs. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, Livro 10)

Inclui bibliografia.
Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.
ISBN 978-85-7811-072-7

1. Desenvolvimento Econômico. 2. Brasil. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Série.

CDD 338.918

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **7**

INTRODUÇÃO **11**

CAPÍTULO 1
TRAJETÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL 15

CAPÍTULO 2
TRANSIÇÃO RECENTE: DA SEMIESTAGNAÇÃO AO CRESCIMENTO 31

CAPÍTULO 3
AS BASES DO NOVO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO – A REORGANIZAÇÃO DO ESTADO 39

CAPÍTULO 4
EMERGÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL 57

CAPÍTULO 5
SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL CONVERGENTE 73

CAPÍTULO 6
RECONFIGURAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS 81

CAPÍTULO 7
REBATIMENTOS REGIONAIS DA RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO 95

CAPÍTULO 8
DESENVOLVIMENTO E INSERÇÃO DO BRASIL NO MUNDO 111

CONSIDERAÇÕES FINAIS 129

REFERÊNCIAS 136

APRESENTAÇÃO

É com imensa satisfação e com sentimento de missão cumprida que o Ipea entrega ao governo e à sociedade brasileira este conjunto – amplo, mas obviamente não exaustivo – de estudos sobre o que tem sido chamado, na instituição, de *Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro*. Nascido de um grande projeto denominado *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, este objetivava aglutinar e organizar um conjunto amplo de ações e iniciativas em quatro grandes dimensões: *i*) estudos e pesquisas aplicadas; *ii*) assessoramento governamental, acompanhamento e avaliação de políticas públicas; *iii*) treinamento e capacitação; e *iv*) oficinas, seminários e debates. O projeto se cumpre agora plenamente com a publicação desta série de dez livros – apresentados em 15 volumes independentes –, listados a seguir:

- Livro 1 – Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro: contribuições do Conselho de Orientação do Ipea – publicado em 2009
- Livro 2 – Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas – publicado em 2009
- Livro 3 – Inserção Internacional Brasileira Soberana
  - Volume 1 – Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa
  - Volume 2 – Inserção Internacional Brasileira: temas de economia internacional
- Livro 4 – Macroeconomia para o Desenvolvimento
  - Volume único – Macroeconomia para o Desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego
- Livro 5 – Estrutura Produtiva e Tecnológica Avançada e Regionalmente Integrada
  - Volume 1 – Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro
  - Volume 2 – Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais

- Livro 6 – Infraestrutura Econômica, Social e Urbana
  - Volume 1 – Infraestrutura Econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025
  - Volume 2 – Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas
- Livro 7 – Sustentabilidade Ambiental
  - Volume único – Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano
- Livro 8 – Proteção Social, Garantia de Direitos e Geração de Oportunidades
  - Volume único – Perspectivas da Política Social no Brasil
- Livro 9 – Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia
  - Volume 1 – Estado, Instituições e Democracia: república
  - Volume 2 – Estado, Instituições e Democracia: democracia
  - Volume 3 – Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento
- Livro 10 – Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Organizar e realizar tamanho esforço de reflexão e de produção editorial apenas foi possível, em tão curto espaço de tempo – aproximadamente dois anos de intenso trabalho contínuo –, por meio da competência e da dedicação institucional dos servidores do Ipea (seus pesquisadores e todo seu corpo funcional administrativo), em uma empreitada que envolveu todas as áreas da Casa, sem exceção, em diversos estágios de todo o processo que sempre vem na base de um trabalho deste porte.

É, portanto, a estes dedicados servidores que a Diretoria Colegiada do Ipea primeiramente se dirige em reconhecimento e gratidão pela demonstração de espírito público e interesse incomum na tarefa sabidamente complexa que lhes foi confiada, por meio da qual o Ipea vem cumprindo sua missão institucional de produzir, articular e disseminar conhecimento para o aperfeiçoamento das políticas públicas nacionais e para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Em segundo lugar, a instituição torna público, também, seu agradecimento a todos os professores, consultores, bolsistas e estagiários contratados para o projeto, bem como a todos os demais colaboradores externos voluntários e/ou servidores de outros órgãos e outras instâncias de governo, convidados a compor cada um dos documentos, os quais, por meio do arsenal de viagens, reuniões, seminários, debates, textos de apoio e idas e vindas da revisão editorial, enfim puderam chegar a bom termo com todos os documentos agora publicados.

Estiveram envolvidas na produção direta de capítulos para os livros que tratam explicitamente dos sete eixos do desenvolvimento mais de duas centenas de pessoas. Para este esforço, contribuíram ao menos 230 pessoas, mais de uma centena de pesquisadores do próprio Ipea e outras tantas pertencentes a mais de 50 instituições diferentes, entre universidades, centros de pesquisa, órgãos de governo, agências internacionais etc.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) – sólida parceira do Ipea em inúmeros projetos – foi aliada da primeira à última hora nesta tarefa, e ao convênio que com esta mantemos devemos especial gratidão, certos de que os temas do planejamento e das políticas para o desenvolvimento – temas estes tão caros a nossas tradições institucionais – estão de volta ao centro do debate nacional e dos circuitos de decisão política governamental.

Temos muito ainda que avançar rumo ao desenvolvimento que se quer para o Brasil neste século XXI, mas estamos convictos e confiantes de que o material que já temos em mãos e as ideias que já temos em mente se constituem em ponto de partida fundamental para a construção deste futuro.

Boa leitura e reflexão a todos!

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

Diretoria Colegiada
Fernando Ferreira
João Sicsú
Jorge Abrahão
José Celso Cardoso Jr.
Liana Carleial
Márcio Wohlers
Mário Theodoro

A VIAGEM DO DESENVOLVIMENTO

Uma das questões básicas a se definir quando se empreende uma viagem, além de sabermos exatamente o ponto em que estamos e onde queremos chegar, é termos em mente a opção do caminho a ser percorrido.

O Brasil tem uma opção de viagem rumo ao futuro. Trata-se de prosseguir ou não na rota do desenvolvimento, rumo a uma situação de prosperidade, em que as desigualdades sociais sejam reduzidas, eliminando-se a miséria. É uma alternativa.

Entre 1990 e 2002, esta não foi a escolha feita pelas autoridades. O rumo traçado foi o de estabilizar a economia a qualquer custo, mesmo que o custo fosse fazer o país deixar de crescer.

Desde 2006, nossa opção tem sido outra: a de nos desenvolvermos a partir da expansão do nosso mercado interno. Isso implica aumentar a demanda agregada, ou seja, o conjunto de demandas por produtos e serviços que o mercado tem capacidade de absorver. O agente capaz de cumprir tal agenda é o Estado.

E onde queremos chegar?

Se formos nos pautar pelo senso comum, podemos dizer que almejamos ser um país desenvolvido, próspero, com a riqueza nacional equanimemente distribuída, com um nível de salários capaz de suprir as necessidades básicas da maioria, com educação e saúde acessíveis a todos os estratos sociais, com uma universidade colocada a serviço do bem público e etc. O senso comum é, por definição, conservador. Busca exibir o melhor dos mundos com um mínimo de conflito. Aparenta sabedoria e espírito elevado e elide a disputa política (isto é, não indica os caminhos e opções a serem tomadas para se alcançar o objetivo). Tem um pé na utopia.

As utopias são confortáveis por apresentarem uma miragem de boa vida sem que se exiba um manual ou um mapa de como se chegar até lá.

Vamos manter, só por exercício intelectual, aquele objetivo do senso comum como meta a ser alcançada pelo país. Em sã consciência, ninguém é contra a prosperidade geral.

Os problemas começam quando tentamos determinar onde estamos.

A última década foi extremamente rica na sociedade brasileira. O modelo econômico implantado a partir das determinações do Consenso de Washington (1989) parecia intocável e era apresentado como a única diretriz possível para conduzir o país. O padrão de acumulação então colocado tinha como sustentação principal a financeirização da economia. O financiamento do balanço de pagamentos seria feito com poupança externa e o país decidira abrir mão de planejar investimentos em infraestrutura através da privatização de empresas de eletricidade, comunicações e de minérios. Além disso, a quase totalidade dos bancos estaduais seria vendida ao capital privado.

A partir da quebra do real, em 1999, três itens passaram a comandar a economia: câmbio flutuante, juros altos e metas de inflação, tendo como característica essencial a livre circulação de capitais. Para garantir o fluxo de capital para o país, foram estabelecidos elevados superávits primários. Falar em política industrial, planejamento e estratégias de desenvolvimento nesses anos passou a ser quase um sacrilégio.

Tais parâmetros resultaram em três quebras sucessivas da economia nacional, crises cambiais e taxas médias de crescimento do PIB de 2,3% ao ano, entre 1995 e 2002. Só para efeito comparativo, temos taxas de crescimento ao redor de 4,5% ao ano, desde 2005.

Embora o arcabouço geral do modelo continue em vigor, a partir de 2006, novos elementos entraram na conformação da política econômica.

O principal elemento a entrar na equação foi uma mudança no papel do Estado. Ele começa a planejar e a investir em algumas áreas específicas, através da alocação de recursos e na definição de qual seria o caminho para o crescimento.

Essas mudanças tiveram a função decisiva de elevar a demanda agregada (isto é, a demanda de todos os agentes econômicos, públicos e privados), através de investimentos em infraestrutura (especialmente via PAC) e no aumento de gastos sociais (consolidação do Bolsa-Família e aumento da abrangência da seguridade social), além do maior acesso ao crédito e de uma política de elevação real do salário mínimo. A tais fatores, somam-se uma expressiva expansão do crédito à atividade produtiva (via BNDES) e às pessoas físicas. Com isso, o Brasil pode conhecer uma expansão do mercado interno, através da redução das desigualdades, e da incorporação de quase 45 milhões de brasileiros às camadas médias da sociedade. Outras medidas importantes também foram tomadas, como a desoneração fiscal, estímulos à inovação tecnológica e avanços na área educacional. Nosso mercado interno, que já era expressivo, tornou-se maior que o de qualquer país europeu.

Com isso tudo, o Brasil logrou fazer uma eficiente política anticíclica para evitar os efeitos mais graves da crise de 2008-2009. Existe a possibilidade de o país apresentar nos próximos anos um novo padrão de desenvolvimento, centrado na intervenção estatal e no setor produtivo da economia, ao invés de estar atrelado à especulação e às idéias vindas dos grandes centros da alta finança mundial.

Para acertarmos nossos mapas e bússolas nessa viagem, vamos inicialmente ver como chegamos até aqui. Este é o tema do próximo capítulo. Nas páginas seguintes, traçaremos, na visão do Ipea, um quadro geral da economia brasileira.

Aperte os cintos. Cheque os mapas.

Vamos decolar.

CAPÍTULO 1

TRAJETÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

1 INDÚSTRIA INFANTE E REPÚBLICA OLIGÁRQUICA

Nas primeiras décadas do século XX, o Brasil era um país de reduzida importância no cenário internacional. Suas relações com o mundo se concretizavam como exportador de produtos primários e importador de bens industrializados. As oligarquias beneficiárias de tal modelo, baseado na grande propriedade da terra, eram partidárias da ideologia liberal, que advogava as chamadas *vantagens comparativas* do país, para seguirem adiante com a economia cafeeira.

A fase inicial da industrialização brasileira, na última década do século XIX, representou o início da superação da economia primário exportadora, marca distintiva do país até ali. O novo padrão de acumulação ainda demoraria pelo menos quatro décadas para se firmar, mas suas bases estavam lançadas ao se quebrar a relação social fundamental do Império, a escravidão. Sem pagar salário ao trabalhador, a escravidão não gerava um mercado interno significativo. Era um entrave ao desenvolvimento.

As raízes mais profundas da proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, estão na dessintonia entre as necessidades do setor mais dinâmico da economia nacional, o café, com "o emperramento da máquina centralizadora do Império, que lhe trava a marcha dos interesses e o acesso ao poder político"[1]. Ou seja, a estrutura rígida, vertical e centralizada do Estado imperial – montada especialmente para garantir a unidade territorial – não servia mais em um quadro de fragmentação das oligarquias regionais, fruto do próprio desenvolvimento econômico. Se nas décadas anteriores, um ou dois clãs familiares hegemonizavam e expressavam, quase sem contestações, as forças de cada província, agora havia uma disputa interoligárquica que deveria se expressar por meio de um arranjo institucional um pouco mais flexível e complexo.

A crescente sofistificação dos negócios do setor cafeeiro criara uma teia de vínculos entre o setor produtivo rural, os agentes de comércio, o sistema de transportes, as casas financiadoras de crédito, o processo de estocagem, a seleção de grãos e o ensacamento, e o sistema portuário. As cidades maiores deixam

1. Queiroz, Suely Robles Reis de, Os radicais da República, São Paulo, Editora Brasiliense, 1986, p. 11.

paulatinamente de ser meras organizadoras da vida rural, para tornarem-se o centro efetivo dos negócios, que necessitavam urgentemente de capitais externos para se expandir. Uma indústria de bens de consumo leves começava a se instalar no sudeste, especialmente em São Paulo, na esteira dos negócios do café. A República se tornou a expressão política de um novo padrão de acumulação em gestação.

As oligarquias do café criaram um mecanismo estatal para proteger o setor das turbulências do mercado mundial. Tratava-se da política de valorização, estabelecida no Convênio de Taubaté, em 1906. Através dele, eram realizadas intervenções do Estado no mercado cafeeiro, comprando e estocando o produto, com o objetivo de regular a oferta, fazendo frente às seguidas oscilações de preços no mercado mundial, problema que se acentuara no primeiro pós-Guerra. O fenômeno acabava por prejudicar as exportações. Os financiamentos dessas compras eram feitos com empréstimos externos. A prática, conhecida como socialização de prejuízos, mostrou-se recorrente durante a República Velha (1889-1930).

Ao garantir o dinamismo do principal pólo da economia, o Estado assegurava níveis elevados de demanda agregada também no meio urbano. O resultado foi que, com controle do excesso de oferta, o preço do café tendia a elevar-se, aumentando a rentabilidade do setor. Em uma economia primário-exportadora, a melhor aplicação possível para este excedente seria reinvesti-lo na própria produção cafeeira, que voltaria a se expandir. Seriam assim necessárias sucessivas compras por parte do poder público, empurrando sempre vários desequilíbrios entre oferta e demanda para o futuro.

A partir da crise de 1929, houve uma abrupta fuga de capitais, o mil-réis, a moeda nacional, se desvalorizou instantaneamente e o mecanismo da regulação de oferta entrou em colapso. As exportações passaram a absorver apenas dois terços da produção. A compra de estoques, inicialmente com endividamento externo e depois com emissão de moeda, acentuava desequilíbrios recorrentes nas contas externas. Ao mesmo tempo, a alta lucratividade do setor cafeeiro, possibilitada pela regulação estatal, se constituía em irrefreável pressão inflacionária, facilitando a importação de produtos industriais[2].

A completa afirmação do novo padrão de acumulação se daria apenas em 1930, quando um novo pacto de classes inauguraria o Brasil moderno.

2 CRISE, REVOLUÇÃO E SOCIEDADE

O mundo do início da década de 1930 enfrentava os sobressaltos da Grande Depressão, cujo marco definidor foi a quebra da bolsa de Nova York, em 29 de outubro do ano anterior. Nenhum país capitalista passou incólume pela crise.

2. Furtado, Celso. Formação econômica do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964, p. 207 a 216.

Vivendo uma expansão constante desde a segunda metade do século anterior, sem enfrentar nenhum conflito significativo em seu território desde a Guerra de Secessão (1861-1865), os Estados Unidos despontaram, após a Guerra de 1914-1918, como a maior potência mundial e a força dominante entre os mercados latino-americanos. Nunca uma sociedade exibira tamanha opulência e pujança econômica. Mas a roda girou em falso através de uma brutal crise de superprodução. O livre-mercado mostrou seus limites.

A quebra fez com que bilhões de dólares evaporassem da noite para o dia, centenas de empresas fossem à bancarrota e as demissões de trabalhadores atingissem números nunca imaginados. Um em cada quatro trabalhadores dos EUA estava sem trabalho em 1931.

Até 1930, as indústrias brasileiras estavam centradas em poucos setores, como siderurgia e tecelagem, e fabricavam, em sua maior parte, bens de consumo leves, para uso pessoal. A produção, localizada especialmente nas capitais do sudeste, ensejara a conformação de uma diminuta classe operária, composta, em sua maioria, por imigrantes. As características da economia cafeeira permitiram a ampliação do mercado interno e a utilização do excedente para uma mudança de padrão de acumulação, através do investimento na atividade industrial.

A crise de 1929 contraiu brutalmente a oferta de produtos industrializados pelos países centrais, agravando uma situação já experimentada durante a I Guerra Mundial. E contraiu também a demanda internacional por produtos primários, fazendo com que a turbulência econômica se espalhasse não apenas pelo Brasil, mas por toda a região.

Nesse quadro é que se surge, em meio a intensas disputas políticas e sociais, o modelo de substituição de importações.

De acordo com Celso Furtado, a política de valorização do café, por seu efeito multiplicador na economia, teve características anticíclicas no início dos anos 1930, que impediram o aprofundamento da crise no país. Os fortes subsídios estatais na compra da produção, mesmo com a redução da demanda externa, foram decisivos para que, em 1933, a economia começasse a se recuperar[3]. A forte desvalorização do mil-réis, desestimulava as importações. Ao mesmo tempo, a recuperação do setor cafeeiro, subsidiado pelo Estado, conferiu maior dinamismo ao mercado interno, nesse momento mais atraente para investimentos que a economia de exportação, então estagnada.

Foi o mercado interno o motor da recuperação econômica brasileira, um processo, segundo Furtado, inédito. A produção industrial e mesmo a agrícola voltou-se, em sua maior parte, para o consumo local, no início dos anos 1930.

3. Furtado, Celso. Formação econômica do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964., p. 220 a 226.

O polo dinâmico da economia deslocava-se do setor exportador para a demanda doméstica, que gerava maiores lucros e atraía mais investimentos. Assim, mesmo com as importações de insumos e maquinário dificultadas pela depreciação da moeda nacional, a indústria pode se desenvolver minimamente. O Brasil passou a importar máquinas e equipamentos obsoletos nos países centrais, mais baratos, o que compensava a defasagem cambial. A produção industrial cresceu cerca de 50% entre 1929 e 1937 [4]. Assim, a taxa de câmbio depreciada passou a ter enorme importância no desenvolvimento da economia brasileira.

Os casos brasileiro, argentino e mexicano, na primeira metade do século XX são ilustrativos. Os três países souberam aproveitar-se de uma conjuntura internacional pós-crise de 1929 e de duas guerras mundiais (1914-18 e 1939-1945), para incrementarem processos de industrialização iniciados nas primeiras décadas do século. Nos três exemplos, a centralidade da ação estatal no jogo econômico tornou-se decisiva no desenvolvimento nacional. Aplicando políticas de substituição de importações, os três, em ritmos próprios e, obedecendo a condicionantes internos, lograram, em poucas décadas, tornarem-se sociedades industriais e urbanas.

Acabava em toda a América Latina, por volta de 1930, o ciclo das repúblicas oligárquicas, que ainda tinha agroexportação como eixo dinâmico. O desenvolvimento da indústria redefiniria o papel do Estado e as relações entre as classes sociais e dava novas características à própria formação da nação.

Entre 1890 e 1930 instalou-se aqui uma indústria de bens de consumo não-duráveis. Na etapa seguinte, a partir de 1930, começaria a se formar uma industrialização de bens de consumo duráveis, que amadureceria duas décadas depois.

A inserção do Brasil no mercado mundial agora tinha um novo fator a ser levado em conta: a dimensão do mercado doméstico. Em todo o continente, tais características e o novo papel geopolítico dos países da periferia seriam elementos centrais na conformação dos novos Estados nacionais.

A industrialização brasileira a partir dos anos 1930 deu-se com forte intervenção do Estado no papel de planejador, orientador, financiador, regulador das atividades econômicas, produtor direto e agente da manutenção da ordem social.

Havia, além disso, dois agentes menores: o capital estrangeiro e o capital privado nacional. O capital estrangeiro entrou de forma crescente à medida que o Estado brasileiro lhe oferecia condições cada vez mais vantajosas e de retorno. Isso se daria com pesados investimentos em infraestrutura, através da construção de estradas, portos, geração de energia elétrica, bem como na indústria de base (mineração, petróleo, siderurgia, metalurgia, energia elétrica) e nos serviços de comunicação.

4. Idem, p. 231.

Os mercados externos, especialmente os europeus, se retraíram durante e após a II Guerra Mundial (1939-1945). Ao mesmo tempo em que a demanda por produtos primários dos países da periferia se contraiu, a oferta de produtos manufaturados para importação também se reduziu. Isso abriu espaço para a consolidação do processo de substituição de importações e para uma segunda onda de industrialização.

O desenvolvimento econômico mudaria também a face social do país, com o surgimento de uma numerosa classe operária urbana. Esse novo operariado provinha do meio rural, especialmente do nordeste brasileiro e logo entraria com força na cena política.

Os dados dessas migrações internas são espantosos. A parcela de população urbana passou de 31,2% em 1940 para 49% em 1960, alcançando 67,6% em 1980[5]. Em 2010, possivelmente este contingente chegue a 85% de todos os brasileiros.

A partir de 1948, o desenvolvimentismo no continente passou a contar com a importante e decisiva contribuição da Cepal, a Comissão Econômica para a América Latina, órgão criado pela ONU, com sede em Santiago, Chile. Seus principais formuladores foram os economistas Celso Furtado (1920-2004), do Brasil, e Raul Prebisch (1901-1986), da Argentina. Largamente influenciada pelas idéias de John Maynard Keynes, suas diretrizes advogavam uma redefinição do papel do Estado e à perspectiva de uma nova inserção internacional da América Latina. A solução proposta para os impasses continentais era a industrialização, através de um processo de substituição de importações. O paradigma ficaria conhecido como o *nacional-desenvolvimentismo*[6].

As principais ideias formuladas no âmbito da Cepal diziam respeito à percepção das relações centro-periferia, no sistema capitalista, e a um detalhamento maior sobre a deterioração dos termos de trocas entre produtos agrícolas e industriais no comércio internacional. Por conta do crescente valor agregado aos manufaturados, haveria uma assimetria estrutural no comércio entre os países, que relegariam à periferia a uma eterna posição secundária na economia internacional. Os preços dos manufaturados seriam estruturalmente crescentes em relação aos bens primários. Tais barreiras somente seriam superadas com forte intervenção estatal.

As formulações de Prebisch e Furtado não prescindiam da participação do capital estrangeiro. Ao contrário, este seria fundamental para complementar o investimento público. Para eles, o subdesenvolvimento não era uma etapa do desenvolvimento, mas um estágio do capitalismo maduro, construído na divisão internacional do trabalho e só seria superado com o planejamento.

---

5. http://www.sfiec.org.br/palestras/economia_e_financas/ipece/ibge.pdf.

6. Martins, Carlos Eduardo. O pensamento latino-americano e o sistema mundial, p. 4 (http://www.marxismo.com.br/modules.php?op=modload&name=UpDownload&file=index&req=getit&lid=12).

Apesar de o período nacional-desenvolvimentista conhecer várias nuances, obteve-se, através dessas orientações, uma modernização acelerada das forças produtivas. No entanto, as estruturas arcaicas de concentração de terra, de renda e de propriedade praticamente não foram tocadas pelo modelo.

O nacional-desenvolvimentismo, apesar do nome, não se constituía numa forma autóctone de acumulação ou em alguma variante de um capitalismo autárquico. Era também parte de um movimento expansivo mais amplo da economia mundial, de exportação de capitais por parte dos países centrais.

O Brasil dos anos 1950 ainda padecia de uma industrialização restringida[7], pela impossibilidade de constituir internamente o departamento produtor de bens de capital. A não instalação desse departamento acarretaria, ao longo de toda a década, graves déficits no balanço de pagamentos, por conta da necessidade de importações de máquinas e equipamentos. Essa crise tomará vulto e se agravaria no início dos anos 1960, criando contradições insanáveis no modelo.

A crise do nacional-desenvolvimentismo estava no centro das condicionantes econômicas que desembocariam em um novo rearranjo do pacto de dominação de classes até então existente. Para superá-la, os setores mais ligados ao capital externo romperam com a institucionalidade e desferiram o golpe de 1964.

Ao manter intocadas as relações de propriedade no campo, não foi possível qualquer política ativa de distribuição de renda. O desenvolvimentismo brasileiro, antes e depois do golpe, acabou apresentando um movimento contraditório. Desenvolveu forças produtivas, modernizou a estrutura de classes e urbanizou o país, mas seguiu sendo excludente e assimétrico, independentemente das ideias políticas e dos desejos de seus defensores.

3 O DESENVOLVIMENTISMO CONSERVADOR

As raízes do golpe de 1964 estavam principalmente em impedir que as classes sociais que emergiram na cena política a partir de 1930 – especialmente o operariado, os trabalhadores rurais e setores das camadas médias - exigissem democratização da propriedade, da renda e do poder político. No terreno econômico, tratava-se de fortalecer o lado internacionalizante, conservador e antidemocrático do desenvolvimentismo. Para seguir atraindo o capital externo, o país teria de domesticar as reivindicações trabalhistas e criar um ambiente politicamente estável.

7. O conceito de industrialização restringida é devido a João Manuel Cardoso de Mello, que o utiliza para explicar que a industrialização se inicia sem que se constituam, simultaneamente, forças produtivas especificamente capitalistas, caracterizadas pela existência do setor produtor de bens de produção – máquinas que produzem máquinas – o que só irá ocorrer a partir dos anos 1940 no Brasil (João Manuel Cardoso de Mello. O Capitalismo Tardio. Campinas: Unicamp/IE, 1998. 10ª edição, p. 37).

Embora o papel do Estado tenha se ampliado ao longo das duas décadas seguintes, com a criação de mais de duzentas empresas estatais, sua atuação vinha no sentido de concentrar renda e favorecer o grande capital.

Para lançar o país em uma nova etapa do padrão de acumulação inaugurado no primeiro governo Vargas (1930-1945), era preciso resolver de imediato o problema estrutural do déficit do balanço de pagamentos, herdado da década anterior. Isso poderia ser solucionado em duas etapas.

A primeira consistia em restringir fortemente a demanda interna, que derrubaria as importações. A meta foi alcançada através de uma recessão produzida pela área econômica do primeiro governo militar, entre 1965 e 1966.

A segunda fase, mais longa e difícil, seria internalizar a produção de bens de capital. Um gigantesco esforço de investimento e planejamento foi realizado, a partir de 1968, contando especialmente com poupança externa. Aproveitando-se de juros baixos no mercado internacional, a ditadura realizou uma mudança radical no parque industrial ao longo de toda a década seguinte. A etapa de maior sucesso foi concretizada pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), realizado entre 1974 e 1979.

Apesar de o longo ciclo da industrialização brasileira ter sido acompanhado por ampla intervenção estatal, a dinâmica e a lógica desse desenvolvimento foram pautadas não apenas pelo Estado, mas pela também estratégia de crescimento, padrão de produção e acumulação de capital e decisões de investimento das grandes empresas internacionais, particularmente a automobilística e a eletroeletrônica. Foi, contudo, o Estado que gerou condições favoráveis de financiamento, crédito farto, proteção tarifária e cambial e redução de salários. Foi o poder público que se valeu amplamente da expansão monetária e dos déficits fiscais e gerou um patamar mínimo de demanda.

O PIB cresceu, em média, a uma taxa de 6,5% ao ano entre 1930 e 1980[8]. O Brasil foi o país do mundo que melhor realizou – em seu tempo – a passagem de uma economia agrária para uma economia industrial moderna.

As políticas econômicas dos distintos governos da ditadura – à falta de poupança interna suficiente - combinavam objetivos e técnicas desenvolvimentistas com políticas monetárias rígidas. Aliada à defesa do livre mercado havia a ampliação da presença do Estado na economia, com a criação de novas empresas estatais; pregavam a ortodoxia fiscal, mas permitiam a expansão do gasto público e da base monetária.

8. Bielschowsky e Mussi (2002). El pensamiento desarrollista en Brasil: 1930 – 1964 y anotaciones sobre 1964 – 2005. Brasil y Chile. Una mirada hacia América Latina.

No meio da implantação do modelo, o país foi surpreendido por duas altas do petróleo – que elevaram os preços em vinte vezes entre 1973 e 1979 – e na alta unilateral dos juros nos Estados Unidos, em 1979. A partir daí, o financiamento dos passivos externos passou a exigir cada vez mais a contração do orçamento e dos investimentos internos.

Inviabilizava-se a segunda etapa do desenvolvimentismo brasileiro. O pacto de classes saído do golpe iria a pique na primeira metade dos anos 1980 e o padrão de acumulação assentado, em proporções variáveis, em investimento público, capital externo e capital privado nacional (sempre minoritário na equação) entraria em sua crise terminal.

A expressão política dessa falência foi o fim da ditadura e uma inédita disputa de projetos econômicos ao longo dos anos 1980. Digladiavam-se os desenvolvimentistas – abrigados especialmente no PMDB e em entidades como a FIESP – e os liberais, cujos interesses eram defendidos especialmente por uma parcela minoritária do PMDB (que viria a formar o PSDB) e pelo capital financeiro.

4 CRISE E DISPUTA

A passagem para os anos 1980 marcou o fim de uma época para o capitalismo mundial. Nas economias avançadas, os *anos gloriosos* do crescimento econômico, nas palavras do historiador inglês Eric Hobsbawm, possibilitados por políticas intervencionistas entrariam em declínio. Um novo ciclo se iniciava.

Vale, no entanto, recordar a sequência de eventos que se sucederam desde o início dos anos 1970, com a crise monetária internacional, a ruptura do padrão monetário internacional estabelecido em *Bretton Woods* e os choques do petróleo, a revelar que os mecanismos que haviam presidido o longo ciclo de expansão do pós-guerra esgotavam-se, e, com eles, debilitava-se a hegemonia norteamericana.

Para fazer frente a isso, o governo dos Estados Unidos reagiu, em 1979, promovendo uma reviravolta na política econômica, elevando os patamares das taxas de juros e atraindo a riqueza do resto do mundo para os ativos denominados em dólar. O objetivo era o de submeter seus parceiros no mundo capitalista e retomar o controle e a direção do sistema.

Os anos 1980 começaram em meio a uma grande recessão. A decorrência mais imediata nas demais economias foi uma crescente instabilidade monetária e cambial, desequilíbrio nos balanços de pagamentos, crise da dívida, déficits fiscais de natureza financeira ligados aos ajustes monetários dos balanços de pagamentos e paralisação do mercado internacional de crédito.

Para o mundo periférico foi o colapso das suas economias. A contração brusca da oferta de crédito impossibilitava-os de rolar suas dívidas. Não tendo como pagá-las, agravavam as já recessivas condições de funcionamento de seus sistemas produtivos. O duro ajuste forçado diminuía a renda e o emprego disponível em função do baixo crescimento, provocava o aumento da concentração da renda e da riqueza e exacerbava a exclusão social. E o que era já grave tornou-se pior: fortes movimentos especulativos atingem essas economias, agora desreguladas, o que fez crescer as dificuldades do Estado de fazer uma gestão adequada de suas políticas monetária e fiscal.

Mas tudo isso permitiu que se configurasse um novo quadro mundial. Os Estados Unidos reforçaram seu comando sobre as principais alavancas do poder capitalista, ao mudar o modo de operação da economia internacional, via restauração da centralidade do dólar no sistema monetário internacional. E, o que é importante, o fez através de um dólar desvinculado do ouro. Essa nova forma de liderança, na verdade uma nova forma de dominação, permitiu aos Estados Unidos assumirem uma posição imperial, dada a assimetria de poder militar, financeiro e tecnológico com relação aos demais países do mundo .

Reassumindo sua posição de comando, os Estados Unidos, na defesa de seus interesses, forçaram o mundo a um processo de desregulamentação, de abertura de mercados e liberalização financeira sem precedentes. A crise política e econômica da União Soviética e do mundo socialista em geral, bem como as fragilidades da socialdemocracia europeia, contribuíram para constranger o pensamento crítico e para criar condições favoráveis à investida de ideias e de políticas liberais.

A chamada financeirização da economia mundial avança rapidamente: a massa de recursos alocados em ativos financeiros atinge cifras enormes; o poder econômico dos bancos e sua capacidade de influenciar as políticas monetárias dos bancos centrais tornam-se crescentes; as bolhas especulativas vão surgindo, uma após a outra, trazendo grande instabilidade para as economias nacionais.

No Brasil, o fim dos anos 1980 significaram igualmente a transição para um novo padrão de acumulação, financeirizado e patrimonialista. A crise internacional desmantelou os mecanismos de crescimento da economia brasileira construídos nas décadas anteriores. Isso se deu através da paralisação do mercado internacional de crédito, do redirecionamento dos fluxos de investimento direto para os Estados Unidos e seu afastamento da rota da periferia e da transferência maciça de recursos da periferia para o centro. A verdadeira natureza da crise por que passou o país nos anos 1980 foi, assim, a crise de uma economia industrializada e altamente internacionalizada, que se viu excluída da rota dos movimentos internacionais de capital, financeiros e produtivos.

O ambiente econômico brasileiro da "década perdida" foi marcado por taxas elevadas de inflação e pela já mencionada crise da dívida externa, cuja política de enfrentamento, através da transferência de recursos reais ao exterior, acarretou dura recessão e provocou o colapso das finanças públicas do país.

Naquele período, a intervenção estatal estava pautada pela intensa luta contra a inflação, cujas tentativas de estabilização foram feitas através da implementação de nada menos que cinco planos econômicos. Ainda que estes planos não tenham conseguido dar um efetivo combate à alta dos preços, eles propiciaram, no entanto, taxas moderadas de crescimento econômico, em torno de 4,5% ao ano, entre 1985 e 1989. Nos anos 1990, quando a inflação finalmente viria a ser controlada, as taxas de crescimento foram muito menores – o Brasil se tornou um país em que a política de estabilidade de preços significou o peso de mais de uma década de elevado desemprego, ampliação da miséria e da desigualdade social e aprofundamento da fragilidade externa da economia brasileira.

As tentativas de se controlar a inflação nos anos 1980, através do Plano Cruzado (de 1986) e dos demais planos subsequentes (Cruzado II, Plano Bresser e Plano Verão) representaram tentativas heterodoxas de saída da crise, que buscavam conciliar estabilização de preços com aumento do consumo.

Alguns autores postulam que tais planos projetaram um padrão de acumulação neodesenvolvimentista, voltado para a redefinição e reforma do modelo se substituição de importações que se apoiava na defesa da manutenção da intervenção estatal em funções de planejamento e implantação de investimentos estratégicos e no controle público das empresas estatais. Entretanto, a dificuldade de obtenção de financiamento externo para cobrir os desequilíbrios no balanço de pagamentos brasileiro era um dos bloqueios fundamentais para a saída da situação de crise. Com a derrocada dos planos heterodoxos da segunda metade dos anos 1980, a crise econômica foi ampliada, estabelecendo-se um quadro de baixo crescimento econômico com elevada inflação, potencializada pelo agravamento do ajuste externo, assim como pelas expectativas de novos congelamentos de preços.

Nesse cenário, o projeto de reconfiguração de um modelo de substituição de importações defendido pelos setores vinculados à indústria nacional, ficava cada vez mais fragilizado como alternativa de combate à crise brasileira. Ao mesmo tempo, as estratégias defendidas pelos segmentos sociais vinculados aos interesses bancário-financeiro nacionais e internacionais, ganhavam força à medida que projetavam no imaginário coletivo a ideia de que a inserção brasileira no processo de globalização provocaria a melhoria das condições de vida da população.

É bom ressaltar que o termo "década perdida", enunciado linhas atrás, foi cunhado pelas elites econômicas brasileiras. Para o movimento social, foi uma década ganha, pautada pelo fim da ditadura e pela reorganização da sociedade em novas bases, mais democráticas.

A década de 1980 foi também portadora de mudanças significativas que representaram, em grande medida, o fortalecimento da classe trabalhadora. Uma forte marca desse período histórico foi a ascensão do sindicalismo com poderosa atuação de oposição às políticas governamentais, grande capacidade de mobilização de massa e de comando das greves operárias no ABC paulista.

5 OS ANOS 1990 - FINANCEIRIZAÇÃO E NEOLIBERALISMO

Os anos 1990 foram tempos de aprofundamento do projeto liberal que havia sido semeado no fim dos anos 1980. Algumas das características mais marcantes dos anos desse período foram o baixo e instável crescimento, a drástica redução da intervenção do Estado, a abertura comercial, a liberalização financeira e a política econômica fortemente contracionista. O governo brasileiro adotou uma série de medidas que conduziram a um veloz e profundo processo de privatização. Foram também efetivadas medidas que revogaram e eliminaram proibições, restrições e barreiras ao capital estrangeiro. Em paralelo a essa agenda ortodoxo-liberal, o aumento da liquidez dos mercados financeiros internacionais e a política de juros elevados acabaram por gerar um poderoso fluxo de capitais privados que se iniciou a partir de 1992. Não existia, entretanto, qualquer vínculo entre esses elevados ingressos de capitais externos e o investimento e crescimento da economia, como ocorrera no passado.

O investimento direto externo que ingressou no Brasil, ao longo dos anos 1990, não levou à ampliação da capacidade produtiva, mas simplesmente à transferência de propriedade a mãos estrangeiras de empresas brasileiras, públicas e privadas.

O capital dirigiu-se para o patrimônio público, através das privatizações, e para o setor privado nacional, através da desnacionalização. Um profundo processo de transferência patrimonial foi realizado ao longo dos anos 1990, com a venda de empresas nacionais, públicas e privadas, a empresas internacionais, também elas públicas ou privadas. O capital entrante, portanto, pouco contribuiu para o financiamento do desenvolvimento. Pelo contrário. Encontrou um aliado natural na nova elite financeira, formada por bancos e instituições financeiras de geração recente e pelos fundos de pensão. Juntos, compõem eles a fração hegemônica nesta nova etapa de desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Destruía-se o Estado desenvolvimentista apenas para restaurar o Estado patrimonialista. Só que a expressão da riqueza (e do poder) já não era o patrimônio imobiliário (a terra), como no passado, mas o mobiliário (a circulação financeira).

Essa articulação exigiu uma sobrevalorização da riqueza financeira, que requer, por sua vez, elevados patamares para as taxas de juros. A questão da taxa de juros, muito mais do que uma decisão de política econômica, é a exigência de uma estrutura capitalista cujo modo de existência pressupõe a valorização contínua da riqueza financeira.

O desenho do novo padrão de acumulação implicava investimento produtivo muito baixo e fortemente instável. A taxa de crescimento do investimento foi, em média, entre 1995 e 1998 de 5,1% e, entre 1999 e 2002, foi negativa, no patamar médio de -4,3%[9]. Mesmo com a inflação sob controle, a incerteza não era menor diante da ameaça de crises cambiais face ao progressivo desequilíbrio do balanço de pagamentos provocado pela deterioração da balança comercial. Além disso, havia a forte atração exercida pelas já mencionadas taxas de juros excepcionalmente elevadas para os padrões internacionais.

As estratégias de estabilização da economia brasileira desta fase que vai de 1995 - 2002, ao lado dos problemas nas contas externas e nas finanças públicas do país (crescente elevação da dívida pública), geraram uma perversa especialização regressiva da estrutura industrial.

Se, por um lado, o câmbio excessivamente apreciado e a redução agressiva das tarifas de importação auxiliaram no combate à inflação, por outro, promoveram um processo de perda de participação da indústria na produção nacional e reforço das estruturas produtivas intensivas em recursos naturais.

Outras características relevantes do período referem-se ao baixo crescimento do consumo das famílias, a baixa mobilidade social, isto é, a pouca modificação na distribuição pessoal da renda, e o péssimo desempenho do mercado de trabalho, com redução dos salários médios reais e pequeno crescimento das ocupações.

No final dos anos 1990, após um ataque especulativo devastador e uma maxi desvalorização do real, foi introduzido o tripé de medidas de política econômica que se tornaria emblemático na primeira década do século XXI: câmbio flutuante, regime de metas de inflação e metas de superávit primário elevadas. A despeito da estabilidade de preços, a economia brasileira continuou marcada por um regime de crescimento instável e de baixo dinamismo até o ano de 2004, assim como presa a uma política social de pouca abrangência frente a que se estabeleceria na segunda metade dos anos 2000.

A política macroeconômica, portanto, caracterizou-se por fortes ajustes ortodoxos que visavam tranquilizar os agentes financeiros quanto à estabilidade das regras que haviam sido recentemente implantadas. A contenção de pressões inflacionárias e o cumprimento fiel (e privilegiado) dos compromissos financeiros

9. Para uma análise mais detalhada das principais variáveis macroeconômicas dessa década ver AMITRANO, C. Crescimento e Democracia no Brasil. IPEA, 2010. (mimeo)

do Estado marcaram a economia brasileira e houve uma pausa no pensamento e da prática das políticas de desenvolvimento. A retomada progressiva do debate sobre o tema e sua inclusão na agenda do governo só viriam a ocorrer muito recentemente.

6 UM NOVO SÉCULO PROMISSOR

Há, na segunda metade dos anos 2000, uma série de sinais que indicam uma mudança de rumos.

Um eixo chave desse processo é retorno das funções públicas do Estado, que surge através de pontos estratégicos e decisivos para imprimir um novo dinamismo à economia. A implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) mostra que houve recuperação do planejamento de longo prazo, abandonado nas décadas anteriores de liberalização da economia. A primeira edição do referido Programa teve início em janeiro de 2007, envolvendo recursos no montante de R$638 bilhões, cujo objetivo central era o de recuperar a deteriorada infraestrutura e reduzir a desigualdade social. Suas principais ações estão voltadas para o setor de energia, transporte, construção de habitações populares, saneamento básico, recuperação de áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda, fornecimento de água e ações para o desenvolvimento das descobertas do Pré-sal. A segunda edição do PAC se iniciará em 2011. São projetos de grande envergadura para serem implantados num período que extrapola o ano de 2014 e envolvem recursos da ordem de R$1,59 trilhão.

O PAC mostra uma nova face do Estado, menos capturado pelas políticas recessivas de estabilização de preços e mais voltado para estruturar o desenvolvimento e explorar as potencialidades da economia nacional. Até porque uma das características desta nova fase é a estabilidade dos preços e das contas públicas, com significativa redução da dívida líquida do setor público.

O que, entretanto, caracteriza de forma mais marcante os anos recentes é o enfrentamento da miséria e da desigualdade social, que foi tomado como um dos eixos estratégicos do governo na segunda metade dos anos 2000. Foi implantada uma política redistributiva assentada na recuperação do salário mínimo e na forte ampliação dos gastos sociais destinados a aposentadorias e pensões e às transferências de renda para famílias mais carentes.

A materialização dessa estratégia resultou no acelerado crescimento da demanda, proporcionando a criação de um potente mercado interno apoiado na ampliação do consumo de massa, capaz de tornar a economia mais resistente às crises externas, como a que ocorreu em 2008. Os avanços sociais se juntaram à expansão econômica, gerando um círculo virtuoso capaz de se contrapor e superar os efeitos contencionistas de uma ainda severa política monetária apoiada em juros elevados e câmbio sobrevalorizado.

A política social, associada à recuperação do valor real do salário mínimo, mostrou-se não somente capaz de iniciar o combate às históricas mazelas da sociedade brasileira, mas também de estruturar os salários, definir o patamar de produção, emprego e renda agregada, em função dos efeitos multiplicadores que exerce sobre toda a economia. Assim, a política de distribuição de renda tornou-se um dos principais pilares de estímulo à demanda agregada e motor do crescimento.

As melhores condições da economia fizeram com que o mercado de trabalho reagisse, ampliando o número de ocupados e promovendo o crescimento dos salários reais. A consequência deste processo foi o aumento da massa salarial, bem como uma redução substantiva do grau de informalidade no mercado de trabalho.

A nova orientação está também no aumento do investimento público federal e dos Estados e Municípios, assim como no estímulo para uma maior atuação das empresas estatais, particularmente da Petrobras e Eletrobras, localizadas em setores estratégicos.

Um último, mas não menos importante determinante desse período, é a retomada da intervenção dos bancos públicos. O BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal têm exercido papel relevante no atendimento à demanda por crédito e financiamento de longo prazo, como resultado da retomada do crescimento da economia a partir de 2004. Além disso, tiveram um estratégico papel anticíclico na crise mundial de 2008, contrabalançando a contração do crédito privado e evitando que a economia brasileira fosse arrastada para a recessão. Entre setembro de 2008 e dezembro de 2009, os bancos públicos foram responsáveis por 73% da expansão do crédito. Isoladamente, o BNDES contribuiu com 37% da oferta adicional de financiamento à economia. Um aspecto importante a ser ressaltado foi o crescimento das operações de crédito que decorreram do crescimento do emprego formal e do processo de mobilidade social ascendente, abrindo fronteira para a bancarização – isto é, o acesso ao crédito por setores da sociedade antes à margem do sistema bancário privado brasileiro.

Essa conjunção de fatores acima descritos foi acompanhada por um cenário internacional favorável, apenas parcialmente interrompido no ano 2009, que proporcionou o crescimento das exportações brasileiras de *commodities* para países emergentes com acentuado dinamismo, como China e Índia, e pouco afetados pela crise internacional. O contínuo aumento da demanda por *commodities* e a elevação de seus preços desde 2002 ajudaram a dinamizar a economia e a controlar a vulnerabilidade externa.

Um fator de alto conteúdo estratégico e de poder se soma a todos os elementos acima levantados foram as descobertas do Pré-sal. As reservas de petróleo recentemente incorporadas se estendem desde o litoral do estado do Espírito Santo até o estado de Santa Catarina e estão a até oito mil metros da

superfície do mar. Trata-se de uma área estimada em 160 mil km² de extensão. Apenas com as descobertas dos três primeiros campos do pré-sal – Tupi, Iara e Parque das Baleias – as reservas brasileiras, passaram de 14 bilhões de barris para 33 bilhões de barris, mas, além destas, existem mais reservas estimadas entre 50 a 100 bilhões de barris. Essa nova riqueza, que começa a ser explorada de forma bastante tímida em 2010, é uma promessa que pode se transformar na grande chance do país gerar uma espiral virtuosa de crescimento capaz de levar à superação definitiva da fragilidade externa que está na base da estrutura produtiva nacional e produzir, assim, a independência de nosso sistema produtivo.

Diante do amplo crescimento previsto das atividades da Petrobras para os próximos anos, tanto no pré-sal quanto nas demais áreas onde ela já opera, espera-se um substancial impacto sobre a economia brasileira em termos da construção de cadeias produtivas que utilizarão ciência e tecnologia mais avançadas e de maior complexidade. Além disso, haverá grande geração de trabalho qualificado, renda e arrecadação de impostos, garantidos pela execução de uma consistente carteira de projetos de uma das mais importantes empresas da indústria do petróleo do mundo.

É evidente que transformar o petróleo em riqueza estratégica em prol do desenvolvimento requer uma política de defesa dos interesses nacionais, o que significa ter um modelo regulatório de controle pelo Estado da gestão das reservas, assim como o planejamento estratégico da produção e do refino, de forma a permitir que ocorra a partilha dos recursos com o conjunto da sociedade.

Não há exagero em dizer que há o início de um novo rumo na economia nacional, substancialmente diferente da retração das duas últimas décadas no século XX. Faz-se imprescindível um balanço sobre as peculiaridades desse novo estágio de desenvolvimento capitalista e das características estruturais da economia brasileira atual.

A viagem mencionada na introdução está sendo empreendida, mas a opção escolhida para o ponto de chegada parece estar ainda sendo construída, porque o roteiro permite o desembarque em vários terminais. Alguns desses terminais interrompem prematuramente a viagem e não permitem o acesso ao desenvolvimento. Outros permitem fazer escalas para a rota do desenvolvimento. Trata-se de um roteiro em aberto, desafiando uma sociedade que está diante de mais uma chance de reescrever seu futuro, desta vez, em condições bastante privilegiadas.

CAPÍTULO 2

TRANSIÇÃO RECENTE: DA SEMIESTAGNAÇÃO AO CRESCIMENTO

Superada a semiestagnação que a caracterizou no período entre 1995-2003, quando cresceu a uma taxa média anual de 2,2%, a economia brasileira cresce hoje a taxas mais elevadas. Ela experimentou uma tímida recuperação entre 2004 e 2005 e, a partir de então, assumiu uma trajetória de crescimento mais intenso. A taxa média de crescimento dos anos 2006-2009 foi de 3,7% – e com uma taxa estimada pelo Ipea entre 5,5% e 6,5% para 2010. O ponto imprevisto ocorreu em 2009, o ano em que a crise financeira internacional atingiu o Brasil, estagnando completamente a economia. Excluído o ano de 2009, a taxa de crescimento média anual do período 2006-2008 foi de 5,1%. O modelo de política econômica adotado nesses anos pode explicar a trajetória da economia brasileira.

ESTABILIZAÇÃO MONETÁRIA

O Plano Real lançado em 1994 foi o responsável pela derrubada do regime de alta inflação que vigorou até então. Para se ter uma ideia da inflação brasileira à época, no ano de 1993 a taxa média mensal de inflação foi de 31,2%. E a inflação acumulada naquele ano foi de 2.477,2%. O principal mérito do Plano Real foi o acionamento de mecanismos que promoveram a desindexação de preços de grande parte da economia. O Plano Real desmontou mecanismos de reprodução da inflação. Manteve, no entanto, os preços acomodados através de uma forte valorização do real que estimulava a importação de bens.

Produtos importados barateados pela política cambial, de um lado, e abertura comercial, do outro, garantiram um ambiente doméstico de preços estáveis. Os produtos domésticos eram expostos e vendidos a preços estáveis. Do contrário, seriam substituídos pelos importados na cesta de bens do consumidor. Para empresários e trabalhadores era um ambiente até então inédito e de difícil entendimento. Ganharam a estabilização de preços associada à incerteza de mercado, isto é, incorporou-se ao cenário a possibilidade de quebra de empresas e o desemprego.

Era um arranjo que produzia ganhos enormes, principalmente para aquele trabalhador que não tinha como proteger o seu salário recorrendo a aplicações financeiras. Contudo, era um arranjo que produzia um desequilíbrio financeiro

com o exterior – porque dólares se tornavam escassos para pagar um volume cada vez maior de importações. A solução encontrada foi ampliar a abertura financeira ao exterior com o objetivo de atrair recursos externos para "financiar o consumo doméstico".

ARQUITETURA MACRO FRÁGIL

Inflação sob controle sim, mas estava estabelecida uma arquitetura macroeconômica muito frágil. Tal arquitetura deixava a economia sujeita a crises e crescendo a taxas muito baixas. A taxa de juros que remunera os títulos públicos estabelecida pelo Banco Central era elevada e atraía dólares para o país. E a abertura financeira indicava os procedimentos para a movimentação internacional de dólares. Quando os dólares entravam no país valorizavam o câmbio e "financiavam o consumo doméstico". Contudo, diante de incertezas, os mesmos dólares saíam abruptamente – em movimentos concentrados em dias e semanas. Mas, não somente saíam dólares que haviam ingressado no país. A abertura financeira proporcionava, também, que as grandes corporações financeiras nacionais pudessem converter seus bilhões de reais em dólares para que tais recursos pudessem ser enviados ao exterior.

No período 1995-2003, a economia brasileira enfrentou diversas turbulências que, devido à arquitetura macroeconômica estabelecida, se transformaram em crises. A sequência de eventos que caracterizaram as crises se tornou conhecida. Primeiramente, havia uma fuga de capitais estrangeiros e domésticos, simultaneamente o dólar disparava (desvalorização cambial) e, posteriormente, a inflação voltava a ameaçar e a economia desacelerava.

O governo reagia de forma bastante acanhada. Pedia socorro ao FMI na forma de empréstimos e, como condicionalidade, importava seu receituário. O FMI receitava que o Banco Central elevasse os juros que remuneram os títulos da dívida pública na tentativa de manter no país os dólares em fuga. Receitava que gastos públicos fossem reduzidos para que sobrasse dinheiro para dar garantias aos financistas de que o pagamento dos juros da dívida pública seria honrado. Receitava que a flutuação cambial que, na prática, era uma aguda volatilidade cambial, não deveria ser evitada. Ensinavam que se o dólar ficasse mais caro, ficaria mais cara a saída do país e, então, o financista permaneceria com seus recursos no Brasil. Contudo, toda esta parafernália não era suficiente. As reservas se esvaíam devido à fuga de capitais e chegou-se ao ponto que parte da dívida doméstica foi dolarizada. Assim, uma desvalorização cambial, decorrente de um movimento especulativo, fazia a dívida crescer. Em sequência, os conservadores pediam mais corte de gastos do governo para conter o aumento da dívida pública.

Nos anos 1990 e início deste século, o FMI apresentou um receituário com novidades. Era sua tradição apresentar como condicionalidades para conceder empréstimos apenas políticas econômicas "adequadas". As novidades apresentadas diziam respeito à necessidade de mudança de estrutura econômica e social de um país. A justificativa era que políticas econômicas eram remédios para mitigar sintomas de estruturas "doentes" que deveriam ser transformadas. Do contrário, estariam sempre sujeitas a turbulências e novas crises. A causa básica da doença, comum à estrutura de diversos países em desenvolvimento, era que os canais de influência econômica e política do mundo financeiro estavam bloqueados – o que dificultava o crescimento econômico, a geração de empregos, a melhoria da educação, da saúde... enfim, a chegada ao paraíso. Em outras palavras, seria necessário abrir espaço para que os mercados financeiros e seus intelectuais lubrificassem essas economias com recursos e influência política/social.

RECEITUÁRIO CONSERVADOR

O Brasil não aderiu plenamente, tal como outros países da América Latina, ao receituário vindo de Washington. A oposição política-partidária e os movimentos sociais impediram que as intenções de governantes e o receituário conservador chamado de Consenso de Washington fossem implementados aqui integralmente. As políticas macroeconômicas foram adotadas. Mas, a estrutura foi afetada somente parcialmente. As privatizações da Vale do Rio Doce e da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) se concretizaram, dentre outras. Contudo, a Petrobrás e o Banco do Brasil foram preservados. A Petrobrás seria rebatizada de Petrobrax e o Banco do Brasil, de Banco Brasil, para serem vendidos com rótulo mais palatável para potenciais compradores estrangeiros.

A Previdência Social andou a passos lentos, dificultando o acesso a direitos (filas de madrugada nos postos do INSS, quem não lembra?); em consequência, ampliou vagarosamente a sua cobertura e, além disso, os seus benefícios foram reajustados de forma modesta. Embora tenham mantido a sua estatura jurídica, o BNDES e os demais bancos/agências regionais de fomento perderam *funding* e passaram a calcular suas operações utilizando os mesmos parâmetros do sistema financeiro privado. O salário mínimo foi modestamente recuperado. Já a carga tributária cresceu muito nesse período, passando de 28,4% do PIB, em 1995, para 31,9% do PIB, em 2003. O crescimento da carga tributária desse período resultou da criação de novos impostos/contribuições e da elevação de alíquotas.

Esse arranjo fragilizou a economia brasileira que sofria turbulências quase permanentes. O Brasil enfrentou diversas crises no período de 1995 a 2003. Sofreu fortes abalos devido à crise do México (1995), da Ásia (1997-8), Rússia (1998) e da Argentina (2001). A taxa de crescimento do investimento no período 1995-2003 foi de 0,51%. No período 1996-2003, a geração de empregos com carteira assinada atingia a pífia média anual de 196,5 mil postos de trabalho.

No ano de 1999 foi finalmente estabelecido um tripé para a política macroeconômica que já vinha há alguns anos sendo esboçado. Para cuidar da estabilidade monetária, foi estabelecido o *regime de metas de inflação* em que o Banco Central tem autonomia para determinar a taxa de juros básica da economia em patamar que considera compatível com a meta de inflação perseguida. Como resultado, o Brasil conviveu com taxas de juros bastante elevadas. Para cuidar da administração fiscal, o esquema definido somente visava metas de superávits primários e a redução da relação dívida-líquida/PIB. Em consequência, cortes de despesas públicas essenciais viraram rotina. E, por último, o regime cambial previa uma flutuação sem administração e o aprofundamento da abertura financeira. A volatilidade cambial passou, então, a caracterizar os movimentos da taxa de câmbio.

Esse foi o tripé que comandou a economia a partir de 1999. A economia teve um desempenho ridículo no período 1999-2003 com uma taxa de crescimento média anual de 1,44%. Mudanças que flexibilizariam este rígido tripé somente iriam ocorrer a partir de 2006-2007. Contudo, algumas mudanças importantes que ocorreram durante 2004-2005 fizeram com que a economia pudesse aumentar a sua taxa de crescimento e abrisse espaço para a construção de uma trajetória de crescimento com taxas mais elevadas.

PERÍODO DE TRANSIÇÃO

Nesse curto espaço de dois anos a economia começou a mudar. Teve início nesse período a política de recuperação do salário mínimo (SM) que tem vigorado até os dias de hoje. O salário mínimo é muito importante como fator capaz de impulsionar o consumo na economia brasileira. O SM é o piso do mercado formal de trabalho, influencia as remunerações do mercado informal e estabelece o valor mínimo pago por um benefício da Previdência Social. O mercado formal de trabalho é hoje constituído de 43,4 milhões de pessoas. E a previdência social pagou, em 2009, por mês, mais que 26 milhões de benefícios – em média, 2/3 desses benefícios pagam o valor do SM.

O crédito como proporção do PIB, que no período 1999-2003 em média foi de 24,9%, iniciou um processo inédito de forte crescimento. O crédito chamado de consignado parece ter sido um dos fatores que impulsionaram o crescimento do montante de empréstimos. Contudo, não somente houve crescimento do crédito à pessoa física. O crédito às empresas também cresceu, tanto para a produção, para atender o crescimento do consumo, quanto para o investimento. O BNDES, que desembolsava em média, por ano, no período entre junho de 2000 (primeiro dado disponível) a dezembro de 2003, R$ 76,3 bilhões, passou a desembolsar, no ano de 2004, R$ 105,4 bilhões e, em 2005, R$ 114,2 bilhões.

A produtividade do trabalho na indústria inicia uma fase de crescimento nesse período. Com mais consumo pressionando a atividade empresarial, os primeiros passos são necessariamente o aumento do nível de utilização das máquinas e a elevação da produtividade do trabalho para haver aumento da oferta de mercadorias. Sob esta tensão, é que empresários decidem investir. A produtividade do trabalho na indústria no período 2001-2003 foi, em média, 108 (número índice); enquanto no período 2004-2005 saltou para 118 (número índice) – um crescimento de 10%.

Enfim, a elevação do salário mínimo, a ampliação do crédito e o aumento da produtividade explicam em grande parte a superação da fase de semi-estagnação. Esta configuração de crescimento com estabilidade de preços, conjugada com políticas distributivas, abriu um novo cenário para a economia brasileira. A partir de então, mudanças de políticas macroeconômicas poderiam ser introduzidas e o Estado brasileiro poderia ser fortalecido.

FIM DA SEMIESTAGNAÇÃO

Neste período, alguns problemas importantes que eram responsáveis pela vulnerabilidade externa brasileira são dissolvidos. O Brasil pagou, em 2006, sua dívida junto ao FMI e se livra de suas condicionalidades. Inicia-se, também, uma política agressiva de formação de reservas. As reservas brasileiras atingiram seu maior nível no período 1995-2003 no ano de 1996 com US$ 60,1 bilhões. No mês de agosto de 2010, já superavam, segundo números do Banco Central, US$ 261,3 bilhões. E a dívida externa líquida desapareceu a partir de 2007.

A despeito desta política de formação de reservas, as pressões valorizativas sobre a taxa de câmbio permanecem, o que conforma uma tendência para a taxa de câmbio que dificulta a exportação de bens manufaturados. O Ministério da Fazenda tenta controlar a entrada de capitais com o objetivo de reduzir as pressões que desvalorizam o dólar. Inicialmente, em 2009, é estabelecido um imposto de 2% sobre a entrada de recursos estrangeiros para compra de títulos públicos e, posteriormente, eleva este imposto para 6%, em 2010; agora estendido para outras operações financeiras.

Apresenta-se como problema a ser solucionado nos próximos anos o déficit em transações correntes com o exterior. No período 1995-2002, os déficits foram superiores a US$ 20 bilhões. Houve recuperação no período 2003-2006, com superávits acima de US$ 10 bilhões. Mas, para 2010, é esperado, segundo previsões do Ipea, um déficit entre US$ 55 a US$ 65 bilhões.

A balança comercial ainda apresenta saldos positivos, embora seus superávits estejam diminuindo em decorrência do crescimento econômico mais elevado e do dólar desvalorizado. Por outro lado, as remessas de lucros e dividendos ao exterior têm sido elevadas. Esses montantes têm sido superiores aos saldos comerciais, daí o déficit em transações correntes. As remessas ao exterior são elevadas devido a alguns fatores: internacionalização da economia brasileira; crescimento doméstico que gera lucros para empresas multinacionais; taxa de câmbio que estimula remessa de mais dólares comprados com menos reais; e dificuldades econômico-financeiras de matrizes das multinacionais na Europa e EUA.

Neste último e mais recente período da economia brasileira, todos os fatores que influenciaram positivamente os anos de 2004-2005 permaneceram na mesma trajetória de evolução. A política de valorização do salário mínimo foi aprofundada. Os bancos ampliaram a oferta de crédito, com destaque para o papel dos três bancos públicos: Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES. Ademais, a produtividade do trabalho industrial cresceu ainda mais devido a pressões de demanda e como resultado de projetos de investimento que já estão em fase de maturação.

PAC MUDA CONCEPÇÃO FISCAL

A política macroeconômica sofreu mudanças também. A política fiscal que era voltada para uma administração meramente contábil, evoluiu e incorporou objetivos reais, tais como a criação de infraestrutura, geração de empregos e crescimento econômico. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) representou a materialização desta mudança. Mais do que um conjunto de obras e valores bilionários, que são decisivos, o PAC representou uma mudança de concepção para a política fiscal, em particular, e uma mudança da relação do Estado com a sociedade e a economia, em geral.

O PAC fez mudar o sentimento de que o país que se vivia até então era o país que seria vivido para sempre. A ideia de mudança física da realidade veio com o PAC. Passou-se a acreditar que o país poderia ter novas hidroelétricas, rodovias, saneamento, urbanização de favelas. Os programas Minha Casa, Minha Vida e Luz para Todos em termos de ideias, estão alinhados com o PAC: a população de renda mais baixa já estava acessando o consumo através do aumento do salário mínimo, da ampliação do crédito e da redução do desemprego... agora, teria acesso à energia elétrica, à casa própria e ao saneamento.

Esses programas não foram concluídos, não são suficientes para o Brasil alcançar o status de país desenvolvido e devem ser transformados em políticas de Estado. Contudo, representaram uma revolução no campo das ideias culti-

vadas por governantes e aceitas pela sociedade de que 150 milhões de brasileiros estavam condenados ao subdesenvolvimento. E cidadãos desenvolvidos seriam apenas algumas poucas dezenas de milhões que tinham acesso à universidade, a viagens de avião, a televisores de LCD etc.

A mudança de concepção da política fiscal auxiliou e legitimou, ainda, o gasto público social. A maior política de gasto social que o Brasil possui é implementada pela Previdência Social. O investimento social feito por esta rubrica na forma de pagamento de benefícios alcançou o valor de R$ 224 bilhões em 2009. Neste ano, a Previdência teve arrecadação e gastos reais recordes na sua história. O Bolsa Família, um programa muito importante que auxilia o combate à pobreza extrema, investiu em 2009 R$ 12,9 bilhões em R$ 12,9 milhões de famílias, ou seja, R$ 1.000 por família.

IMPACTO SOCIAL DO GASTO PÚBLICO

Além do impacto social, já reconhecido na literatura especializada de avaliação de políticas públicas, as políticas de investimentos sociais geram emprego, renda e investimento. A quase totalidade dos beneficiários da Previdência Social e do Bolsa Família gastam tudo que recebem em um curto período de tempo. Seus recursos ingressam inicialmente nas redes comercial e de serviços que, por sua vez, estão ligadas à atividade da indústria, da agricultura e da pecuária. Portanto, o dinheiro que é pago a beneficiários do Bolsa Família pode ser o mesmo recurso que remunera famílias de agricultores. O impacto social e a dinamização econômica gerados pelos gastos públicos desta natureza devem, portanto, ser avaliados de forma multidisciplinar.

A orientação dada às empresas estatais federais também está alinhada com a concepção nova de política fiscal que não busca somente metas de superávits e resultados de nível de dívida pública como proporção do tamanho do PIB brasileiro. A Petrobras, por exemplo, ao decidir comprar navios e plataformas produzidos no Brasil gera – tal como o investimento social – empregos, renda e investimentos privados. A dinamização e o crescimento econômico necessitam de crédito. Bancos públicos e privados ampliaram a oferta de crédito que passou, de acordo com dados do BC, de 27,3% do PIB em média no período da semiestagnação (1995-2003) para 34,8% do PIB no período 2006-2009.

Apesar da ampliação do crédito na economia brasileira, as taxas de juros cobradas pelos empréstimos ainda são demasiadamente altas quando comparadas com similares internacionais. Vários motivos explicam esta distorção. As taxas de juros são altas no Brasil porque: o sistema financeiro é muito concentrado; existem segmentos sociais que possuem forte poder político e que detêm ativos financeiros; e há muita desinformação na sociedade em relação ao tema.

Não é necessário que juros sejam elevados para que tenhamos crescimento com estabilidade monetária, inclusive porque quanto maiores os juros menores serão as taxas de crescimento – e juros menores não implicam em inflação. A inflação do ano de 2010, por exemplo, tem se caracterizado por pressões pontuais que não são sensíveis à elevação da taxa básica da economia, a taxa de juros Selic. Cabe ser enfatizado que a inflação deve ser mantida sob controle, sempre, inclusive porque seu comportamento tem impactos distributivos importantes. Contudo, juros elevados também influenciam a distribuição da renda e da riqueza.

Não existe, também, relação entre gasto público e inflação. Como não existe tal relação, não se justifica uma elevação da taxa básica de juros administrada pela política monetária para compensar uma possível política fiscal "irresponsável e de gastança". Como já destacado, a inflação brasileira (que é moderada) tem apresentado causas pontuais. Por um lado, não há uma inflação descontrolada em todos ou quase todos os preços, o que caracterizaria uma inflação de demanda. E, por outro, simples exercícios estatísticos têm mostrado que não existe relação entre variações do gasto público e a inflação.

INVESTIMENTO CRESCE MAIS QUE O PIB

O Brasil foi atingido em 2009 pela crise financeira internacional. A fórmula bem-sucedida que o governo escolheu para enfrentar a turbulência é o exemplo maior de que houve mudança no modelo econômico no período 2006-2010 em relação ao período 1995-2003. No lugar de elevar a taxa de juros básica da economia, embora com atraso, o Banco Central promoveu a sua redução. E este foi um movimento nitidamente anticíclico já que nesse momento bancos privados elevaram os seus spreads de juros e reduziram a oferta de crédito. Ao mesmo tempo, bancos públicos ampliaram a oferta de crédito e reduziram seus *spreads*. Pelo lado fiscal, o governo reduziu impostos para estimular o consumo e diminuiu a meta de superávit primário com o objetivo de obter folga fiscal em uma situação de queda da arrecadação de impostos e contribuições. Superada a crise, o Brasil voltou a crescer com estabilidade monetária e inclusão social/econômica.

No período 2006-2010, além do crescimento mais elevado, outros três pontos merecem ser destacados. A taxa do crescimento do investimento aumentou duas a três vezes mais que a taxa de expansão do PIB. A geração de empregos com carteira assinada passou de uma média anual de 196 mil postos de trabalho, no período 1996-2003, para 1,3 milhão no período de 2006-2009. A distribuição funcional da renda, isto é, a proporção que ocupam as rendas do trabalho e do capital no PIB também se modificou. De 1995 a 2004, as rendas do trabalho assalariado caíam, ano a ano, de forma consecutiva. Em 1995, ocupavam 40,7% do PIB; em 2004, já tinham caído para 36,4%. Em 2005, essa trajetória sofreu uma inflexão. Tornou-se ascendente até os dias de hoje. Em 2007, segundo o IBGE, se levaram para 38,6% do PIB. Espera-se que, em 2010, já tenham alcançado 40% do PIB.

CAPÍTULO 3

AS BASES DO NOVO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO – A REORGANIZAÇÃO DO ESTADO

A trajetória da economia brasileira, a partir da segunda metade dos anos 2000, foi marcada por episódios que distinguem este período como singular na história econômica nacional recente. O país cresceu a uma taxa média de 4,8% no período 2004-2008 e, após um curto período de baixo dinamismo decorrente da crise mundial que não durou mais que dois trimestres, a economia mostrou fôlego redobrado em 2010. A taxa de crescimento não apenas mostrou-se mais que duas vezes superior àquela dos anos 1990, como também foi muito menos volátil.

Que fatores estão determinando o crescimento mais acelerado do período recente? Que transformações estão em curso nesse processo de avanço dinâmico do capitalismo nacional? Quais as trajetórias que estão se desenhando para a economia do país?

Ao se observar as tendências e transformações da economia brasileira no período posterior a 2004 é possível destacar, como uma de suas características mais marcantes, a retomada da intervenção do Estado e seu papel de agente definidor e impulsionador do novo padrão de acumulação que a partir de então se delineou. A forma e intensidade com que o Estado assumiu esse papel, bem como os impactos na estrutura econômica e social decorrentes, constituem um elemento chave para interpretar a particularidade do desenvolvimento brasileiro recente, em relação à fase imediatamente anterior.

Pode-se citar como indicador desse novo padrão de intervenção estatal a recuperação do planejamento de longo prazo, através do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que define, articula e garante sustentação financeira aos blocos de investimento que determinarão as grandes modificações da economia nacional. Igualmente relevantes para definir esta nova fase da economia nacional foram o crescimento do investimento das empresas públicas (sobretudo Petrobras e Eletrobras), o financiamento da produção e do consumo através dos bancos estatais federais (BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) e o estímulo do Estado à produção nacional com a utilização do mecanismo de compra das empresas estatais. Entretanto, o traço mais marcante do atual regime de crescimento comandado pelo Estado está no considerável impulso à demanda agregada efetuado através dos gastos públicos com transferências sociais e com

a política de aumentos reais do salário mínimo, portadores de mecanismos que provocaram expansão acelerada do emprego e da produção, redução da pobreza e melhorias na desigualdade de renda.

As respostas à crise mundial de 2008, com a adoção de medidas fiscais e monetárias anticíclicas, vieram a reforçar a nova *performance* do Estado. Diferente das reações fortemente contencionistas da política econômica nas fases críticas anteriores, a intervenção estatal expansionista manteve (e até ampliou) o padrão inclusivo da política social, voltada para a sustentação do emprego, a recuperação da renda e o combate à pobreza, o que garantiu, com rapidez, a retomada dos investimentos do conjunto da economia e taxas de crescimento maiores que as da fase anterior à crise. Em consequência, o êxito do dinamismo econômico brasileiro no período atual tem exercido poderosa atração sobre os capitais externos, tanto produtivos quanto especulativos.

O objetivo deste capítulo será fazer o mapeamento da reorganização do Estado nesta primeira década do século XX, destacando a recuperação, redefinição e ampliação de algumas de suas funções que têm sido essenciais para estruturar um novo padrão de crescimento para a economia brasileira.

A ATUAÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS

Nos anos 1990, particularmente a partir de 1994, o sistema bancário brasileiro passou por transformações estruturais.[1] Houve aumento da participação dos bancos estrangeiros e redução dos bancos públicos, especialmente dos estaduais, que foram, em sua grande maioria, extintos ou privatizados. O resultado foi um considerável atrofiamento das operações de crédito das instituições públicas do setor bancário e um esvaziamento de suas funções tradicionais e históricas de fomento ao desenvolvimento. Ao lado dessas transformações, o ambiente concorrencial desse período estimulou a busca de escala e de maior parcela de mercado gerando fusões e aquisições, provocando grande concentração de poder econômico (e político) nas mãos de poucos bancos privados. A excessiva concentração, por seu turno, viabilizou práticas de elevação de preços, tarifas e *spread* bancário.

No período pós-2004, entretanto, já é possível identificar novos rumos e um desempenho muito distinto passa a ser perceptível para as instituições públicas no sistema bancário nacional. A ação dos bancos públicos federais evoluiu em pelo menos quatro grandes dimensões. A primeira diz respeito à atuação setorial sustentando os segmentos industrial, rural e imobiliário. Muito embora o estoque de crédito dos bancos privados tenha crescido, entre 2004 e 2008, a taxas mais elevadas do que a dos bancos públicos, estes tiveram um desempenho relevante quanto ao crédito setorial.

1. Para maior detalhamento, ver ARAUJO, V. e CINTRA, M. A. M. "O Papel dos Bancos Públicos Federais na Economia Brasileira". IPEA, 2010 (mimeo).

O fomento ao desenvolvimento constitui uma típica função dos bancos públicos, em particular, no provimento de financiamento de longo prazo, modalidade em que o setor bancário privado brasileiro pouco atua. Os bancos privados tendem a privilegiar os empréstimos de curto prazo, desinteressando-se daqueles projetos que, embora tenham um alto retorno social, têm baixa rentabilidade privada e elevado risco – como para habitação popular, área rural, infraestrutura urbana, exportações, inovação tecnológica, matriz energética etc .

Os bancos públicos operam com crédito direcionado e taxas de juros inferiores às de mercado, para permitir que os empresários tenham acesso a fontes de recursos para realizar investimentos e, assim, gerar produção, emprego e renda. Os bancos públicos desempenham papel crucial, não apenas de financiamento, como também de coordenação dos projetos de investimento, apontando os rumos do desenvolvimento e reduzindo os riscos dos empreendimentos estratégicos.

O BNDES persiste como o principal banco de fomento brasileiro, figurando entre os maiores do mundo entre os seus congêneres. Além deste banco há o Banco do Brasil (BB) – a maior instituição de crédito rural – e a Caixa Econômica Federal (CEF) – maior no financiamento habitacional. Estas instituições também fornecem capital de giro para indústria, comércio, serviços, modalidade fundamental para sustentar as decisões de produção dos empresários, bem como o crédito para o consumo das famílias.

A segunda forma de atuação dos bancos públicos federais é o desenvolvimento regional, também executado pelo BNDES, BB e CEF. Além destas instituições, o Banco do Nordeste do Brasil e o Banco da Amazônia – organizados como bancos múltiplos – desempenham papel crucial no desenvolvimento regional, constituindo canais de direcionamento do crédito para fomentar o desenvolvimento econômico e a infraestrutura das respectivas regiões.

A terceira forma é a atuação anticíclica da oferta de crédito. Com o aprofundamento da crise financeira global no quarto trimestre de 2008, os bancos privados cortaram o crédito, o qual passou a ser sustentado pelos bancos públicos, que atuaram para combater os efeitos recessivos oriundos da retração do crédito privado – interno e externo.

A quarta forma de atuação dos bancos públicos federais é a expansão da bancarização mediante processo de inclusão bancária das classes menos favorecidas.

Para se ter uma ideia dos impactos de todas essas transformações, em 1995, os bancos públicos participavam com 62,4% nas operações de crédito da área bancária. Diminuíram sua fatia para 41,6%, em 2003, após a fase de ampla entrada de bancos estrangeiros, privatização de bancos públicos e de redução da intervenção dos bancos federais. Na segunda metade dos anos 2000, já é possível

constatar o retorno e crescimento da participação ativa dos bancos públicos, cuja parcela de atuação nas operações de crédito cresce de 41,6% em 2003 para 45,4% nos anos 2009/2010, enquanto a dos bancos privados cai de 55,6% para 52%, entre 2003 e 2010 (ARAUJO, V. e CINTRA, M. A. M., IPEA, 2010).

A atuação dos bancos públicos federais está associada à gestão de fundos de natureza parafiscal, que possibilitam fontes estáveis de recursos de baixo custo. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) é gerido pela CEF e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é administrado pelo BNDES e os fundos de desenvolvimento regional – sendo o Fundo Constitucional de Financiamento para o Nordeste (FNE) gerido pelo BNB, o Fundo Constitucional de Financiamento para o Norte (FNO) administrado pelo Basa e o Fundo Constitucional de Financiamento para o Centro-Oeste (FCO) gerido pelo BB.

O Banco do Brasil constitui a principal instituição provedora do crédito rural, enquanto a CEF a instituição predominante no crédito imobiliário. O financiamento da infraestrutura e da indústria – máquinas e equipamentos – é provido principalmente pelo BNDES. Por fim, o Basa e o BNB atuam como as principais instituições de fomento regionais. O Banco do Brasil também opera como banco regional, na medida em que administra o Fundo Constitucional de Financiamento para o Centro-Oeste.

O recente ciclo de crédito, iniciado a partir de 2004, tem sido um dos traços determinantes do novo padrão de crescimento e vem ocorrendo com importante destaque para os bancos públicos. As operações de crédito, medidas em proporção do produto interno bruto (PIB), vêm apresentando tendência ascendente, tendo passado de 23,8%, em abril de 2003, para 45%, em dezembro de 2009 e, recentemente, para 45,7%, em junho de 2010. A considerável ampliação do crédito tem sido um dos primordiais fatores de sustentação da demanda interna ao financiar o consumo das famílias e o investimento privado, assegurando, simultaneamente, a ampliação da capacidade produtiva o que, por sua vez, tem permitido atender à expansão da demanda sem provocar elevação no nível de preços.

Isto resultou da resposta do sistema bancário doméstico a uma série de eventos macroeconômicos favoráveis, tais como expectativas otimistas associadas à retomada do emprego e ao crescimento da renda (em grande parte induzidos pelo gasto em programas da área social do governo federal, conforme análise efetuada no capítulo 4 desta publicação), criação do crédito consignado com desconto em folha de pagamento e aceleração do investimento produtivo (privado e estatal) a partir de 2006 – interrompido apenas brevemente (por dois trimestres) com a crise financeira de 2008.

Muito embora o estoque de crédito dos bancos privados tenha crescido a taxas mais elevadas do que a dos bancos públicos durante o período considerado – isso se verificou até que ocorresse a eclosão da crise financeira internacional em setembro de 2008 – do ponto de vista setorial, entretanto, as instituições financeiras federais tiveram uma atuação importante para sustentar o ciclo de expansão econômica, em particular nos setores industrial, rural e residencial. Foi também nesses setores que se concentrou a ação anticíclica implementada pelos bancos públicos federais após a crise financeira internacional.

O ciclo de crédito começou pela expansão das operações às famílias e se dirigiu ao setor industrial de forma mais intensa a partir de 2005, antecipando a expansão dos investimentos que ocorreu a partir de 2006. As estatísticas disponíveis podem levar a crer que foram os bancos privados os primeiros indutores do crédito à indústria, mas omitem que os bancos privados são agentes financeiros repassadores de recursos do BNDES para o setor industrial, ou seja, operam com uma fatia significativa de recursos do banco estatal para operações de financiamento de longo prazo. Assim, uma vez confirmada a retomada da dinâmica econômica no contexto de políticas públicas expansivas, os bancos públicos foram estratégicos e responderam de forma imediata e consistente para acelerar o ritmo do crescimento.

O papel do BNDES merece destaque entre as instituições fundamentais para a retomada recente do crescimento dentro do novo padrão de acumulação. Este banco passou por uma mudança estratégica, sobretudo a partir do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, quando concentrou esforços na sustentação dos investimentos em infraestrutura articulados por esse programa. Suas operações, ao contarem com recursos do FAT, permitem o financiamento de longo prazo para aumento da capacidade produtiva e para infraestrutura em setores estratégicos, ao passo que os bancos privados tendem a ficar restritos às operações de capital de giro – de curto prazo – associadas às decisões de produção. Para se ter uma ideia do desempenho do BNDES no processo de crescimento recente, o total de desembolsos deste banco passou de R$ 35,1 bilhões em 2003 para R$137,4 bilhões em 2009.

Foi, entretanto, após os reflexos internos da crise financeira mundial, no último trimestre de 2008, que o novo perfil mais agressivo (em favor do desenvolvimento, mas também anticíclico) das intervenções do BNDES consolidou-se, ao ampliar a concessão de crédito ao setor industrial num ritmo muito superior à média de todo o ciclo de crédito. Diferente da atuação dos bancos privados nacionais e estrangeiros, cujo saldo do crédito industrial declinou em termos reais durante a crise, o BNDES ampliou em 53% em termos reais, entre

agosto de 2008 e agosto de 2009, o seu saldo de empréstimos e financiamentos para a indústria. O setor agrícola foi também atendido por este banco (ainda que residualmente, por não ser este o setor que lhe caracteriza a atuação, porém, vigorosamente), com financiamentos destinados à modernização de frotas – tratores, colheitadeiras, etc –, ao aumento da produtividade e da competitividade do complexo agroindustrial – incorporação de progresso técnico. O BNDES elevou em 150%, em termos reais, o crédito ao setor rural, entre 2007 e 2008. Esta expansão persistiu entre 2008 e 2009.

Igualmente relevante foi a expressiva atuação do Banco do Brasil na concessão de empréstimos para a agricultura e financiamentos para a indústria (inclusive por ser importante intermediário financeiro do BNDES). Com a eclosão da crise de 2008 este banco também teve uma atuação anticíclica. Em 1994, o BB participava com 19,9% no total das operações de crédito na área bancária. Foi perdendo participação até atingir o nível mais baixo de 10,6% em 1999. Nos anos 2000 conseguiu recuperar sua posição nas operações de crédito da área bancária, particularmente após o ano de 2003, chegando, em 2008, ao patamar de 22% no total do crédito concedido na economia brasileira.

Uma característica marcante da atuação dos bancos públicos federais no novo padrão de crescimento diz respeito ao seu papel fundamental no crédito dirigido para a redução do déficit habitacional do país. A expansão dos financiamentos efetuados pela Caixa Econômica Federal, com fundos do FGTS, dirigida para trabalhadores com renda de até três salários mínimos deu um perfil diferenciado para o novo padrão de intervenção do Estado. Os elementos mais importantes determinantes dessa dinâmica expansiva do crédito habitacional foram o crescimento acelerado da renda dos segmentos da base da pirâmide social, a elevada geração de empregos formais e o programa Minha Casa Minha, Minha Vida, no bojo do PAC, que realizará a construção de um milhão de residências para famílias de baixa renda.

Cabe, por fim, mencionar a contribuição dos bancos públicos na concessão de crédito aos excluídos do sistema bancário privado brasileiro que são as pessoas físicas de renda baixa, os microempreendedores e pequenos produtores urbanos e rurais, pertencentes, em geral, ao mercado informal. Esse processo é conhecido como bancarização. O Banco do Brasil criou uma subsidiária, o Banco Popular do Brasil – Lei nº10.738/2003 – com o fim de conceder créditos de R$50 a R$500 ao setor informal da economia, sem acesso ao crédito consignado. Este banco também atua na concessão de microcrédito e no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) do governo federal. O BNDES, o Banco da Amazônia e, sobretudo, o BNB também são financiadores do microcrédito, sendo o BNB a maior instituição a atuar nesse segmento, com 51,2% de participação no total de recursos desse segmento.

A INTERVENÇÃO DO ESTADO ATRAVÉS DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS

O Brasil não sofre mais da síndrome do crescimento baixo e volátil, que trazia insegurança aos trabalhadores que estavam empregados, instabilidade aos investimentos empresariais e desesperança aos que não conseguiam ocupações dignas. Na segunda metade da atual década, o país deu um salto para dentro do núcleo mais pujante de crescimento da economia mundial. Para manter-se lá e sustentar o desenvolvimento, consolidou-se a percepção de que o Estado terá de ser protagonista importante desse novo padrão de crescimento. Faltam ao setor privado coordenação e capitais suficientes para enfrentar os grandes desafios do futuro. A conquista de índices mais elevados de expansão do PIB requer a retomada do planejamento de longo prazo, gigantescos aportes de recursos para infraestrutura, investimentos vultosos por parte de empresas públicas, a mobilização de linhas de crédito pelos bancos federais e a utilização cada vez mais ampla dos gastos sociais como maneira de indução da demanda agregada.

A presença do Estado na economia sempre foi fonte inesgotável de ruidosas polêmicas. Mas, acima dos dogmas, prevaleceu na história a certeza de que, no Brasil, o Estado nunca foi coadjuvante nos momentos decisivos, mas, ao contrário, a industrialização brasileira a partir dos anos 1930 deu-se com forte intervenção do Estado no papel de planejador, orientador, financiador, regulador das atividades econômicas, produtor direto e agente da manutenção da ordem social. A ação do Estado continuou a ser decisiva mesmo após o término da Segunda Guerra Mundial, ao investir maciçamente em infraestrutura, através da construção de estradas, portos, geração de energia elétrica, bem como na indústria de base (mineração, petróleo, siderurgia, metalurgia, energia elétrica) e nos serviços de comunicação, atuando em atividades diretamente produtivas e em várias frentes. Essas tarefas, assumidas pelo Estado brasileiro, proporcionaram as condições necessárias para o ingresso do país em uma fase mais avançada do processo de industrialização, com a ocupação de setores industriais dinâmicos.

É inegável que os países que se desenvolveram fizeram uso de empresas estatais em diversos momentos de sua história para tornar mais eficientes seus instrumentos de intervenção. O ato de traçar políticas, orientar o fluxo de capitais, indicar os setores prioritários, organizar a produção, dinamizar o comércio exterior poderia ser melhor exercido na presença de empresas estatais de porte, capazes de servir de modelo e fomento. Sobretudo nos segmentos mais dinâmicos, carentes de recursos e de maturação mais lenta, até mesmo os regimes mais liberais engendraram configurações empresariais estatais para intervir, liderar ou regular o mercado. Mesmo nos períodos em que o debate é mais áspero, a intervenção do Estado na economia não é posta em dúvida em si mesma. Discute-se os graus dessa participação.

O renascimento recente das empresas estatais tornou-se imprescindível para a tarefa de reorganização do Estado para enfrentamento das novas exigências do desenvolvimento sustentável, dando configuração diferenciada ao novo padrão de crescimento que se instaurou a partir de 2006. O reaparelhamento das empresas estatais não deve ser estranhável, particularmente após a sua importante contribuição nos esforços de enfrentamento da crise econômica global deflagrada em 2008. Observe-se, no entanto, que o papel recentemente desempenhado pelas estatais no cenário econômico não é o mesmo daquele visto na década de 1970. As estatais são hoje em menor número – resultado do profundo processo de privatização dos anos 1990 –, mas aquelas que sobreviveram possuem gestões administrativas modernas e sofisticadas. Não só absorveram como aperfeiçoaram práticas procedentes do setor privado, mas apenas na medida em que tais práticas poderiam torná-las mais adequadas aos interesses públicos.

Os investimentos totais das empresas estatais federais, descontada a inflação, registraram seu nível mais baixo em 1999 (R$ 17,5 bilhões), ápice do programa de privatizações, e desde 2000 vêm apresentando um contínuo crescimento real (308,7% no acumulado 1999-2009), superando inclusive, com relativa folga, os níveis de investimento realizados antes de 1999 (R$ 29,8 bilhões na média de 1995-1998). Em 2009, o investimento realizado pelas estatais federais mostrou volume recorde de R$ 71,5 bilhões, com avanço real de 28,1% em relação a 2008. E, para 2010, a previsão contida na Lei Orçamentária é de que cresça ainda mais, alcançando a cifra de R$ 94,4 bilhões. Como fatia do PIB, o investimento das estatais foi de 2,3% em 2009, bem superior à média de 1,6% entre 1995 e 1998. Em 1999 e 2000, ela foi de 0,8%, subindo para 1% em 2001, e para 1,3% entre 2002 e 2003. A participação cresceu a 1,4% em 2006, 1,5% em 2007 e 1,8% em 2008.

Com tal expansão dos investimentos feitos pelas estatais, pode-se concluir o grande impacto relativo que ocorrerá na economia nacional por meio do multiplicador de gastos autônomos do governo, o qual tem o potencial de beneficiar todos os demais setores privados produtivos dado o caráter de complementaridade destes investimentos. O grande valor dos investimentos diretamente efetuados pelas empresas estatais federais também pode ser compreendido por meio da análise do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), plano estratégico destinado a enfrentar os estrangulamentos verificados na infraestrutura nacional, gerar empregos, melhorar o ambiente de negócios, reduzir desigualdades regionais e levar serviços públicos essenciais, como água tratada, esgotos sanitários e energia elétrica, às populações menos favorecidas. As estatais foram responsáveis por mais de 31% dos investimentos já realizados no âmbito do PAC.

Vale notar que o crescimento das estatais não se deu somente em termos absolutos, mas também em relação ao PIB, o que significa que a participação dos seus investimentos tem crescido de maneira mais acelerada do que o crescimento da renda nacional. O impacto das estatais não está restrito apenas aos investimentos diretos, mas ocorre também na esfera do fomento, via política de aplicação das agências financeiras oficiais. Somados, estes fatores agiram positivamente sobre as expectativas econômicas dos agentes privados e contribuiu para a pronta retomada do crescimento nacional e a minimização do custo fiscal envolvido nas políticas anticíclicas. A existência de um grupo de empresas estatais, agora atuante e bem gerido, foi parte da solução e não mais um agravante do problema, como acontecera em determinados períodos da história brasileira.

A RETOMADA DO PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO

Há dois pilares poderosos erguidos pelo governo para garantir a sustentação prolongada do crescimento econômico. O primeiro é o próprio PAC, implantado em janeiro 2007. Ele introduziu uma agenda de projetos destinada a apressar o crescimento. Com o PAC, o Estado deixa de ser um mero definidor de regras para o setor privado e reassume seu papel fundamental de indutor dos investimentos. A sua primeira versão estimou investimentos da ordem de R$ 503,9 bilhões, até 2010, em infraestrutura nas áreas de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos. Para ajudar a minimizar os efeitos da crise externa de 2008 sobre a economia brasileira e, como parte das políticas anticíclicas, o valor foi elevado posteriormente para R$ 656,6 bilhões. Até maio de 2010, R$ 463,9 bilhões, o equivalente a 70,7% do montante total, haviam sido investidos. Em relação às ações já concluídas, os resultados correspondem a 46,1% do volume previsto. A execução orçamentária do PAC – comparativo empenhado – cresceu 225% entre janeiro e maio de 2010 em comparação ao mesmo período de 2007.

Ao PAC pode-se atribuir o renascimento da indústria naval brasileira, mantida em estado de sucateamento por mais de 20 anos. Em maio de 2010 foi lançado ao mar o primeiro petroleiro feito inteiramente no Brasil desde 1997. Construído no Estaleiro Atlântico Sul (PE), o João Cândido tem capacidade para transportar um milhão de barris de petróleo. Retomados os investimentos navais via PAC, o país passou a deter a quarta maior carteira mundial de encomendas de petroleiros.

Dos R$ 302,5 bilhões aplicados em obras já concluídas, a maior parte (R$ 164,9 bilhões) foi destinada a seis segmentos sob a rubrica "Social e Urbano". A fatia mais expressiva foi para o financiamento habitacional às pessoas físicas e via Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), com R$ 157,9 bilhões. O projeto Luz para Todos recebeu R$ 4,6 bilhões. Foram feitos ainda 15 empreendimentos no segmento de recursos hídricos, além de edificadas quase oito mil

cisternas em 54 municípios e obras de esgotamento sanitário em 14 municípios. Foram ainda concluídos 1.057 empreendimentos em saneamento, dois metrôs e 175 projetos em habitação. O segundo setor que mais recebeu recursos foi o de energia, num total de R$ 31,8 bilhões. As obras abrangem desde campos de petróleo e gás quanto refino, gasodutos, petroquímica e transmissão de energia. A logística foi o terceiro setor prioritário, com aporte de R$ 46,1 bilhões de 2007 a maio de 2010. O destaque foi o segmento de rodovias (obras envolvendo 5.331 km), no montante de R$ 32,9 bilhões, seguido de marinha mercante (R$ 11,6 bilhões), ferrovias (R$ 1,15 bilhão), aeroportos (R$ 272 milhões), portos (R$ 123,7 milhões) e hidrovias (R$ 32,4milhões).

Consolidado já nos seus três primeiros anos, o PAC ajudou a elevar o patamar de expansão do PIB, a forjar um novo padrão de crescimento mais vigoroso e de qualidade, contribuiu para a promoção de um autêntico choque de crédito na economia, ensejou as condições para o aumento real do salário mínimo, expandindo consumo, dinamizou o poder de investimento das estatais e tornou possível a superação da crise vinda de fora.

Em face dos resultados preliminares, gerou as bases para o lançamento do PAC 2, ainda mais ambicioso. Esta segunda etapa do programa conta com previsão de investimento de R$ 958,9 bilhões entre 2011 e 2014. No período pós-2014, a estimativa é de injetar mais R$ 631,6 bilhões em obras, totalizando R$ 1,59 trilhão. As prioridades foram deslocadas para as áreas de logística, energia e núcleo social-urbano, subdivididas em seis grupos: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, "Minha Casa, Minha Vida", Água e Luz para Todos, energia e transportes. Somente no "Minha Casa, Minha Vida", de subsídio à construção de moradia popular, estão previstos aportes de R$ 71,7 bilhões nos próximos quatro anos, com construção de cerca de 2 milhões de habitações. Somando todas as propostas já feitas, serão destinados à habitação R$ 278,2 bilhões. Na área de água e no Programa Luz para Todos, os investimentos alcançam R$ 30,6 bilhões. Ainda na área de energia, o PAC 2 reserva R$ 125,7 bilhões para investimentos da camada petrolífera do Pré-sal.

O programa prevê a construção de dez usinas hidrelétricas, de modelo plataforma, e mais 44 hidrelétricas convencionais, prevendo, para tanto, recursos da ordem de R$ 116 bilhões. No setor de transportes, a projeção é de inversões de R$ 109 bilhões a partir de 2011. A meta é consolidar e ampliar a rede logística e interligar rodovias, hidrovias e ferrovias. Do montante, quase a metade (R$ 50,4 bilhões) irá para o setor rodoviário. O objetivo é expandir a malha em 7.919 quilômetros e fazer a manutenção em 55 mil quilômetros. Na área social, a estimativa é de aportes de R$ 23 bilhões em seis segmentos: UPAs (Unidades de Pronto Atendimento), UBS (Unidades Básicas de Saúde), creches e pré-escolas, quadras esportivas, as "Praças do PAC" e pontos de polícia comunitária.

O segundo pilar do desenvolvimento sustentável está parcialmente contido no primeiro. Os vultosos investimentos que a Petrobras fará nos próximos quatro anos irão se multiplicar pela cadeia produtiva. Pelo seu mais recente plano de negócios, a empresa irá investir US$ 224 bilhões até 2014 e mais US$ 462 bilhões depois disso. O plano de crescimento da companhia é arrojado: esse investimento de US$ 224 bilhões em quatro anos irá superar o que foi investido desde a sua fundação, em 1954, até 2009, no montante de US$ 202 bilhões.

Os novos recursos serão destinados a 645 projetos, sendo que um terço deles integra o PAC 2. Mas o foco central estará no desenvolvimento das reservas de petróleo, área que receberá US$ 108,2 bilhões, dos quais US$ 33 bilhões serão direcionados ao Pré-sal.

A companhia projeta uma produção de petróleo na casa dos 3,9 milhões de barris por dia em 2020. Em 2014, será de 2,98 milhões. O Pré-sal ainda terá participação pequena em 2014, de 241 mil barris por dia, subindo para 1,078 milhão de barris em 2020. As reservas são estimadas hoje em 14 bilhões de barris recuperáveis, marca que deverá dobrar somente com os volumes de cinco áreas do Pré-sal que tiveram avaliação preliminar. O plano da companhia envolve encomendas para toda a infraestrutura logística destinada a levar petróleo, gás e derivados para o consumo nas diversas regiões do País. Serão, inicialmente, 40 sondas de perfuração submarina, 250 novas unidades marítimas, incluindo plataformas de produção, navios-tanque e barcos de apoio, terminais marítimos e terrestres, milhares de quilômetros de dutos e dezenas de aeronaves.

São projetos estruturantes com impactos em várias cadeias produtivas do País. Para atender ao grande volume de encomendas para estes projetos, a Petrobras vem firmando convênios com empresas, instituições de pesquisa e universidades para ampliar a abrangência e a capacitação da indústria brasileira. A estimativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é de que, até 2013, o plano de investimento da Petrobras irá gerar um impacto de, pelo menos, US$ 91 bilhões sobre a cadeia produtiva do setor. Segundo estudo da instituição, o setor de serviços é o que mais vai se beneficiar dos efeitos indiretos do investimento programado pela estatal, gerando US$ 34 bilhões. Já o segmento de máquinas e equipamentos será o que vai receber mais recursos diretos da Petrobras (US$43,1 bilhões), proporcionando um efeito indireto de US$ 8,3 bilhões. Informações sobre a execução orçamentária mostram que a estatal investiu R$ 34,8 bilhões de janeiro a junho de 2010, de um total de R$ 37,9 bilhões do conjunto das empresas federais. Isso representa um crescimento de 30% sobre os desembolsos da Petrobras no mesmo período de 2009 e é mais do que a petroleira investiu em todo o ano de 2007. O dispêndio total aprovado para este ano é de R$ 88,5 bilhões, o que significa que a empresa irá acelerar ainda mais os gastos

no segundo semestre. Se mantivesse o mesmo ritmo do ano passado, quando o primeiro semestre representou 43% dos investimentos, as despesas de capital da estatal chegariam a R$ 80,9 bilhões em 2010.

A INTERVENÇÃO DO ESTADO PARA REDUZIR A POBREZA E A DESIGUALDADE DE RENDA

O debate sobre as maneiras de tornar sustentável o crescimento econômico foi enriquecido recentemente pela constatação, cientificamente comprovada, de que o gasto social, longe de ser um fardo para as contas públicas, age justamente para estimular o crescimento, ao mesmo tempo em que reduz as desigualdades. Mas há um ponto anterior a este, o configurado pelas políticas sociais destinadas a garantir proteção contra a pobreza, a ausência ou insuficiência de renda.

Antes de se derrubar o mito do fardo do gasto social – tema detalhadamente exposto no capítulo 4 deste livro –, há que se ter bem clara a percepção de que existem políticas sociais plenamente definidas e consolidadas no Brasil atual. Elas são formas institucionalizadas que a sociedade vem construindo a partir de seu processo histórico para proteger e promover os seus membros. No Brasil, a política social se concretiza por meio de programas e ações do Estado para atender direitos sociais e cobrir riscos, contingências e necessidades. Articulada nacionalmente e dotada de mecanismos de financiamento, age para melhorar as condições básicas de vida da população, diminuindo a pobreza. E já começa a regular direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego, dos salários e do PIB. Os diversos indicadores de redução da pobreza e das desigualdades, num ambiente de estabilidade macroeconômica, além das animadoras taxas de crescimento do PIB nos últimos anos – a despeito dos choques externos ocorridos em 2008 e 2009 – têm amenizado o pessimismo e persuadido muitos descrentes a constatar que "há algo de virtuoso no reino da política social brasileira". O gasto público na política social vem crescendo expressivamente. De 13,9% do PIB em 1980, pulou para 19% em 1990 e para 21,9% em 2005.

Será preciso, antes de mais nada, fazer a distinção entre os conceitos de seguridade social e de proteção social. Quando se fala em seguridade social, deve-se entender como a garantia contra riscos que inviabilizam trabalhadores de obter renda suficiente para as suas necessidades básicas por meio do trabalho. Esses riscos estão ligados tanto à capacidade individual para o trabalho (idade, saúde) quanto às condições de mercado (desemprego). Nesse sentido, a noção de seguridade social remete à proteção de trabalhadores contra situações de não-trabalho. A proteção social pode ser definida, por sua vez, como a garantia de determinados direitos, independentemente do nível de renda ou da participação no mercado de trabalho. Confere-se à proteção social um sentido mais amplo: reduzir a dependência em relação ao mercado de trabalho. Assim, abarca tanto

situações de trabalho quanto de não-trabalho, e vai além dos benefícios securitários e assistenciais, e os serviços a eles relacionados, aplicando-se inclusive à regulação social do trabalho (tempo de trabalho, remuneração, contratação e demissão).

Mesmo na categoria de "assalariados com carteira assinada", as desigualdades em relação às condições de trabalho, renda e exposição a riscos sociais são bastante acentuadas, principalmente quando se considera o conjunto de trabalhadores terceirizados, temporários, avulsos, por prazo determinado e a termo que compõem o conjunto de celetistas. Como a cobertura é restrita e desigual, constata-se que muitos trabalhadores só conseguem se inserir no sistema de proteção social *ex-post*, pela categoria do chamado "risco pobreza". O Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os programas de transferência de renda reunidos no Programa Bolsa Família (PBF), a partir de 2003, oferecerem proteção tanto para trabalhadores assalariados como para ocupados não-assalariados, e mesmo para desempregados e inativos, e atacam os efeitos da falta de oportunidades de trabalho e da precariedade das ocupações existentes. Mas ainda não conseguem reverter o processo que conduz à instabilidade e insegurança do emprego, da baixa renda ou de sua supressão, nem equiparar o grau de proteção social.

Por isso, uma agenda para estender a cobertura e homogeneizar a proteção social ao trabalhador brasileiro envolveria, em primeiro lugar, incluir os trabalhadores não-assalariados no sistema de proteção social a partir de um modelo que considere tanto as dificuldades relacionadas à insuficiência e instabilidade da renda que auferem, como o desafio de incorporar mecanismos de proteção contra "riscos de mercado". E, em segundo, promover a homogeneização do padrão de proteção social assegurados aos trabalhadores assalariados, não apenas garantindo direitos iguais, mas também intervindo por meio da regulação pública do trabalho na formação dos salários e na qualidade dos empregos.

Além dos riscos clássicos que ameaçam a capacidade de obter renda via trabalho, a pobreza e a indigência também se constituem hoje em objeto efetivo de atuação do Estado no campo da proteção social brasileira. Um conjunto de iniciativas estatais, materializadas especialmente nos programas federais de garantia de renda não-contributivos – sendo o principal deles o Programa Bolsa Família –, se destina às populações em situações de carência e destituição caracterizadoras da pobreza, atacando principalmente o seu aspecto da insuficiência de renda. Ao enfrentar um problema historicamente negligenciado pelo sistema de proteção social brasileiro, a emergência e a considerável expansão recentes dos benefícios assistenciais não-contributivos conferem densidade e dinamismo ao campo de intervenção social do Estado, erguendo um pilar relevante na garantia de renda promovida pela seguridade social. Os benefícios monetários assistenciais ampliam a garantia de renda no campo da seguridade social ao incluírem as transferências não-contributivas dirigidas a um público diverso, que tem em comum a situação de pobreza e indigência.

Sucintamente, pode-se lembrar que o enquanto o Benefício de Prestação Continuada (BPC) garante um salário mínimo aos inativos – idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência – em situação de indigência, o Programa Bolsa Família (PBF) assegura uma renda mínima à população em situação de extrema pobreza, alcançando famílias cujos membros adultos estão em idade laboral ativa. Os benefícios do PBF garantem, portanto, uma complementação de renda que permite aos seus beneficiários cruzar a linha da indigência, o que não se conseguiria com a renda obtida exclusivamente através do trabalho.

Resultado da integração de diversos programas federais de transferência de renda, o PBF constitui a inovação mais recente no campo da garantia de renda no sistema de proteção social brasileiro. Mas, ao contrário do BPC e dos benefícios da previdência social, não constitui ainda um direito, ou seja, o preenchimento de todas as condições de elegibilidade não gera automaticamente a concessão do benefício. Desse modo, o acesso ao benefício está condicionado às possibilidades orçamentárias do programa. Apesar de a ausência da institucionalização como direito implicar a exclusão de inúmeras famílias elegíveis do acesso ao programa, o Bolsa Família não titubeia em atacar um problema até então pouco enfrentado pelas políticas públicas no Brasil: a vulnerabilidade social decorrente da ausência ou insuficiência de renda.

O Bolsa Família alcança hoje pouco mais de ¼ da população brasileira. Recebem o benefício cerca de 51 milhões de pessoas, reunidas em 12,4 milhões de famílias. A inclusão de 1,3 milhão de famílias no ano de 2009 foi mais um indicativo de que o governo lançou mão de políticas de proteção social para enfrentar a crise mundial que atingiu o país no final de 2008. Mas o Bolsa Família atende a todas as famílias elegíveis ao benefício? O Bolsa Família opera com uma garantia de renda àquelas famílias que, em um dado momento, informaram uma renda que se encontra abaixo das linhas de pobreza adotadas no programa. Na realidade, o que se observa é um cruzamento constante dessas linhas de pobreza e extrema pobreza por parte de inúmeras famílias. Isto ocorre por uma forte volatilidade na renda dessas pessoas. Estudos mostram que a taxa de retorno à situação de pobreza é bastante preocupante: em 2005, 46% das pessoas que saíram da pobreza retornaram após um mês e outros 14% caíram novamente na pobreza dois meses depois. Fica evidente que a pobreza está longe de ser um fenômeno estático. Pelo contrário, a volatilidade da renda expõe muitas famílias à pobreza, fazendo com que cruzem a linha divisória com constrangedora frequência.

O BPC beneficia hoje 1,6 milhão de pessoas com deficiência e 1,5 milhão de idosos. Como resultado dos dois programas a pobreza extrema cedeu de 12% da população em 2003 para 4,8% em 2008. Os êxitos e virtudes do Bolsa Família e do BPC não deveriam, contudo, nublar a consciência de que a política social brasileira

não foi capaz, até agora, de oferecer condições de bem estar, nem oportunidades equânimes ao conjunto dos cidadãos do país. Diversos desafios ainda estão postos, nas diferentes áreas, alimentando não só o debate acadêmico, como também o dissenso político, dentro e fora do Estado, acerca das melhores alternativas para enfrentá-los. Mas já se pode reconhecer a amplitude das políticas sociais em vigor no país: uma rede institucional gigantesca, que atende dezenas de milhões de famílias, com diversificados objetivos de proteção social a variados riscos e de promoção social (de oportunidades, capacidades e realizações), mobilizando em tal tarefa parcela importante do PIB. Coordenado pelo Governo Federal, o Bolsa Família conta com a participação efetiva das três esferas de governo em um modelo de gestão compartilhada, onde os municípios afirmam-se como responsáveis pelo processo de cadastramento dos beneficiários e acompanhamento das condicionalidades, entre outras atribuições. Além disso, vários estados e municípios possuem os seus próprios programas de transferência de renda e combate à pobreza: nesses casos, torna-se necessário um processo de pactuação que permita a integração entre os programas locais e o federal. Apesar dos desafios de coordenação e dos riscos de fragmentação, o esforço de gestão descentralizada vem se traduzindo em efetivos ganhos em relação à implantação e gestão do PBF.

Além de gerar bem-estar pela provisão gratuita de serviços fundamentais, os gastos de natureza social contribuem de forma importante para o crescimento econômico e para a redução da desigualdade de renda no país. Isso vale também para as transferências sociais, principalmente aquelas que redistribuem renda: quanto maior a redistribuição, maior a contribuição para o crescimento econômico. Não há nenhum dilema inescapável entre crescimento e redução da desigualdade. Aumentos de gasto com o Bolsa Família e com Benefícios de Prestação Continuada para idosos pobres são os que mais contribuem para as duas metas. O gasto da Previdência Social também é benéfico nos dois quesitos e sua importância fica clara quando se constata que seus efeitos são bastante similares aos de uma hipotética transferência igualitária. A relação entre gastos sociais e crescimento será explorada especificamente no próximo capítulo.

Antecipando alguns resultados pode-se dizer que, juntos, os gastos sociais que promoveram crescimento e eqüidade na economia brasileira, no período posterior a 2004 – Previdência Social (Regime Geral de Previdência Social - RGPS), Saúde, Educação, Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada –, correspondem a cerca de 70% do gasto social total do governo. Esta forma de intervenção do Estado atesta o papel fundamental desempenhado por este tipo de despesa na dinâmica macroeconômica brasileira. Estudos do Ipea conseguiram quantificar o impacto efetivo do gasto público sobre o crescimento.

A contribuição das transferências – em especial as assistenciais – para a queda recente da pobreza e da desigualdade já era amplamente reconhecida, mas não se sabia muito sobre os desdobramentos macroeconômicos destes programas e do gasto social como um todo. Afinal, quando uma família recebe um determinado valor em transferências, uma boa parte dele é empregada na compra de produtos, o que faz com que um determinado setor produtivo produza mais e, portanto, aumente a remuneração dos seus empregados, que por sua vez também vão consumir mais e assim por diante. Ou seja, o gasto do governo inicia um processo de fluxos de renda que tem efeitos adicionais sobre o PIB, a renda das famílias e a desigualdade. A título de exemplo, basta dizer que um choque dado na educação equivalente a 1% do PIB fará com que o próprio PIB cresça 1,85% e com que a renda das famílias aumente 1,67%. Vale dizer que se o Brasil subisse seu gasto com educação de 3,8% para 5,5% do PIB (média de países desenvolvidos) o crescimento potencial decorrente deste aumento seria de 3,1% do PIB, isso sem contar os impactos futuros na qualificação e produtividade dos trabalhadores.

A RETOMADA DO INVESTIMENTO PÚBLICO COMO UM DOS ESTEIOS DO CRESCIMENTO

O governo federal está consolidando um padrão de intervenção que se revela cada vez mais canalizador de investimento e redistribuidor de recursos. O acentuado crescimento da aplicação de recursos em programas sociais, novos ou remodelados, seja na área assistencial, como nas áreas de saúde e educação é apenas um (senão o mais relevante) fato notável do gasto público. O outro fato importante diz respeito ao aumento da formação bruta de capital fixo do governo (FBCF), denominação técnica dada ao investimento público, que vem ocorrendo a partir de 2004, atingindo em 2010 seu mais alto patamar desde o período pós-1994.

A FBCF da economia brasileira como um todo vem crescendo, desde 2006, tendo apresentado recuo apenas no ano de 2009, quando a crise mundial atingiu o país. O investimento público teve uma crescente participação nesse agregado, desempenhando um papel excepcionalmente diferente nos últimos cinco anos. O investimento do setor público passou de 2,51% do PIB no ano de 2000 para 2,68% em 2006 e 4,38% do PIB no ano de 2009.

Particularmente em 2009, o desempenho do investimento público aponta para uma contrastante intervenção estatal federal quando confrontada com a tradicional reação diante de crises internacionais – momentos em que os cortes no orçamento federal eram tidos como instrumentos básicos de ajuste e os investimentos públicos considerados a rubrica prioritária para a compressão de despesas. Uma nova fase

de postura fiscal anticíclica foi inaugurada – de elevação do investimento federal e de ampliação dos repasses para estados e municípios destinados a investimentos. O objetivo central era o de compensar a redução dos investimentos daqueles dois entes da federação, apoiar a produção nacional e defender o emprego, postura radicalmente diferente dos períodos históricos de crises recentes.

As informações e análises sobre o investimento público estão cercadas de grande polêmica e imprecisão em função da complexidade e diversidade de metodologias utilizadas em sua aferição. Sua grandeza é, comumente, subavaliada nas análises correntes. Muito freqüentemente, nelas se considera apenas o desembolso da União, quando o mais correto, para se avaliar a capacidade de intervenção do Estado brasileiro, seria levar em consideração os investimentos das empresas estatais (sobretudo federais), assim como transferências de recursos da União para estados e Municípios destinados à realização de obras públicas, como antes já mencionado.

Se todos esses elementos forem levados em consideração, será possível constatar que a verdadeira magnitude do investimento público é muito superior e, portanto, seu impacto mais complexo do que aquele comumente abordado. A taxa de investimento do setor público brasileiro foi crescente e atingiu em 2009 seu maior nível, de 4,48% do PIB. Em função dos avanços ocorridos em 2010, entretanto, já possível estimar que o investimento público irá superar o de 2009 e chegar a 5% do PIB.

O peso das estatais federais no volume total de investimentos do governo tem se acentuado de forma significativa desde 2004, chegando a perto de 2% do PIB. Para se ter uma idéia do montante de investimentos já efetuados, as estatais federais investiram R$18.665 milhões em 2003, enquanto em 2009, foi atingida a cifra de R$59.841 milhões.

A participação de Estados e Municípios assume uma importância expressiva a partir de 2004, quase equivalente em magnitude ao agregado formado pelas estatais federais e União. Em 2003, Estados e Municípios investiram R$ 22.992 milhões, tendo evoluído para R$ 57.719 milhões em 2009, incluindo-se nesse montante as transferências federais a esses entes da federação destinadas a tal fim (pois cerca de um quinto de seus investimentos depende de recursos federais).

Desde 2006 a economia brasileira vive um momento marcado por uma política fiscal mais expansionista do lado dos gastos com transferências sociais às famílias, como já mencionado anteriormente, e com investimentos públicos. São os dois fatores básicos que têm estruturado o novo regime de demanda da economia. A taxa de investimento da União passou a ser expressivamente maior como medida fundamental de reação à crise mundial de 2008. Em 2007, os investimentos da União (excetuando empresas estatais) foram de R$ 20.425 milhões. Em 2008, esse valor subiu para R$ 27.106 milhões e, em 2009, alcançou R$ 33.179 milhões.

A política anticíclica centrou esforços consideráveis no aumento dos investimentos em obras de infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Apenas o investimento público federal (União mais estatais federais), em doze meses até junho deste ano, representa mais de 3% do PIB. No acumulado do primeiro semestre chegou a R$ 51,2 bilhões.

O valor investido pelo PAC desde 2007 até dezembro de 2009 foi de R$ 403,8 bilhões, correspondendo a 63,3% do total. Como conseqüência, a taxa de investimento da economia como um todo se elevou. É de extrema importância que os investimentos públicos continuem a crescer, não apenas por seu papel fundamental na oferta de bens e serviços públicos, mas de modo a continuar estimulando o dinamismo interno e, assim, evitar possíveis pressões que podem vir de novas crises externas, como é o caso, particularmente, do momento de fragilidade da economia européia. Além disso, é condição essencial para uma sociedade se desenvolver a persistência do crescimento da FBCF, favorecedora da incorporação de inovações tecnológicas e do aumento de produtividade. É, sobretudo, a única maneira de produzir mudanças estruturais na organização da produção que são, por sua vez, condição básica para o crescimento da renda, redução da pobreza e da desigualdade social. A economia brasileira tem demonstrado que a intervenção estatal, através do investimento público, continua sendo o grande pilar de sustentação de uma estratégia de superação dos entraves ao desenvolvimento.

CAPÍTULO 4

EMERGÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Longe se ser um fardo aos cofres públicos, o gasto social ajudou a desencadear um círculo virtuoso na economia brasileira. Além de ser o elemento central do processo que forjou, na segunda metade dos anos 2000, um novo padrão de crescimento sob o comando do Estado, o manejo do gasto social permitirá afrouxar os nós que hoje dificultam o desenvolvimento brasileiro.

A política social está constantemente no centro do debate político, entre outros motivos porque responde por uma fração considerável do gasto público no Brasil, o que a torna alvo de disputas acirradas na divisão dos recursos orçamentários. Não é para menos. Em 1980, o país empregava 13,9% do PIB em políticas sociais. Em 2005 passou a destinar a elas 21,9% do PIB e deve encerrar a década com um percentual ainda maior, em torno de 23%.

Políticas sociais são mecanismos que as sociedades constroem ao longo de sua história, a partir da força dos movimentos sociais e políticos, visando proteger ou promover seus membros. No Brasil, a política social é implementada por meio de ações do Estado, que objetivam responder a direitos sociais historicamente conquistados, de forma a cobrir riscos, contingências e necessidades do conjunto da sociedade.

Desde a Constituição Federal de 1988 e, mais particularmente, nesta primeira década do século XXI, é possível constatar que a política social está estruturando as condições básicas de vida da população, inclusive aquelas que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. Mas, não apenas isso, pois a política social foi além. Começa a regular, direta ou indiretamente, o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário na economia brasileira.

Os anos recentes, de mais forte dinamismo econômico dos últimos vinte anos, resultaram em acelerada redução da pobreza e melhoria na desigualdade de renda, fruto do desempenho do mercado de trabalho e da adoção de políticas sociais bem-sucedidas. É possível identificar, nos avanços do cenário social construído nos últimos sete anos, os sinais mais expressivos do início de um novo padrão de crescimento que o país ainda não havia vivenciado em sua história e que o faz, agora, tardiamente, no século XXI. O sistema de proteção social transformou-se

em um poderoso instrumento, por meio do qual a economia nacional não apenas efetuou transferências de renda aos mais necessitados, mas, simultaneamente, gerou um canal de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo de massa.

O gasto autônomo do governo com o pagamento de benefícios se converteu velozmente em consumo de alimentos, serviços e produtos industriais básicos que dinamizaram a produção, estimularam o emprego, multiplicaram a renda e reduziram a pobreza e a miséria extrema. Os benefícios do sistema de proteção social tiveram um papel estratégico como alavancadores da economia nacional, particularmente no momento da crise financeira internacional de 2008, quando o valor e o número de benefícios cresceram.

Por seus expressivos resultados econômicos e sociais, o sistema de proteção social passou, a partir de então, a ser indispensável e estratégico, não apenas para enfrentar situações conjunturais adversas, como também para criar os alicerces da construção de uma nação economicamente mais forte e, desta vez, democrática.

A INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA SOCIAL

A maior amplitude da intervenção social do Estado na primeira década do século XXI não teria sido possível se não tivesse sido viabilizada, no passado, pela regulamentação e implantação das conquistas estabelecidas na Constituição de 1988. Após anos de embate político pela redemocratização do país, aquela Carta reconfigurou radicalmente o sistema nacional de políticas sociais, promovendo o alargamento dos direitos sociais em direção a um modelo redistributivista de proteção social, que procurava se aproximar dos Estados de bem-estar social europeus do pós-guerrra. Houve, assim, no Brasil, a ampliação das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal. Entre os principais avanços, destaca-se a criação do sistema de Seguridade Social que abarca uma ampla rede de proteção aos riscos sociais numa economia de mercado, assegurando os direitos à saúde, à previdência e à assistência social e vinculando as receitas de Contribuições Sociais ao custeio das políticas públicas dessas três áreas.

Os avanços arquitetados pela Constituição de 1988 foram muitos e decisivos para a história da democracia brasileira. Numa seleção rápida, pode-se apontar na política de saúde uma grande conquista, ao garantir o acesso universal e igualitário a toda a população dos serviços publicos de saúde. Não menos relevante foi o estabelecimento do princípio da vinculação entre o salário mínimo e o piso dos benefícios previenciários e assistenciais que, mais tarde, viria a se tornar um dos mecanismos estratégicos de redução da miséria e da desigualdade de renda no país. Além disso, houve progresso social de grande importância com

a equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais aos urbanos, eliminando as diferenças que existiam nos planos de benefícios da previdência e contribuindo para elevar substancialmente a renda na área rural brasileira. O texto constitucional também reservou relevância à área de educação, ao aumentar a vinculação de recursos federais para este serviço, manter a contribuição social do salário-educação e fortalecer financeiramente os estados e municípios para lhes garantir autonomia e responsabilidade por gastos nessa área.

Muitos desses direitos tornaram-se marco para a cidadania brasileira, inaugurando uma ruptura histórica de consequências econômicas e políticas notáveis. A garantia legal do sistema brasileiro de proteção social (assim como a vinculações de receitas ao seu custeio) resistiu às investidas de reformas liberais-conservadoras dos anos 1990 e do início dos anos 2000. As salvaguardas jurídicas, tanto do sistema de Seguridade Social quanto da vinculação de impostos à educação e à saúde, protegeram o gasto social impedindo que sucumbisse aos ajustes fiscais recessivos que decorriam das frequentes crises externas do balanço de pagamentos.

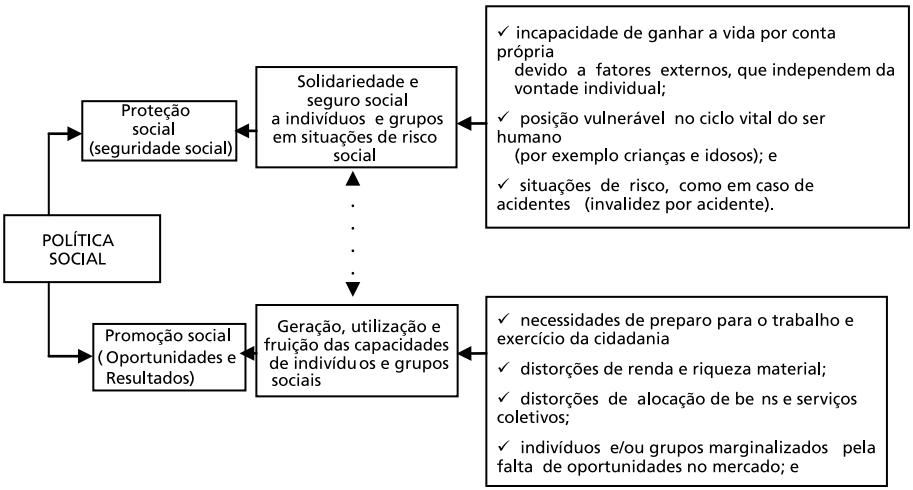
PERCURSO ACIDENTADO

Como apontam Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), a amplitude do sistema brasileiro de políticas sociais acaba por impor certa dificuldade à análise de sua configuração e desempenho, ao mesmo tempo em que gera algumas tensões no seu interior, dada a heterogeneidade dos arranjos institucionais sob os quais opera, bem como a diversidade dos instrumentos através dos quais seus princípios fundamentais se realizam.

Certamente que tal processo marcado por marchas e contra-marchas reflete as contradições existentes na sociedade brasileira e sua diversidade de perspectivas, relativamente aos princípios de justiça que devem nortear as políticas sociais. Entretanto, esse percurso acidentado e por vezes contraditório logrou a consolidação de um conjunto de políticas sociais de uma considerável abrangência, tanto relativamente a diversidade de riscos contra os quais a política social protege os cidadãos, bem como a magnitude dos recursos – institucionais, financeiros, humanos - que ela emprega. Para além da proteção social, as políticas sociais elencam também um significativo portfólio de instrumentos voltados à promoção social, isto é, à alteração da estrutura de oportunidades no país.

Para abordar o sistema de políticas sociais montado no Brasil de modo claro e objetivo, sem, entretanto, abrir mão de sua complexidade, sugere-se aqui que a política social busca dois grandes objetivos: 1) proteger o cidadão frente aos riscos e fatores que, independentemente da sua vontade, podem lançá-lo em situações de dependência ou vulnerabilidade; 2) promover a geração de oportunidades e de resultados, como instrumento de justiça e equidade.

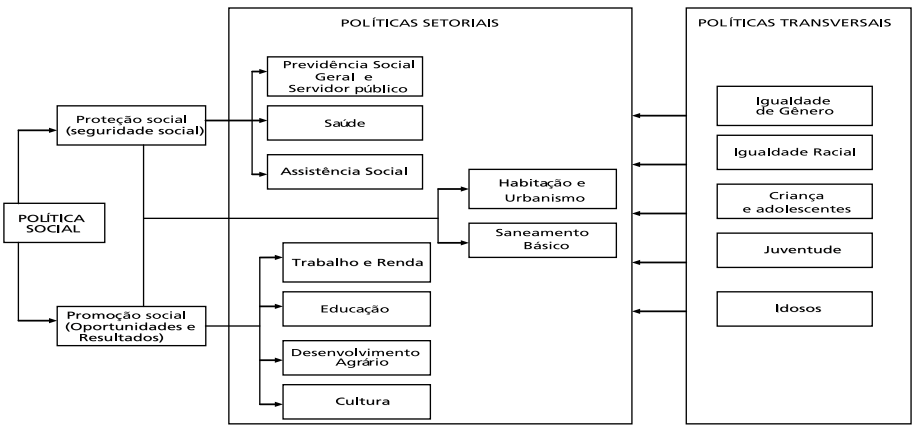
Figura 1
Objetivos das políticas sociais no Brasil - 2010



Fonte: Ipea, Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, Vol.10.

Sob o primeiro objetivo – Proteção Social –, agrupam-se as políticas sociais vinculadas à Seguridade Social, destinadas a reduzir e mitigar os riscos e vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto numa sociedade de mercado, tal como o de não poder prover o seu sustento e de sua família através do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego: essa categoria engloba os diferentes programas e ações da Previdência Social (aposentadorias, pensões e auxílios), Saúde, Assistência Social e Seguro-Desemprego.

FIGURA 2
Políticas setoriais e transversais componentes da política social brasileira - 2010



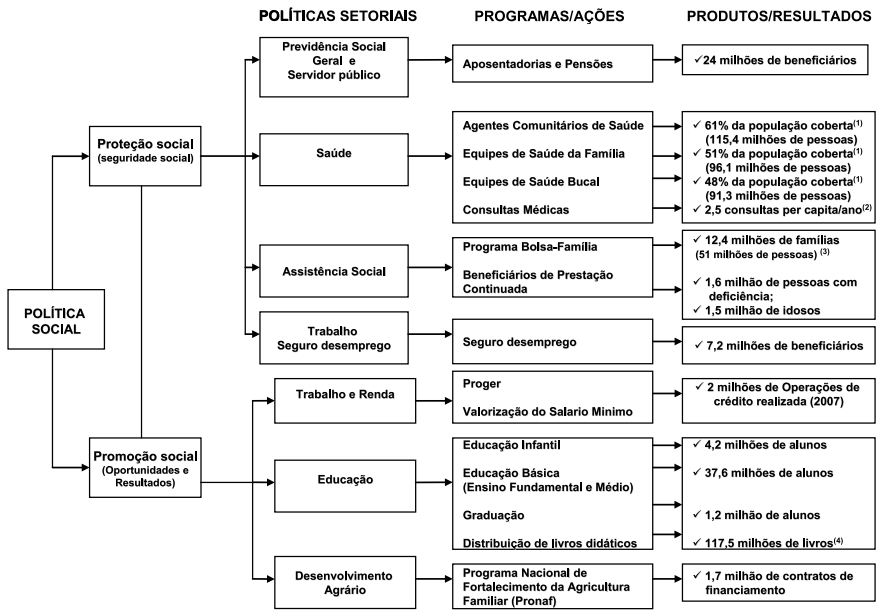
Fonte: Ipea, Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, Vol.10.

Sob o segundo objetivo – Promoção Social –, agrupam-se as políticas sociais que, a partir de determinados instrumentos, pretendem garantir aos cidadãos oportunidades mais amplas e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico. Tais políticas compreendem um vasto espectro de ações que abarca desde a formação e desenvolvimento do cidadão – casos da Educação, do acesso à Cultura e das políticas de qualificação profissional e regulação do mercado de Trabalho –, até a democratização do acesso a ativos – como as políticas voltadas à Agricultura Familiar (acesso a crédito, extensão rural, reforma agrária), à Economia Solidária, à Habitação, à Mobilidade Urbana.

O sistema brasileiro de política social impressiona pela dimensão do seu conjunto: são dezenas de milhões de cidadãos atingidos pelas diversas políticas públicas de proteção e promoção social. Destaque-se ainda que tais políticas não se apresentam fragmentadas em ações emergenciais ou descontínuas, mas, ao contrário, operam de modo estável e sustentado no tempo, com regras e instituições estabelecidas. Boa parte dos benefícios e serviços têm estatuto de direitos e capacidade instalada, com aplicação diária de recursos materiais, humanos e financeiros na sua produção e provisão, ainda que nem sempre no volume e na qualidade desejados.

FIGURA 3

Políticas setoriais, programas/ações e produtos/resultados da política social brasileira - 2010



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

Fonte: IPEA, Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, Vol.10.

A manutenção desse conjunto de políticas públicas exige, logicamente, a mobilização de recursos fiscais compatíveis. O patamar dos gastos sociais no Brasil vem sendo significativamente alterado desde a Constituição de 1988. Principalmente a partir de 1993, com o efetivo início da implementação das políticas previstas pela Constituição – SUS, Loas, Previdência Rural, entre outras –, os gastos sociais passam a aumentar de maneira sustentada.

Para fazer frente à esperada elevação dos gastos sociais, foi preciso alterar os sistemas de financiamento e gestão das políticas sociais. A CF 88 previu a criação do "Orçamento da Seguridade Social" e do "Ministério da Seguridade Social", destinados a promover a integração dos recursos e ações das antigas pastas da Saúde, Previdência e Assistência Social. O Orçamento da Seguridade, em particular, expressava a vontade constituinte de ampliar o comprometimento de recursos da União com a área social e protegê-la da concorrência fiscal com outras políticas públicas. Contudo, o processo de regulamentação da Seguridade Social seguiu caminho distinto: os três ministérios não foram unificados, e o desempenho pujante do Orçamento da Seguridade em termos da arrecadação gerada pelas contribuições sociais não se refletiu em um crescimento de mesmo ritmo na destinação de recursos às áreas sociais.

Em sentido oposto à proteção dos recursos da área social, prevista pela CF-88, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e Desvinculação de Receitas da União (DRU), que, sob o objetivo de obter maior flexibilidade para a alocação de receitas públicas, passou a destinar 20% das receitas arrecadadas em nome das políticas sociais para o atendimento de outras prioridades fiscais, como a geração de superávits primários.

Foi a institucionalidade dos direitos sociais que tornou a política social, em grande parte, responsável pela aceleração do crescimento da economia a partir de 2004 e seus desdobramentos favoráveis sobre os indicadores de pobreza e desigualdade de renda. E é provavelmente esta a característica mais marcante da fase de transição para um novo padrão de acumulação na economia brasileira.

O PODER DO SALÁRIO MÍNIMO

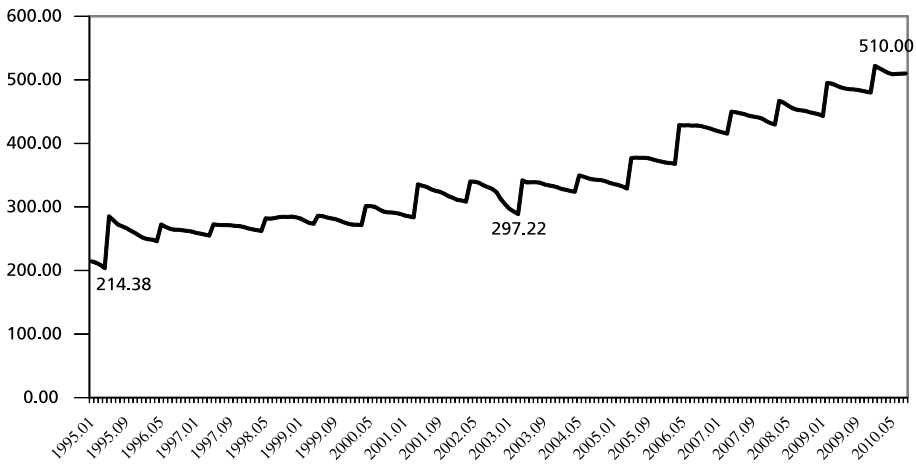
O período 2004-2005 marcou o início de uma recuperação mais consistente do poder de compra do salário mínimo, do aumento nas transferências do governo às famílias mais pobres e da expansão da concessão de crédito para pessoas físicas e para empresas. Um dos instrumentos de difusão do consumo entre as familias foi o crédito consignado, que começou entre membros de sindicatos e as instituições financeiras e depois foi estendido aos servidores públicos e aos aposentados do INSS. Essa modalidade de ao crédito, dependente do avanço do assalariamento formal nos anos recentes, revelou-se fundamental para atender a uma grande demanda reprimida das famílias e contribuiu para o acesso a bens de consumo

duráveis. Neste livro, há outros capítulos que tratam com mais profundidade do papel do crédito, dos bancos públicos e privados, no dinamismo econômico.

Do lado da política salarial, seu principal objetivo era recompor as perdas do salário mínimo ocorridas no período de alta inflação e fortalecer o poder de barganha dos trabalhadores nas negociações salariais, em especial dos trabalhadores no setor de serviços e na economia informal. Tudo parece indicar que havia a noção de que a distribuição da renda depende do poder de barganha das partes envolvidas. Os resultados foram concretos e perceptíveis para grande parcela dos assalariados da base da pirâmide salarial. O aumento real do salário mínimo teve por consequência a elevação do valor dos benefícios previdenciários, pelo vínculo legal existente entre eles, fazendo crescer a renda disponível dos trabalhadores ativos que recorreram à proteção do Estado, dos aposentados e dos pensionistas.

O crescimento real do salário mínimo foi um dos principais instrumentos de atuação do Estado para o combate à pobreza. Entre janeiro de 2003 e junho de 2010 o aumento real do salário mínimo foi de 71% (Ipea/DIMAC, deflacionado pelo INPC). A correção desse piso e o aumento no número de pessoas que receberam transferências de renda do orçamento social foram o resultado de uma postura deliberadamente mais ativa do governo federal no combate às desigualdades de renda. O gráfico 1 a seguir mostra a evolução do salário mínimo numa série de janeiro de 1995 a agosto de 2010.

Gráfico 1
Evolução do salário mínimo real (R$)*

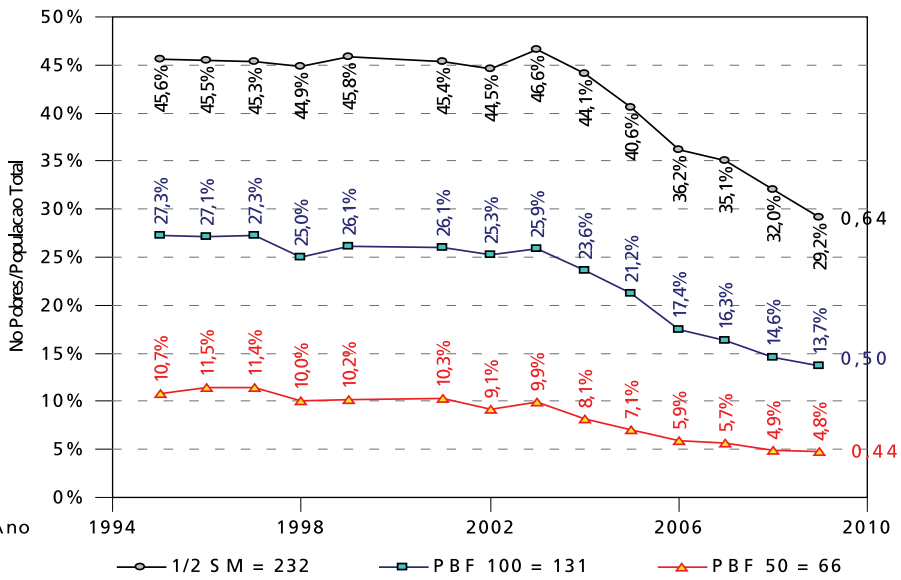


Fonte: Ipeadata.
* Valores constantes de agosto de 2010, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – Geral (INPC-Geral/IBGE).

Quanto aos direitos previdenciários, em 2004, 46,4% da população ocupada era coberta pelo sistema previdenciário. Em 2009, esse contingente chegou a 53,5%, um crescimento de 7 pontos percentuais, atingindo 49,6 milhões de trabalhadores (Min. da Previdência; PNAD, 2009). Medidas de inclusão previdenciária e a formalização do mercado de trabalho foram decisivas para o alargamento da cobertura previdenciária.

Do lado dos programas assistenciais, o Bolsa Família cumpriu um papel de destaque no elevado resultado da política social. Trata-se de um programa de transferência de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, assegurando proteções aos que se encontram em posição extremamente vulnerável. As condicionalidades deste programa reforçam o acesso a direitos na área de educação, saúde e assisténcia social. Ao final de 2005, o Bolsa Família atendia a 8,7 milhões de familias. Em 2010, esse número alcançou 12,7 milhões de famílias assistidas, o que significa um aumento de 4 milhões de famílias nesse intervalo de tempo (MDS, www.mds.gov.br). Diversos estudos apontam para a contribuição do Bolsa Família para a redução da pobreza. O gráfico 2 a seguir ilustra esse avanço no combate à pobreza, que reduziu sua incidência de 27,3% da população no ano de 1994 para 13,7% no ano de 2009.

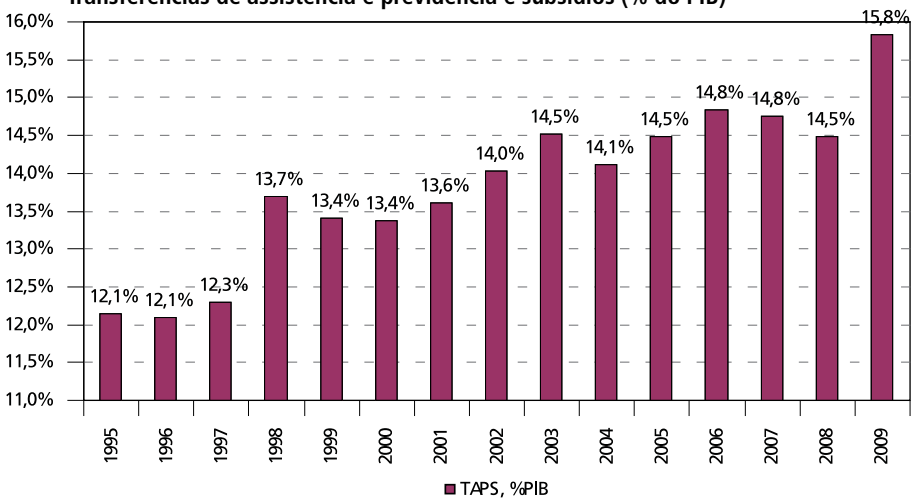
Gráfico 2
Proporção da população em situação de pobreza e extrema pobreza (%)



Fonte: Comunicado Ipea, nº 63, outubro, 2010.

Em 2009, apesar de ser um ano em que o país se debatia para evitar os efeitos da crise mundial, ainda assim os direitos sociais foram reafirmados. O gráfico 3, a seguir, demonstra a evolução dos gastos com transferências de assistência e previdência social e o acentuado crescimento no ano de 2009. Neste ano, a renda dos brasileiros continuou a melhorar e mais 1 milhão de pessoas deixaram a faixa de pobreza (PNAD, 2009). A diferença é que, desta vez, a crise afetou muito menos o Brasil. A rapidez da retomada deveu-se, entre outras coisas, ao papel estrutural assumido pelas políticas sociais na matriz do novo padrão de crescimento.

Gráfico 3
Transferências de assistência e previdência e subsídios (% do PIB)



Fonte: Contas Nacionais. Elaboração, Ipea; dos Santos, C.H.

BENEFÍCIOS SOCIAIS PARA COMBATER A CRISE

Logo no início de 2009, quatro medidas importantes foram tomadas no sentido de conter os efeitos da crise por meio da expansão de benefícios sociais: 1) foi mantida a política nacional de elevação do valor real do salário mínimo – o que pode ter alcançado até 22 milhões de trabalhadores ativos, formais e informais, além de 18 milhões de beneficiários da previdência e assistência; 2) foram concedidas parcelas extras do seguro-desemprego, conforme prerrogativa do Codefat – cerca de 105 mil parcelas extras foram pagas em junho; 3) efetuaram-se ajustes com vista a permitir o ingresso de novos contingentes ao Programa Bolsa Família – assumindo um novo teto de 12,9 milhões de famílias a serem atendidas - e reajustou-se o valor dos benefícios em 10%, superando ligeiramente a inflação acumulada desde o último reajuste; 4) foi anunciada a implementação de uma nova política habitacional, o Minha Casa Minha Vida, que apontou nova prioridade para os investimentos públicos, na direção da infra-estrutura social, em adição aos investimentos em andamento nas infra-estruturas logística e energética.

A força das políticas sociais como instrumento de reação à crise está ligada à existência prévia de marcos institucionais, que foram construídos ao longo de muitos anos. Com a importante exceção das novidades na política habitacional, nenhuma outra medida implicou criação de programas novos – que poderiam tardar a ter resultado de fato. No âmbito das políticas sociais já havia variedade de programas que cobriam em maior ou menor grau distintos grupos da população que seriam atingidos pela crise – trabalhadores assalariados, desempregados e famílias pobres. Não seria possível tal intervenção, caso o marco institucional das políticas sociais brasileiras não tivesse construído registros administrativos confiáveis e informatizados, tais como o Cadastro Único (CadÚnico) e os sistemas do INSS e do MTE, com capilaridade suficiente para garantir o pagamento de forma segura até em áreas remotas.

Quando estourou a crise, a sociedade brasileira já havia cumprido e superado com antecedência a meta de redução da pobreza constante do primeiro Objetivo do Milênio proposto pela ONU. A meta inicial era de, até 2015, reduzir a pobreza à metade do nível de 1990. Em 2005, a meta foi voluntariamente ampliada: a redução deveria atingir um quarto do nível de 1990. E esse resultado foi alcançado em 2007 e superado em 2008. Por isso, a expansão das políticas sociais, em 2009, fez com que a contração externa encontrasse uma economia doméstica fortalecida por um amplo mercado de massa para fazer o contrapeso.

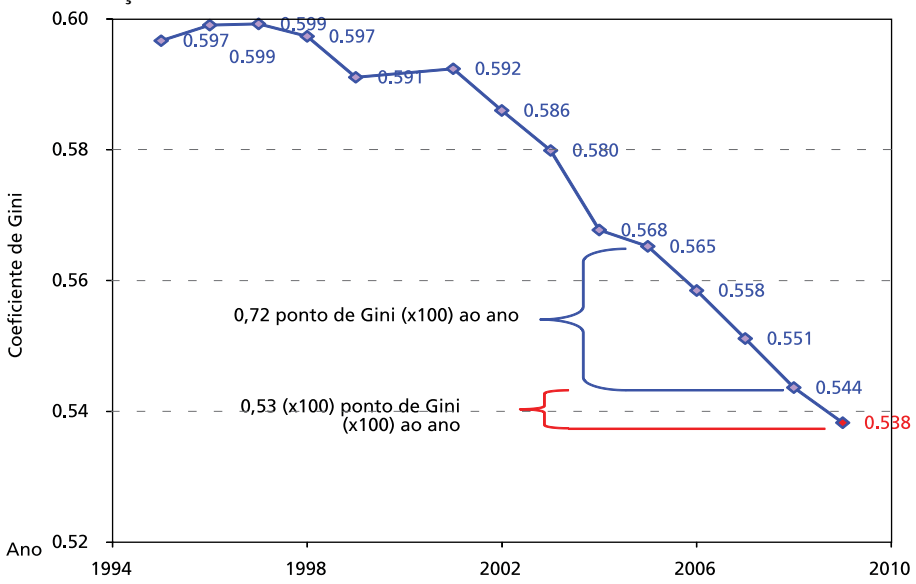
Em 2000, o total do gasto com transferências de assistência e previdência alcançava 13,4% do PIB. Em 2009, cresceu para 15,8% do PIB (Contas Nacionais/IBGE). O impacto dessa política como estimuladora da demanda agregada e impulsionadora do emprego é revelada nos números do mercado de trabalho. De janeiro de 2009 a junho de 2010 foram criados 2,5 milhões de empregos formais (Min. da Previdência, 2010). Apenas no primeiro semestre de 2010 foram criados 1,7 milhão de empregos formais (dados do Caged) e, estima-se que até o término deste ano sejam 2,2 milhões de empregos, dado o vigoroso dinamismo da economia nacional. Se as previsões estiverem corretas, então a economia brasileira terá tido a capacidade de gerar 14 milhões de empregos formais no período de 2003 a 2010 (estimativas do Mins. da Fazenda, em setembro de 2010).

O indicador da participação do rendimento do trabalho na renda nacional mede a distribuição funcional da renda e é tido como um dos mais relevantes para avaliar o progresso no campo da desigualdade de renda em uma sociedade. Desde a década de 1960 houve uma trajetória de queda da participação do rendimento do trabalho na renda nacional. No biênio 1999/2000, por exemplo, o peso do rendimento do trabalho representou apenas 40% da renda nacional, enquanto no biênio 1959/60 era de 56,6%. Esta queda foi mais intensa durante a década de 1990, seguida dos anos de 1980. Em especial, as duas últimas décadas do século 20 foram as de menor ritmo de expansão econômica do século 20, ademais de serem acompanhadas de altas taxa de inflação e desajustes nas finanças públicas.

Na primeira década do século 21, contudo, o Brasil apresenta uma marcha distinta da verificada durante os últimos 50 anos, combinando positivamente a redução no grau de desigualdade na distribuição pessoal da renda pessoal com a elevação da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional. No biênio 2008/09, por exemplo, o peso do trabalho na renda nacional aumentou 9,5% em relação aos anos 1999/2000, pois passou de 40% para 43,6%, considerando-se como rendimento do trabalho a renda dos ocupados mais as transferências de renda (Ipea, Comunicado da Presidência, nº 47).

Em síntese, o Brasil encontra-se num momento especial do contexto geral de enfrentamento da desigualdade de renda (pessoal e funcional), com movimento favorável aos portadores de rendimentos do trabalho, sobretudo para aqueles com menor remuneração. Observa-se que, desde a estabilidade monetária, as menores remunerações apresentam crescimento real. O evento da crise internacional terminou estimulando no Brasil a adoção de importantes medidas de defesa da produção e do emprego nacional, o que permitiu evitar a inflexão na trajetória de queda no grau de desigualdade na distribuição funcional e pessoal da renda. Tanto assim que o rendimento do trabalho continuou a recuperar a sua participação relativa na renda nacional, enquanto que o índice de Gini seguiu a tendência de queda, como mostra o gráfico 4 a seguir.

Gráfico 4
Evolução do coeficiente de Gini no Brasil



Fonte: Comunicado Ipea, nº 63, outubro, 2010.

Quando se estuda a variação do rendimento médio domiciliar per capita, por cada vigésimo da distribuição, verifica-se que, na década de 2000, praticamente todos os segmentos apresentaram crescimento real. A expansão dos menores rendimentos, entretanto, se mostrou muito mais rápida que os demais segmentos da população, ao contrário do que ocorreu nos anos 1990.

Desde 2004, o país atravessa um momento de taxas de crescimento econômico mais elevadas em que, embora os pilares da política macroeconômica ortodoxa não tenham sido totalmente alterados, a economia tem engendrado movimentos importantes. As políticas sociais tomaram a dianteira no novo regime de crescimento, conseguindo mais que compensar os efeitos desaceleradores das políticas monetária e cambial.

DESDOBRAMENTOS MACROECONÔMICOS

A contribuição das transferências do governo às famílias – em especial as assistenciais – para a queda recente da pobreza e da desigualdade é amplamente reconhecida, mas muito pouco se sabe sobre os desdobramentos macroeconômicos – no nível da produção, da renda e do emprego – do gasto social. Quando uma família recebe um determinado valor em transferências, boa parte dele é empregada na compra de produtos e serviços, o que faz com que os empresários de determinados setores produtivos sintam-se estimulados a produzir mais e, portanto, a contratar mais trabalhadores que, por sua vez, também vão consumir mais produtos e serviços e, assim, incentivar o aumento da produção; ou seja, o gasto do governo inicia um processo de fluxos de renda que tem efeitos multiplicadores sobre o PIB, a renda das famílias, o emprego e a desigualdade.

A visão de que o gasto social é um fardo para a sociedade e um fator desequilibrador das finanças públicas foi fortemente contestada pela realidade, porque o desempenho da economia brasileira nos anos 2000 contradisse essa percepção. Apenas para se ter uma noção do que está em curso, é mais apropriado citar um exemplo. O gasto social, em 2006, chegou a 21% do PIB. O suposto "custo" dessa política, entretanto, não foi exatamente esse. As políticas sociais proporcionaram um crescimento econômico mais forte, de 4% do PIB naquele ano, o que levou a maiores lucros para as empresas e mais emprego para os trabalhadores (um milhão e 229 mil empregos formais, segundo dados do Caged/MTE). Maior lucro das empresas e maior emprego geraram maior arrecadação de impostos (houve crescimento real de 4,48% na receita federal em 2006). Para completar, a redução do desemprego criou expectativas favoráveis no mercado e sustentou os investimentos das empresas, que variam de acordo com a demanda agregada. Em 2006, a taxa de investimento subiu de 15,9% para 16,4% do PIB, iniciando uma trajetória ascendente a partir de então. Os bancos, frente ao aumento do nível de emprego, da renda e da demanda, aumentaram a oferta de crédito e, assim, as vendas no

varejo cresceram. Ou seja, não houve um "custo", mas um verdadeiro revigoramento econômico e social que vem de um estímulo inicial de expansão do gasto com a proteção social dos cidadãos brasileiros e que fez crescer o PIB e a renda.

Estudos realizados pelo Ipea, utilizando a Matriz de Contabilidade Social do ano de 2006 e as informações do Sistema de Contas Nacionais e da Matriz Insumo-Produto e pesquisas domiciliares, chegaram à importante conclusão da existência de um multiplicador do PIB, decorrente de um aumento nas variáveis exógenas da demanda agregada (investimento, exportações e consumo do governo) de 1,57. Isso significa que, a cada R$100 investidos ou gastos pelo governo ou exportado, foram gerados R$ 157 de produto interno bruto.[1]

GASTO COM EDUCAÇÃO TEM O MAIOR EFEITO MULTIPLICADOR SOBRE O PIB

O multiplicador de 1,57% é um mutiplicador médio que mede o impacto no PIB para todo tipo de gasto autônomo que ocorrer na economia. O estudo do Ipea apontado acima, entretanto, encontrou também o multiplicador específico de cada tipo de gasto do governo com serviços públicos no PIB. No caso da educação, por exemplo, um gaso equivalente a 1% do PIB faz com que o próprio PIB cresça 1,85% e com que a renda das famílias aumente 1,67%.

Um dos fenômenos mais relevantes dessa descoberta da pesquisa do Ipea é o de que o gasto com educação é o que tem o maior efeito entre todos os outros tipos de gasto sobre o crescimento do PIB e sobre a renda das famílias, principalmente pelo fato de ter menor conteúdo importado do que a saúde em seus insumos intermediários.

Tanto a educação quanto a saúde possuem multiplicadores bem superiores ao multiplicador médio do gasto autônomo (1,57).

Aquelas atividades econômicas que empregam muito capital (terra, máquinas, equipamentos, prédios) e poucos trabalhadores (ou que empregam muitos trabalhadores, mas pagam baixos salários) e que, portanto, geram grande parcela de renda na forma de lucros para os seus proprietários, possuem um multiplicador mais baixo. Em outros termos, as atividades que geram pouco emprego (ou pouca massa salarial) produzem reduzido efeito sobre o PIB e a renda das famílias. Isto ocorre porque a elevada parcela de lucro gerada nesses ramos de produção vai parar nas mãos de famílias de renda alta, que consomem pouco, proporcionalmente à renda (elevada) que possuem. É exatamente o caso das exportações de commodities. Por outro lado, as atividades de educação e saúde públicas empregam muitos trabalhadores.

1. Sobre esse tema ver: IPEA Perspectivas do Desenvolvimento. Efeitos econômicos dos gastos sociais no Brasil. Brasília, 2010.

A conclusão fundamental é a de que o gasto social em serviços, principalmente com educação, possui efeitos muito importantes: longe de ser apenas um fardo fiscal, esse tipo de gasto contribui positivamente para a dinâmica de crescimento do PIB e da renda familiar. De acordo com os multiplicadores descobertos no referido estudo do Ipea, se o Brasil passasse a um patamar de gasto com educação de 3,8% para 5,5% do PIB – média desse tipo de gasto em países desenvolvidos – o crescimento potencial decorrente deste aumento seria de 3,1% do PIB, isso sem contar os impactos futuros na qualificação, na produtividade e nos salários dos trabalhadores.

Uma outra informação valiosa do referido trabalho do Ipea diz respeito ao efeito do gasto do governo para transferir renda às famílias, na forma de aposentadorias, pensões, bolsa-família, benefícios a idosos e deficientes. Tanto para o PIB quanto para a renda das famílias, o multiplicador aumenta na medida em que as transferências são direcionadas para famílias com menor renda, que consomem integralmente ou quase integralmente tudo aquilo que recebem. Desta forma, o gasto de 1% do PIB a mais no Programa Bolsa Família gera um crescimento de 1,44% no próprio PIB e o impressionante acréscimo de 2,25% na renda total das famílias. O gasto de 1% a mais com o chamado Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos e deficientes de baixa renda, produz um aumento de 1,38% no PIB e de 2,20% na renda das famílias.

Se forem agregados o PBF, o BPC e as aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social, uma elevação de 1% no gasto conjunto promoverá um crescimento do PIB de 1,25% e 2,11% da renda das famílias. Isso implica dizer duas coisas essenciais: primeiro, que em termos de efeito no crescimento do PIB e da renda familiar, as transferências do sistema brasileiro de garantia de renda (excetuando-se o regime dos servidores públicos) equivalem a um piso universal básico; e, segundo, que as transferências que tornam a distribuição de renda mais progressiva são exatamente as que produzem resultados macroeconômicos extremamente positivos.

O citado trabalho do Ipea também chama a atenção para gastos do governo que geram menos benefícios econômicos do que seu custo, além de aprofundar a desigualdade de renda. São eles: *i)* o pagamento de juros aos proprietários de títulos públicos e; *ii)* o regime de previdência dos funcionários públicos. O pagamento de 1% do PIB de juros, eleva o PIB em apenas 0,71% e a renda familiar (dos mais ricos a quem se destina) em 1,34%. No caso do regime dos servidores públicos os multiplicadores são 0,88% e 1,86%, respectivamente. Cabe notar, portanto, o papel muito pouco dinâmico desses gastos justamente por razão de seu papel concentrador de renda.

Grande parte dos gastos com transferência de renda aos mais necessitados da sociedade se converte em consumo e, por consequência, em arrecadação de tributos para os cofres do governo. No caso dos juros, entretanto, constatou-se que uma parcela significativa é mandada para fora do país e outra se transforma em poupança (em não-consumo). Em outras palavras, parece haver poucas dúvidas de que, de um lado, o gasto social é um tipo de gasto que se autofinancia e dinamiza a produção e o emprego; de outro, o gasto com juros é um gasto que, em parte, vai para o exterior e, o que fica no país, tende a sair do circuito produtivo, contribuindo para desacelerar o ritmo da economia nacional.

Dentre os tipos de gasto público, os serviços (como educação e saúde) tendem a ter maior efeito de crescimento sobre o PIB. Os gastos com transferências (aposentadorias, pensões, bolsa-família, benefícios a idosos e deficientes de baixa renda etc.) aumentam mais a renda familiar. A tabela 1 a seguir resume as idéias expostas acima.

Tabela 1
Multiplicadores decorrentes de um choque de 1% do PIB de 2006

Tipo de impulso PIB Renda das famílias	Variação (%)	
Programa Bolsa Família	1,44	2,25
Benefício de Prestação Continuada	1,38	2,20
Regime Geral de Previdência Social	1,23	2,10
Regimes Próprios de Previdência Social	0,88	1,86
Juros sobre a dívida pública	0,71	1,34
Transferência universal básica (hipotética)	1,26	2,12
Consumo final da administração pública	1,77	1,53
Educação e saúde	1,78	1,56
Educação	1,85	1,67
Saúde	1,70	1,44
Exportações de commodities	1,40	1,04

Fonte: IPEA 2010 com informações do SCN 2006, Pnad 2006, POF 2002-2003 e outros registros administrativos.

Uma questão muito frequentemente formulada com relação ao gasto público na área social diz respeito à capacidade que tem em reduzir a desigualdade. Estudo realizado por pesquisadores da DISOC/IPEA (op. cit., 2010), avaliou a progressividade do gasto social com educação e saúde e chegou à conclusão de que seu efeito é nitidamente progressivo, o que não surpreendeu, uma vez que são as famílias mais pobres as que mais utilizam esses serviços públicos. O estudo também atesta que um choque de 1% do PIB no gasto com saúde enseja uma diminuição de 1,47% no índice de Gini; no caso da educação, a queda é um pouco menor, de 1,09%.

CAPACIDADE REDISTRIBUTIVA

O Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestaçào Continuada (BPC) são, como era de se esperar, os programas com maior capacidade redistributiva: os efeitos do gastos equivalente a 1% do PIB nestes programas eleva substancialmente a renda das famílias mais pobres, principalmente no meio rural. No caso do Bolsa Família, por exemplo, a renda per capita das famílias rurais, cujo chefe não tem escolaridade, aumenta em mais de 10%, enquanto nas famílias urbanas sob as mesmas condições de escolaridade, aumenta em 4,8% . Outro exemplo: um gasto de 1% do PIB com BPC eleva a renda das famílias rurais cujo chefe não tem escolaridade, em 9,11% e nas famílias urbanas sob as mesmas condições, em 8,8%. O referido estudo conclui que um choque de gasto de 1% do PIB com BPC e o Bolsa Família provocam uma redução de 2,33% e 2,15% no índice de Gini, respectivamente. Entre as transferências, o BPC e o PBF são claramente os que mais contribuem para a queda da desigualdade.

Em síntese, a política social engendrou os primeiros sinais de uma circunstância completamente nova para a economia brasileira – a possibilidade de um novo padrão de acumulação, que é capaz de unir crescimento econômico e queda da desigualdade de renda. No passado, o país cresceu apoiado na elevada concentração da renda. Nos anos 2000 estamos vivenciando, simultaneamente, crescimento e eqüidade. Os gastos com pagamento de juros, entretanto, além de não contribuírem para o crescimento, provocam um movimento oposto - aumentam a concentração de renda, reduzindo o avanço virtuoso que pode ser proporcionado pela política social, com o agravante de apresentar um enorme vazamento de renda para o exterior.

Tem prevalecido, entretanto, o saldo positivo do gasto social que, além de gerar bem-estar pela provisão de serviços fundamentais e o combate à extrema pobreza, também contribuiu de forma importante para a expansão da demanda agregada e para a elevação dos salários.

CAPÍTULO 5

SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL CONVERGENTE

Nos últimos anos a sociedade brasileira tem experimentado uma aceleração nas taxas de crescimento econômico. Ao mesmo tempo, tem visto crescer a preocupação com a sustentabilidade do processo. Isso representa uma novidade.

Num mundo marcado pela escassez, caberia ao ser humano maximizar os seus processos produtivos, lançando mão dos recursos naturais à disposição, combinando-os de acordo com a técnica para obter os produtos necessários. As restrições seriam de ordem material ou financeira, imaginando-se o meio ambiente como um elemento neutro. Com o aumento expressivo da população, a elevação dos padrões de consumo e a criação de novas necessidades, a exaustão dos recursos naturais e as evidentes devastações e perturbações dos ecossistemas foram se alastrando e outros sintomas de desequilíbrio vão tornando cada vez mais evidente que os limites atingidos na exploração colocam em xeque a possibilidade de estender-se esse padrão de desenvolvimento econômico no tempo e no espaço.

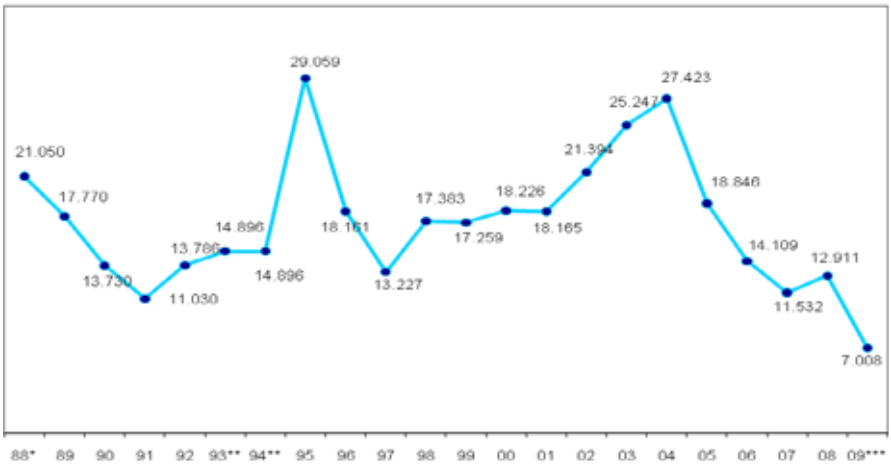
São dignas de nota no caso brasileiro as excelentes condições naturais do país face ao tamanho da população, ao estágio de desenvolvimento e a inserção internacional. Através de relevantes pesquisas desenvolvidas nos últimos anos, já se dispõe de uma quantidade de indicadores de sustentabilidade ambiental bastante alentada, e em expansão, o que aumenta as chances de monitoramento e ação. Algumas legislações importantes foram aprovadas, ou estão em vias de sê-lo.

Por fim, no cenário internacional, a posição brasileira no tema vem ganhando em qualidade e importância. De uma situação inicial marcada por forte receio de limitações ao crescimento, quando surgiram os primeiros debates internacionais, ainda nos anos 1970, chegou-se a uma situação, na mais recente Conferência sobre o Clima, na qual, apesar do impasse geral, o Brasil se destacou por uma atuação positiva. Propusemos metas voluntárias de redução de emissões projetadas.

DEVASTAÇÃO DOS ECOSSISTEMAS

Apesar do desflorestamento ter avançado até poucos anos, o monitoramento dos biomas também progrediu muito. Os resultados concretos de uma nova concepção de preservação ambiental podem ser vislumbrados no gráfico 5 abaixo.

GRÁFICO 5
Área desmatada na Amazônia legal brasileira (km²), no período 1988 a 2009.



* Média entre 1977 e 1988; ** Média entre 1993 e 1994 *** Taxa Estimada
Fonte: INPE (2009).

Como se pode verificar, houve um pico de devastação em 2004, da ordem de 29 mil km². A média caiu para cerca de 7 mil. km² em 2009. A tendência de queda continua para os anos seguintes.

O período coincide com a ação do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), lançado em 2004, que tem como linhas mestras o ordenamento fundiário e territorial, o monitoramento e controle ambiental e o fomento a atividades produtivas sustentáveis.

O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) tem implementado outros sistemas de monitoramento da cobertura florestal da Amazônia, como Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER), em 2004, e o Sistema de Mapeamento da Degradação Florestal (DEGRAD), em 2009 (INPE, 2009). Assim, além dos dados quantitativos, também informações qualitativas têm sido coletadas em abundância.

Os modelos de gestão de Florestas Públicas foram introduzidos recentemente no ordenamento jurídico brasileiro por intermédio da Lei 11.284, de 2 de março de 2006, e compreendem as iniciativas de criação de unidades de conservação, a destinação de florestas às populações locais e sua gestão por intermédio de contratos de concessão florestal. O objetivo maior da gestão é garantir a permanência das áreas florestais sob domínio do Estado, impedindo sua conversão para usos alternativos do solo e dando destinação aos recursos florestais, como reservas ou sob gestão.

A Gestão das Áreas protegidas tem progredido, incluindo-se nessas, as Unidades de Conservação e as Terras Indígenas, seguindo os esforços de conservação e proteção ambiental do governo brasileiro e dos estaduais, notadamente no que se refere a sua integridade, envolvimento com a comunidade e entorno e estratégias para sua sustentabilidade econômica e de suas populações.

Também no bojo dessas iniciativas, o Plano Amazônia Sustentável (PAS) compreende um conjunto de objetivos e diretrizes estratégicas, elaborado a partir de um diagnóstico atualizado da Amazônia contemporânea e de seus desafios. As diretrizes estratégicas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira, conforme proposto no Plano, estão agrupadas em 4 eixos temáticos:

1) Ordenamento territorial e gestão ambiental;
2) Produção sustentável com inovação e competitividade;
3) Infraestrutura para o desenvolvimento; e
4) Inclusão social e cidadania

Assim, o desafio histórico de integração não-destrutiva da Amazônia à economia nacional parece ter dado alguns passos nos últimos anos.

Os demais biomas contam ainda com monitoramento e políticas menos consolidadas, mas as informações começam a se avolumar. Ante o sucesso do monitoramento da Amazônia por dados de satélites e conhecendo a relevância dos demais biomas brasileiros, que representam, aproximadamente, metade do território nacional, a Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente - SBF/MMA vem promovendo o seu monitoramento (PMDBBS, Projeto de Monitoramento do Desmatamento dos Biomas Brasileiros). O PMDBBS tem como objetivo dotar o governo federal de capacidade para o monitoramento da cobertura florestal dos biomas supracitados. O monitoramento do desmatamento permite maior eficiência das políticas públicas voltadas à conservação e uso sustentável destes biomas e de fiscalização e controle da aplicação da legislação ambiental pertinente.

MATRIZ ENERGÉTICA E MEIO AMBIENTE

A matriz energética brasileira destaca-se pela alta participação de fontes renováveis de energia, que ao não disponibilizar carbono excluído do ciclo na atmosfera ao longo das eras, é muito menos impactante no sentido de agravar o efeito estufa.

FONTES RENOVÁVEIS

As energias de origem renovável oscilam entre 40% e 60 % da oferta interna de energia nos últimos 40 anos. Mais animador, esse número, após atingir um mínimo no início dos anos 2000, experimentou um incremento recente.

Em todo esse intervalo a matriz energética brasileira apresentou um caráter de renovabilidade destacadamente superior ao cenário mundial.

A matriz mundial é composta, em sua grande maioria, por fontes de origem fóssil: petróleo, carvão mineral e gás natural. Em média, 81% das fontes energéticas mundiais são oriundas de tais fontes. No Brasil, este percentual cai a 53%. É um perfil, sem dúvida muito favorável, não só ambientalmente como também em termos de independência em relação às inportações .

No caso brasileiro, o aumento da participação de fontes renováveis se deu devido à elevação da participação dos derivados de cana, notadamente o etanol e os chamados biocombustíveis. Sobretudo a tecnologia dos automóveis *flex* aliada ao aumento dos preços internacionais do petróleo possibilitou a retomada da expansão dessa fonte no Brasil, estagnada que vinha desde o final dos anos 1980

ELETRICIDADE

Do ponto de vista específico da produção de energia elétrica, o que diferencia favoravelmente o perfil brasileiro é a alta participação, aproximadamente dois terços do total, da geração de origem hidrelétrica, como se observa na tabela 2 baixo.

TABELA 2
Participação dos diferentes recursos energéticos na geração de energia elétrica
(Potência em MW)

Tipos – usinas	Em operação		Em construção[1]		Total parcial
	Número de usinas	Potência (%)	Número de usinas	Potência (%)	Potência (%)
Hidrelétricas[2]	852	79.182,3 (72,5)	311	15.336,7 (40,8)	94.519,0 (64,4)
Térmicas	1.341	27.262,0 (25,0)	216	18.820,5 (50,0)	46.082,5 (31,4)
Combustíveis fósseis	948	19.302,0 (17,7)	122	14.599,7 (38,8)	33.901,7 (23,1)
Biomassa	368	6.989,6 (6,4)	81	3.654,4 (9,7)	10.644,0 (7,2)
Outros[3]	25	970,4 (0,9)	13	566,4 (1,5)	1.536,8 (1,0)
Termonucleares	02	2.007,0 (1,8)	01	1.350,0 (3,6)	3.357,0 (2,3)
Eólicas	45	794,3 (0,7)	41	2.096,3 (5,6)	2.890,6 (2,0)
Total	2.240	109.245,6 (100)	569	37.603,5 (100,0)	146.849,1 (100)

Fonte: BIG-Aneel, atualizado até 16 de junho de 2010.

Elaboração IPEA.

Notas: [1] Incluídos os empreendimentos licitados e autorizados que ainda não iniciaram a construção.

[2] Incluindo as pequenas centrais hidroelétricas (PCHs) e as mini-micros hidrelétricas (até 1 MW). Também estão contabilizadas as grandes usinas hidrelétricas de Energia (UHEs) como: Estreito (TO) e (MA) (1.087 MW), Santo Antônio (RO) (3.150 MW), Jirau (RO) (3.300 MW) e Santa Isabel (TO) e (PA) (1.087 MW), não sendo incluída a UHE de Belo Monte (PA).

[3] Gás de processo, efluente gasoso, gás siderúrgico, óleo ultraviscoso, gás de refinaria e enxofre.

O grosso do esforço para a manutenção do perfil renovável da matriz brasileira virá da expansão do potencial hidrelétrico, ao menos no médio prazo. O Programa de Aceleração do Crescimento, em suas duas edições, reserva recursos vultosos para uma retomada vigorosa da expansão do parque hidrelétrico nacional. De especial relevância e sensibilidade ambiental é o inventário do potencial da bacia amazônica e instalação de dezenas de usinas, sobretudo nos rios Madeira, Xingu e Teles Pires, mas disseminada por todo o bioma. É importante o papel a ser desempenhado pelo processo de licenciamento ambiental, para que se equilibrem os objetivos de geração de uma energia necessária e menos impactante com a intervenção mínima dos ecossistemas locais. Como pontos a favor do empreendimento, que precisam ser discutidos caso a caso, estão o grande avanço técnico que reduziu nos últimos quarenta anos as áreas necessárias dos reservatórios, o reconhecimento das vantagens desse tipo de energia em termos de equilíbrio global, a experiência adquirida com licenciamento ambiental e a participação maior da população regional, inclusive as indígenas. Como vai funcionar na prática ainda é uma questão a se apurar, dado o ineditismo das condições concretas dos empreendimentos.

ENERGIA EÓLICA

A energia eólica ainda representa apenas 2% da geração energia elétrica nacional. Está acontecendo uma corrida mundial a essa fonte, que se expande a taxas elevadíssimas. Nos Estados Unidos, China, Alemanha e Espanha, entre outros países, vêm ganhando espaço ano a ano. No Brasil, dadas as suas condições naturais, nada impede que se eleve significativamente a sua contribuição. O potencial brasileiro pende para aproveitamento da água e dos biocombustíveis, mas há espaço grande para a energia eólica, muito maior do que o que desempenha atualmente.

Um desafio que pode se apresentar para que o caráter saudável da matriz energética brasileira se preserve e mesmo se amplie é representado pela recente descoberta de vastas reservas de petróleo. Dada a forte expansão do consumo energético que se imagina com o crescimento econômico acelerado para os próximos anos, cabe à agilidade da viabilização das fontes renováveis em tempo hábil um papel importante para que o equilíbrio seja preservado. É mais um incentivo para que se persevere numa linha de diálogo e integração entre as óticas econômica, ambiental e social, sem perda de tempo.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Os pontos até aqui explorados convergem para um objetivo que tem catalisado, talvez excessivamente, as preocupações de sustentabilidade nos últimos tempos, a questão das mudanças climáticas muito aceleradas, com aquecimento global e aumento do número de eventos extremos, com consequências potencialmente

deletérias para o ser humano. Na época do Rio-92, três convenções foram firmadas, a da Biodiversidade, a da Desertificação e a das Mudanças Climáticas. Esta última, sem dúvida, ganhou um protagonismo incontrastável, por enquanto.

Do ponto de vista brasileiro as ações de mitigação ligam-se fundamentalmente ao combate à devastação e à preservação de uma matriz energética o menos carbonizada possível. O país avançou significativamente com a aprovação da lei 12.187/09, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima, que estipula como diretrizes os compromissos assumidos pelo Brasil internacionalmente; as ações de mitigação em consonância com o desenvolvimento sustentável de forma mensurável e verificável; medidas de adaptação a efeitos adversos focados nos setores ambiental, social e economicamente vulneráveis; a integração de esforços dos diferentes níveis de governo; o incentivo à inovação tecnológica , à informação, à educação, à conscientização e à capacitação na área.

A legislação também aponta metas voluntárias para a evolução das emissões. Propõe voluntariamente uma redução entre 36,1% e 38,9% nas emissões projetadas até 2020. É uma diretriz que estimula sem dúvida, o próprio avanço da quantificação das emissões nacionais para o seu controle. Os inventários nacionais de emissões e remoções antrópicas de gases de efeito-estufa são novidades positivas dos últimos tempos, necessitando novas edições, com aperfeiçoamentos.

ÁGUA, RESÍDUOS SÓLIDOS E EMPREGOS VERDES

A valorização econômica dos recursos e serviços ambientais é caminho importante para a utilização racional do patrimônio natural brasileiro. Um campo que merece destaque pelo potencial e pelos desdobramentos recentes é o da valorização e cobrança pelo uso da água.

A lei 9.433/97, a "lei das águas" instituiu uma série de mecanismos como a cobrança pelo uso da água e o mecanismo dos comitês de bacia para a racionalização do aproveitamento desse precioso recurso natural. A Agência Nacional de Águas tem realizado bom trabalho na sempre espinhosa tarefa de transformar uma legislação em realidade concreta, em especial quando traz alterações no regime econômico cristalizadas pela prática. Assim, além dos comitês de bacia instalados e em operação por todo o país, já se conseguiu o efetivo início da cobrança pela água nas bacias do Paraíba do Sul(2003), Piracicaba, Jundiaí e Capivari (2006) e do Rio São Francisco (2010). Longa batalha dos gestores da água no Brasil começa, assim, a dar frutos.

A questão dos resíduos sólidos é outra que por fim consolidou seu marco legal, após mais de vinte anos de tramitação. A lei 12.305/2010 institucionaliza a política nacional para o setor, com estímulo à coleta seletiva, reciclagem e redução do volume de lixo. O princípio da logística reversa responsabiliza as

empresas pelo destino a ser dado após o consumo à produção. Integra também os municípios na gestão dos resíduos sólidos, através da previsão de planos para tanto. Da regulamentação e implantação desses princípios depende o enquadramento dessa importante dimensão de saneamento ambiental.

Os benefícios econômicos e ambientais da reciclagem, no caso de todo resíduo reciclável ser encaminhado adequadamente, foram estimados recentemente em R$ 8 bilhões ao ano. O mesmo estudo explora formas de estruturar uma política que estimule a atividade de reciclagem dos resíduos urbanos, contribuindo para o saneamento das cidades brasileiras com inclusão social, visto que o modelo proposto é o da operação de cooperativas formalizadas de catadores. Esse tipo de pesquisa é outra vertente aberta à exploração no caminho da sustentabilidade ambiental, conferindo valor econômico àquilo que hoje não tem, de forma a atrair o interesse dos agentes econômicos e mostrar, em suma, que o discurso ambiental também implica num flanco potencial de geração de riqueza, e de forma mais imediata, de empregos. A questão dos empregos é particularmente sensível.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) incorporou essa preocupação com a sustentabilidade ambiental dentro de um contexto inextrincável da valorização do trabalhador, criando o conceito de empregos verdes. Inseridos num contexto de incentivo à redução dos impactos ambientais e, em especial, à redução das emissões de gases de efeito estufa, os empregos verdes são definidos como "postos de trabalho nos setores da agricultura, indústria, construção civil, instalação e manutenção, bem como em atividades científicas, técnicas, administrativas e de serviços que contribuem substancialmente para a preservação ou restauração da qualidade ambiental. Específica, mas não exclusivamente, eles incluem empregos que ajudam a proteger e restaurar ecossistemas e a biodiversidade; reduzem o consumo de energia, materiais e água por meio de estratégias de prevenção altamente eficazes; descarbonizam a economia; e minimizam ou evitam por completo a geração de todas as formas de resíduos e poluição." (Muçouçah, 2009)

Esses empregos devem ainda representar salários adequados, condições seguras de trabalho e direitos trabalhistas, inclusive o direito de se organizar em sindicatos.

DIMENSÃO DAS DIFICULDADES E DESAFIOS

Não obstante a crescente criação de indicadores, é longo ainda o caminho para o desenvolvimento econômico se dê de forma harmônica com as possibilidades naturais. Não são problemas especificamente brasileiros, mas da própria maneira de se encarar os problemas socioeconômicos vigentes.

O caráter global de muitas das iniciativas também colocam um desafio de proposições históricas na busca da sustentabilidade para o desenvolvimento econômico. O caso da mudança climática é característico. Nitidamente os esforços necessitam ser concatenados entre todos os países para que haja efetividade. Individualmente, talvez nenhuma nação seja grande o suficiente para que não haja a tentação do *free-rider*, ou seja, agir de forma livre de restrições e beneficiar-se do engajamento de todos os demais. Por outro lado, agindo individual e virtuosamente ninguém pode assegurar uma proteção efetiva. O Brasil pode comportar-se de modo exemplar em relação à Floresta Amazônica, por exemplo, e mesmo assim vê-la transformar-se em algo degradado por mudanças globais rápidas, humanamente induzidas, se não for seguido pelos demais parceiros.

Não são poucos os desafios que se apresentam no caminho do desenvolvimento brasileiro, na medida em que se persiga um processo sustentado para além do mero crescimento econômico, conjugando também a dimensão ambiental do processo, imprescindível para que o resultado seja socialmente desejável.

A preservação dos ecossistemas passa pela melhoria das condições de vida da população, ampliação da rede de saneamento básico, abastecimento de água em melhor quantidade e qualidade com proteção dos corpos hídricos. Significa também se fazer um planejamento ambiental com ênfase na remoção de moradias em áreas de risco e recomposição da vegetação em áreas urbanas de preservação permanente. O cidadão que vive em boas condições é o principal aliado de quem pensa uma sociedade ambientalmente equilibrada. Isso vale, em especial, para áreas vulneráveis, como o semi-árido nordestino. Ali, o combate a desertificação e políticas que enfatizem o acesso à água como a multiplicação de cisternas são estratégicas, ao mesmo tempo que se desenvolvam fontes alternativas de energia e uma produção agrícola em modelos adaptados à região. Adaptação é palavra-chave para uma postura mais respeitosa do ser humano em relação ao entorno natural.

Malgrado o que vem sendo feito, é evidente que o momento ainda apresenta muitas questões em aberto. Caberá a ação pública gerenciar os interesses divergentes dos diversos setores econômico-sociais para que o objetivo de conservação das condições ambientais se preserve na pauta de prioridades nacionais. O desenvolvimento é um processo complexo que, nos dias que correm, passa pela valorização da democracia e seus mecanismos de participação, de inclusão e resgate da dívida social. A variável ambiental se insere nessa equação, demandando resolução simultânea.

CAPÍTULO 6

RECONFIGURAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS

A aceleração recente do crescimento econômico brasileiro torna urgente a tarefa de dar resposta a vários desafios. Estes não se esgotam na constatação de que a baixa escolaridade do trabalhador brasileiro é um empecilho para o crescimento da produtividade, como é também nos demais países em desenvolvimento, como Índia e China. Independentemente do seu efeito econômico, o investimento em educação é um direito do cidadão e, portanto, gastos com educação e melhoria na sua qualidade devem sempre ser prioritários em qualquer governo democrático. Mas não se deve sombrear o fato de que investimentos em educação só mostram resultados no longo prazo e, assim, não são suficientes para solucionar o problema imediato de aumento da produtividade e do investimento na economia ao longo da próxima década. O ideal é que uma política de investimentos e melhoria em educação não substitua, mas sim complemente, o esforço imediato da busca de uma maior taxa de investimento e crescimento da produtividade da economia. Mas há outros desafios, muito claros e urgentes.

O primeiro resulta do fato de o Brasil ser um país de elevada desigualdade não apenas de renda, mas também na qualidade das suas empresas (indústria e serviços) e dos seus produtores agrícolas. As políticas públicas de disseminação de tecnologias que existem são ainda frágeis e tímidas. Uma política mais ativa na disseminação de tecnologias seria, assim, uma das formas de aumentar a produtividade da economia no curto e médio prazos. O segundo consiste no fato de que há uma clara tendência à concentração da indústria em poucos setores econômicos voltados ao atendimento da demanda global crescente por produtos agrícolas e *commodities*. E também para o desenvolvimento da cadeia de petróleo e gás decorrente da descoberta e exploração do pré-sal. É incerto se a demanda interna será suficiente para contrabalançar essa tendência natural à concentração do investimento, como mostram os dados de consultas de empréstimos do BNDES. Será preciso atenção a esses movimentos setoriais que ocorrerão na indústria brasileira ao longo dos próximos anos para identificar quais tipos de política poderiam contrabalançar uma concentração excessiva em poucos setores.

O terceiro desafio deve ser enfrentado no setor de serviços, ainda tratado como de menor importância. Mas é justamente neste setor que o termo "custo

Brasil" faz algum sentido. A economia brasileira está transitando para uma agenda mais intervencionista no campo do investimento público e, mais do que o investimento privado, o grande desafio do futuro para o aumento da formação bruta de capital fixo é o investimento público.

O quarto desafio consiste em como fortalecer o mercado interno de forma a capacitá-lo ainda mais para ser fonte de inovação e de criação de novas vantagens comparativas. O crescimento dos mercados em economias emergentes levou ao que alguns especialistas denominam de "inovação reversa". Ao contrário do padrão de inovação tradicional no qual os produtos desenvolvidos em países de alta renda eram simplificados e transferidos para economias em desenvolvimento, o crescimento dos países aglutinados no acrônimo BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China) está modificando o caminho traçado por esse padrão de inovação. Agora, numa inversão da rota tradicional, os produtos surgem em mercados emergentes e só depois são transferidos para países desenvolvidos. A importância do mercado interno como fonte de inovação radical e não apenas como de demanda é um tema relevante a ser estudado e compreendido.

NOVO CICLO FAVORECE ENFRENTAMENTO

O Brasil vem crescendo a taxas acima de 4% ao ano e a continuidade desse dinamismo pode facilitar o enfrentamento dos desafios com vistas ao aumento da produtividade, do investimento e da disseminação de tecnologias. É claro que a solução para os problemas setoriais não ocorrerão de forma automática, sendo necessárias políticas ativas por parte do Estado, bem como um maior esforço de avaliação e debate com a sociedade para que se chegue a um consenso sobre quais políticas devem ser priorizadas.

Para se compreender melhor os desafios à frente será preciso, antes, entender o alcance do novo ciclo de crescimento. Em 2003, a indústria, a agricultura e os serviços representavam, respectivamente, 27,8%, 7,4%e 64,8% do Produto Internos Bruto (PIB). Neste século XXI a economia brasileira vem passando por um novo ciclo favorável ao crescimento que se intensificou a partir de 2004, quando o PIB cresceu 5,7%. No período 2008-2009 o país foi atingido pela crise econômico-financeira internacional, mas seu desempenho não foi tão ruim. A crise atingiu basicamente a indústria, em particular aquela sediada no Estado de São Paulo. Graças à pronta mobilização de diversas modalidades de intervenções e de políticas públicas visando a fortalecer o mercado interno, incluindo-se medidas de ampliação do crédito público como também várias ações para elevar o consumo, em especial das camadas de baixa renda, o comportamento da economia não desabou. Ficou próximo de zero em 2009. Mas a participação de cada setor no PIB mudou expressivamente. Enquanto a presença da indústria

diminuiu, cresceram as participações da agricultura e dos serviços. De acordo com dados do IBGE, a fatia da indústria recuou de 27,3% em 2008 para 25,4% em 2009, enquanto a dos serviços avançou de 66,7% para 68,5% e a da agricultura evoluiu de 5,9% para 6,1%. Em 2010, por sua vez, há fortes evidencias de que o pais pode reentrar na rota do desenvolvimento sustentável, mas ainda há fortes desafios a serem enfrentados.

Dentre os novos desafios encontra-se a nova configuração geo-econômica internacional, onde o pólo mais dinâmico se localiza no leste asiático, fortemente integrado do ponto de vista produtivo, e tendo a China como o centro de gravidade. Essa nova conjuntura mundial exige uma atuação até mais ativa do Estado na promoção de setores da indústria para contrabalançar os efeitos que o padrão de crescimento da economia mundial tem sobre a indústria brasileira. Além disso, a indústria ainda é caracterizada por elevada heterogeneidade intra e intersetorial e parece exibir tendência à concentração do investimento em poucos setores. Essas características ficarão melhor explicitadas a seguir.

DINAMISMO E HETEROGENEIDADE NA INDÚSTRIA

Desde o inicio do século, a economia atravessa uma nova fase favorável ao crescimento, a qual tomou maior fôlego a partir de 2004. No entanto, há dois momentos distintos do crescimento. O avanço do PIB no período de 2000 a 2003 não foi acompanhado pelo crescimento da taxa de investimento (ou formação bruta de capital fixo - FBKF), mostrando o típico padrão de oscilação das taxas de crescimento que havia caracterizado a economia brasileira desde a década de 1980. Um padrão de crescimento que ficou caracterizado pelo termo *stop-and-go* ou pelo termo coloquial de "voo de galinha". Esse padrão, no entanto, muda a partir de 2006, quando a FBKF passa a crescer a taxas superiores ao dobro da expansão do PIB, o que sinalizava a instalação de um padrão de crescimento sustentável já que a elevação da capacidade produtiva ocorre em ritmo maior que o aumento da produção. Assim, a comparação do crescimento da taxa de investimento com o do PIB parece indicar que o Brasil entrou na rota do crescimento sustentável a partir de 2006.

O padrão de crescimento do Brasil a partir de 2003 pode ser explicado tanto por um mercado interno mais dinâmico quanto por uma conjuntura externa favorável ao padrão de inserção dos países latinoamericanos na economia mundial. Em relação ao mercado interno, um dos fatores que explica parte desse crescimento é a política de transferência de renda aliada à política de valorização do salario mínimo. De 2000 a 2009, o salário mínimo real no Brasil cresceu 87%, um salto que decorreu de uma política explicita de governo e que teve impacto positivo tanto no mercado de trabalho como também nas transferências sociais, cujos valores têm como referência essa medida.

Além da ampliação do mercado interno, o período que tem início em 2003 caracteriza-se por forte demanda do resto do mundo por produtos em que a América Latina e Brasil possuem vantagens comparativas: produtos da cadeia agropecuária, indústria extrativa, siderurgia, cadeia de petróleo e gás. É fato já conhecido que o aumento do preço das *commodities*, puxado pelo crescimento de países como Índia e China, ampliou a demanda e o preço de produtos da nossa pauta de exportação, contribuindo para o crescimento das vendas externas brasileiras. Tanto que a participação delas nas exportações mundiais subiu de 0,96%, em 2002, para 1,26% em 2008.

Apesar do crescimento do PIB ser muito inferior àquele do período conhecido como milagre econômico, quando o Brasil crescia a taxas média de 11% ao ano, a expansão recente tem uma característica típica de uma economia democrática: ocorre com maior distribuição de renda e queda da desigualdade. Ou seja, além da retomada do crescimento, esse novo padrão passa a se dar com maior distribuição de renda.

A trajetória de crescimento sustentável iniciada em 2006 foi parcialmente interrompida por um fator inesperado: a crise econômica e financeira dos países desenvolvidos que se espalha pelo mundo no segundo semestre de 2008. Em questão de meses, a economia brasileira muda sua trajetória de crescimento e os indicadores como a FBKF e exportações mostram forte desaceleração e crescimento negativo. De um avanço anual médio de 14% de 2006 a 2008, a FBKF se reduz em 17,51%, em 2009, o que sinalizava a possibilidade de uma grande recessão no Brasil.

A recessão que poderia ocorrer no Brasil em 2009 devido à crise do crédito nos países desenvolvidos não aconteceu graças à política adotada pelo governo brasileiro para combater os efeitos dessa crise. Apesar da crise ter sido a mais séria desde a década de 30, o consumo real das famílias no Brasil, em 2009, cresceu quase 4%, contribuindo para arrefecer o efeito da queda da taxa de investimento na demanda agregada. O crescimento do PIB no Brasil, em 2009, foi próximo de zero e, em 2010, o PIB deve crescer entre 7% e 8%. O que explicaria essa rápida recuperação e a volta da economia para a trajetória de crescimento sustentável? A retomada é explicada, principalmente, por dois fatores: a expansão dos programas sociais que antecede a crise aliada à política de valorização do salário mínimo; e a forte atuação dos bancos públicos no Brasil que mais do que compensaram a retração do crédito privado.

TURBULÊNCIA NA ECONOMIA GLOBAL

No final de 2008 o mercado financeiro começou a cortar suas linhas de créditos e as medidas adotadas pelo Banco Central para expandir a liquidez não foram suficientes para a retomada do crédito. O governo decidiu, então, emprestar

R$ 100 bilhões para o BNDES e implementar o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), além de fortalecer a atuação da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco do Brasil (BB) nas operações de varejo. A participação da CEF no mercado de crédito do país subiu de 6,52% em 2008 para 8,9% em 2009. A expansão do crédito do Banco do Brasil foi, em 2009, superior a 40% comparativamente a 2008. A fatia do mercado de crédito detida pelo BB subiu a inéditos 20,4%, bem acima do padrão histórico de 16% a 17%. Por fim, o crédito desembolsado pelo BNDES aumentou em 49%, em 2009, alcançando R$ 137 bilhões. A soma do crédito de todos os bancos federais passou de 12,8% do PIB em setembro de 2008 para 18,6% do PIB em 2009, passando a ter participação maior do que os bancos privados nacionais na concessão de crédito.

Dada a rápida recuperação pela qual passou a economia brasileira e a possível retomada do crescimento no investimento como vinha ocorrendo no período anterior à crise, pode-se afirmar que as condições externas e domésticas para o crescimento do Brasil voltaram ao padrão positivo observado antes do início da crise? No caso do mercado doméstico, as condições de crescimento continuam positivas. Mas houve uma mudança no padrão de crescimento da economia mundial, cuja expansão passou a ser puxada muito mais pelos países em desenvolvimento do que pelos desenvolvidos. Esse padrão, se por um lado contribuiu para o crescimento das exportações de *commodities* brasileiras, por outro aumentou a concorrência das nossas exportações de produtos manufaturados que passaram a competir em mercados de países desenvolvidos que apresentam uma demanda decrescente.

De janeiro a junho de 2008, no período imediatamente anterior ao agravamento da crise financeira, os dois maiores compradores de produtos brasileiros eram os Estados Unidos e Argentina. Esses dois países compraram US$ 21 bilhões do Brasil no primeiro semestre de 2008. Depois da crise, a China passou a ser o maior comprador de produtos brasileiros. No primeiro semestre de 2010, a China comprou US$ 13,5 bilhões do Brasil e tornou-se nosso maior parceiro comercial. O problema dessa mudança da pauta de exportação é que o comércio com a China é mais concentrado em *commodities* e em um número pequeno de produtos. Enquanto os produtos manufaturados respondiam por 48,5% da pauta de exportação do Brasil, no primeiro semestre de 2008, essa participação passou para 40,5% no primeiro semestre de 2010, refletindo a crescimento do nosso comércio com a China. Adicionalmente, com a redução do crescimento dos países desenvolvidos, as exportações da China para América Latina aumentaram, concorrendo diretamente com as exportações brasileiras nesse mercado. Por fim, a guerra cambial no período pós-crise é outro fator que agrava a competitividade da economia brasileira e prejudica a exportação de produtos manufaturados.

Esse novo padrão do comércio mundial pós-crise é mais adverso para o crescimento da economia brasileira pelo efeito que pode vir a ter na participação da indústria no PIB. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a participação da indústria de transformação na economia nacional passou de 19,2%, em 2004, para 15,5% em 2009. Com essa redução, o índice voltou a ser o mesmo de 1947, quando o país ainda era praticamente agrícola e não tinha montadoras de automóveis.

Essa perda ocorreu porque o crescimento da indústria nesse período foi de 17%, ante 26% do PIB. De fato, a indústria cresceu, mas outros setores econômicos (terciário e agropecuário, por exemplo), aumentaram ainda mais sua participação na economia.

Além do desafio de aumentar a taxa de investimento, a indústria brasileira precisa ainda solucionar dois problemas estruturais. O primeiro deve-se a crescente perda da participação da indústria no PIB e, o segundo, ao fato que o Brasil ficou à margem das mudanças radicais nos paradigmas tecnoeconômicos (microeletrônica e tecnologias de informação e comunicação - TICs) e da expansão do comércio internacional ocorrida nos anos 1980.

O efeito do atraso do Brasil no investimento dos setores ligados à microeletrônica e TICs foi a perda de competitividade industrial do país, desarticulação das cadeias produtivas internas e a impossibilidade de ampliar a indústria local de forma competitiva e com maior inserção internacional. Deve-se reconhecer que houve um início de ajuste de várias empresas em meados dos anos 1990, muito embora este processo não tenha sido completado até o início deste decênio e, além disso, não houve uma política de incentivo à inovação forte e robusta até quase meados da presente década que pudesse compensar o atraso histórico do Brasil no investimento nesses setores modernos.

RECUPERANDO ATRASO HISTÓRICO

Não há indícios de que o país está tendo sucesso de recuperar o atraso histórico representado pelo baixo investimento na área de TICs e outras de alta tecnologia, mesmo que em nichos selecionados. Vale recordar as conhecidas exceções dos casos vinculados à aeronáutica/Embraer, aos produtos agrícolas desenvolvidos com a ajuda da Embrapa e as tecnologias desenvolvidas pela Petrobrás na área do Pré-sal .

Em entanto, em termos de médio prazo houve mudanças na composição do investimento, cuja taxa cresceu no período de 1996 a 2007. De acordo com pesquisas do IBGE para o período de 1996 a 2007, o crescimento do investimento concentrou-se em quatro sub-setores da indústria: (i) extração de minerais metálicos, (ii) fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool; (iii) metalurgia básica, e (iv) fabricação de outros equipamentos de transporte.

Nesse período, a proporção desses quatro setores no investimento total da indústria passou de 17,4% para 49,6% e a participação desses mesmos quatro setores no valor da transformação da indústria (VTI) passou de 14% para 29,8%. Esses dados parecem revelar uma certa "*commoditização*" da indústria brasileira. No entanto, a intensidade desse movimento deve ser relativizado, uma vez que certa parte do crescimento da importância dos quatro setores industriais acima mencionados reflete mudanças de preços relativos, já que desde 2002 o índice de preços internacionais de *commodities* (como minerais, petróleo, grãos, carnes) tem se elevado continuamente.

Recentemente (2002-2007), ocorreu um crescimento razoável em alguns setores mais intensivos em tecnologia (automóveis; outros equipamentos de transporte; fabricação de máquinas de escritório e equipamentos de informática; fabricação de máquinas e aparelhos elétricos; fabricação de máquinas e equipamentos) do que nos setores produtores de matérias-primas (metalurgia básica; fabricação de coque, refino de petróleo, produção de álcool; fabricação de celulose, papel e produtos de papel). Isto porque os dados que revelam esse fenômeno são de pesquisa do IBGE que trata de quantidades físicas, isto é, não sofrem a influência da flutuação de preços.

A despeito desta constatação, não se pode minimizar o fato de que os setores da indústria ligados a produção de *commodities* são também aqueles que têm maior participação no investimento programado para os próximos anos. Analisando-se os pedidos de empréstimos ao BNDES, verifica-se que há uma tendência à concentração do investimento em alguns poucos setores da indústria no futuro próximo – petróleo e gás, extrativa mineral, siderurgia e petroquímica --, o que torna cada vez mais relevante o papel de se ter uma política industrial ativa. Um dos grandes nós a serem desatados hoje decorre do fato de que a política industrial é muito ampla e ambiciosa, já que envolve diferentes políticas de fomento para vários setores econômicos. A PDP (Política de Desenvolvimento Produtiva) do país contempla diferentes tipos de ações e instrumentos de política industrial.

POLÍTICA ATIVA EM TECNOLOGIA

O Brasil, assim como as demais economias em desenvolvimento, necessita de uma política mais ativa no desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia, como software, biotecnologia, máquinas e equipamentos, fármacos, para citar alguns. Essa estratégia é decisiva para afastar mecanismos e conjunturas econômicas que reforçam uma estrutura produtiva intensiva em recursos naturais, o que se tornaria, sem dúvida, um obstáculo ao crescimento sustentável de longo prazo.

A inovação tem um papel estratégico no desenvolvimento econômico, e necessita de um ambiente institucional que a favoreça. Como o mercado não necessariamente garante que haja alocação de recursos nas atividades mais intensivas em conhecimento e inovação, o Estado tem que utilizar uma série de incentivos para modificar os preços relativos, tornando mais atrativo o investimento nos setores intensivos em tecnologia.

Observando-se agora a questão da heterogeneidade da estrutura produtiva industrial, deve ser relembrado que este é um tema amplamente conhecido e pesquisado. Estudos desenvolvidos no âmbito do IPEA/DISET distinguem quatro tipos de empresas (líderes, seguidoras, emergentes e frágeis), com destaque para as empresas líderes e emergentes que seriam aquelas de maior produtividade. A economia brasileira possui empresas líderes em setores importantes, como no complexo agroindustrial, no setor de bens de capital, de produtos químicos, de máquinas, aparelhos e materiais elétricos e de produtos minerais não-metálicos. No entanto, o numero de empresas líderes ainda é pequeno e, portanto, é discutível se o crescimento dessas empresas seria suficiente para causar o crescimento da produtividade da economia. Além da heterogeneidade, há a elevada informalidade, cuja magnitude reduz a produtividade do conjunto da economia brasileira. A informalidade de vários setores puxa para baixo a produtividade agregada da economia, o que se torna um obstáculo ao crescimento. A informalidade é, muito provavelmente, reflexo de uma "economia dual", onde coexistem empresas de elevada produtividade com outras de baixa produtividade que atuam em mercados diferentes. O setor informal, entretanto, tem o aspecto positivo de absorver trabalhadores e empresas de baixa produtividade que não teriam como sobreviver no setor moderno da economia. Cumpre, portanto, um papel social ao conseguir gerar emprego para trabalhadores e atividades para microempresários que não encontrariam emprego no setor formal.

A elevada heterogeneidade produtiva representeada pela existência de empresas de alta produtividade e de outras de baixa produtividade no mesmo setor é um fenômeno presente em vários setores produtivos e, assim, faz-se necessária uma política intrasetorial que estimule a capacitação tecnológica de todas as empresas e não apenas das líderes. O foco das políticas públicas deve ser não o porte das empresas mas sim o avanço da produtividade independente do tamanho da firma. Em alguns setores, essa politica favorece uma maior escala das empresas devido a exigências técnicas.

O governo deve atuar em várias frentes, fomentando o aumento da taxa de investimento, atuando para promover setores intensivos em tecnologia, criando programas voltados para a formalização das médias e pequenas empresas e estimulando a formação de grandes grupos nacionais. Uma das grandes metas que se coloca para o futuro é identificar quais dessas políticas estão sendo mais efetivas na promoção do investimento e no crescimento da produtividade.

Embora focada no setor industrial, esta análise pode ser transplantada para os setores agrícola e de serviços, ambos caracterizados também por elevada heterogeneidade. O setor de serviços é particularmente mais problemático que os demais porque apresenta o mais baixo grau de crescimento de produtividade. No caso da agricultura, apesar da estrutura heterogênea, este setor se destaca pelo

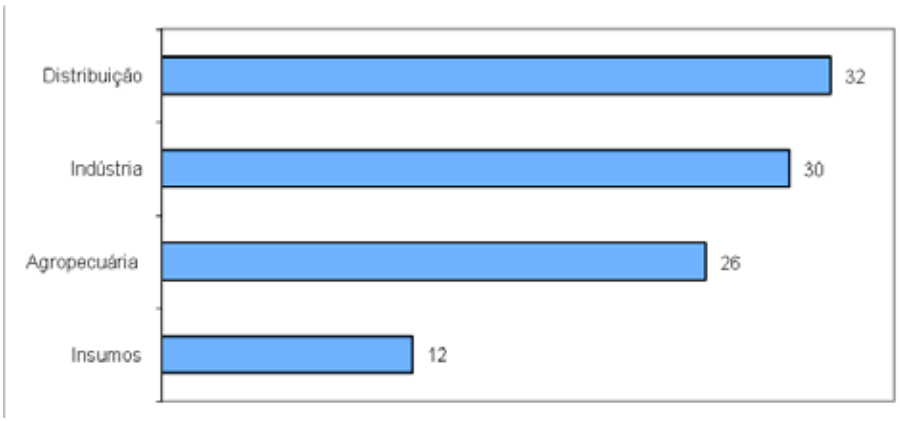
seu dinamismo e elevada incorporação de tecnologia. Muito embora seja um setor marcado pela influência de fatores naturais, parte desses fatores é apenas aparentemente natural, pois, na verdade, a competitividade agrícola foi criada pela pesquisa fomentada pelo setor público. O bom desempenho da agricultura brasileira é um exemplo de intervenção estatal bem-sucedida, que criou vantagens comparativas, como foi o caso da produção no cerrado, região tida nos anos 1960 e 70 como uma terra de baixa produtividade sem a possibilidade de ser utilizada para fins comerciais.

VANTAGENS COMPARATIVAS

A agricultura brasileira vem sendo tomada como um caso de sucesso e uma destacada referência no cenário mundial. Os motivos dessa avaliação favorável são atribuídos às pesquisas realizadas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), ao uso intensivo de tecnologia, à produção de grandes propriedades e à abertura para o comércio internacional. Atualmente, estima-se que 70% de toda produção agrícola no Brasil venha do cerrado, uma área que no início dos anos 70 era considerada inapropriada para a agricultura.

O gráfico 6 a seguir mostra a participação de cada segmento da cadeia produtiva no PIB do agronegócio, em 2008. Nota-se que a atividade agrícola é responsável por apenas 26% da geração de renda no setor; a indústria e a distribuição, em conjunto, respondem por 64% do PIB do agronegócio; e, os insumos para a agropecuária representam 12%, a menor participação. Os dados corroboram a tendência internacional de redução da participação da atividade agrícola no PIB dos países e o aumento da importância da indústria e da distribuição no agronegócio, à medida que as economias se desenvolvem.

Gráfico 6
Participação de cada segmento da cadeia produtiva no PIB da agropecuária brasileira (2008)



Fonte: Elaboração dos autores, conforme Cepea-USP/CNA (2010).

Analisando-se os produtos mais importantes para o abastecimento da economia brasileira percebe-se que há grande capacidade de aumentar a produção de produtos agrícolas que o mercado prioriza por meio de uma demanda crescente e sustentada. É importante destacar que, por trás desse crescimento excepcional da produção agrícola no Brasil, está a forte incorporação de tecnologia. A agricultura brasileira é um exemplo de que a produção de *commodities* pode ser incorporadora de tecnologia de ponta e que, portanto, países ricos em recursos naturais não estão, necessariamente, presos ao que ficou conhecido na literatura como "a maldição dos recursos naturais" ou o paradoxo da abundância – utilizado para explicar que a dádiva de um país ser pródigo em recursos naturais poderia levar a políticas exploratórias que, ao longo de tempo, transformariam países potencialmente ricos em pobres.

Apesar do acentuado avanço da produtividade agrícola, este setor, assim como a indústria, apresenta grande heterogeneidade, responsável por grandes desafios que precisarão ser enfrentados no futuro próximo. A capacidade de absorção tecnológica do conjunto da agricultura ainda é muito baixa. Apenas 9% dos dirigentes receberam regularmente algum tipo de assistência técnica em 2006, enquanto cerca de 78% não receberam. Um retrato da heterogeneidade da agricultura brasileira pode também ser percebido pela elevada concentração da produção. Apenas 8% dos estabelecimentos (424 mil) são responsáveis por 85% de toda produção agrícola no Brasil, enquanto 73% (3,8 milhões) não respondem por mais do que 4% do valor produzido, encontrando-se a maior parte deste grupo na região Nordeste.

Há uma grande parcela de proprietários e produtores agrícolas ainda identificados com a pobreza rural. Um dos problemas resultantes dessa elevada heterogeneidade é a forma muito artesanal da produção de algumas culturas, o que pode levar a alguma demora na capacidade da oferta do setor em responder a aumentos de demanda. É importante destacar que o problema da heterogeneidade da produção agrícola no Brasil não pode ser reduzido à simples falta de crédito. Os novos empréstimos – em valores totais – aumentaram quase 16 vezes de 1996 a 2008. O PRONAF saiu da modesta participação de 3,9% do valor total dos créditos em 1996, para aproximadamente 13% em 2008. Além disso, analisando a participação relativa do número de contratos do PRONAF na oferta total de crédito rural formal, chega-se a valores muito significativos, próximos a 70%, no final do período.

SERVIÇOS: BAIXA PRODUTIVIDADE E ELEVADO EMPREGO

Já se conhece uma característica da economia brasileira: a elevada heterogeneidade inter e intra setorial. Nenhum setor, entretanto, reflete de forma tão clara essa contradição, no Brasil e na América Latina, como o de serviços. Este setor

empregava, segundo dados de 2007 do Ministério do Trabalho e Emprego, 20 milhões de trabalhadores com carteira assinada, respondendo por mais da metade da mão-de-obra registrada. De 1990 a 2007, enquanto o emprego com registro na indústria aumentou em 1,7 milhão de trabalhadores, o aumento registrados no setor de serviços foi de quase 10 milhões, o que deixa clara a sua importância para a economia brasileira.

Tabela 3
Emprego formal no Brasil – 1990, 1995, 2000 e 2007

	1990	1995	2000	2007
Agropecuária, extr. vegetal, caça e pesca	372.960	1.007.480	1.072.271	1.382.070
Indústria	5.918.703	5.384.820	5.285.321	7.632.278
Construção civil	959.341	1.077.735	1.094.528	1.617.989
Comércio	2.979.260	3.340.398	4.251.762	6.840.915
Serviços e Administração Pública	11.222.186	12.688.108	14.523.020	20.134.178
Outros/ignorado	1.746.206	257.195	1.727	0
Total	23.198.656	23.755.736	26.228.629	37.607.430

Fonte: Elaboração Mansueto Almeida (IPEA), a partir de dados da RAIS (MTE).

O dinamismo do crescimento do emprego formal no setor de serviços se, por um lado, é um dado positivo, por outro, levanta alguns problemas. Em primeiro lugar, argumenta-se que o crescimento do setor de serviços no Brasil representaria muito mais um processo de inchamento do que o crescimento de segmentos modernos ligados à competitividade industrial como foi o processo observado nos países desenvolvidos. O crescimento desse setor seria muito mais um sinal de fragilidade estrutural do que de evolução da economia. Em segundo lugar, o setor de serviços no Brasil e na América Latina é aquele de menor crescimento de produtividade. De 1975 a 1990, o crescimento da produtividade da mão-de-obra nesse setor na América Latina foi negativo e, a partir de 1990, passou a ser um pouco acima de zero.

No caso do Brasil, por exemplo, em 1970, enquanto a produtividade do trabalho na agricultura correspondia a 15% da produtividade americana para o mesmo setor, essa produtividade cresceu para perto 80% no ano de 2004. No caso do setor de serviços, para o mesmo período, a produtividade relativa da mão-de-obra não passou de 20% da produtividade americana e, ao contrário da agricultura, a produtividade relativa, em 2004, era menor do que aquela verificada em 1970. Ou seja, além da produtividade do trabalhador brasileiro no setor de serviços ser baixa, ele se tornou menos produtivo do que o americano no período de 1970 a 2004, tendência inversa daquela observada para agricultura.

POLÍTICAS SETORIAIS

Como o Estado brasileiro vem atuando na promoção setorial para identificar e viabilizar a solução dos problemas? Ao contrário das políticas dos anos 80 e 90 baseadas nas ideias sintetizadas no "Consenso de Washington, na década atual o Estado voltou a ter um papel mais ativo na promoção no desenvolvimento econômico, implementando políticas industriais que visam promover setores econômicos e incentivar inovação. Dado que o Estado voltou a ter novamente um papel mais ativo na promoção setorial e na diversificação da indústria, quais são as semelhanças e diferenças entre política industrial atual e aquela do período de substituição de importação? Quais os mecanismos atuais de controle da nova política industrial? Quais os resultados dos incentivos à inovação que o Estado brasileiro vem implementando e aperfeiçoando por meio de mudanças legislativas que favorecem o esforço inovador das empresas em território nacional?

Ainda é pequeno o número de empresas líderes no Brasil e, assim, é incerto e não consensual se uma política voltada apenas para o fortalecimento das empresas maiores e mais produtivas que já existem seria suficiente para promover um processo de disseminação de conhecimento e tecnologia para o resto da economia. No entanto, dado que, nos diversos setores da economia brasileira, empresas modernas, exportadoras, convivem com empresas que muitas vezes utilizam métodos de produção arcaicos, uma das conclusões dos estudos é a necessidade de se olhar não apenas para os setores econômicos nas políticas de fomento produtivo, mas também para as empresas.

Além da heterogeneidade produtiva destacada ao longo deste capítulo, os setores mais intensivos em conhecimento na indústria brasileira têm um esforço inovador menor do que o observado nos países desenvolvidos. Apenas para citar um, as empresas líderes da indústria farmacêutica, que é uma dos ramos que mais investe em pesquisa e inovação, usam apenas 1,9% do seu faturamento com esse destino, no Brasil, ante uma média de cerca de 16% nos EUA. O desafio é promover setores mais intensivos em tecnologia. E criar mecanismos que permitam às empresas líderes ampliarem seus gastos no desenvolvimento de pesquisas. Outros aspectos estão relacionados à acanhada abrangência, à alta concentração dos incentivos e à reduzida escassez de recursos dos fundos setoriais de fomento à inovação no Brasil.

O segundo aspecto está relacionado com a reduzida abrangência dos fundos setoriais de fomento à inovação no Brasil. O terceiro diz respeito aos reduzidos recursos liberados pelos fundos setoriais. O quarto está relacionado com o grau de concentração dos incentivos à pesquisa no Brasil.

O grande debate atual no Brasil concentra-se na política setorial para a indústria. O Brasil tem uma estrutura industrial diversificada, o que demanda

uma política que busque não apenas criar vantagens comparativas, mas também aumentar a produtividade por meio da disseminação de tecnologias para os setores tradicionais. A política industrial adotada pelo governo brasileiro desde 2008 parece buscar esse objetivo de contemplar todas as cadeias produtivas. Mas restam ainda alguns entraves a serem vencidos. Um deles é o de conciliar os objetivos de longo prazo, de fomentar a indústria mais intensiva em tecnologia, com os de curto prazo, de aumentar a taxa de investimento por intermédio do fomento à indústria já existente, mais competitiva em produtos de baixa e média-baixa intensidade tecnológica. Como alguns setores industriais já são mais organizados e naturalmente mais competitivos, esses setores terminam por ter acesso mais fácil aos programas de promoção setorial, o que ajuda a consolidar, ao invés de modificar, as vantagens comparativas da economia brasileira.

O que é incerto é se isso traz ou não um problema, já que inovação não se restringe a setores econômicos específicos. Uma política industrial correta pode ser justamente aquela que começa pelo incentivo a setores nos quais o país já é competitivo, o que possibilitaria um aumento do crescimento, facilitando, assim, o processo de geração e expansão de recursos tributários que seriam utilizados pelo governo para políticas de fomento à inovação e aumento do investimento nos demais setores e ramos produtivos da indústria.

O principal mecanismo utilizado pelas políticas setoriais no Brasil ainda é o aumento da concessão do crédito, particularmente via BNDES. Mas, em uma economia tão heterogênea como a brasileira, esse instrumento é claramente insuficiente para aumentar a produtividade e promover um maior crescimento no longo prazo. Além disso, falta ainda ao país uma política de fomento para o setor de serviços, que parece ser o ponto frágil para o crescimento da produtividade na América Latina e Brasil. A política de incentivos ao aumento da produtividade precisará ir além da política industrial e não ficar restrita à expansão do crédito. Como no caso de produtores agrícolas, é necessário também um programa de assistência técnica e extensão tecnológica para modificar a realidade do campo.

Um Estado mais ativo na promoção de setores econômicos requer, necessariamente, o fortalecimento da capacidade de planejamento e execução do Estado (instituições e pessoal qualificado para implementar e acompanhar as políticas) como condição necessária, mas não suficiente, para o sucesso das políticas. Além disso, maior intervenção requer também maior transparência e avaliação baseada em indicadores de sucesso ou fracasso.

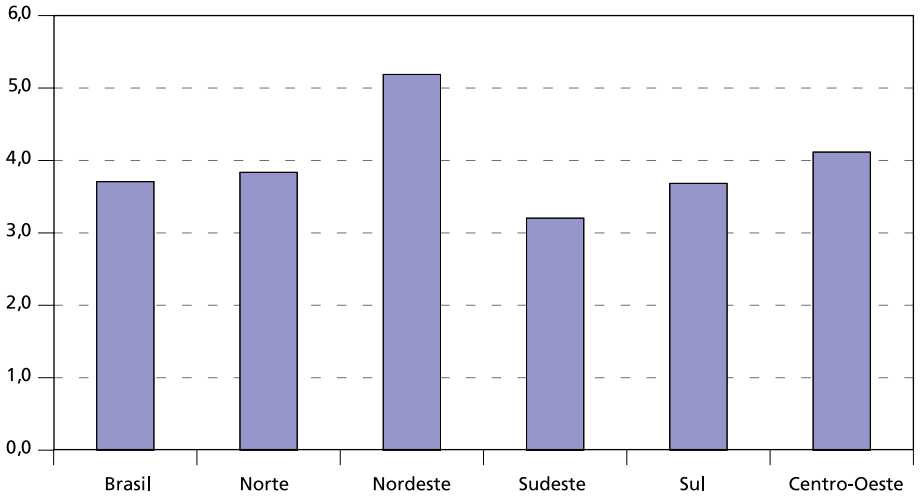
CAPÍTULO 7

REBATIMENTOS REGIONAIS DA RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO

1 INTRODUÇÃO

As disparidades sociais observadas no país têm forte repercussão regional, refletindo uma concentração espacial das atividades econômicas, e, portanto, dos postos de trabalho. Segundo dados das contas regionais do IBGE, em 2007, a unidade federativa mais rica representa, em termos de PIB per capita, quase oito vezes o valor do Estado mais pobre. No entanto, nos últimos anos, as regiões menos desenvolvidas do país têm crescido acima da média nacional, propiciando um tímido processo de convergência de renda e uma lenta atenuação de desigualdades regionais. O gráfico 7 mostra que no período 2004 a 2009, a região nordeste, por exemplo, apresenta um crescimento médio anaul real do rendimento do trabalho acima de 5%, de acordo com dados da PNAD. Contudo, mesmo com este crescimento acima da média, o Nordeste ainda tem um rendimento médio equivalente a apenas 66,4% do média nacional.

GRÁFICO 7
Taxa média de crescimento anual do rendimento mensal por macro região 2004 - 2009



Fonte: Contas Regionais do IBPE (2010). Elaboração IPEA.

Ainda que tenha havido tal impulso nestas regiões periféricas, observa-se que nos últimos anos há uma relativa estabilidade das desigualdades entre as regiões.

O quadro de crescimento de regiões mais pobres, acima do crescimento médio nacional, acontece em um momento favorável da economia brasileira. Há um processo de crescimento econômico no país e, a despeito do impacto da recente crise internacional, observa-se também uma redução da desigualdade de renda pessoal, fruto em parte de uma política que associou transferências de renda, valorização do salário mínimo e ampliação de crédito para as famílias.

Apesar do cenário internacional desfavorável por conta da crise de 2008-09, as economias emergentes passam a ter relevância internacional. Tomemos o Brasil como exemplo que hoje é o terceiro maior receptor de investimentos diretos estrangeiros. Concomitante a este cenário de crescimento, o país vem perseguindo uma política de diversificação dos parceiros comerciais. Há um esforço também para a ampliação de investimento em infraestrutura, com a recuperação dos investimentos privado e público e tendência de desconcentração para regiões mais pobres (veja , por exemplo, os investimentos na cadeia de petróleo e gás, e os da indústria naval).

Todos esses fatores colocam ainda mais em evidência a necessidade de que o desenvolvimento e a redução de desigualdades também sejam distribuídos de forma mais harmônica no território, buscando-se a efetiva integração da economia nacional.

Para se pensar esse novo padrão de desenvolvimento, a questão regional e urbana é crucial em face da nova territorialidade dos investimentos que precisa ser considerada. Por um lado, há uma desconcentração espacial, ainda que tímida, da indústria que, por sua vez, fazem as cidades médias emergirem como catalizadoras do desenvolvimento e responsáveis por uma parcela cada vez mais significativa do PIB nacional. Contudo, ainda que se constate esta desconcentração da indústria, há pouca alteração no quadro da rede urbana e as regiões metropolitanas continuam tendo grande importância na hierarquia dos municípios do Brasil.

Ao mesmo tempo, ocorreu, nos últimos anos, uma expansão do número de universidades federais, da rede de escolas técnicas e de institutos federais tecnológicos, para regiões menos desenvolvidas. Isso abre um leque de oportunidades tanto no que se refere à qualificação de mão de obra quanto em relação à difusão e à ampliação da inovação pela redução dos custos fixos para testes e certificações. Aliada a expansão dos recursos para ciência e tecnologia, estes instrumentos podem fortalecer ainda mais o poder inovador e de adaptações de novas tecnologias em regiões menos dinâmicas e também servir como plataforma para testes e certificações de novos produtos e processos com menor custo para empresas e firmas localizadas em regiões periféricas.

Existem, também, em curso, experiências de coesão territorial a partir da integração de políticas federais, estaduais e municipais e de participação social como, por exemplo, nos territórios da cidadania. Esta experiência poderá servir de base para a intervenção em regiões menos dinâmicas e menos afetadas pelos grandes investimentos planejados para os próximos anos.

A questão que se coloca, portanto, é: *como transformar todas essas tendências positivas num ciclo de desenvolvimento com melhores condições sociais*, *ambientais e com menor desigualdade regional*? Indo um pouco além, pode-se questionar se os atuais instrumentos de política de desenvolvimento regional são suficientes para se iniciar este novo ciclo e se seria possível desenhar de fato uma estratégia que possa potencializar todos estes elementos alvissareiros observados nos últimos anos na economia brasileira para o desenvolvimento do país de forma mais harmônica territorialmente.

2 BREVE HISTÓRICO DA QUESTÃO REGIONAL NO BRASIL

No decorrer do século XX, o Brasil vivenciou um rápido processo de crescimento econômico, notadamente a partir da década de 1930. Esse crescimento foi mais acentuado em determinadas regiões do País do que em outras e, como conseqüência, as disparidades inter-regionais aumentaram. Nesse período de início do processo de industrialização brasileira, o crescimento econômico no país ocorreu com profundas desigualdades regionais, concentrando-se a atividade econômica nas regiões Sudeste e Sul - sobretudo no Estado de São Paulo, em detrimento das demais unidades da federação.

Essa discrepância entre o crescimento das diversas regiões brasileiras resultou em debates políticos e acadêmicos sobre a necessidade de se criar políticas públicas adequadas. Esse debate começou a ter maior repercussão em meados da década de 1950, quando, ao lado de políticas governamentais de desenvolvimento, persistia grande desnível entre o crescimento econômico das diversas regiões brasileiras e de conjuntura adversa no Nordeste (em especial as prolongadas secas de 1952 e 1958)[1].

Especialmente, no Governo JK, quando foi instituído o grupo de estudos GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste), sob o comando de Celso Furtado e, posteriormente, foi criada a Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), iniciou-se uma fase de maior coordenação das políticas regionais. A concepção inicial da Sudene propugnava a implementação de ações em quatro áreas:

1. Neste contexto, também é criada Brasília, como forma de interiorização da ocupação do território.

1) produção de alimentos na zona úmida;
2) desenvolvimento no semi-árido (agricultura resistente aos efeitos da seca);
3) colonização do Maranhão; e
4) desenvolvimento da irrigação no São Francisco.

Mesmo sem explicitar a necessidade de uma reforma agrária, o grupo comandado por Celso Furtado deixava evidente que eram necessárias medidas que alterassem a realidade a partir de suas próprias bases. Infelizmente, como já foi amplamente estudado, a atuação da Sudene modificou-se, após a eclosão do golpe de 1964, e o que foi implementado de fato foi um programa de industrialização da região Nordeste como um braço da indústria de São Paulo, dado que a propriedade do capital - à exceção do caso do estado do Ceará - era do Centro Sul do país, como dizia Celso Furtado.

Esse modelo foi estendido para a região norte, com o Polo Industrial de Manaus (ex zona franca de Manaus), e foram criadas agencias específicas como a Sudam e a Sudeco, sendo esta orientada para o desenvolvimento da região centro-oeste.

Em linhas gerais, nos quarenta anos subseqüentes ao governo de Juscelino Kubitschek, prevaleceu o diagnóstico de que a solução para a aludida disparidade de renda regional passava, necessariamente, pelo aumento da industrialização nas regiões deprimidas, por meio da concessão de incentivos fiscais e creditícios que motivassem empresas a se instalarem nessas regiões[2].

Nos anos 1990, é ocioso afirmar que o planejamento do desenvolvimento foi esquecido e que a agenda foi fortemente dominada pelo curto prazo, pela busca da estabilidade de preços e pela inserção internacional ensejada pela abertura econômica. Assim, a política de desenvolvimento regional coordenada nacionalmente deu lugar à guerra fiscal, quando cada estado federado se transformou numa espécie de "caixeiro viajante", buscando atrair novos investimentos, especialmente aqueles relacionados ao capital internacional, em troca de incentivos e isenções fiscais.

A recriação da Sudene, em 2007, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, após mais de dois anos de intenso debate no legislativo federal, levou essa entidade a tomar a forma de uma estrutura institucional voltada para o planejamento e para a avaliação das políticas públicas já existentes no Nordeste em vez da estrutura institucional prevalecente na "antiga Sudene", mais voltada à atração de empresas privadas e concessão de subsídios.

2. Esse foi o foco principal dos incentivos concedidos pela SUDENE por meio do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR).

O Ministério da Integração Nacional propõe também a criação da chamada PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional), com múltiplas escalas de interveção, com o objetivo de ser de fato uma possibilidade de política nacional. Contudo, a PNDR ainda carece de instrumentos efetivos para sua implementação.

Esse histórico de desequilíbrios regionais vivido pelas regiões brasileiras é suficiente para mostrar que, em que pesem os argumentos teóricos e os testes empíricos sobre convergência de renda, bem como as políticas de desenvolvimento regional (explícitas ou não), não há evidência de um melhor padrão desenvolvimento regional, com vistas à redução das disparidades de renda dentro e fora dessas regiões.

3 O PROCESSO DE RECONFIGURAÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS E O SEU REBATIMENTO REGIONAL

A participação da indústria no PIB brasileiro vem diminuindo, ao longo dos últimos 20 anos, em contraposição a um aumento acelerado do setor terciário. Após atingir quase 40% do PIB em meados dos anos 80, a participação da indústria decai substancialmente, até atingir menos de 20%, uma década depois. Essa queda pode sugerir que a dinâmica da economia brasileira esteja sendo direcionada para o setor terciário, em detrimento da atividade industrial.

No entanto, essa nova composição do PIB pode apenas refletir a existência de novas formas de produzir, fazendo com que a indústria perca empregos e valor adicionado porque as metodologias de cálculo do PIB e análise de registros administrativos são baseadas em classificações da atividade econômica que impõem barreiras a atividades cujos limites são bastante fluidos.

A partir de 2000, as participações relativa dos setores econômicos tendem a se manter ao longo da série, o que pode indicar que as transformações estruturais ocorridas, sobretudo na indústria, já se cristalizaram. Entre essas transformações, destacam-se as mudanças nas formas organizacionais das indústrias que terceirizaram parte da mão de obra. Como as metodologias de cálculo do PIB e as análises de registros administrativos são baseadas em classificações inflexíveis de atividades econômicas que possuem limites bastante fluidos, essa realocação da mão de obra faz com os dados revelem equivocadamente uma perda de empregos e valor adicionado pela indústria[3]. Deve-se levar em consideração que o setor

3. Para Veltz (2002, p. 63), "Fala-se freqüentemente de sociedade 'pós-industrial'. Mas o vocábulo é enganoso, uma vez que subentende que a atividade industrial teria sido ultrapassada. De fato, seria melhor abandonar de uma vez por todas a distinção indústria-serviços que mais embaralha a análise do que a esclarece. Ela permitiria ver que o último crescimento dos serviços é, sobretudo, uma nova economia industrial que emerge, com novas estruturas sociais – e uma refundação profunda da firma tradicional".

serviços passa por profundas alterações, da mesma forma que o setor industrial.[4] Quando se analisam os dados da Pesquisa Anual de Serviços (PAS), do IBGE, nota-se uma predominância dos serviços de informação e comunicação, os prestados às empresas e os de transporte, que representam, somados, mais de 80% do valor adicionado do setor (dados de 2007). Dentro desses segmentos, preponderam os de telecomunicações (65% do segmento de informação e comunicação), serviços técnico-profissionais (48% do segmento de serviços prestados às empresas) e transporte rodoviário (47% do segmento de transportes).

É difícil fazer uma separação nítida entre o que é a indústria e o que são os serviços. Essa falta de nitidez pode viesar as análises de dados que, metodologicamente, necessitam de um corte bastante nítido. Eles devem, por isso, ser analisados com a devida cautela, para uma interpretação mais cuidadosa da estrutura econômica do país.

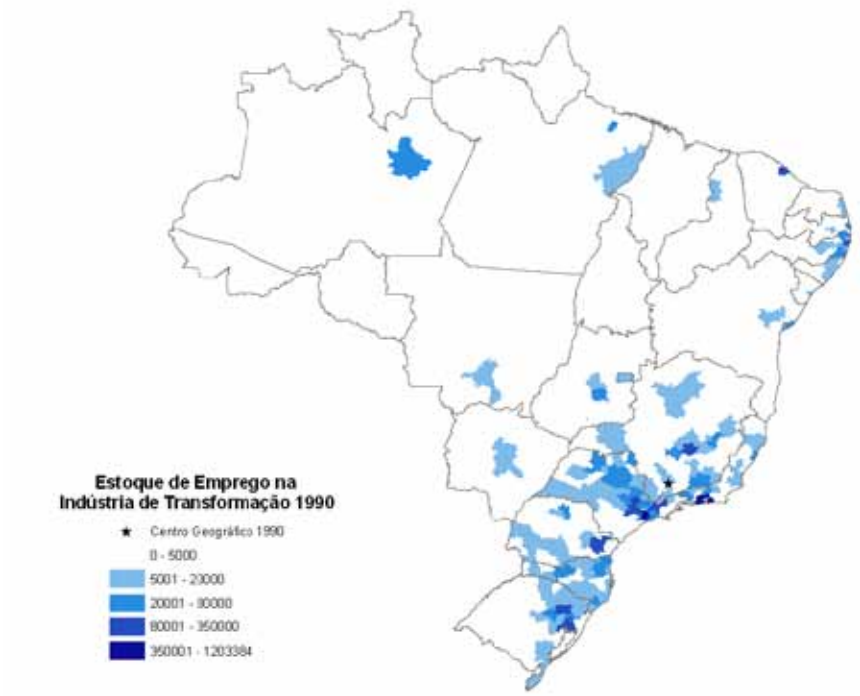
3.1 Dinâmica do emprego industrial no Brasil em termos regionais

Dentro deste quadro de reestruturação da indústria, vale analisar como esta se distribui no território[5], a partir do ponto de vista do emprego formal no setor. O emprego industrial, a partir da década de 1990, pode ser dividido em duas fases: a primeira, de queda consistente até 1999/2000, e a segunda fase a partir de 2000, quando passa a se recuperar. Os mapas 1 e 2 mostram a distribuição do emprego industrial no Brasil em 1990 e em 2007, respectivamente, por microrregiões do IBGE. Uma análise comparativa entre eles revela a queda da concentração de empregos em São Paulo (Capital) e Rio de Janeiro (de 29,2% para 14,7% do total) e expansão nas capitais de Manaus, Salvador, Porto Velho e também Fortaleza, que se consolida como a principal microrregião industrial do Nordeste. Ocorrem expansão do emprego industrial no sul de Goiás, triângulo mineiro, na região central do estado de Mato Grosso, no Oeste do Paraná, sul da Bahia e recôncavo, Mossoró, e em algumas microrregiões dos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Sergipe, Alagoas, Paraíba e Pará (no pólo Paragominas-Imperatriz).

4. A definição de "terciário" coloca no mesmo campo de análise estruturas diversas como o comércio, a administração pública, o sistema financeiro e o setor de serviços propriamente dito.Este último subdividido entre os segmentos: serviços prestados às famílias; serviços de informação; serviços prestados às empresas; transportes, serviços auxiliares ao transporte e correios; atividades imobiliárias e de aluguel de bens móveis e imóveis; serviços de manutenção e reparação; e outras atividades de serviços.

5. Ver Cruz e Santos (2007).

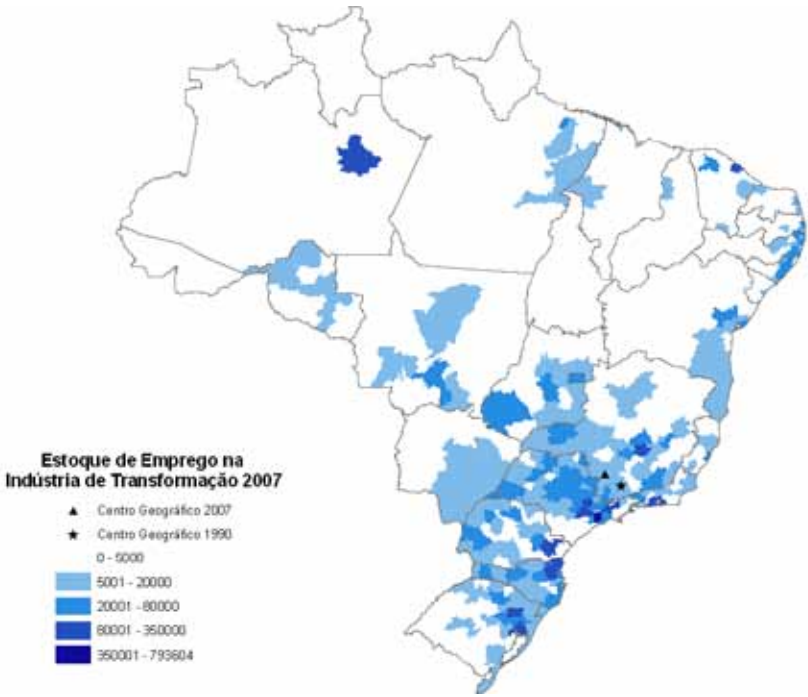
MAPA 1
Distribuição do estoque emprego formal entre as microrregiões brasileiras em 1990



Fonte: MTE/RAIS. Elaboração DIRUR/IPEA

A análise inter-setorial revela um comportamento bastante heterogêneo. Fortaleza e Sobral obtiveram grande crescimento de emprego nos setores de calçados, têxteis, alimentos e bebidas, mas não conseguiram absorver empregos das indústrias de alto conteúdo tecnológico que se deslocaram para microrregiões com parques industriais mais diversificados, como Curitiba e Caxias do Sul.Vale notar, no mapa 2, que a expansão do emprego industrial guarda extrema semelhança com o crescimento das cidades médias, como pode ser visto na seção posterior.

MAPA 2
Distribuição do estoque de emprego formal entre as microrregiões brasileiras em 2007



Fonte: MTE/RAIS, Elaboração DIRUR/IPEA.

A integração com os serviços – os produtivos, em especial – faz parte das economias de aglomeração que impulsionam maior produtividade das indústrias, sobretudo aquelas intensivas em conhecimento. E a análise desse setor, regionalmente, mostra a importância dessa integração. Em São Paulo, onde há maior integração da atividade de serviços com a indústria, dada a alta participação das indústrias com maior conteúdo tecnológico, os serviços prestados às empresas representam 47,2% desse segmento no Brasil.

Em resumo, as novas formas de produção evidenciam uma forte retração do emprego industrial, em especial nas regiões em que as empresas tomam o caminho da reestruturação. A localização das empresas industriais deve ser vista de forma setorial, uma vez que a concentração de ramos em que há necessidade de incorporação de conhecimento ao processo produtivo se mantém no centro-sul do país. A essa concentração se justapõe a dos serviços: enquanto São Paulo representa pouco mais de 30% do total dos serviços no Brasil, sua participação nos serviços prestados às empresas é de quase 50%. Essa integração deve servir como contraponto a uma possível desindustrialização do país (e do centro-sul, em particular) e uma elevação dos serviços como resultado de maior renda da

população, já que os serviços que aumentam são justamente aqueles em que há integração com a atividade econômica. Nos locais onde há maior queda do emprego industrial ocorre, simultaneamente, um substancial crescimento da atividade de serviços ligados à produção.

3.2 Rede urbana, território e desenvolvimento regional: uma síntese das experiências recentes

Nos últimos 30 anos o processo de urbanização no Brasil manteve-se acelerado e apresentou situações de grande diversidade e heterogeneidade no território nacional, destacando-se: a interiorização do fenômeno urbano; a acelerada urbanização das áreas de fronteira econômica; o crescimento das cidades médias; a periferização dos centros urbanos; e a formação e a consolidação de aglomerações urbanas metropolitanas e não metropolitanas.

A configuração da rede urbana do país compreende 111 centros urbanos que são comandados por 13 metrópoles: São Paulo, Rio de Janeiro (metrópoles globais), Salvador, Belo Horizonte, Fortaleza, Brasília, Curitiba, Recife, Porto Alegre (metrópoles nacionais), Manaus, Belém, Goiânia e Campinas (metrópoles regionais). A rede urbana do Brasil é formada também por 16 centros regionais, que reúnem a maioria das capitais.

Atualmente, o crescimento demográfico mais intenso ocorre nas cidades médias e na periferia das grandes aglomerações urbanas, reforçando o caráter relativamente desconcentrado do sistema urbano brasileiro, ocasionado pelo maior peso dos centros não metropolitanos e surgimento de novas metrópoles.

Os sistemas urbano-regionais compreendem os sistemas territoriais organizados a partir de metrópoles (globais, nacionais ou regionais) e centros regionais, que possuem encadeamento funcional entre os diversos níveis de influência, seja recíproco, isto é, entre cidades do mesmo nível, seja hierárquico, dos níveis superiores de polarização para os inferiores. Foram identificados 12 sistemas urbano-regionais no Brasil, nomeados a partir dos centros urbanos que o encabeçam, quais sejam: Cuiabá; Norte – Belém e Manaus; meio Norte – São Luís e Teresina; Fortaleza; Recife; Salvador; Belo Horizonte; Rio de Janeiro; São Paulo; Curitiba; Porto Alegre; e Brasília/Goiânia.[6] Assim, as seções seguintes tratam da questão das regiões metropolitanas, importantes referência para a rede urbana brasileira, como também analisa-se com um pouco mais de atenção o fenômeno das cidades médias.

6. O mais recente estudo sobre a rede urbana brasileira – IBGE/REGIC (2008) apresenta a seguinte caracterização: 12 metrópoles, sendo 1 grande metrópole nacional (São Paulo); duas metrópoles nacionais (Rio de Janeiro e Brasília); e nove metrópoles (Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre); 70 capitais regionais; 169 centros sub-regionais; 556 centros de zona; e 4.473 centros locais.

3.2.1 A participação das cidades médias no desenvolvimento regional

As cidades médias desempenham o papel de *núcleo estratégico da rede urbana do Brasil*, constituindo elos dos espaços urbano e regional, desempenhando, nos anos 1970 e 1980, função estratégica na política nacional de desenvolvimento urbano do país[7].

TABELA 4
Participação dos municípios por tamanho no PIB e na população nacional

Tamanho do município	% no PIB nacional em 2002	% no PIB nacional em 2005	% na população total em 2000	% na população total em 2007
Maior de 500 mil habitantes	43,62	41,93	29,06	29,25
Entre 100 mil e 500 mil habitantes	25,74	27,13	23,45	24,36
Menor que 100 mil habitantes	30,63	30,93	47,49	46,39

Fontes: IBGE, Produto Interno Bruto dos Municípios, Censo Demográfico de 2000 e estimativas populacionais. Tabulação IPEA.

Em vários aspectos, a análise dos dados mostra que as cidades médias têm um maior crescimento do que as outras cidades do Brasil[8]. A tabela 4 acima revela que as cidades médias aumentaram sua participação no Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Desde a década de 1970, as cidades médias têm desempenhado um papel importante na dinâmica econômica e espacial do país. Atualmente o seu fortalecimento é evidenciado pelo processo de desconcentração da produção e da população no território nacional. Enquanto as cidades com mais de 500 mil habitantes estão perdendo participação no PIB nacional – queda de 1,64 ponto percentual (p.p.) no período de 2002 até 2005 –, as cidades médias estão ampliando sua participação (aumento de 1,28 p.p. no mesmo período). Do ponto de vista populacional, as cidades com mais de 500 mil habitantes estão crescendo a taxas percentuais abaixo das cidades médias (entre 100 e 500 mil habitantes). Mantendo a mesma divisão de tamanho de municípios, a tabela 5 mostra o *crescimento populacional* e do *PIB* dos municípios brasileiros e crescimento do PIB per capita entre 2002 e 2005. Estes dados revelam que as cidades médias foram aquelas que apresentaram maior crescimento anual do PIB – cerca de 4,7% ao ano (a.a.) – e crescimento mais elevado da população (aproximadamente 2% a.a.).

7. Por exemplo, são vários os planos de desenvolvimento que teriam cidades como base para o desenvolvimento e reorganização do território, veja por exemplo o II e III PND, com a definição clara das RM`s e das "cidades-pólos" ou cidades médias.

8. Não há consenso sobre um conceito de cidades médias. Neste trabalho tomou-se o critério mais utilizado para o tamanho entre 100 mil até 500 mil habitantes – população total do município. Para as políticas públicas podem ser utilizados critérios que considerem não apenas o tamanho demográfico, mas a localização e a relevância de sua função na rede urbana, a exemplo dos municípios localizados em áreas mais isoladas do Norte.

A *performance* de crescimento do PIB foi superior à das cidades com mais de 500 mil habitantes (1,55% a.a.) e à das cidades de pequeno porte (3,22% a.a.). Comportamento similar é encontrado para o caso do crescimento populacional. Os dados relevam que as cidades médias foram capazes de absorver o crescimento populacional e apresentar também um crescimento do PIB. As cidades médias também obtiveram o maior crescimento do PIB per capita. A localização dessas cidades no território brasileiro, vista no mapa 3, evidencia um processo de interiorização da ocupação, fato importante num país de ocupação historicamente litorânea.

A comparação desse mapa com aquele apresentado anteriormente, mapa 2, ilustra a distribuição do emprego industrial no país, revela uma interiorização das cidades e da ocupação industrial, indicando também uma importante base urbana capaz de receber novos investimentos. Essas cidades cresceram em ritmo mais elevado (mais de 2%) do que as cidades com população superior a 500 mil habitantes (1,43%) e as cidades menores que 100 mil habitantes (1,15%).

TABELA 5
Crescimento populacional e do PIB por faixa de tamanho dos municípios. (2002-2005)
(Em %)

Tamanho do município	Crescimento do PIB (a.a.)	Crescimento populacional (a.a.)	Crescimento PIB per capita (a.a.)
Maior que 500 mil hab.	1,55	1,43	0,42
Entre 100 mil e 500 mil hab.	4,71	2,06	2,85
Menor que 100 mil hab.	3,22	1,15	2,08

Fontes: IBGE, Produto Interno Bruto dos Municípios e estimativas populacionais. Tabulação IPEA.

Isso evidencia que uma política de desenvolvimento urbano e regional *com foco em centros urbanos médios selecionados* poderá fortalecer a rede urbana contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país.

MAPA 3
Brasil – Distribuição de cidades de 100 a 500 mil habitantes (2005)

Fonte: Da Mata, D. e Diana Motta. Crescimento das Cidades Médias. IPEA. 2010. (Mimeo).

Contudo, a construção de um plano de desenvolvimento nacional, incluindo as macrorregiões brasileiras e um olhar territorial, necessita de uma base sólida propiciada pela criação de infraestrutura econômica, social e urbana no país.

4 A INFRAESTRUTURA ECONÔMICA SOCIAL E URBANA[9]

A infraestrutura econômica, social e urbana e o processo de desenvolvimento possuem elevado grau de correlação. A disponibilidade de infraestrutura no território constitui um indicador das suas condições de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, essa disponibilidade ou sua ausência favorecem ou limitam, ou seja, condicionam o processo de desenvolvimento socioespacial.

A infraestrutura facilita o escoamento da produção, permitindo a sua chegada nos mercados consumidores; do mesmo modo, o transporte urbano via metrôs ou ônibus permite que o trabalhador se desloque de casa para o trabalho e, quanto mais eficiente for esse sistema, menos tempo o trabalhador dispenderá no percurso. Assim, estradas, ferrovias, portos, aeroportos, energia, comunicações são essenciais para o desenvolvimento de um país ou região.

9. A infraestrutura social e urbana envolve um amplo conjunto de equipamentos públicos, serviços sociais, e redes de suporte à vida cotidiana das famílias, pessoas e comunidades, com forte impacto sobre o desenvolvimento econômico, o bem-estar social e a promoção dos direitos humanos não será aqui abordada.

Quando se fala em energia, cerca de 29% do consumo no país são realizados pelo setor de transportes, incluindo também o transporte urbano. Desta forma, a matriz de transporte regional de carga projetada para 2025, com distribuição mais equilibrada entre os principais modais – rodoviário, ferroviário e aquaviário – propiciará impacto positivo na matriz energética e redução na emissão de Gás de Efeito Estufa (GEE).

Dois setores serão alvo de forte reestruturação, com significativo programa e investimentos, que trarão mais racionalidade e economicidade à matriz de transportes: trata-se dos setores ferroviário e hidroviário. Embora exista uma variação significativa entre as projeções de investimentos realizadas, o certo é que o setor ferroviário, após cinco décadas de estagnação, volta a ocupar lugar de destaque. Os investimentos previstos perfazem a significativa cifra de R$ 91,4 bilhões para o período 2008-2023, apontados no Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), na sua versão de novembro de 2009. Este valor é muito superior aos investimentos previstos nos cenários desenvolvidos pelo Ipea, uma vez que o cenário prioritário identificou necessidade de investimentos no montante de R$ 40,9 bilhões, e R$ 59,4 bilhões no cenário desejável.

Com base em alguns cenários elaborados por entidades públicas e privadas, o Ipea considera um cenário adequado aquele que visa ao atendimento à demanda potencial de cargas tipicamente ferroviárias, como minérios e granéis agrícolas, bem como a promoção da interligação e o desenvolvimento regional. Cabe mencionar a construção da ferrovia Norte-Sul que integra as regiões norte, nordeste e sudeste, podendo ser expandida no âmbito do PAC 2, até a região sul e, assim, integrar o sistema ferroviário brasileiro. A ferrovia inicia-se em Barcarena, no Pará, passa por Açailandia, no Maranhão, Guarái, em Tocantins, Anapolis e Uruaçu em Goiás até chegar no estado de São Paulo. O trajeto da ferrovia após São Paulo ainda será definido. Quando concluída, a ferrovia deverá ter 3.100 Km de extensão[10].

Também merece destaque a ferrovia Transnordestina que é intraregional ao Nordeste brasileiro. O traçado prevê uma ligação entre as cidades de Eliseu Martins, no Piaui, aos portos de Pecem, no Ceará, e Suape, em Pernambuco. Está também prevista a conexão entre as ferrovias Transnordestina e a Norte-Sul, o que ocorrerá na cidade de estreito, no Maranhão.

No caso do setor hidroviário, cerca de 80% dos recursos investidos vão para os portos e vale ressaltar que os 11 maiores portos do país, em valores de movimentação de comércio internacional, encontram-se na relação dos

10. http://www.valec.gov.br/ferrovia.htm.

portos que demandam serviços de dragagem. Constatou-se que, enquanto os investimentos totais em transportes – públicos e privados – como porcentagem do PIB apresentaram crescimento real significativo (passando de 0,4% em 1999 para 1,15% em 2008), as aplicações financeiras em transporte hidroviário mantiveram-se constantes ao longo do período em torno de 0,06% do PIB.

É importante também considerar que, atualmente, 61% das cargas transportadas nacionalmente são deslocadas por meio das rodovias. O Brasil possui mais de 61 mil quilômetros só em vias federais pavimentadas. Desde o advento da rodoviarização, na década de 1950, a matriz de transporte brasileira tem se mantido desequilibrada, com larga vantagem para este modal, cujos custos, muitas vezes, superam aqueles apresentados por outros modais.

Na matriz de transporte de cargas, o setor rodoviário, apesar da significativa perda de participação relativa, passando dos atuais 60% para 30% em 2025, irá demandar vultosas aplicações de recursos financeiros, da ordem de R$ 33 bilhões, entre 2010 e 2013. Deve-se ressaltar que se tratam de novos investimentos, isto é, do aumento de capacidade de rodovias existentes e da ampliação da malha rodoviária. O fato auspicioso que ocorrerá nesse período de análise no que diz respeito ao setor rodoviário é o uso de biodiesel misturado ao diesel, em proporções crescentes, fato que terá impacto positivo sobre a emissão de GEE.

Por fim, cabe comentar que, embora a participação do transporte aéreo na matriz de transporte de cargas deva permanecer bastante reduzida, quando comparada à de outros modais, o transporte de passageiros vem experimentando um crescimento vigoroso, acima da média mundial. Isto faz com que o Brasil seja atualmente um dos mais promissores mercados para as companhias aéreas e seus investidores, principalmente devido à grande demanda reprimida por viagens aéreas em um país continental, associada à melhoria da renda e à maior competitividade do setor.[11]

5 UMA NOVA PROPOSTA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL[12]

Como já foi aqui afirmado, a questão regional brasileira atravessa todas as escalas do regional e do urbano. Assim, há desigualdades de renda, de estrutura produtiva, do padrão da divisão social do trabalho na escala macrorregional com conseqüências nas demais escalas meso e microrregionais. Em segundo lugar, na segunda metade do século passado, o país se urbanizou rapidamente, chegando a ter mais de 80% de sua população nas cidades. Ainda que se discuta o grau de urbanização, as metrópoles brasileiras hoje são representativas da população e da

11. Há ainda a necessidade de ampliação sobretudo da aviação como forma de integração de regiões mais distantes, como por exemplo a Amazônia.

12. Ver Carleial e Cruz (2007).

dinâmica econômica nacional. As cidades médias também apresentam grande dinamismo, o que cada vez mais evidencia a relevância das áreas urbanas no país.

Em terceiro lugar, há um conjunto de ações de políticas públicas que incidem sobre as diferentes regiões as quais, muitas vezes, não são integradas e nem estão subordinadas à uma única coordenação, dificultando ou até mesmo impedindo que tenhamos os resultados esperados.

Em quarto lugar, os 25 anos de ausência de coordenação nacional de políticas de desenvolvimento regional associadas à ação predatória da guerra fiscal entre estados federados gerou uma sorte de competição entre eles para a atração de novos investimentos e, ainda, instituiu a falsa expectativa de que é possível fazer o desenvolvimento regional a partir de cada estado, ou seja, do seu próprio interesse de desenvolvimento e/ou crescimento.

Em quinto lugar, as mudanças no cenário internacional que decorreu das crise econômica internacional, instalada de forma mais efetiva a partir de setembro de 2008, evidenciou que a prática de transplantes institucionais de políticas e receituários, como ocorreu nos anos noventa do século passado, é indesejável e enganosa.

Todos esses aspectos precisam ser levados em conta, considerando que o Brasil vive um momento especial, internacional e nacionalmente, possuindo assim um bom raio de manobra para enfrentar de forma decisiva o desenvolvimento regional brasileiro.

O conjunto de investimentos previstos em diferentes setores de atividade econômica com destaque para petróleo e gás, estaleiros, construção civil, saneamento, papel e celulose, energia, alimentos e bebidas, automotivo, por exemplo, permitem que se estruture uma estratégia de desenvolvimento regional que ordene o conjunto dos investimentos, os incentivos fiscais e os fundos constitucionais em vigor no país.

A estratégia proposta aqui se estrutura em seis passos:

i) Adensamento das estruturas produtivas regionais através da complementação dos investimentos em curso, preenchendo elos faltantes das cadeias produtivas;

ii) Incentivo a investimentos que rompam com o padrão de renda local, especialmente nas regiões mais empobrecidas. Isto só se faz com tecnologia e infraestrutura. O exemplo mais palpável, atualmente, é o Instituto de Neurociência de Natal;

iii) Ações que garantam a coesão territorial, com destaque para ações específicas no semi-árido nordestino;

iv) Incentivar o desenvolvimento do aproveitamento industrial da biodiversidade da Amazônia;

v) Estruturar regionalmente comitês representativos das firmas, universidades, escolas técnicas e governo local para o desenvolvimento de ações que integrem o sistema produtivo às universidades, aos IFETS e às Universidades tecnológicas federais;

vi) Identificar com o apoio da Anprotec, Cefets e governos estaduais experimentos exitosos em incubadoras que possam ser rapidamente expostos aos mercados;

Nenhuma dessas propostas, entretanto, quer individualmente quer em seu conjunto, poderão ser implementadas unicamente pela ação dos diferentes mercados. Essencialmente, elas exigem uma intervenção consensuada, planejada e decisiva, visando a mudança das estruturas produtivas, especialmente nas regiões norte e nordeste. O foco da estratégia é, então, atingir as estruturas produtivas, e em conseqüência, o lugar de cada uma dessas regiões na divisão interregional do trabalho no Brasil. Dada a exiguidade do espaço neste artigo detalharemos apenas algumas das propostas.

CONCLUSÕES

O país passa por um momento bastante favorável de sua história, de crescimento e desenvolvimento com redução das desigualdades sociais. Aliado a este processo, observa-se uma desconcentração territorial de investimentos públicos, uma ampliação e interiorização da rede de universidades públicas e de escolas técnicas federais. A descentralização industrial recente, mesmo que limitada, altera a territorialidade do setor e sedia novos empregos industriais no Nordeste brasileiro. Esses novos empregos industriais estão vinculados aos setores tradicionais ou setores de baixa tecnologia como é o caso da indústria de calçados. A acolhida desses investimentos nessa e noutras regiões alavanca o crescimento das cidades médias, como evidenciou o mapa 3, despontando um país que se interioriza criando oportunidades produtivas para além das cidades litorâneas. Esta qualidade do nosso desenvolvimento recente permitirá a acolhida de novos projetos oriundos das complementações produtivas propostas neste capítulo. Assim, argumenta-se que é urgente uma nova visão estratégica para que o novo ciclo de desenvolvimento possa se constituir numa plataforma que alavanque as regiões periféricas e possibilite que elas atinjam um novo estágio de desenvolvimento, pontuado por estruturas produtivas mais diversificadas e com maior capacidade de geração de postos de trabalho, reduzindo, finalmente e de forma duradoura as desigualdades regionais brasileiras.

CAPÍTULO 8

DESENVOLVIMENTO E INSERÇÃO DO BRASIL NO MUNDO

A economia e o sistema interestatal mundial têm apresentado transformações profundas, desde o início da década de 1980. Sob a liderança política dos Estados Unidos, desencadeou-se um processo de desregulamentação e liberalização dos fluxos de capitais e de comércio, resultando em uma interpenetração crescente das economias, que tem sido designada por globalização financeira e produtiva. Estes processos não são estanques, mas se interpenetram e retroalimentam.

Nesses processos, houve o deslocamento do centro dinâmico da produção capitalista mundial para a Ásia e o surgimento da China como uma economia nacional com poder de gravitação sobre a economia internacional. Essa nova geoeconomia e seu potencial de crescimento intensificaram a competição interestatal. A despeito de os Estados Unidos manterem sua liderança incontestável, sobretudo, no âmbito econômico, diplomático e militar, a China desponta como polo de poder e novos atores dos países em desenvolvimento – África do Sul, Brasil e Índia – procuram ampliar a participação nos processos decisórios internacionais. A presença desses novos atores na gestão da ordem global sinaliza para uma desconcentração do poder mundial.[1]

A crise financeira global de 2008 e seus desdobramentos evidenciaram e aceleraram essas tendências. Ela se apresenta como momento de perigo e de oportunidade. Por um lado, a nova configuração é muito mais instável do que a de tempos de hegemonia indisputada. Por outro lado, é esta mesma instabilidade que abre o espaço para iniciativas que permitem um reposicionamento das diferentes nações na arena global. A oportunidade é a de ocupação de novos espaços e projeção de poder; o risco é a perda destes, entendidos de forma mais ampla possível, incluindo influência conquistada junto a outros governos ou em fóruns multilaterais. É neste ambiente que se deve compreender a inserção econômica e política brasileira.

Neste capítulo procura-se explicitar a dinâmica predominante da globalização financeira e produtiva e as alterações de poder entre os Estados nacionais, que reconfiguram o ambiente internacional no qual o Brasil está inserido, representando para sua política externa novos desafios e novas oportunidades.

1. Sobre o poder global americano, ver, Panitch & Gindin (2005), Fiori (2004 e 2007). Sobre a desconcentração do poder mundial, ver, Lima (2010).

1 DINÂMICA DA GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA E PRODUTIVA

A partir do início da década de 1980, o desempenho do sistema econômico mundial tem sido condicionado pela dinâmica dos sistemas financeiros nacionais e internacional, conformando o *finance led* (CHESNAIS, 1996; COUTINHO & BELLUZZO, 1996; AGLIETTA, 2004; EPSTEIN, 2009). Nos períodos de expansão, reduz-se a aversão ao risco, que se manifesta na queda da percepção do risco de crédito, na melhora dos critérios de *rating*, na redução das provisões para devedores duvidosos. A acirrada concorrência entre as instituições bancárias desencadeia a expansão do crédito, que alimenta a inflação dos preços dos ativos. Esse, por sua vez, dá suporte à multiplicação do crédito bancário. Nesse contexto, os consumidores – confiantes na valorização de seus ativos financeiros e imóveis – mediante um "efeito riqueza", elevam seus gastos, expandindo o grau de endividamento e contribuindo para a aceleração da demanda, mesmo sem a liquidação das posições e, portanto, na ausência da realização dos lucros presumidos. Além disso, a valorização dos ativos leva os investidores a fornecer capital de risco para financiar novas empresas e/ou setores, bem como a expansão dos existentes. As decisões de investimento produtivo reagem a esses estímulos e se aceleram, corroborando as expectativas de lucros crescentes que realimentam o ciclo de euforia. O ciclo de ativos financeiros resulta, então, em um ciclo produtivo, com aceleração da taxa de crescimento da economia.

Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 2009, o estoque de ativos financeiros atingiu US$ 232,2 trilhões, o equivalente a 401,5% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial (FMI, 2010a). A capitalização dos mercados acionários alcançou US$ 47,2 trilhões. As dívidas públicas e privadas somaram US$ 92 trilhões; os ativos dos bancos comerciais; US$ 93 trilhões. Nos Estados Unidos, esse estoque alcançou US$ 60,9 trilhões e 431,3% do PIB; na Área Euro, US$ 62,9 trilhões e 504% do PIB; no Japão, US$ 24,2 trilhões e 476,7% do PIB; nos mercados emergentes, US$ 33,5 trilhões e 186,4% do PIB.

A esse volume de ativos deve ser agregado o estoque de derivativos de balcão (*over-the-counter derivatives markets*), instrumentos negociados por meio de acordos bilaterais e sem câmara de compensação, cujo valor nocional somou R$ 614,67 trilhões em dezembro de 2009 e o valor bruto de mercado, R$ 21,58 trilhões.[2] E os derivativos negociados em Bolsas de Valores (*exchange-traded derivative*), com valor nocional de US$ 73,14 trilhões no mesmo período, de acordo com o Bank for International Settlements (BIS).

2. Há dois métodos de agregação dos derivativos financeiros. O primeiro é pelo valor nocional que equivale ao valor do ativo subjacente. O segundo é denominado de "valores brutos de mercado" que corresponde ao custo de substituição de todos os contratos aos preços atuais de mercado.

Enfim, a lógica de gestão dos ativos financeiros e do crédito fornece a dinâmica da globalização financeira, ancorada na sofisticação dos mercados de ativos privados (ações, títulos, moedas, *commodities*) e de crédito (empréstimos, bônus, *commercial papers*, notas, hipotecas etc.), nos portfólios diversificados dos investidores institucionais, na expansão dos instrumentos derivativos cada vez mais complexos, nas operações cambiais estruturadas pelos bancos, *constituindo um espaço financeiro verdadeiramente global*, que opera fundamentalmente em dólar.[3]

Nesses ciclos econômicos liderados pelas finanças sobrepõem-se a dinâmica dos ativos financeiros, do crédito e da economia real em escala global. A dinâmica da renda e do emprego internacional tem sido apoiada em um conjunto de circuitos interligados pelas economias americana e asiática.[4] O primeiro circuito provém da articulação entre a economia americana com a chinesa, por meio da entrada de investimento estrangeiro direto americano no território chinês e exportações de produtos manufaturados para os Estados Unidos, conformando o espaço sino-americano. O movimento de *outsourcing* e/ou de migração de corporações americanas para a China – transformada em centro global de montagem e produção de manufatura ou nova "oficina do mundo" – resultou na formação de superávits comerciais crescentes com os EUA (US$ 266,3 bilhões em 2008).[5]

O segundo circuito se consolida na integração intra-asiática promovida pela expansão da economia chinesa. Esse processo ocorreu mediante um processo de investimento estrangeiro direto complementar que distribui a produção entre os diferentes países asiáticos, sendo que a indústria chinesa demanda peças e componentes dos países vizinhos, transformam-os e reexportam-os, sobretudo, para os Estados Unidos. Japão, Taiwan e Coreia do Sul, com estruturas produtivas mais complexas do que a chinesa, transformam-se em importantes fontes de suprimento de máquinas e equipamentos que sustentam

3. A partir de outubro de 1979, com a elevação da taxa de juros americana promovida pelo presidente do Federal Reserve, Paul Volcker, iniciou-se um processo para recolocar a moeda americana no centro do sistema financeiro mundial, denominado "diplomacia do dólar forte" (TAVARES & MELIN, 1997). Desde então, o sistema monetário internacional passou a se basear num dólar "flexível e fiduciário", em um regime de câmbio flutuante e na crescente liberalização dos fluxos de capitais (SERRANO, 2004).

4. No início da década de 1980, a conexão mais estreita era com o Japão, cujas empresas avançavam em novas formas de organização da produção, conhecida como "toyotismo". Depois do Acordo Plaza (1985), ampliou-se o processo de deslocamento das empresas japonesas para a Ásia. A partir da crise dos países asiáticos em 1997, a China assumiu a liderança, com um programa de investimento denominado "Segunda Marcha para o Oeste", apoiado pelo seu sistema financeiro público. Para a formação e dinâmica este circuito, ver Medeiros (1999 e 2006), Palma (2004), Belluzzo (2005), Leão (2010).

5. Para uma discussão das cadeias produtivas globais, ver Chesnais (1994), Sturgeon (2002), Andrade (2004).

o ritmo de ampliação dos investimentos no setor produtivo industrial.[6] Capital e tecnologia fluem na forma de investimento estrangeiro direto e/ou na importação de equipamentos modernos (também da Alemanha).[7]

A complementaridade entre a estrutura produtiva chinesa com os demais países da região reforça as relações de comércio intra-regional. No setor agropecuário, por exemplo, a China exporta produtos temperados para os países da Asean[8], enquanto importa produtos tropicais. Esse fato vem permitindo a construção de diversos acordos de livre comércio regionais. Assim, a China vai aprofundando a integração das economias asiáticas, consolidando um *clustering* manufatureiro na Ásia, e atuando como uma correia de transmissão regional dos impulsos de crescimento provenientes do sistema de crédito e consumo dos Estados Unidos (em menor medida, da União Europeia). Efetua ainda um esforço crescente de institucionalização da cooperação nas finanças: acordos de *swap* da Iniciativa de Chiang Mai, medidas voltadas ao aprimoramento dos mercados de capitais (Asian Bond Market Initiatives), entre outras (CUNHA; BIANCARELI & PRATES, 2007).

Os países do segundo circuito, integrados pelo comércio de manufaturados e investimento estrangeiro direto, acumularam volumes expressivos de reservas, que permitem a adoção de políticas monetárias mais lassas, favorecendo a expansão do crédito doméstico, da produção e do emprego. A acumulação de reservas atende a demanda por liquidez em moeda forte e assegura maior estabilidade das taxas de câmbio, operando como instrumento de precaução contra a instabilidade do sistema financeiro global. As reservas dos países em desenvolvimento saltaram de US$ 700,6 bilhões em 1998 para US$ 6,2 trilhões em 2010, segundo o FMI (2010b). Em 2010, a China acumulava reservas de US$ 2,7 trilhões e o conjunto dos países asiáticos, US$ 3,4 trilhão.[9]

O terceiro circuito se forma nas relações entre o segmento asiático e os países produtores de *commodities* agrícolas, minerais, petróleo e gás. Envolve os países latino-americanos fornecedores de alimentos e matérias-primas e os exportadores de petróleo (Oriente Médio, África e Comunidade dos Estados Independentes). A pauta de exportações, concentrada em *commodities*, bens de menor elasticidade renda da

6. A taxa de investimento da economia chinesa tem se mantido em torno de 40% do PIB, a despeito de problemas metodológicos, ver Medeiros (2010).

7. Segundo Schäfer (2010): "o Produto Interno Bruto alemão saltou 2,2% no segundo trimestre, em comparação com os três meses anteriores, assumindo a liderança na zona do euro. Dados recentemente levaram muitos economistas a prever que a economia crescerá pelo menos 3% neste ano. (...) Mas muitos executivos estão ainda mais preocupados com o fato de que o 'novo milagre econômico alemão' – como o qualifica a mídia nacional – pode ser um milagre econômico chinês."

8. Association of South-East Asian Nations (Associação das Nações do Sudeste Asiático) formada por Tailândia, Filipinas, Indonésia e Malásia.

9. Pela própria lógica de funcionamento do sistema, grande parte dessas reservas persiste aplicada em títulos do Tesouro americano, conformando o Bretton Woods II (DOOLEY; FOLKERS-LANDAU & GARBER, 2009). Em agosto de 2010, a China tinha US$ 936,5 bilhões em títulos do Tesouro americano; exportadores de petróleo, US$ 209,8 bilhões; Brasil, US$ 146 bilhões; Hong Kong, US$ 120,5 bilhões; Taiwan, US$ 112,9 bilhões.

demanda, com preços determinados pela dinâmica da economia mundial e relativa rigidez da oferta, condiciona o desempenho do comércio exterior e, por conseguinte, da produção doméstica (com exceção dos países com maiores mercados internos, tais como Brasil e Rússia). A manutenção das cotações das *commodities* em patamares elevados (e as exportações com maior conteúdo tecnológico dos países asiáticos) possibilita a consolidação de superávit em conta corrente nas economias em desenvolvimento (US$ 703,4 bilhões em 2008). Com a exceção dos países em transição no Leste Europeu que apresentaram acentuados patamares de déficit em conta corrente, associado com o dinamismo proveniente do processo de integração à União Europeia. Foram os países mais impactados pela crise financeira sistêmica de 2008.

A interpenetração desses circuitos dinâmicos não exclui a importância das demais articulações na economia internacional, sobretudo daquelas de maior peso absoluto, como as relações comerciais e de investimento estrangeiro direto entre os Estados Unidos, a União Europeia e o Japão. Não exclui também o fato de esses mercados serem os maiores demandantes de *commodities* – agrícolas, minerais, petróleo e gás. Todavia, esses mercados têm apresentado taxas de crescimento inferiores à do circuito asiático, sob a liderança da China (e da Índia).

A economia mundial, entre 2003 e 2007, experimentou uma dinâmica extraordinária de crescimento. Nesse ciclo, a expansão do PIB mundial foi de 4,7%, em médias anuais. Essa onda global de crescimento acelerado não foi sendo acompanhada por pressões inflacionárias, com a exceção de 2008, quando os preços foram impulsionados pelo auge especulativo das *commodities*. A crescente integração das economias emergentes e em desenvolvimento no comércio mundial de bens e serviços dificulta a elevação dos preços pelas corporações em vários segmentos industriais, dado o aumento da capacidade produtiva ociosa em escala global. Simultaneamente, pressiona-se para baixo os salários nos mercados domésticos tanto nos países industrializados como nos países em desenvolvimento. Ademais, a globalização produtiva tem contribuído para a elevação da produtividade, reflexo das pressões por inovação e outras formas de concorrência, nos setores industriais de alta tecnologia e nos de serviços, o que favorece a queda das taxas de inflação. Enfim, a acirrada competição entre os produtores configura tendências deflacionárias dos preços dos produtos manufaturados.[10]

Assim, os sucessivos circuitos de ativos financeiros, de crédito e de renda desencadeiam uma interpenetração patrimonial crescente entre as economias – devedoras (EUA, Espanha, Itália, França, Austrália, Reino Unido e Leste Europeu) e credoras (Ásia em desenvolvimento, América Latina, exportadores de petróleo,

10. Contraditoriamente, a elevada demanda asiática (chinesa e indiana, sobretudo) e as taxas de juros nos países desenvolvidos, próximas de zero, favorecem a formação de posições especulativas nos mercados de *commodities* (UNCTAD, 2009).

Rússia, Noruega, Alemanha e Japão) –, mantendo as taxas de crescimento da renda mundial, a liquidez global e a perpetuação dos desequilíbrios dos balanços de pagamentos. Após a crise financeira sistêmica de 2008, a macroeconomia dos ativos financeiros mostra sinais de recuperação: as cotações das ações, dos títulos de dívida pública e privada dos mercados emergentes, das *commodities* metálicas, do petróleo, das moedas (sobretudo dos países menos atingidos pela crise) voltam a apresentar valorização, fomentada pelas operações de *carry trade*. Isto é, a captação de recursos em uma moeda (dólar, iene, franco suíço, euro) com taxas de juros próximas de zero para aplicá-los em ativos de outros mercados, com rendimentos mais elevados.

Com a adoção das políticas anticíclicas e o apoio dos sistemas financeiros domésticos, as economias em desenvolvimento retomam uma trajetória de crescimento econômico acelerado, impulsionando a recuperação. Com isso, o comércio internacional deve apresentar taxa de crescimento de 11,4% em 2010 e o volume de investimento estrangeiro direto para os países em desenvolvimento volta a se expandir, atingindo US$ 296,3 bilhões no mesmo período (FMI, 2010b). A crise acentuou a tendência de desconcentração de destino do investimento estrangeiro direto para as economias em desenvolvimento, que responderam por 49,2% dos fluxos em 2009 (UNCTAD, 2010).[11] Em termos de origem do capital, observou-se a mesma tendência de crescente importância das economias em desenvolvimento. Os fluxos de saída de investimento estrangeiro direto desses países responderam por 26% do total em 2009; enquanto eram apenas 5% em 1990. As empresas transnacionais latino-americanas têm sido favorecidas pelo baixo grau de endividamento e maior resiliência à crise. Dessa forma, tem ocorrido não apenas a saída de investimento direto de empresas latino-americanas, mas também a compra de filiais estrangeiras por empresas locais nos setores de finanças, metalurgia, petróleo, mineração e serviços de energia elétrica.[12]

O FMI projeta a taxa de crescimento dos países emergentes em 7,1% em 2010, sob a liderança da Ásia em desenvolvimento, 9,4% (FMI, 2010b). Na mesma direção, o Banco Mundial estima o crescimento nos países em desenvolvimento em 6,1% em 2010, 5,9% em 2011 e 6,1% em 2012, enquanto projeta 2,3%, 2,4% e 2,6%, respectivamente, para os países desenvolvidos (CANUTO & GIUGALE, 2010). Essas perspectivas divergentes de crescimento devem persistir no médio prazo, diante de cinco fatores favoráveis aos países em desenvolvimento: aprendizagem tecnológica crescente (incorporação de conhecimento e aumento da produtividade); expansão das classes médias (da demanda doméstica); maior integração comercial Sul-Sul (desde 1990, o comércio de bens e serviços entre os

11. Para uma discussão sobre a lógica de expansão dos investimentos estrangeiros diretos, sobretudo na forma de fusões e aquisições, ver Acioly (2006 e 2009).

12. Salienta-se que desde 2004, intensificou-se a expansão do investimento direto das empresas brasileiras no exterior, que atingiu US$ 29,3 bilhões em 2006; US$ 29,6 bilhões em 2007 e US$ 34,1 bilhões em 2008.

mercados emergentes cresce duas vezes mais rápido do que a média mundial); preços mais altos das *commodities*; contas públicas (reservas e fundos soberanos) e balanços privados mais hígidos que permitirão o financiamento dos investimentos em infraestrutura e de expansão da capacidade produtiva. Nessa perspectiva, os países em desenvolvimento devem responder por metade do crescimento global e superarão o PIB dos países desenvolvidos até 2015.

2 TRANSFORMAÇÕES GEOPOLÍTICAS: RIVALIDADES ENTRE OS ESTADOS

Para além do processo de reorganização da acumulação de capital em escala mundial, cujos condicionantes foram discutidos acima, as nações buscam rearticular suas posições na hierarquia de poder global. Poder expresso no controle sobre territórios e contingentes mobilizáveis para a obtenção de fins políticos, econômicos e militares. Tal poder, por sua vez, funciona como garantidor do processo de acumulação capitalista, seja como garantidor das relações econômicas, seja como projeção da soberania dos Estados e garantidor das moedas (FIORI, 2004 e 2007; HARVEY, 2003).

As transformações em curso das relações econômicas se dão, como em outros períodos, em conjunto com novos arranjos das relações de poder e de governança global e favorece o desenvolvimento de novas realidades geopolíticas. Se é verdade que o poder americano se reafirma na posição de *gendarme* do mundo, também é verídico que outros atores buscam reconfigurar sua política externa e de projeção de poder. O mito da globalização como arauto do multilateralismo e da paz se desfaz com o envolvimento da principal potência na guerra do Iraque e a ocupação do Afeganistão. A presidência de Barack Obama, apesar das promessas de campanha, mantém o *front* militar e as ocupações mesmo diante do desgaste provocado pelo número crescente de soldados mortos. Ao mesmo tempo, a Rússia se reposiciona na Europa Oriental e Ásia Central, a China[13] segue reequipando o Exército Vermelho a taxas dignas de seu crescimento econômico e a América Latina desponta como uma região autônoma, buscando desenvolver suas próprias estratégias de desenvolvimento.

A crise de 2008-9 acentua o desafio posto ao *hegemon* com o soerguimento de políticas regionais que buscam diminuir sua influência. O espaço geopolítico se reconfigura, enquanto a tríade desenvolvida (Estados Unidos, União Europeia e Japão) procura recompor a dinâmica das suas economias. A busca pelo controle das fontes de matérias-primas eleva os gastos militares defensivos ao mesmo tempo em que se compram jazidas em países em desenvolvidos, sendo a mais eloquente demonstração deste movimento a projeção chinesa sobre os países africanos.[14]

13. A proporção do gasto chinês em defesa é estimada pelo Stokholm International Peace Research Institute (SIPRI) em cerca de 2% do PIB, ao longo da década de 2010 (Fonte: http://www.sipri.org).

14. Ainda que de forma muito desigual, observa-se um revigoramento do continente africano, ver Bellucci (2010).

Os movimentos de reforma da governança global estão pautados pela tentativa dos países desenvolvidos de manter seu *status quo* e dos países em desenvolvimento em afirmar novas lideranças. Ainda não se observa um desafio aberto à hegemonia americana. Os EUA seguem como potência dominante, embora enfraquecidos no campo das ideias, em especial pela crise financeira e ambiental que coloca em dúvida a capacidade do *American way of life* afirmar-se como ideário para o conjunto da humanidade e enseja novos experimentos sociais, trajetórias capitalistas de cunho mais nacionalistas e a retomada de políticas desenvolvimentista na Ásia, América Latina, África e Oriente Médio.

Nunca é demais lembrar que a hegemonia é exercida pela combinação do uso do convencimento e da força. Convencimento entendido de forma ampla como adesão dos indivíduos às convenções sociais e culturais, instituições e visões de mundo propagadas pelo grupo/nação dominante. E força, na forma estatal, expressa na capacidade de fazer cumprir as leis, no controle sobre a violência em âmbito interno e na projeção militar no campo internacional.

Foi a centralidade da economia e do Estado americano no processo global de acumulação que se afirmou em plena crise. Os capitais fugiram não para fora, mas para dentro dos Estados Unidos, para o próprio epicentro do terremoto financeiro, demonstrando o grau de coesão social exercido pelo dólar como reserva de valor, como *standard universal* em âmbito internacional (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002). É esta centralidade que pode vir a ser desafiada, constituindo-se ainda em processo de longo prazo, por meio da afirmação de moedas regionais, como o próprio euro, mas também o iene e, a partir da crise, a proliferação de acordos de trocas em moedas locais, capitaneado em especial pelo governo chinês na tentativa, ainda incipiente, de internacionalização do iuane.

A força conquistada pela União Europeia pela consolidação de sua integração econômica também se metamorfoseia em sua fraqueza. A União não dispõe de um poder central unificado e homogêneo, capaz de definir e impor objetivos e prioridades estratégicas ao conjunto dos Estados associados. Essa dificuldade de coordenação política, portanto, torna a Europa um ator fortemente conservador no âmbito das negociações multilaterais.

Ademais, a Alemanha, membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), volta a participar ativamente de uma guerra no âmbito da intervenção no Kosovo (1999). Marco simbólico para um país cujas forças militares foram limitadas a funções defensivas como parte das sanções impostas à potência derrotada na Segunda Grande Mundial. O Japão, outra grande potência derrotada nesta Grande, também sofreu limitações em sua política de defesa que vem sendo distendidas. A limitação de defesa já é entendida

como capacidade de intervenção acima de 1 mil km, o que lhe permite retalhar ações na península coreana. Por ora, os focos de tensão asiáticos residem na disputa com os chineses pelas ilhas Senkaku/Tiaoyu e os testes de foguetes pela República Popular da Coreia. Destaque-se que tanto o Japão como a Alemanha são importantes aliados do Brasil nas discussões que envolvem a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Entre os países em desenvolvimento, para além do Brasil, que se encontra no espaço sul-americano, sobressaem-se as três potências asiáticas, que têm entre si um histórico de beligerância, mas que começam, a exemplo da Europa a construir caminhos comuns para sua segurança coletiva, e planos de desenvolvimento regional em fóruns como a Organização para a Cooperação de Xangai (MORAES, 2010). A China faz fronteira ao sul com a Índia e ao norte com a Rússia e estas duas estão separadas apenas por ex-repúblicas da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Os três países são potências nucleares e apenas a Índia não tem assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

O processo de refundação das relações sociais, que envolve tanto a consolidação da economia de mercado capitalista como a reestruturação do Estado decorrentes do colapso da URSS, levou a Rússia a afastar-se da posição de protagonismo internacional que a caracterizou ao longo do século XX. A partir do governo de Vladimir Putin, contudo, a Rússia reafirma-se como liderança global tendo como base seus arsenais nucleares, vasto aparato militar convencional e a posição de principal fornecedor de energia para os países europeus, traçando inclusive novas estratégias de inserção nas atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). A atuação contra a Geórgia em defesa da autonomia da Ossétia do Sul deixa clara a preocupação russa com seu entorno estratégico e a disposição beligerante de fazer valer seus interesses. Não menos importante em termos geo-estratégicos, é a expansão de sua indústria militar possibilitada em grande parte pelas exportações para a China.

As reformas realizadas pela Índia também a impulsionam em direção à economia de mercado capitalista, mas há dúvidas sobre a capacidade desta sociedade universalizar o acesso aos bens de mercado de sua população, que é a segunda maior do mundo e tende a suplantar a chinesa nas próximas décadas. A sociedade indiana persiste dividida entre um polo dinâmico cuja capacidade produtiva e de inovação tecnológica se equiparam aos melhores centros do globo e uma parcela da população abaixo da linha de pobreza. A participação na Organização para a Cooperação de Xangai possibilita a indianos e chineses a solução de diversos conflitos pendentes ao longo de seus cerca de 4 mil quilômetros de fronteiras terrestres. Ademais, a Índia permanece como uma potência regional com difíceis relações com seus vizinhos, em especial o Paquistão.

Embora reconhecida como uma potência capaz de desafiar a hegemonia americana no médio/longo prazo, a República Popular da China vem seguindo uma estratégia na qual evita o confronto aberto e busca estabelecer posições favoráveis para si, sem colocar em xeque nem a supremacia do dólar nem seu papel militar em âmbito global. Alguns autores descrevem esta estratégia como um exercício de *soft power* à chinesa, onde se busca o desgaste da potência dominante pela estratégia de mantê-la em sua posição e obrigá-la a pagar os custos decorrentes (RAMO, 2004 e ZENG, 2006). É característica dessa estratégia a não ingerência em assuntos internos aos parceiros e o estabelecimento de parcerias que possibilitem aos chineses o acesso a fontes de matérias-primas e ao mercado interno de países menores. Essa estratégia é muito perceptível na África, mas também vem sendo usada em outras regiões, incluindo a América Latina. Por meio desta estratégia, a China amplia sua presença no mundo, torna-se o principal importador da África do Sul, Argentina, Brasil, Chile e Índia. Por outro lado, as exportações chinesas representam uma ameaça direta ao setor manufatureiro de economias em desenvolvimento, como a Argentina, o Brasil e o México.

Do ponto de vista militar, os chineses adotam uma estratégia de perfil pouco agressiva, mas sabendo mostrar sua determinação obstinada como no caso referido das ilhas Senkaku/Tiaoyu com o Japão e nas discussões que envolvem a "província rebelde de Taiwan". No *front* diplomático, a emergência dos diferentes Grupos de negociação G4, G20 financeiro, G20 comercial, G77+China se apresenta como frente de ação da comunidade internacional, articulando interesses de diferentes países para além dos arranjos regionais.

É importante ter claro que a identificação de núcleos dissonantes e a expansão do poder de certas nações não significam que a hegemonia dos Estados Unidos tenha se tornado vulnerável. O poder econômico, militar, de inovação tecnológica e a vontade nacional – o grau de coesão hegemônica interna ao país em torno de um projeto nacional – permanecem indisputados por qualquer potência. Mais do que isto, dada a interpenetração de interesses, em particular devido ao papel da moeda americana, não interessa a nenhum dos atores envolvidos o enfraquecimento da posição americana no médio prazo.

Todavia, segundo Zoellick (2010, p.174): "rendas mais altas e mais poder para o mundo em desenvolvimento significam maior influência. O velho mundo das conversas ao pé da lareira entre os líderes do G7 ficou para trás. As discussões de hoje em dia exigem uma grande mesa que acomode todos os principais participantes, e os países em desenvolvimento precisam ter assento nela. (...) Uma 'Nova Geopolítica de Economia Multipolar' deve dividir responsabilidades e, simultaneamente, reconhecer as diferentes perspectivas e circunstâncias, a fim de forjar interesses com mais pontos em comum". Embora as nações desenvolvidas

tenham reconhecido a necessidade de inclusão dos novos atores relevantes no cenário internacional, a pauta de discussão ainda persiste ditada por seus interesses. É neste cenário que se deve entender a política externa brasileira.

3 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: ATUAÇÃO EM UM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO

Historicamente, a atuação internacional do Brasil é pautada pela defesa do multilateralismo, com base na igualdade entre os Estados; pela busca da paz e da cooperação internacional; pela autodeterminação dos povos; pela não intervenção; e pela solução pacífica dos conflitos. Ademais, a Constituição Federal, em seu Artigo 4º, estipula a afirmação legal de tais princípios, incluindo aspectos políticos, econômicos, culturais e sociais de sua integração com a América Latina. Esses princípios trazem consigo a permanência de ações de Estado ao longo do tempo, dando estabilidade ao marco de inserção internacional do país.

Destaca-se que desde que assumiu a Presidência da República em 2003, tendo como seu ministro das Relações Exteriores, o embaixador Celso Amorim, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva insiste no que se poderia chamar de "inovação na tradição" quanto às agendas da política externa. Isso significa, por um lado, a manutenção dos elementos que fazem da política externa uma política de Estado e que são característicos da política externa brasileira, como a defesa do multilateralismo e da paz internacional. Por outro lado, há mudanças na ênfase a determinados temas e atores de política externa, por exemplo, por meio do adensamento e diversificação de relações com países do 'Sul global' e na renovação das agendas e atores em diálogo no campo da política externa no Brasil.

Segundo essa visão, que orienta a diplomacia brasileira, pode-se identificar quatro eixos principais da sua estratégia: a) integração regional na América do Sul, com dinâmicas diferenciadas nas esferas política, social e econômica; b) parcerias estratégicas com países do Sul, com ampliação da cooperação internacional para o desenvolvimento; c) reforma da ordem internacional, com o reconhecimento do Brasil como importante ator político global; d) negociações comerciais na Organização Mundial do Comércio (OMC), Rodada Doha.

3.1 Integração regional da América do Sul

Embora a Constituição Federal mencione em seu Artigo 4º a integração da América Latina como seu principal foco de atuação, é a integração sul-americana que vem ganhando, desde o início dos anos 1990, uma atenção efetiva e cada vez maior por parte da política externa brasileira. A primazia atribuída ao entorno regional brasileiro na arquitetura de sua política externa parece refletir a percepção

de que medidas de promoção da confiança recíproca são importantes para adensar e consolidar relações com os vizinhos, auxiliando a promover um Brasil mais forte em âmbito internacional (GARCIA, 2010).

A prioridade conferida pelo Brasil à América do Sul se reflete no alargamento da agenda do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e na formação e aprimoramento institucional da União da Nações Sul-Americanas (Unasul) (CALIXTRE & BARROS, 2010). À medida que se intensifica o processo de integração, amplia-se a agenda para a organização do espaço sul-americano, em função das aspirações compartilhadas pelas sociedades que o integram – todas democráticas, atravessando importantes experiências de renovação política e social (PATRIOTA, 2010a, p.21).[15] Conforme o ministro Celso Amorim (2010b): "o presidente Luiz Inácio Lula da Silva fez da integração da América do Sul a prioridade número um da política externa brasileira. E, nesse contexto, transformou o fortalecimento do Mercosul em uma questão de honra do seu governo. Nesses quase 8 anos desde a primeira posse do presidente Lula, o Brasil investiu pesadamente numa nova concepção da integração regional. Uma concepção que, sem descuidar dos aspectos econômicos e comerciais, soube incorporar as dimensões políticas, sociais, culturais e, sobretudo, um agudo sentido de solidariedade, movido pela consciência de que é fundamental dar tratamento adequado às assimetrias".

Além de inúmeras iniciativas de reestruturação produtiva, ampliação da infraestrutura[16] de transporte e energética (fontes renováveis – etanol, biocombustíveis, hidrelétrico e eólico – e fontes não renováveis – petróleo, gás e nuclear), aperfeiçoamento comercial (eliminação gradual da dupla cobrança da tarifa externa comum e aprovação do Código Aduaneiro, na Cúpula de San Juan, agosto de 2010), sobressaem as iniciativas no âmbito político-social, como a criação do Parlamento do Mercosul. É igualmente neste contexto que, durante o governo Lula, identificou-se que as assimetrias estruturais entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai constituem um dos principais desafios ao processo de integração regional promovido pelo Mercosul, e, desde 2003, o tratamento das assimetrias intrabloco ganhou impulso enquanto precondição para o aprofundamento da integração. No quadro político de revitalização do Mercosul

15. No plano econômico-comercial os resultados da prioridade sul-americana são significativos. Entre 2002 e 2009, o fluxo de comércio do Brasil com o Mercosul passou de US$ 9 bilhões para mais de US$ 36 bilhões. No mesmo período, as trocas do Brasil com o conjunto dos países da América do Sul passaram de US$ 15 bilhões para US$ 63 bilhões. Outros resultados da integração sul-americana, com destaque para o Mercosul, podem se constatar nas áreas migratória, cultural, educacional e social. Ver o documento Mercosul Social e Participativo, Secretaria-Geral da Presidência da República (http://www.secretariageral.gov.br/.arquivos/arquivos-novos/Mercosul_volume2.pdf).

16. Os investimentos, com empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), concentram-se em serviços de engenharia e construção. Na Argentina, ampliaram os gasodutos Norte e San Martin. No Chile e Venezuela, financiaram a expansão de linhas de metrô; no Equador e Venezuela, a construção de hidrelétricas; no Paraguai, a rodovia Ruta 10. Da mesma forma, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) possui diversos programas de Integração Produtiva do Mercosul e apoio à inserção de pequenas e médias empresas.

para além do comércio, foi criado, em 2004, o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) com o objetivo de "financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração" (SOUZA *et al.*, 2010). Foram criados também o Fundo de Garantias a Micro, Pequenas e Médias Empresas e o Fundo de Agricultura Familiar.

3.2 As parceiras com países do Sul e ampliação da atuação no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento

O Brasil tem desenvolvido diálogo político e fortalecido suas relações econômico-comerciais com países antes menos presentes na agenda político-econômica, particularmente, na África, na Ásia e no mundo árabe (PATRIOTA, 2010a, p.22). Foram abertas 52 novas representações externas e, até o fim de 2010, o país terá relações diplomáticas com praticamente todos os países-membros das Nações Unidas (191 países). Foram criados ainda vários fóruns, tais como América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes (ASPA), além do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). A diversificação dos parceiros comerciais contribuiu para mitigar os efeitos da crise econômica desencadeada em 2008. Com essa estratégia, o Brasil logrou que o período de desaceleração de sua economia fosse menos grave e mais rapidamente superado.[17] Entre 2000 e 2009, as exportações brasileiras saltaram de US$ 55,1 bilhões para US$ 153 bilhões, sendo que a participação da América do Norte caiu de 28,4% para 13,2%; da União Europeia, de 27,8% para 22,2%; da América Latina, de 23,4% para 19,4%. No mesmo período, a participação da Ásia subiu de 11,5% para 26,3%; do Oriente Médio, de 2,4% para 4,9%; da África, de 2,4% para 5,7%.

Segundo Lima (2010), a formação de arranjos cooperativos e de coalizões negociadoras entre o Brasil e outros países emergentes é a marca da política externa atual. Esses instrumentos de articulações político-diplomáticas têm sido utilizados a partir de estratégias variáveis e de acordo com a temática em questão. No âmbito das negociações sobre meio ambiente, por exemplo, Brasil, África do Sul, Índia e China (Basic) se articularam na formação de uma coalizão em Copenhague (15ª. Conferência das Partes), temática na qual o país tem apresentado uma atuação de relevo internacionalmente.

17. Cf. Coutinho (2010, p.23): "Outro ponto favorável é a diversificação dos destinos de nossas vendas externas, com a crescente participação das economias em desenvolvimento, que responderam, em 2009, por 58% das exportações brasileiras. Isso é positivo, tendo em vista que esses países foram menos afetados pela crise e exibirão maior ritmo de crescimento nos próximos anos".

A cooperação internacional realizada pelo Brasil está vinculada às suas aspirações de projeção internacional, com exercício de alguma influência no âmbito multilateral – sobretudo na retomada do desenvolvimento econômico e social – e de abertura de mercados. Houve uma importante ampliação da atuação do Brasil no quadro da cooperação internacional para o desenvolvimento, particularmente, direcionada aos países africanos (de língua portuguesa) e latino-americanos (AYLLON, 2010).

A política de aproximação com o continente africano foi realçada pelas visitas do Presidente da República a diversos países (com destaque para a África Ocidental, incluindo os arquipélagos de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, considerada a "fronteira atlântica" do Brasil) e pela expansão da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), presente no Gana, Moçambique, Mali e Senegal, e da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz África) em Moçambique, entre outras ações.[18] Ademais, o Brasil participou, como observador, do Comitê de Avaliação e Acompanhamento do Acordo Político de Uagadugu, estabelecendo as bases para o processo de pacificação da Costa do Marfim. Manteve ainda negociações com a República do Congo, Tanzânia e Guiné-Bissau, a fim de estabelecer os termos da reestruturação da dívida destes países.

3.3 Reforma da ordem internacional: atualizando as instituições de governança

As ações da política externa brasileira, segundo seus formuladores, procuram assegurar uma "inserção internacional do Brasil, ao mesmo tempo, soberana, ativa, universalista, ciosa dos interesses nacionais e disposta a oferecer uma contribuição brasileira à moldagem da ordem internacional" (LULA DA SILVA, 2009). Observa-se, pois, que a política externa brasileira sustenta a necessidade de reforma da ordem internacional, em seu pilar tanto político como econômico, entendendo a estreita conexão entre a estratégia de inserção internacional e a retomada do projeto de desenvolvimento.

No que concerne ao *aggiornamento* da ordem política internacional, o tema da reforma da Carta de São Francisco e da assunção do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ganha maior destaque na agenda da diplomacia brasileira. Embora não pareça haver possibilidade de que este ponto venha a ser encaminhado, no futuro imediato, a diplomacia brasileira, juntamente com os demais membros do G4 (Alemanha, Índia e Japão), empenhou-se na aprovação pela Assembleia-Geral da ONU de

18. Para um panorama da cooperação brasileira para o desenvolvimento, ver Relatório Nacional de Acompanhamento, *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, Presidência da República, Brasília, março de 2010, particularmente "Objetivo 8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento".

decisão sobre as negociações intergovernamentais para a reforma do Conselho de Segurança, ainda sem consenso. Vale lembrar ainda que a diplomacia brasileira desempenhou papel importante na renovação do mandato da Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (Minustah), no âmbito da Resolução n.1.542 do CSNU (PATRIOTA, 2010b).[19] A participação brasileira em operações de paz vem aumentando nos últimos anos, assumindo maior responsabilidade e reafirmando o compromisso com o multilateralismo no âmbito da ONU.

A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas se inscreve num processo mais amplo de reorganização do sistema internacional. Consoante sua tradição de defesa da democratização dos foros multilaterais de decisão, o Brasil pleiteia que as instâncias decisórias mundiais reflitam as estruturas de poder, que apontem para uma desconcentração relativa e levantem o debate sobre a multipolaridade no sistema, de modo que possam ganhar maior representatividade e legitimidade perante a comunidade internacional. É de igual interesse para o Brasil que o peso dos países em desenvolvimento no âmbito do Conselho de Segurança seja equivalente à sua importância na cena internacional.

O desenrolar da crise econômica internacional em 2008 fez com que as demandas de países como o Brasil por reforma da ordem econômica internacional tomassem nova dimensão no concerto das nações. Coerente com sua defesa do multilateralismo e uma maior participação dos países em desenvolvimento nas instituições e fóruns internacionais, o Brasil defendeu a transformação do G20 financeiro, criado em 1999 como reunião ministerial, em cúpula dos líderes para a coordenação das políticas anticrises. O G20 financeiro foi decisivo, promovendo a articulação de economias desenvolvidas e em desenvolvimento e impulsionando as discussões sobre a reforma dos sistemas financeiros (nacionais e internacionais). Defendeu ainda a reorganização da estrutura de poder das instituições multilaterais, legitimando o papel crescente dos países em desenvolvimento na gestão da ordem financeira internacional. Um acordo no âmbito do G20 financeiro possibilitou o aumento do poder de voto dos países em desenvolvimento no FMI, cuja participação alcançou 44,7%.[20] O Brasil, que muito se empenhou por esse acordo, foi um dos beneficiados, seu poder de voto saltou da 18ª posição para a 10ª. China, Índia e Turquia também se beneficiaram. Os países do BRIC passaram a deter 14,8% de cotas. A Europa perdeu dois de seus nove assentos entre os 24 do conselho de administração do Fundo. A reforma deve entrar em vigor em 2013.

19. Ver também Hirst (2010a e 2010b) e Góes & Oliveira Jr. (2010).

20. A representação no Banco Mundial também será reorganizada, com mudança de pelo menos 3% das cotas e do poder de voto para os países em desenvolvimento.

3.4 Negociações comerciais na OMC

No âmbito da Rodada Doha, o Brasil tem desempenhado um papel de destaque nas negociações sobre agricultura como coordenador do G20 comercial, criado em 2003 com o objetivo de tentar, como de fato o fez, impedir um resultado predeterminado na Conferência Ministerial de Cancun e de abrir espaço para as negociações em agricultura, e que se consolidou como interlocutor essencial e reconhecido nas negociações agrícolas.

Na OMC, portanto, a atuação do Brasil parte da mesma lógica de mudança estrutural no processo negociador nos foros multilaterais. Até recentemente, poucos países (Estados Unidos, União Europeia e Japão) decidiam a portas fechadas o futuro da regulação multilateral do comércio, repartindo direitos e impondo obrigações. Aos demais Estados-membros cabia referendar o acordo. Eram escassas as oportunidades para os países em desenvolvimento influírem no processo decisório. Mesmo com uma configuração desigual (reunindo países como Brasil e Índia, com posições distintas no comércio agrícola), o G20 comercial quebrou a estrutura concentrada de poder nas negociações da OMC.

Os países desenvolvidos são responsáveis pelas principais distorções e restrições no tocante a políticas e comércio agrícolas. Diante disso, os membros do G20 buscam explicitar os subsídios nos países desenvolvidos e as restrições de acesso ao mercado desses países para produtos agrícolas. O Grupo tem enfatizado o papel central da agricultura na Rodada Doha, que determinará o nível de ambição da Agenda para o Desenvolvimento. Este é um imperativo político que deriva do Mandato de Doha no sentido de colocar a Agricultura e o Desenvolvimento no centro do sistema multilateral de comércio.[21]

Ao se considerar as negociações nos três pilares agrícolas (subsídios à exportação, apoio interno e acesso a mercado), observa-se que não há avanço equilibrado entre eles. No pilar dos subsídios às exportações, um progresso substancial, embora dentro de determinadas condições, pode ser visto desde a Conferência Ministerial de Hong Kong, em 2005. No que concerne ao apoio interno, segundo pilar das negociações, muito ainda resta a ser feito na tentativa de aproximação das propostas. Contudo, caso se verifique sinalizações de ganhos em acesso a mercados por parte da Europa e dos países em desenvolvimento, é possível que os Estados Unidos cedam em conceder cortes nos subsídios domésticos, o que poderia levar a um acordo. Já no terceiro pilar, o de acesso a mercados, observa-se com temor o avanço tímido das negociações. Por envolver

21. Sobre a importância do G20 comercial para a organização de ações e posicionamentos de países em desenvolvimento nas negociações agrícolas na OMC, ver, Lima e Hirst (2009, p.14).

interesses protecionistas tanto de potências comerciais, como a União Europeia, e de países em desenvolvimento, como a Índia, a temática assume contornos complexos e indefinidos (OLIVEIRA, 2010).

Não obstante o ativismo da diplomacia brasileira e o enfoque multilateralista da estratégia de negociação comercial nos últimos anos, uma liberalização na Rodada Doha não está garantida. Vale frisar ainda que existe certo paralelismo entre as negociações agrícolas com aquelas ligadas ao acesso ao mercado de produtos não agrícolas (NAMA, na sigla em inglês) e serviços, o que traz maior complexidade ao tratamento dos temas, tendo em vista que os países tendem a contrabalancear "perdas" de um lado com "ganhos" em outro, implicando num prolongamento das discussões. O Brasil tem um posicionamento cauteloso nas negociações de serviços e trabalha para obter melhor aproveitamento de seu poder de barganha entre nas negociações em NAMA e em agricultura.[22]

CONCLUSÃO

O aprofundamento da globalização financeira e produtiva, desencadeando transformações econômicas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento e, resultando, simultaneamente, em uma maior interdependência econômica e uma crescente maior rivalidade interestatal, reorientaram a política externa brasileira no sentido de intensificar os relacionamentos com os polos emergentes de poder mundial. Essa aproximação foi uma construção política da diplomacia brasileira na primeira década do século XXI. Nessa dimensão se enquadram a constituição do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul); a instrumentalidade prática do conceito BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China); a aproximação com os países africanos e árabes; o estreitamento dos laços com países latino-americanos.

Com isso, o país vai modificando sua inserção econômico-comercial, tornando-se participante expressivo no intercâmbio de produtos agrícolas e minerais; acumulando reservas internacionais; expandindo os investimentos de empresas públicas e privadas no exterior (cerca de 30% do investimento direto na América do Sul possui origem brasileira). O papel indutor do Estado brasileiro tem sido crucial, seja na reconfiguração do BNDES, como agente de financiamento dos investimentos brasileiros no exterior, seja no redirecionamento da política externa ao buscar diversificar as exportações e mercados não tradicionais nos países em desenvolvimento e manter relações de cooperação com os países vizinhos.

22. Não se pode deixar de registrar o papel do país em outras negociações relevantes, tais como as de propriedade intelectual, ver Souza (2010).

Ademais, uma política externa voltada para a construção de uma "nova geografia mundial" requer a participação e elaboração de propostas de fortalecimento da governabilidade dos diferentes regimes internacionais. Vale dizer, a centralidade de uma agenda política com pontos convergentes no plano internacional, que conjugue os objetivos de desenvolvimento nacionais com os de uma governança global menos hierarquizada e assimétrica. Nessa dimensão, destacam-se a participação nas negociações em torno das mudanças climáticas, da regulamentação dos sistemas financeiros nacionais e internacionais e da agenda comercial. Trata-se, portanto, de avançar no diálogo com os países desenvolvidos e em desenvolvimento, a fim de consolidar os compromissos com a defesa das instituições multilaterais, do desenvolvimento econômico e social e dos valores democráticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

POSSIBILIDADES E DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

O Brasil está diante de um dinamismo econômico e social recentemente conquistado que colocou a vida dos cidadãos brasileiros em novos patamares. A realidade do país tem mudado para melhor e existem, hoje, grandes oportunidades na economia brasileira. O ritmo e vigor do crescimento, apoiado nas políticas de proteção social que permitiram expansão do consumo dos segmentos menos favorecido da sociedade, além de ter resultado em condições macroeconômicas favoráveis, promoveram uma acelerada redução da pobreza e melhorias na distribuição pessoal da renda como nunca havia acontecido antes.

O momento é de grandes conquistas, mas também de grandes desafios. Como aproveitar os avanços recentes para desatar, definitivamente, os nós do desenvolvimento e construir um Brasil mais solidário, justo e soberano?

A grande marca do período recente foi a inclusão – no mercado de trabalho formal, no mercado de consumo de bens e serviços – de um grande contingente de brasileiros, mas o Brasil ainda é um país emergente com elevado grau de desigualdade. É preciso, portanto, ir além da política macroeconômica de crescimento a taxas mais elevadas e com estabilidade. A execução de políticas fiscais e monetárias apropriadas é parte da saída para os problemas, mas, reduzidas em si mesmas, são insuficientes. Erradicar a miséria e promover a mobilidade social deve estar no centro do projeto de desenvolvimento. E para isso, não basta prosseguir com as políticas sociais, será necessário aprofundá-las.

Até o presente, os benefícios do Programa Bolsa Família (não atrelados ao salário-mínimo) ainda não foram normatizados. Para que essa política social seja definitivamente incorporada como um direito dos cidadãos brasileiros, independente de qualquer governante, será imprescindível institucionalizar os benefícios desse programa, transformando em lei as regras para sua acessibilidade, bem como criando o reajuste anual de seu valor e do valor-limite da linha de pobreza. Dessa forma será possível garantir o poder aquisitivo dos benefícios e ampliar o público-alvo do programa.

Embora se tenha verificado um aumento no acesso da população brasileira aos serviços de saneamento básico e moradia adequados, este permanece sendo um dos principais desafios para o Brasil – isto é, a coleta e o tratamento de esgoto e a redução do número de moradores em assentamentos precários necessitam ganhar contornos de urgência. O Governo, desde 2007, iniciou uma poderosa reação ao garantir o acesso a esses bens e serviços públicos por meio dos investimentos em saneamento básico e em urbanização de favelas, conforme vai se implementando o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). É preciso não frustrar as

expectativas da população por condições de moradia dignas e, ao mesmo tempo, assegurar o dinamismo do setor de construção civil, empregador de mão-de-obra e dinamizador de cadeias produtivas a ele associadas.

Na área educacional, os indicadores demonstram uma contínua evolução rumo à universalização do ensino fundamental e espera-se, com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), atingir também a meta de educação básica de qualidade para todos os brasileiros. Uma vez que os formuladores das políticas públicas já identificaram os melhores caminhos para a erradicação da pobreza – pela via do mercado de trabalho e das políticas bem sucedidas de assistência social e previdência –, a melhoria da qualidade da educação precisa se transformar na nova grande meta a ser perseguida no campo das políticas sociais.

Elevar a oferta de serviços públicos para os menos favorecidos nas áreas de saneamento básico, educação, saúde, segurança, transporte público e previdência e, ao mesmo tempo, manter um bom desempenho nas contas públicas é um dos desafios que a dinâmica do desenvolvimento brasileiro precisa demonstrar ser possível vencer.

O Brasil também tem dado importantes passos para garantir a sustentabilidade ambiental, conservar a biodiversidade e reverter a perda dos recursos naturais, aumentando o número e a área de unidades de conservação e adotando uma matriz energética ambientalmente limpa. O desmatamento da Amazônia tem caído a cada ano.

Os indicadores macroeconômicos mostram um Brasil com uma face muito mais dinâmica. A partir de 2004, uma trajetória de expansão mais acelerada do PIB teve início. A taxa de crescimento, além de mais elevada, é também menos instável. Identifica-se a presença de maior número de estímulos que encorajam o investimento produtivo em máquinas, equipamentos e prédios de fábricas, e favorecem o aumento da contratações de trabalhadores. Havia uma forte demanda reprimida na economia, oriunda das necessidades básicas até então não atendidas da população que integra a base da pirâmide social, e que encontrou espaço para se viabilizar quando o governo pôs em marcha a política de recuperação do poder de compra do salário mínimo e de ampliação dos programas de transferência de renda das famílias criando, dessa forma, um amplo mercado interno de consumo de massa.

Estimulada pelo crescimento do consumo, a taxa de investimento iniciou uma forte retomada e os níveis de produtividade cresceram velozmente. Há, nesses anos, uma acentuada elevação do emprego formal, crescimento da massa salarial e aumento, mesmo que a passos lentos, da participação do salário na distribuição funcional da renda. Percebe-se ainda o avanço acelerado do investimento público,

com a acentuada participação de estados e municípios, mas, principalmente, através das empresas estatais federais. Além disso, há uma retomada da intervenção do Estado ativando mecanismos de financiamento do investimento produtivo, da infraestrutura e do consumo, por intermédio dos bancos públicos – BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Todos esses poderosos sinais – que não se esgotam com a enumeração dos eventos econômicos e sociais citados acima – estão desenhando o que parece ser o renascimento de um novo período de desenvolvimento para a economia brasileira. O tempo em que esses fenômenos se desenrolam ainda é curto – cinco anos – e por isso torna-se tão importante assegurar que haverá o prosseguimento e aprofundamento desse circuito virtuoso, que combina taxas de crescimento mais elevadas com aumento do investimento (público e privado) e melhorias na distribuição de renda. O que efetivamente se pode dizer é que se criou, no país, a oportunidade histórica de se romper, de forma irreversível, com as amarras do desenvolvimento.

Um dos desafios mais importantes a se enfrentar é o patamar da taxa de investimento, ainda baixo para as pretensões de desenvolvimento do país, e relativamente volátil. Sua elevação e sustentação por um longo período, num patamar mais alto que os verificados entre 2007 e 2009 – de 17,6% do PIB –, serão imprescindíveis para garantir que o crescimento recente seja longo e sustentável, com ampliação da capacidade produtiva, favorecedora da incorporação de inovações tecnológicas e do aumento da produtividade. A taxa de crescimento é comandada pela demanda e, no período recente, o consumo das famílias e do governo tem sido o componente da demanda a guiar a economia. Para o futuro, portanto, é essencial que os investimentos tomem a dianteira desse processo. Blocos de investimentos integrados, planejados para serem sincronizados no tempo e articulados entre indústria, agricultura e serviços são fundamentais para o alargamento das fronteiras de expansão da economia brasileira, dotando-a de infraestrutura básica, fazendo avançar o setor de bens de produção e gerando o alargamento da produção de alimentos e minerais. Não será demasiado lembrar que o papel do Estado é crucial para definir explicitamente os investimentos estratégicos e de grande porte, funcionando como agente aglutinador de capitais e viabilizando, indiretamente ou diretamente (através de empresas públicas), a constituição de uma base produtiva mais avançada e tecnicamente mais autônoma.

Assim, o processo de desenvolvimento de uma economia periférica só poderá ocorrer através de uma forma aperfeiçoada de intervenção estatal, consubstanciadas nos bancos públicos (sobretudo BNDES), nas empresas estatais, na política macroeconômica econômica voltada para o pleno emprego e nas instituições responsáveis pelo Estado de bem-estar social, como enfaticamente ficou demonstrado pela experiência histórica das nações desenvolvidas e das que estão, hoje, em franca ascensão no continente asiático.

O aumento da produtividade é decisivo para dar curso ao desenvolvimento, para elevar a competitividade externa da economia brasileira e para alcançar níveis de renda cada vez mais altos. A evolução da produtividade está diretamente ligada à continuidade das taxas mais elevadas de crescimento do produto, ao surgimento de inovações e a políticas de disseminação da tecnologia. Após um longo período de declínio, iniciado na década de 1980, esse indicador voltou a crescer a partir de 2003 e o indicador de defasagem tecnológica (medido pela razão entre a produtividade da economia norte-americana e a da economia brasileira) também expressa melhoria, mostrando que, após um longo período de ampliação da distância entre os dois países, a partir do biênio 2007-2009 parece haver uma reversão dessa tendência.

Entretanto, é perceptível o atraso dos investimentos em setores intensivos em tecnologia e naqueles que representam a vanguarda do período recente (microeletrônica e tecnologias de informação e comunicação – TICs), em função da ausência de uma política industrial mais efetiva no Brasil. Isso acarretou perda de competitividade industrial do país e desarticulação de cadeias produtivas internas. A persistência na busca de maior produtividade requer uma forte política de promoção da pesquisa científica, de incentivo à inovação, de disseminação da tecnologia e de oferta de educação de qualidade que permita a elevação da produtividade da força de trabalho. Novamente, aqui, a intervenção do Estado se torna fundamental para compensar o atraso histórico do Brasil no investimento em setores modernos e também nos tradicionais. Essa estratégia é decisiva para afastar mecanismos e conjunturas econômicas mundiais que reforçam uma estrutura produtiva intensiva em recursos naturais, imposta pelo forte dinamismo da economia chinesa e pela guerra cambial do período pós-crise.

Há no Brasil um tema que tem sido caro na reflexão sobre desenvolvimento. Trata-se das imperfeições do sistema tributário nacional. A carga tributária brasileira de 2009 foi de 34,6% do PIB. Grande parte dessa carga (cerca de 47% de seu total), são de tributos vinculados à venda de bens e serviços. O restante, 28% incidem sobre a folha de pagamentos, 21% sobre a renda, equanto que a carga de impostos sobre o patrimônio é de apenas 4%. Constata-se, assim, que o Brasil tem um sistema de baixa tributação sobre a renda e sobre o patrimônio e alta tributação sobre a venda de bens e serviços. O problema é que os tributos sobre a venda de bens e serviços incidem de igual maneira sobre ricos e pobres e, portanto, são regressivos, enquanto a tributação sobre o patrimônio e sobre a renda é progressiva, por incidir relativamente mais sobre as pessoas mais ricas. Assim, a composição da carga tributária brasileira é um fator importante de reforço para a alta concentração de renda.

Estudos recentes realizados pelo IPEA demonstram que os 10% mais pobres destinam 32,8% da sua renda para o pagamento de tributos, enquanto que para os 10% mais ricos, o ônus estimado é de 22,7% da renda. Utilizando o salário mínimo como referência para medir a renda, o referido estudo estima que a carga tributária sobre os que ganhavam até dois salários mínimos foi de 54% da renda, em 2008, enquanto que os que ganharam acima de trinta salários mínimos tiveram uma carga de 29% (IPEA, Comunicado da Presidência n. 22, de junho/2009).

O sistema tributário brasileiro, além de regressivo, é avaliado pela sociedade como tendo um retorno social baixo em relação à carga de impostos e como um fator desincentivador das atividades produtivas e da geração de emprego. Ademais, reduz a competitividade internacional dos produtos brasileiros e faz uma partilhas de recursos públicos precária e desigual entre os entes da federação. Por todos os motivos enumerados, para que o país possa galgar estágios mais avançados, é imprescindível fazer uma reforma em seu sistema tribuário de forma a solucionar o problema da regressividade da carga, desonerar o investimento produtivo e a contratação de trabalhadores, simplificar a ligislação e uniformizar a tributação indireta.

Outro problema estrutural que precisará ser enfrentado está na restrição externa, materializada pelo déficit em transações corrente, que recoloca antigos problemas para a economia brasileira. Parte dele está sendo determinado pela taxa de juros básica elevada que provoca atração de capital externo especulativo e valorização cambial. Parte está na ainda limitada política de desenvolvimento tecnológico nacional, como já mencionado anteriormente, que precisará criar mais estímulo à inovação e mecanismos mais eficazes de atração de investimentos para setores exportadores de média e alta tecnologia.

A acentuada valorização cambial é atribuída aos seguintes fatores: 1) ao acentuado ingresso de capitais estrangeiros dirigidos para aplicações em títulos de renda fixa, atraídos pelos juros superiores aos verificados no mercado internacional; 2) à atratividade exercida sobre o investimento direto estrangeiro, em função do dinamismo da economia brasileira e da percepção positiva do país no cenário internacional; 3) ao ingresso de capitais estrangeiros no mercado acionário brasileiro; e, 4) à posição das duas maiores economias do mundo, Estados Unidos e China, de manter suas moedas desvalorizadas – os americanos, numa tentativa de acelerar a recuperação, e os chineses, para manter sua alta competitividade internacional.

A conseqüência mais imediata da valorização cambial tem sido a fragilidade do balanço de pagamentos. As importações crescem muito mais rapidamente que as exportações, provocando redução progressiva no saldo da balança comercial.

Além disso, os principais propulsores das exportações brasileiras são os produtos básicos e semimanufaturados, de reduzido valor agregado, enquanto verifica-se um dinamismo relativamente baixo das exportações de produtos manufaturados, levando a uma primarização da pauta de bens vendidos ao exterior. Do lado das importações, predominam os bens de consumo duráveis, combustíveis, bens intermediários e bens de capital. Este é um dado particularmente grave que aponta para um problema estrutural.

A elevação da taxa de crescimento do PIB no período pós-2006, puxada principalmente pelo investimento e consumo das famílias, alavancou as importações, as quais passaram a crescer aproximadamente o dobro em relação às exportações. Neste contexto, ainda que o comércio mundial e os preços internacionais continuassem a afetar positivamente as exportações, o saldo em transações correntes se deteriorou a ponto de já em 2008 fechar deficitário. O ano de 2009 encerrou com déficit de US$ 24,3 bilhões. Para 2010, o déficit em transações correntes tem sido projetado na ordem de US$ 49 e 53 bilhões.

A taxa de juros básica, caiu sequenciadamente entre 2005 e 2009, mas ainda se encontra num nível que restringe a consolidação dos fundamentos do atual padrão de crescimento, puxado pela melhoria da distribuição de renda e redução da pobreza. O impacto dos juros provoca um nível de atividade menor que o desejável, gera escassez de crédito por desestimular os bancos privados a se dirigirem para o financiamento do investimento de longo prazo, produz sobrevalorização cambial, amplia o custo da dívida pública reduzindo as verbas orçamentárias destinadas ao atendimento de necessidades sociais e infraestruturais, e, por fim, promove uma perversa distribuição funcional da renda, pois maior é a transferência de recursos para os proprietários de ativos financeiros, que pertencem às classes mais favorecidas.

Esses mecanismos podem dificultar a sustentabilidade das conquistas dos últimos cinco anos – uma das mais relevantes de história econômica brasileira. Falta, portanto, a última etapa do processo de estabilização: a construção da flexibilização da política monetária e a utilização de instrumentos alternativos de controle da inflação por outras área do governo, como a política tributária, industrial e, sobretudo, agrícola, pois é no setor de alimentos que tem persistido o foco inflacionário. A adoção de medidas específicas para eliminar os gargalos estruturais da inflação pode ser eficaz nesse combate.

As condições de sustentabilidade do recente desenvolvimento brasileiro não estão, portanto, garantidas *a priori*. A constatação de avanços não implica em minimizar os desafios para suplantar o modelo herdado da fase histórica anterior, de desigualdade e dominação das elites. A economia brasileira já construiu uma larga

base industrial. Esta estrutura tem agora amplas possibilidades de expansão através do desenvolvimento da indústria de petróleo e gás que irradiará poderosos estímulos sobre várias cadeias produtivas. Além disso, há um intenso programa de obras públicas no PAC. Novas frentes de expansão serão abertas. Este livro se debruçou sobre algumas questões essenciais, sem esgotar o universo complexo que um processo de desenvolvimento abarca. E o fez para buscar as raízes e antever o possível destino da economia brasileira. Das reflexões feitas neste volume ficou a certeza de que um avanço efetivo só será conseguido se houver um aprofundamento na redução das desigualdades entre ricos e pobres, entre as regiões do país e, não menos essencial, nas relações comerciais e financeiras com o resto do mundo. Resta-nos aproveitar a chance de superar, a médio prazo, os desajustes da economia brasileira e acabar de resgatar as dívidas sociais que o país tem com a grande maioria do povo brasileiro.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, Luciana & CINTRA, Marcos A. M. (Orgs.) *Inserção internacional brasileira*. Brasília, IPEA, 2010 (no prelo).

ACIOLY, Luciana. *Tendências dos fluxos globais de investimentos diretos externos*. Brasília, IPEA (Texto para Discussão, n.1.192), 2006.

ACIOLY, Luciana. *Mudanças institucionais e a lógica de expansão da grande empresa*. Brasília, IPEA (Texto para Discussão, n.1.419), 2009.

AGÊNCIA Nacional de Energia Elétrica (Aneel)- Banco de Informações de Gerações (BIG). Disponível em http://www.aneel.gov.br/aplicaçoes/capacidadebrasil/capacidadebrasil.asp. Acesso em 3/junho/2010

AGLIETTA, M. *Macroeconomia financeira*, Vol. 1 e 2. São Paulo, Ed. Loyola, 2004.

AMITRANO, Cláudio. Crescimento e Democracia no Brasil, Brasília, IPEA, 2010 (mimeo).

AMORIM, Celso. Política externa é uma política pública como as demais. Está sujeita à expressão das urnas. Entrevista à Revista *Desafios do Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, mai-jun./2010a.

AMORIM, Celso. *Discurso do Ministro Celso Amorim na XXVI Sessão Plenária do Parlamento do Mercosul*, Montevidéu, 18 de outubro de 2010b. Brasília, Ministério das Relações Exteriores/Assessoria de Imprensa do Gabinete (Nota à Imprensa, n.627).

AMSDEN, A. The Rise of The Rest: challenges to the west from late-industrializing economies. New York, Oxford University Press, 2001.

ANDRADE, Carolina A. A. *Inovação e manufatura em setores de alta tecnologia*: modelos de organização industrial e estágios da reestruturação produtiva. Campinas: Instituto de Geociências/Unicamp (dissertação de mestrado), 2004.

ARAUJO, V. e CINTRA, M. A. M. "O Papel dos Bancos Públicos Federais na Economia Brasileira". IPEA, 2010 (mimeo).

AUTY, R. M. Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis. London, Routledge, 1993.

AYLON, Bruno. La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente. Madrid: Instituto Real Elcano, 2010.

BELLUCCI, Beluce. O Estado na África, *Revista Tempo do Mundo*, n.4. Brasília, IPEA, 2010 (no prelo).

BELLUZZO, Luiz G. M. O dólar e os desequilíbrios globais. *Revista de Economia Política*, v.25, n.3 (99). São Paulo: Editora 34, jul./set., p.224-232, 2005.

BELLUZZO, Luiz G. M. & ALMEIDA, Julio S. G. *Depois da queda*: a economia

brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 2002.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

EL pensamento desarrolhista en Brasil; 1930-1940.

BIELSCHOWSKY,R e MUSSI. Brasil y Chile. Una mirada hacia America Latina, 2002.

BLYDE, J., A. C. Pinheiro, C. Daude and E. Fernández-Arias (2009). What is impeding growth in Brazil? Growing Pains: Binding Constraints to Productive Investment in Latin America. M. Agosin, E. Fernández-Arias and F. Jaramillo, Inter-American Development Bank, 2009.

BOBBIO, Norberto et alli. Dicionário de política, LGE Editora/ Editora UNB, Brasília, 2004.

BOSCHI, Márcia Maria. Burguesia industrial no governo Dutra (1946-1950). Dissertação de mestrado, IFCH Unicamp, Campinas, 2000.

BRASIL- Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), Brasília, 2009

BRASIL- Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Comunicação nacional inicial do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudança no clima. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia(MME). Balanço Energético Nacional (BEN). Brasília, 2008

BUARQUE DE HOLLANDA, Sérgio (org.). O Brasil republicano História geral da civilização brasileira, Vol. III. Rio de Janeiro: Difel, 1974

CALIXTRE, André B. & BARROS, Pedro S. A integração sul-americana, além da circunstância: do Mercosul à Unasul, in: CARDOSO Jr., José C. P. (Org.) *Brasil em desenvolvimento*. Brasília, IPEA, 2010 (no prelo).

CANUTO, Otaviano & GIUGALE, Marcelo. *The day after tomorrow*: a handbook on the future of economic policy in the developing world. World Bank, Washington, Sept./ 2010.

CANUTO, O., M. A. DUTZ and J. G. REIS (2010). «Technological Learning and Innovation: Climbing a Tall Ladder.» Economic Premise, The World Bank21., 2010.

CARDOSO JR. e JACCOUD, L. In: JACCOUD, L (Org.). Questão social e políticas socias no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. O capitalismo tardio. Campinas: Unicamp, IE, 1998

CARLEIAL, L e CRUZ, B. Estratégia de Desenvolvimento regional, Políca Pública negociada e Novas Institucionalidades, Brasília, Ipea, Boletim regional, Urbano e Ambiental, número 3, 2007.

CARONE, Modesto. Movimento operário no Brasil, 1877-1944. Rio de Janeiro: Difel, 1979.

CHESNAIS, François (1996) "Mondialisation financière et vulnérabilité systémique", *in*: CHESNAIS, François (Coord.) *La mondialisation financière*. Genèse, coût et enjeux. Paris: Syros, p.249-293 (Tradução brasileira *A mundialização financeira*: gênese, custos e riscos. São Paulo: Ed. Xamã, 1999), 1996.

COUTINHO, Luciano G. A construção de fundamentos para o crescimento sustentável da economia brasileira, in: *O BNDES em um Brasil em transição*, Rio de Janeiro, BNDES, julho/2010.

COUTINHO, Luciano G. & BELLUZZO, Luiz G. M. Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas. *Economia e Sociedade*, n.7. Campinas: IE/Unicamp, p.129-154, 1996.

CRUZ, Bruno de Oliveira, e DOS SANTOS, Iury Roberto Soares. Dinâmica do Emprego Industrial no Brasil entre 1990 e 2007: uma Visão Regional da "Desindustrialização".

CUNHA, André M.; BIANCARELI, André M. & PRATES, Daniela M. A diplomacia do yuan fraco, *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, UFRJ, v.11, n.3, p.525-562, set./dez. 2007.

DA MATA, Daniel e Diana Motta. Crescimento das Cidades Médias. 2010 Mimeo

DAUDE, C. and E. Fernández-Arias (2010). Aggregate Productivity: the key to unlocking Latin America's Development Potential. The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up. C. Pagés. Washington, D.C, IDB.

DIEGUEZ, C (2010). "O Desenvolvimentista". Seção Vultos da Republica, artigo sobre Luciano Coutinho, Presidente do BNDES. Revista Piauí, Outubro de 2010, p. 22-30., 2010.

DOOLEY, Michael P.; FOLKERS-LANDAU, David & GARBER, Peter. *An essay on the Revived Bretton Woods System*. National Bureau of Economic Research, Massachusetts (Working Paper, n.9.971), 2003.

DOSI, G. (1988). "Institutions and Markets in a Dinamic World." The Manchester School56(2): 119-46., 1988.

EASTERLY, W. (2006). The White Man's Burden: why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good. New York, The Penguin Press.

ECONOMIST (2010). "Brazil's Agriculture Miracle." The Economist, Aug 26th 2010.

ECONOMIST (2010). "Special Report on Innovation in Emerging Markets". 2010

EPSTEIN, Gerald. Introduction, in: EPSTEIN, Gerald (Ed.) *Financialization and the world economy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2005.

EVANS, P. (1995). Embedded Autonomy: states & industrial transformation. Princeton, Princeton University Press., 1995.

FERNANDEZ-ARIAS, E., M. Agosin and C. Sabel (2010). Phantom or Phoenix: Industrial Policies in Latin America Today. The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up. C. Pagés. Washington, D.C, IDB, 2010.

FIORI, José L. O poder global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites, in: FIORI, José L. (Org.) *O poder americano*. Petrópolis: Ed. Vozes, p.67-110, 2004.

FIORI, José L. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. Coleção Estado de Sítio, São Paulo, Boitempo Editorial, 2007.

FURTADO, Celso. Formação Econômico do Brasil. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração, in Revista de Economia Política, Vol 24, nº 4 (96), Out-Dez – 2004.

GARCIA, Marco A. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição, in: SADER, Emir & GARCIA, Marco A. *Brasil entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo/FPA, 2010.

GÓES, Fernanda L. & OLIVEIRA Jr., Almir. MINUSTAH: a paz por meio do desenvolvimento, in: CARDOSO Jr., José Celso P. (Org.) *Brasil em desenvolvimento*. Brasília, IPEA, 2010 (no prelo).

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo, Ed. Loyola, 2005.

HIRSCHMAN, A. O. A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America. New Haven, Yale University Press, 1971.

HIRST, Monica. O Haiti e os desafios de uma reconstrução sustentável: um olhar sul-americano. *Política Externa*, vol.19, n.1, São Paulo, Ed. Paz & Terra, jun-ago./2010a, p.103-111.

HIRST, Monica. *As relações Brasil-África em ritmo de Cooperação Sul-Sul*. Rio de Janeiro, Cebri, 2010b (mimeo).

HOBSBAWM, Eric. A era dos extremos, Cia. Das Letras: São Paulo, 1996

IBGE. REGIC 2007, Rio de Janeiro-RJ, 2008.

IMMELT, J. R., V. Govindarajan and C. Trimble (2009). "How GE Is Disrupting Itself." Harvard Business Review87(10): 56-65., 2009.

IMF. *Global Financial Stability Report*. Washington, International Monetary Fund, October 2010.

INPE- Taxas anuais de desflorestamento da Amazônia Legal brasileira, Projeto PRODES< 2009. Disponível em : http: www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2009.htm. Acesso em 4 de março de 2010.

IPEA. Comunicado do Ipea nº 22, junho de 2009.

IPEA. Comunicado do Ipea nº 47, junho de 2010.

IPEA. Efeitos econômicos dos gastos sociais no Brasil. In: Perspectivas do Desenvolviemento, vol. 10. Brasília, 2010.

IPEA/IBGE/Unicamp. Série Características e Tendências da Rede Urbana do Brasil, Brasília-DF, 2001.

IPEA-Pesquisa sobre pagamento por serviços ambientais urbanos para gestão de recursos sólidos, Brasília, 2010.

IPEA. Comunicado da Presidência n. 22, junho de 2009.

IMF. *World Economic Outlook*, Washington, International Monetary Fund, October 2010.

KUPFER, D. (2008). "Do encadeamento ao Transbordamento", artigo publicado no jornal Valor Econômico de 30 de abril de 2008, pg A 19, 2008.

LEÃO, Rodrigo P.F. *O padrão de acumulação e o desenvolvimento econômico da China nas últimas três décadas*: uma interpretação. Campinas, IE/Unicamp (dissertação de mestrado), 2010.

LIMA, Maria Regina S. Brasil e pólos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul, in: BAUMANN, Renato (Org.). *O Brasil e os demais BRICs*: comércio e política. Brasília: Cepal/IPEA, p.155-179, 2010.

LIMA, Maria Regina S.; HIRST, Mônica. A iniciativa IBAS e a cooperação Sul-Sul: desafios intelectuais e possibilidades políticas, in: LIMA, Maria Regina S.; HIRST, Mônica (Orgs.). *Brasil, Índia e África do Sul, desafios e oportunidades para novas parcerias.* São Paulo: Ed. Paz e Terra, p.7-28, 2009.

LIN, J. Y. New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development. Policy Research Working Paper 5197. Washignton, DC., The World Bank., 2010a.

LIN, J. Y. Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change. Policy Research Working Paper 5313. Washignton, DC., The World Bank., 2010b.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Mensagem ao Congresso Nacional, 2009*: 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura. Brasília, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2009.

MARTINS, Carlos Eduardo, O pensamento latino-americano e o sistema mundial. (http://www.marxismo.com.br/modules.php?op=modload&name=UpDownload&file=index&req=getit&lid=12)

MEDEIROS, Carlos A. O ciclo recente de crescimento chinês e seus desafios, *Observatório da Economia Global*, Campinas, Cecon/IE/Unicamp (Textos Avulsos, n.3), junho/2010.

MEDEIROS, Carlos A. A China como um duplo pólo na economia mundial e a recentralização da economia asiática, *Revista de Economia Política*, v.26, n.3 (103), São Paulo. Ed. Nobel, p.381-400, julho-setembro/2006.

MEDEIROS, Carlos A. China: entre os séculos XX e XXI, in: FIORI, José L. (Org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Ed. Vozes, p.379-411, 1999.

MONTEIRO, J. and J. Assunção (2006). "Outgrowing the Shadows: Estimating the Impact of Bureaucratic Simplification and Tax Cuts on Informality and Investment." Pontifica Universidade Católica, Departamento de EconomiaRio de Janeiro, Brasil., 2006.

MORAES, Rodrigo F. Instituições de segurança e potências regionais: a Organização para a Cooperação de Xangai (SCO) e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), *Boletim de Economia e Política Internacional*, n.2. Brasília, Ipea, p.37-47, abr./jun. 2010.

MUÇOUÇAH, P. S. Empregos verdes no Brasil: quantos são, onde estão e como evoluirão nos próximos anos. Brasília: OIT, 2009. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br. Acesso em: 11/9/2010

NELSON, R. R. and S. G. Winter. An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge, Harvard University Press., 1982.

OLIVEIRA, Ivan T. M. Visões brasileiras sobre a *diplomacia do primário*: o tema agrícola no sistema multilateral de comércio (1947-2009), in: MILANI, Carlos R. S.; GILDO DE LA CRUZ, María G. (Org.). *A política mundial contemporânea*: atores e agendas na perspectiva do Brasil e do México. Salvador: EDUFBA, p.115-148, 2010.

PALMA. Gabriel. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina, in: FIORI, José L. (Org.) *O poder americano*. Petrópolis: Ed. Vozes, p.393-454, 2004.

PANITCH, Leo & GINDIN, Sam. Superintending global capital, *New Left Review*, n.35, London, September-October 2005.

PATRIOTA, Antonio A. O Brasil no início do século XXI: uma potência emergente voltada para a paz. *Política Externa*, v.19, n.1, São Paulo, Ed. Paz & Terra, p.19-25, jun.-ago./2010a.

PATRIOTA, Antonio A. Haiti: desafios e oportunidades no pós-terremoto. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n.2, Brasília, IPEA, p.69-75, abril/junho, 2010b.

PAGÉS, C. The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up. Washington, D.C, IDB., 2010.

PAGÉS, C. and C. LUDENA (2010). Productivity in Latin America: The Challenge of the Service Sector. The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up. C. Pagés. Washington, D.C, IDB., 2010.

PERES, W. "The Slow Comeback of Industrial Policy in Latin America and the Caribbean." CEPAL Review(April, 2006)., 2006.

PERES, W. and A. PRIMI (2009). "Theory and Practice of Industrial Policy: Evidence from Latin American Experience." Serie Desarrollo Productivo (CEPAL/GTZ)187, 2009.

PERES, W. (2010). La política industrial en América Latina: ¿ahora sí? Santiago, Chile., División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010.

POCHMANN, M. O Emprego na Globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo, Boitempo editora, 2001.

PORTA, R. L. and A. SHLEIFER. "The Unofficial Economy and Economic Development." National Bureau of Economic Research (NBER)Working Paper 14520, 2008.

PRADO JR., Caio, A revolução brasileira, Editora Brasiliense, São Paulo, 1987.

PROJETO PIB. "Perspectivas do Investimento Brasileiro" – Sumário Executivo da Indústria. Instituto de Economia da UFRJ e Instituto de Economia da UNICAMP, 2009 no prelo.

PUGA, F. and B. MEIRELLES (2010). "Perspectivas de Investimento na Indústria em 2010-2013." Visão do Desenvolvimento 79(15 março 2010).

QUEIROZ, Suely Robles Reis de Os Radicais da República. São Paulo, Brasiliense, 1986.

RAMO, Joshua. C. *The Beijing Consensus*. The Foreign Policy Centre, London, 2004.

RODRIK, D. "Industrial Policy for the twenty-first century." from http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html., 2004.

RODRIK, D. One economics, many recipes : globalization, institutions, and economic growth. Princeton, Princeton University Press., 2007.

SCHÄFER, Daniel. China parece ser o motor da retomada da Alemanha, *Financial Times*, republicado no *Valor Econômico*, São Paulo, 30 de agosto de 2010.

SCHNEIDER, B. R. "Elusive Synergy: Business-Goverment Relations and Development." Comparative Politics31(1): 101-122., 1998.

SERRANO, Franklin. Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível, in: FIORI, José L. (Org.) *O poder americano*. Petrópolis: Ed. Vozes, p.179-222, 2004.

SODRÉ, Nelson Werneck, O que se deve ler para conhecer o Brasil,. São Paulo: Círculo do Livro, s. d.

SODRÉ, Nelson Werneck.. História da burguesia brasileira. São Paulo: Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1976.

SOTO, H. D. The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World. New York, Basic Books., 1989.

SOTO, H. D. The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. New York, Basic Books., 2000.

SOUZA, André M.; OLIVEIRA, Ivan T. M.; GONÇALVES, Samo S. *Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul*. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para Discussão, n.1.477), 2010.

SOUZA, André M. *O Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS)*: implicações e possibilidades para a saúde pública no Brasil. Brasília, IPEA (Texto para Discussão no prelo).

STEINBERGER, M.; BRUNA, G. Cidades médias elos do urbano regional e do público-privado. In: Thompson, A.; SERRA, R. V. Cidades médias brasileiras. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

STURGEON, Timothy. Modular production networks: a new American model of industrial organization, *Industrial and Corporate Change*, v.11, n.3, p.451-496, June 2002.

SUZIGAN, W. and J. Furtado. "Política Industrial e Desenvolvimento." Revista de Economia Política26(2): 163-185., 2006.

TAVARES, M. Conceição & MELIN, Luiz E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana, in TAVARES, M. Conceição & FIORI, José L. (Orgs.) *Poder e dinheiro*. Uma economia política da globalização. Petrópolis: Ed. Vozes, p.55-86, 1997.

UFRJ e UNICAMP. "Sumário Executivo: Perspectivas do Investimento na Industria". Instituto de Economia da UFRJ e Instituto de Economia da UNICAMP. Projeto PIB - Perspectivas do Investimento no Brasil., 2009.

UNCTAD. *Trade and Development Report*, 2009. Geneva, United Nation Conference on Trade and Development, 2009.

UNCTAD. *World Investment Report*, 2010. Geneva, United Nation Conference on Trade and Development, 2010.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). Green Jobs: towards decent work in a sustainable, low carbon world. 2008. Disponível em: <http://www.ilo.org/integration/themes/greenjobs/index.htm

VARIAN, H. R. "An iPod Has Global Value. Ask the (Many) Countries That Make It." New York Times, June 28., 2007.

VELTZ, P. – Des lieux et des liens – politiques du territoire à l'heure de la mondialisation. Éditions de l'Aube, Paris, 2002.

WILLIANSON, J. (1989). What Washington Means by Policy Reform. Latin American Readjustment: How Much has Happened. J. Williamson. Washington, Institute for International Economics.

ZENG, Denise E. China use of soft power in the developing world: strategic intentions and implications for the United States, in: McGIFFERT, C. China use of soft power in the developing world: strategic intentions and implications for the United States. Report of CSIS smart power initiative. Washington, 2006.

ZOELLICK, Robert. O fim do Terceiro Mundo. Discurso no Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 14 de abril de 2010. *Política Externa*, vol.19, n.1, São Paulo, Ed. Paz & Terra, p.171-180, jun/jul/ago. 2010.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - **Ipea** 2010

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Revisão
Denise Lobato Gentil
Luiz Sérgio Guimarães

Editoração
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Capa
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea
SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES - Térreo
70076-900 - Brasília - DF
Tel.: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

ISBN 857811072-2

Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República