

# **MODELO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO NA GESTÃO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES: PROGRAMA DE GOVERNO, PPA E ORÇAMENTO (2003-2015)**

## **BRAZILIAN ECONOMIC DEVELOPMENT MODEL IN THE MANAGEMENT OF THE WORKERS' PARTY: GOVERNMENT PROGRAM, PPA AND BUDGET (2003-2015)**

## **MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO BRASILEÑO EN LA GESTIÓN DEL PARTIDO DE LOS TRABAJADORES: PROGRAMA DE GOBIERNO, PPA Y PRESUPUESTO (2003-2015)**

**Simone Maria Lima de Carvalho, MSc**  
Universidade Federal da Bahia/Brazil  
[s.limadecarvalho@gmail.com](mailto:s.limadecarvalho@gmail.com)

**Renata Alvarez Rossi, Dra.**  
Universidade Federal da Bahia/Brazil  
[renatarossi@ufba.br](mailto:renatarossi@ufba.br)

**Maria Elisabete Pereira dos Santos, Dra.**  
Universidade Federal da Bahia/Brazil  
[betesantos@ufba.br](mailto:betesantos@ufba.br)

### **RESUMO**

Este trabalho tem por objetivo discutir o modelo de desenvolvimento econômico implementado no Brasil na gestão do Partido dos Trabalhadores, considerando Programas de Governo, Planos Plurianuais, orçamentos, à luz de autores como Bresser Pereira, João Sicsú, Marcio Pochmann, Armando Boito Júnior, que caracterizam aquele modelo como neodesenvolvimentista. Utilizou-se análise documental, dados secundários e entrevistas semi-dirigidas. A análise demonstra descompasso entre programas de governo, que prometeram modelos de desenvolvimento alternativos ao atual padrão de acumulação, e execução orçamentária, que beneficiou, sobretudo, grupos econômicos hegemônicos do agronegócio, comércio, serviços, construção, alguns ramos industriais. Constatou-se que, apesar de incorporar a inclusão social como pilar, mediante políticas que favoreceram a distribuição de renda entre as classes populares, o referido modelo de desenvolvimento manteve a lógica de acumulação de setores hegemônicos do capital, em prejuízo de uma economia voltada ao atendimento de necessidades do conjunto da população, capaz de reverter a situação de desigualdade estrutural.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento econômico; Neodesenvolvimentismo; Neoliberalismo.

### **ABSTRACT**

This paper aims to discuss the economic development model implemented in Brazil during the Workers' Party administration, based on the analysis of Government Programs, Multi-Year Plans and budgets, and in the light of the reflections of authors such as Bresser Pereira, Marcio Pochmann, Armando Boito Jr., who have characterized this model as new developmentalist or social developmentalist. Documentary analysis, secondary data, and semi-directed interviews were used. The analysis shows a mismatch between government programs, which promised alternative development models to the current pattern of accumulation, and budget execution, which mainly benefited hegemonic economic groups in agribusiness, commerce, services, construction and some industrial sectors. It was found that, despite incorporating social inclusion as a pillar, through policies that favored income distribution among the working classes, this development model maintained the logic of accumulation of hegemonic sectors of capital, to the detriment of an economy aimed at meeting the needs of the population as a whole, capable of reversing the situation of structural inequality.

**Keywords:** Economic development; Neodevelopmentism; Neoliberalism.



## RESUMEN

El objetivo de este documento es debatir el modelo de desarrollo económico implementado en Brasil durante la administración del Partido de los Trabajadores, teniendo en cuenta Programas de Gobierno, Planes Plurianuales y presupuestos, a la luz de las reflexiones de autores como Bresser Pereira, Marcio Pochmann y Armando Boito Júnior, que caracterizan ese modelo como nuevo desarrollista o desarrollista social. Se utilizó el análisis documental, los datos secundarios y las entrevistas semidirigidas. El análisis muestra un desajuste entre los programas gubernamentales, que prometían modelos de desarrollo alternativos al actual patrón de acumulación, y la ejecución presupuestaria, que benefició principalmente a los grupos económicos hegemónicos de la agroindustria, el comercio, los servicios, la construcción y algunas ramas de la industria. Se constató que, a pesar de incorporar la inclusión social como pilar, a través de políticas que favorecían la distribución de la renta entre las clases populares, este modelo de desarrollo mantenía la lógica de acumulación de los sectores hegemónicos del capital, en detrimento de una economía orientada a satisfacer las necesidades del conjunto de la población, capaz de revertir la situación de desigualdad estructural.

**Palabras clave:** Desarrollo económico; Neodesarrollismo; Neoliberalismo.

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho discute o modelo de desenvolvimento econômico implementado no Brasil, no período 2003-2015, durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), a partir da reflexão sobre a relação entre os Programas de Governo, Planos Plurianuais (PPA) e execução orçamentária, comparando as proposições apresentadas com a execução e os resultados. Essa discussão contribui com o debate sobre as possibilidades e limites de construção e implementação de modelos de desenvolvimento considerados como alternativos.

O texto discute a tese de que existem descompassos entre as formulações apresentadas nos Programas de Governo, que prometeram conduzir o país a modelos de desenvolvimento alternativos ao atual padrão de acumulação e os PPA/orçamentos, por meio dos quais foram implementados projetos que beneficiaram, sobretudo, grupos econômicos tradicionalmente hegemônicos (agronegócio, construção, indústria extrativa, química e petroquímica, etc), não alterando a lógica de acumulação que beneficia setores hegemônicos do capital (a chamada burguesia interna e a externa).

O descompasso entre o discurso e a ação, de uma perspectiva estrutural, pode ser compreendido pela hegemonia, no âmbito do Partido dos Trabalhadores, de forças políticas situadas ao centro da arena político-partidária, como também pelas alianças realizadas pelo PT, que, progressivamente, incorporaram à sua base de sustentação forças políticas e partidos qualificados como conservadores, considerando suas posições programáticas.

Os Programas de Governo do PT propuseram um modelo de desenvolvimento econômico alternativo ao neoliberal, implementado na década de noventa, e ao desenvolvimentismo das décadas de 1950, 1960 e 1970 cujo objetivo era a redução das desigualdades sociais, por meio de uma maior intervenção do Estado economia, imprimindo um novo estilo de desenvolvimento, com prioridade na dimensão social, que revertesse a lógica de privilégio dos grandes grupos econômicos.

Este trabalho estabelece um diálogo com as contribuições teóricas de autores como Ricardo Bielschowsky, Bresser-Pereira, Márcio Pochmann, André Singer, Armando Boito Jr., associados a correntes do pensamento desenvolvimentista, além de autores como Luiz Filgueiras, que discute o modelo econômico neoliberal.

A análise constata que a implementação do modelo favoreceu a distribuição de renda entre as classes populares, diferenciando do modelo implementado no histórico processo de crescimento, que, frequentemente, associa crescimento econômico e desigualdade, entretanto, o contraponto entre as promessas feitas nos programas de governo, os PPA e implementação orçamentária indicam o peso relativamente superior da aplicação de recursos que beneficiaram setores hegemônicos do capital.

Para autores como Singer (2012), o modelo de desenvolvimento proposto previa a implementação de políticas voltadas para a redução da pobreza e para o impulsionamento do mercado interno, sem confronto com o capital, sendo considerado um “reformismo fraco”, tendo em vista a conciliação entre as classes. No entanto, uma conjugação de fatores alterou a conjuntura política - mudanças no cenário internacional, decorrentes da crise financeira global, iniciada em 2008, nos EUA, reações do capital financeiro a uma “nova matriz econômica” no governo Dilma, pressão inflacionária, baixo crescimento do PIB, movimentos anticorrupção, etc. – restabeleceu o movimento em prol do modelo neoliberal.

A frente neoliberal, liderada pelo capital financeiro, intensificou os discursos contra à atuação do estado na economia, passando a contar com o apoio do setor industrial, da classe média tradicional e setores da nova classe trabalhadora, traduzida, por exemplo, nas manifestações de junho de 2013, que se estendeu após as eleições de 2014, apesar da reeleição de Dilma, ampliando os conflitos sociais e políticos, que culminaram no impeachment da presidente e a retomada da agenda neoliberal pelo governo Temer, que se intensificou com a ascensão da extrema direita, representada pelo governo Bolsonaro (SADER, 2019).

Este texto se estrutura em três partes, além da presente introdução e as considerações finais: o capítulo 2 traz o debate teórico acerca dos modelos de desenvolvimento adotados no Brasil, a partir da década de 1930, o capítulo seguinte apresenta a metodologia utilizada e o Capítulo 4, que discute o modelo de desenvolvimento implementado no Brasil, nos governos do PT. Ao final, uma seção contendo as conclusões salienta os resultados da pesquisa articulando-os aos dilemas e desafios enfrentados no período mais recente da política brasileira.

## **2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO – DO DESENVOLVIMENTISMO AO NEO-DESENVOLVIMENTISMO**

O termo desenvolvimentismo é, geralmente, associado a um fenômeno circunscrito ao século XX e foi “utilizado indiretamente para designar um conjunto de atributos caracterizadores, em termos ideais, da política econômica de determinados governos empenhados na superação do subdesenvolvimento”, especialmente dos países latino-americanos e asiáticos (FONSECA, 2014, p. 33).

De acordo com Bielschowsky (2010), o Brasil passou por dois ciclos qualificados como desenvolvimentistas: o período de 1930 a 1964, o qual atingiu o seu auge entre 1956 e 1961, destacando-se o planejamento do estado voltado para o processo de industrialização; e o segundo período, de 1964 a 1980, cujo marco histórico foi o golpe militar, quando se manteve a visão da industrialização como via de superação do subdesenvolvimento.

Ao analisar os resultados da implementação do modelo desenvolvimentista, observa-se que este se estabeleceu no contexto de um ciclo virtuoso em nível mundial, expresso nas taxas de crescimento do PIB, de geração de empregos, de aumentos dos salários reais e promoção de direitos sociais, que perdurou,

aproximadamente, duas décadas, período ao qual se denominou “anos de ouro” do capitalismo, no entanto, no Brasil assim como em diversos países periféricos a desigualdade social se manteve.

A partir do início dos anos 1970, quando desencadeou a crise internacional, com o fim do padrão dólar-ouro e os choques do petróleo, restringindo fortemente o crédito externo aos países subdesenvolvidos, a economia brasileira desacelerou e grande parte do endividamento privado foi assumido pelo Estado, aumentando o déficit nas contas públicas externas e nas finanças públicas. Nos anos oitenta, a economia brasileira perdeu o dinamismo e as medidas adotadas para contenção da crise interromperam a trajetória da industrialização, concentrando-se todos os esforços de política econômica ao ajuste externo, ao que se denominou a década perdida.

No início dos anos noventa, as ofensivas do capital se encarregaram de defender uma política de maior abertura comercial e financeira e redução do papel do Estado. As políticas neoliberais ganharam espaço e passaram a ser implementadas no Brasil, sendo este o último país da América Latina a aderir ao programa neoliberal (FILGUEIRAS, 2003), que preconizava mudanças consideradas fundamentais para a estabilização econômica como diminuição do déficit fiscal via redução do gasto público principalmente na área social, combate à inflação, etc, medidas caracterizadas por Bresser Pereira (2009) como “ortodoxia convencional”.

De acordo com Filgueiras (2003), os resultados econômicos e sociais do projeto econômico-político neoliberal para os países periféricos e para as classes trabalhadoras - precarização do trabalho, a perda da força política da classe trabalhadora, o empobrecimento da classe média assalariada, etc - sobrepuseram-se ao discurso neoliberal da defesa das virtudes dos mercados, culminando, no início dos anos 2000 na crise daquele projeto, em nível mundial, o que impulsionou, no caso do Brasil, a “retomada dos movimentos sociais e da ação política das esquerdas” (FILGUEIRAS, 2003, p. 8).

A partir de 2003, os programas de governo liderados pelo PT apresentaram a promessa de implementação de um novo padrão de desenvolvimento, capaz de corrigir históricas desigualdades sócio territoriais do país. Isso significava reverter os profundos desequilíbrios econômicos e sociais resultantes das políticas ofensivas do capital para recuperar as taxas de acumulação, a redução do papel do Estado e a reforma gerencial do serviço público, a precarização do trabalho e da perda da força política da classe trabalhadora, a intensificação da financeirização da economia, entre outras (FILGUEIRAS, 2003).

Por retomar as questões fundamentais que marcaram os chamados ciclos desenvolvimentistas, particularmente, a intervenção do Estado, inclusive, com papel decisivo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) no desenvolvimento de infraestrutura, no fomento à industrialização como meio para, por um lado, absorver mão-de-obra e, por outro, superar a deterioração dos termos de troca entre matérias-primas e alimentos exportados e bens industrializados importados dos países capitalistas centrais (Prebisch, 1948), autores como Bresser Pereira (2006), João Sicsú (2007), Márcio Pochmann (2010) e Boito Jr (2012) passaram a caracterizar o modelo de desenvolvimento implementado pelos governos liderados pelo PT como neodesenvolvimentista ou social desenvolvimentista, ou ainda nacional desenvolvimentista.

As diferenças mais marcantes entre o referido modelo e o desenvolvimentismo do século XX estariam no campo do forte peso de políticas de cunho social como a recuperação do salário mínimo, transferência de renda, ampliação do acesso ao crédito, fruto da formação de uma frente política que abrangeu, além de tradicionais representantes de setores das classes dominantes, os trabalhadores organizados pelo PT e outros partidos de esquerda e progressistas.

Como ressalta Boito Jr (2012), o uso do conceito de desenvolvimentismo se justifica pela tentativa de associar crescimento econômico e transferência de renda, sem que, para isso, seja rompido o fundamento do modelo neoliberal, em particular, o tripé macroeconômico<sup>1</sup> formado por metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante, que passou a guiar a política macroeconômica brasileira, desde 1999.

A partir dessas questões mais gerais, o debate sobre a caracterização do modelo implementado no período 2003-2015 se espalha em várias direções: a) temos os chamados novos desenvolvimentistas “precursores” autointitulados keynesianos, que têm nos trabalhos de Bresser-Pereira (2006, 2008, 2010, 2011) uma referência, para os quais a taxa de câmbio é fator determinante para o desenvolvimento, sobretudo porque, nesta abordagem, a industrialização deve ter como prioridade as exportações, aproveitando-se das vantagens locais, como a ampla disponibilidade de mão de obra com baixos custos; b) os novos desenvolvimentistas pós-keynesianos, associados a pesquisadores do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), para os quais o fator determinante para o desenvolvimento é a fixação de uma taxa de juros baixa, como forma de controle de capitais especulativos e estímulo ao investimento produtivo doméstico; e c) os social-desenvolvimentistas, que compreendem, principalmente, os economistas do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, para os quais o consumo de massas constitui-se o fator decisivo para o desenvolvimento (MOLLO; AMADO, 2015).

Bresser-Pereira (2003) definiu o novo desenvolvimentismo como uma estratégia alternativa ao antigo desenvolvimentismo e às concepções econômicas ortodoxas mais tradicionais, na qual o mercado coordena sistemas econômicos em ambientes competitivos, enquanto o Estado adota iniciativas capazes de neutralizar a doença holandesa<sup>2</sup> – que inviabilizaria a indústria e, conseqüentemente, inibiria o processo de desenvolvimento econômico – e de desenvolver um mercado interno de consumo baseado em uma política tributária progressiva, uma política de salário mínimo e um nível para a taxa de juros que favoreça a política monetária.

Sicsú, Paula e Michel (2007), integrantes da corrente pós-keynesiana, atribuem a uma baixa taxa de juros a condição para impulsionar o desenvolvimento de um mercado consumidor e produtor de bens e serviços, ao induzir os agentes econômicos ao consumo e investimento produtivo (e não à poupança ou especulação financeira), sendo a atuação dos governos, por meio dos bancos estatais, elemento central nessa concepção. Em paralelo, defendem a adoção de um conjunto de políticas sociais e educacionais, tais como política de renda mínima e programas de qualificação de mão de obra como instrumentos de inclusão econômica da população e contributos para diminuição das desigualdades.

Já a vertente social-desenvolvimentista, é identificada por autores como Costa (2012) como “desenvolvimentistas de esquerda”, para os quais o desenvolvimento conjuga crescimento econômico e política social, baseado no investimento estatal em infraestrutura e logística e intervenções no âmbito da reprodução da força de trabalho. Para Marcio Pochmann (2010), o Brasil experimentou este modelo quando garantiu a participação ativa

---

<sup>1</sup> O regime de política macroeconômica adotado, a partir de 1999, tinha como objetivo a estabilidade da taxa de inflação, o equilíbrio do balanço de pagamentos e a redução da dívida pública como proporção do PIB, por meio de uma política monetária dirigida por metas de inflação, política cambial baseada na flutuação do câmbio e política fiscal voltada à geração de superávits primários como proporção do PIB. Nesse regime, considera-se que o crescimento econômico é determinado pelo lado da oferta ou capacidade produtiva da economia. Conforme Oreiro (2015), o tripé macroeconômico começou a ser flexibilizado, a partir do final de 2006, com a retirada dos investimentos realizados pela União do cálculo da meta de superávit primário, especialmente os investimentos previstos no PAC, sob a visão de que o crescimento é determinado pelo lado da demanda agregada (maior investimento público e redução da taxa de juros).

<sup>2</sup> No trabalho de BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, Nelson. Existe doença holandesa no Brasil? IV Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas, 2008, p.8, a doença holandesa define-se como “a sobre apreciação crônica da taxa de câmbio causada pela abundância de recursos naturais e humanos baratos, compatíveis com uma taxa de câmbio inferior àquela que viabilizaria as demais indústrias de bens comercializáveis(..)”

do Estado na coordenação dos investimentos para os setores produtivos, os projetos de infraestrutura econômica e social e a ênfase nas políticas sociais como uma dimensão da nova dinâmica econômica, de modo a impulsionar as atividades econômicas e promover a desconcentração da renda, permitindo a elevação da qualidade de vida da população (POCHMANN, 2010).

Em síntese, como sugere Paulani (2014), o pensamento neodesenvolvimentista pode ser agrupado em duas correntes: os Novos Desenvolvimentistas precursores e os Social-Desenvolvimentistas (incorpora os Novos Desenvolvimentistas pós-keynesianos), sendo as diferenças demonstradas pelos posicionamentos do primeiro grupo: defesa das virtudes do mercado, tendo no mercado externo o dinamizador da demanda; papel do Estado voltado para a gestão da taxa de câmbio, taxa de juros e salários, sendo a taxa de câmbio a principal variável para o crescimento econômico, controle rigoroso dos gastos públicos, inclusive com redução de salários.

Boito (2012) considera o neodesenvolvimentismo um programa menos audacioso que o velho desenvolvimentismo, cuja razão reside nas limitações impostas pelo modelo capitalista neoliberal e, sendo assim, “o neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal”(Boito, 2012, p.3), apoiado por uma frente política que se formou no decorrer da década de 1990, constituída pela grande burguesia interna brasileira (que a dirige) e classes trabalhadoras “excluídas do bloco no poder – baixa classe média, operariado, camponato e trabalhadores da massa marginal” (KOWARICK, 1975; NUN, 1978 E 2001, APUD BOITO, 2012, p.4).

Conforme se apresenta no Capítulo 4, o modelo de desenvolvimento esboçado para o Brasil, a partir de 2003, conjuga elementos identificados nas correntes neodesenvolvimentista e social desenvolvimentista.

### **3 METODOLOGIA**

Nesta pesquisa prevalecem aspectos dos estudos qualitativos, buscando-se explorar questões fundamentais sobre o modelo de desenvolvimento implementado no Brasil, no período 2003-2015, entretanto, utiliza-se instrumental estatístico na análise de alguns aspectos do objeto estudado, conjugando métodos qualitativos e quantitativos, permitindo uma melhor compreensão da realidade observada. Classifica-se esta pesquisa como descritiva, tendo como procedimentos técnicos a pesquisa bibliográfica e documental, levantamento de dados secundários e entrevistas semiestruturadas.

Buscamos incorporar contribuições de autores de diferentes vertentes que debatem a questão do desenvolvimento econômico e, especificamente, sobre o modelo de desenvolvimento implementado no Brasil (2003 a 2015) autores vinculados à vertente desenvolvimentista, como Ricardo Bielschowsky, Bresser-Pereira, trabalhos de autores como Luiz Filgueiras para discutir a experiência do neoliberalismo no Brasil, além dos autores que tratam do neodesenvolvimentismo e suas variações, articulando às dimensões econômica, social e política, a partir dos trabalhos de Armando Boito Júnior, André Singer, Emir Sader, Jessé Sousa.

Foram adotados como fontes de pesquisa documentos nacionais do acervo histórico do PT ( programas de governo de Lula-Dilma), os planos plurianuais do governo federal do período estudado, dados secundários das execuções orçamentárias anuais, de investimentos de instituições como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), dados socioeconômicos de instituições de pesquisa como IPEA e IBGE, disponíveis online, além da produção de dados primários, através de entrevistas semiestruturadas.

O método de pesquisa utilizado consistiu em: i) análise de documentos - Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente, Lula Presidente-Programa de Governo 2007/2010, Coligação A Força do Povo e Programa de Governo de 2010, Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff, os Planos Plurianuais (2004-2007; 2008-2011; 2012-2015) e orçamentos executados (2003-2015), considerando as propostas e investimentos voltados aos segmentos econômicos e infraestrutura econômica, aplicações do BNDES e BNB<sup>3</sup>; ii) análise de dados secundários como índice de inflação, transferências de renda, taxa de pobreza, etc., oriundos de órgãos como Ministério da Economia e Ministério do Desenvolvimento Social e instituições de pesquisa como IPEA e IBGE, relacionando-os com os programas de governo; iii) entrevistas semiestruturadas com representantes de órgãos responsáveis pela formulação de políticas públicas federais, de segmentos empresarial e trabalhadores, do Congresso Nacional (integrante de Comissões orçamento/relações exteriores), além de pesquisadores do tema.

A análise documental permitiu identificar os pressupostos do modelo de desenvolvimento econômico apresentado como alternativa para o país, a partir de concepções teóricas, definição de eixos estratégicos, de prioridades, diretrizes e instrumentos para operacionalização do modelo. O levantamento dos dados dos investimentos programados nos planos plurianuais e a execução orçamentária permitiu delinear o perfil dos investimentos realizados e beneficiários, complementando a análise com os dados secundários econômicos e sociais, permitiu a associação entre as escolhas políticas realizadas e a dinâmica econômica produzida com efeitos nos resultados sociais.

A produção de dados primários subsidiou a discussão do modelo de desenvolvimento implementado, entendendo que, com a possibilidade de diversificação da abordagem proporcionada pelo amplo diálogo, dada a intensidade dos aspectos subjetivos, as questões implícitas acerca do tema, poderão ser explicitadas (Flick, 2009). Para a realização das entrevistas foi firmado o compromisso do sigilo da identidade dos colaboradores.

#### **4 OS PROGRAMAS DE GOVERNO, OS PLANOS PLURIANUAIS E A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (2003-2015)**

Os programas de governo de 2002, 2006 e 2010 do PT indicam a implementação de um modelo de desenvolvimento alternativo, tendo como bases o crescimento do emprego, a geração e distribuição de renda e a ampliação da infraestrutura social e econômica, visando superar o desafio da exclusão social no país, aprofundada pelas políticas neoliberais.

O Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente propunha reduzir as desigualdades econômicas e sociais, imprimindo um novo estilo de desenvolvimento que reverteresse a lógica de privilégio dos grandes grupos econômicos, sustentado em dois eixos: o social, no qual as políticas sociais compunham a estratégia de retomada do crescimento, com prioridade no aumento do emprego, na geração e distribuição de renda e na ampliação da infraestrutura social - saneamento, transporte, habitação popular. O segundo eixo consistia no fortalecimento da economia nacional, a partir da atuação do estado na definição de políticas econômicas, de medidas visando à expansão do mercado interno de massas, à melhoria da competitividade e

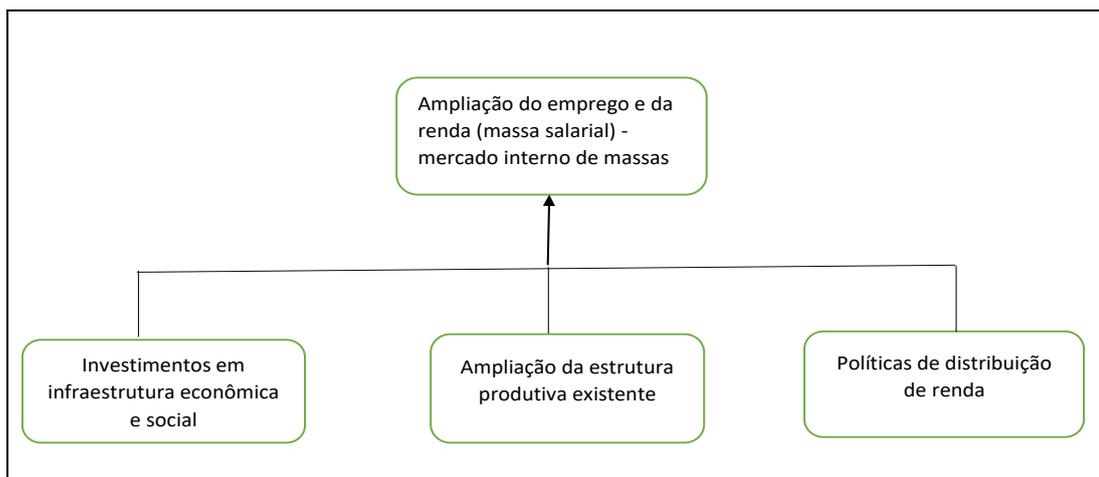
---

<sup>3</sup> Não foram incorporados os investimentos realizados pelo Banco da Amazônia – BASA, pois o acesso aos dados ocorreu intempestivamente, entretanto avaliação preliminar indicou que a agregação dos recursos aplicados por essa instituição não alteraria as conclusões obtidas no trabalho.

estímulo às exportações, com o suporte de políticas científicas e tecnológicas e de infraestrutura econômica (transporte, energia, etc).

A ampliação do emprego e da renda revelou-se como o centro do novo modelo de econômico, a partir de um crescimento impulsionado pelo mercado interno de massas, sustentado no infraestrutura, produção de bens de consumo e distribuição de renda:

Figura 1 – Dinâmica do modelo de crescimento econômico – Programa de Governo 2002



Fonte: Elaboração própria, a partir do Programa de Governo 2002 Lula Presidente.

Afirmava-se, com essa estratégia, a elevação da produtividade na estrutura existente em segmentos industriais com baixa demanda de insumos importados, a exemplo da construção civil, além de potencializar setores com maior coeficiente importado, como bens de capital, para estimular as exportações. As políticas agrícolas previam, de um lado, incentivo à agricultura familiar e fortalecimento da Reforma Agrária e, de outro, apoio à agricultura empresarial pelo seu potencial exportador. Compunha ainda a nova proposta um conjunto de reformas (tributária, agrária, trabalhista, etc), além da recuperação da infraestrutura produtiva (transporte, energia, etc), fundamental para o crescimento sustentado (FPA, 2002).

A política macroeconômica ressaltava a necessidade de manter a estabilidade dos fundamentos macroeconômicos - controle da inflação, queda da taxa de juros, câmbio flutuante, superávit primário - , política externa focada no protagonismo regional, a partir do fortalecimento do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, diálogo com os países da América Latina, blocos regionais como a União Europeia e países emergentes como África do Sul. Além disso, o programa enfatizou o fortalecimento da democracia participativa, por meio da ampliação do espaço público de discussão e de definição de novos direitos e deveres (FPA, 2002).

Para o segundo governo Lula, (2008-2011), o programa Lula Presidente – Programa de Governo 2007/2010, indicou o aprofundamento do modelo de desenvolvimento iniciado em 2003, a partir da expansão do emprego e da renda, maior crescimento com redução da taxa de juros, ampliação de investimentos e das políticas sociais, com destaque para a educação, além da manutenção do programa Bolsa-Família como um dos principais instrumentos para o fortalecimento do mercado

interno e melhoria das condições de vida da população. Projetou-se, ainda, a redução da dívida pública, desoneração tributária, criação de fundos setoriais de longo prazo, voltados, prioritariamente, ao financiamento de infraestrutura e indústrias de longa maturação (FPA, 2006).

Quanto às políticas setoriais, destacaram-se a indústria naval, previsão de uma política nacional para micros, pequenas e médias empresas, reestruturação da atividade extrativa, segurança jurídica das concessões governamentais, políticas diferenciadas para a agricultura familiar, política de comércio exterior promovida pelo Programa de Financiamento às Exportações – PROEX e do BNDES, priorizando os produtos com maior valor agregado e a internacionalização de empresas.

Na transição do Governo Lula para o Governo Dilma, o plano de governo Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira propôs avançar nas ações desenvolvidas nos governos Lula direcionadas ao crescimento econômico, expansão do emprego e renda - por meio da ampliação do investimento e da poupança, capacitação e crédito, infraestrutura social, tributações favoráveis à produção e as exportações - a erradicação da pobreza absoluta e combate às desigualdades sociais e regionais, promoção da igualdade de direitos, reforçando o papel do programa Bolsa Família.

A política externa reafirmou a integração sul-americana e latino-americana, a cooperação Sul-Sul, buscando ampliar o comércio exterior, mantendo as diretrizes definidas nos governos Lula, que convergem com o posicionamento do Entrevistado 8, deputado federal, ex-integrante de comissão de relações exteriores:

Primeiro, nosso projeto é um projeto democrático popular, é preciso avançar na democratização radical do Estado brasileiro. Uma das premissas é na política internacional uma agenda de soberania, de atender os interesses internos [...] O Brasil procurou a diversificação dos parceiros, buscou fortalecer o Mercosul, com articulação no G20, ganhou assento, virou protagonista no mundo, era convidado para participar das reuniões do G7. O governo Lula articulou os BRICS, a maior parceria comercial passou a ser a China, maior adversário dos EUA. O Brasil começou a influenciar toda a América Latina (Entrevistado 8, 2021).

No âmbito das políticas setoriais, o programa enfatizou a política científica e tecnológica, a conciliação entre a grande indústria e as micro, pequenas e médias empresas, políticas de suporte tecnológico, produção de energia renovável, prioridade na infraestrutura de transporte ferroviário e rodoviário, portos, aeroportos e armazenagem, previstos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC2. Assim, definidas as linhas norteadoras do modelo de desenvolvimento, as iniciativas adotadas para a viabilização da proposta serão expostas na análise dos Planos Plurianuais que segue.

#### **4.1 Programa *versus* ação - Os Planos Plurianuais e a execução orçamentária**

A concepção do Plano Plurianual 2004-2007 para viabilizar a execução do Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente sinaliza a implementação de modelo de crescimento a partir da expansão do mercado de consumo de massa, mediante aumento dos rendimentos das famílias trabalhadoras, incorporando-as progressivamente ao mercado de bens e serviços.

A implementação do modelo de consumo de massa previa, de um lado, o impulsionamento das atividades econômicas, aliada à recuperação de infraestrutura; de outro, o estímulo às inovações, de modo a elevar a produtividade e a competitividade internacional - aumento das exportações, substituição competitiva das

importações -, apoiado por políticas voltadas a estabilidade macroeconômica e iniciativas de melhoria do acesso ao crédito para micro, pequena e média empresas, reforma agrária e investimentos na agricultura familiar, entre outras, numa perspectiva de crescimento articulado nacionalmente. Essa concepção foi compartilhada pelo Entrevistado 2, ex-integrante do Ministério do Planejamento:

Eu acho que o que é importante é que a gente conseguiu lidar com todos os setores [...] se a gente deu apoio para exportação, para o agronegócio, para as empresas, tanto em termos de crédito quanto em termos de inovação de Ciência Tecnologia e Inovação, mas nós não deixamos nem o crédito pessoal, no caso, nem as pessoas, nem as pequenas empresas. A questão do microcrédito, a questão do Simples, que reduz o custo de produção das empresas também tem que ser considerada nessa lógica de comparação; você dá atenção para o grande porque ele exporta, é bom para balança de pagamentos, à produção interna que gera emprego, na produção industrial do emprego, mas a gente democratizou mesmo as medidas para todos os tamanhos e o que é muito importante, para todas as regiões porque, também, tudo estava concentrado (Entrevistado 2, 2019).

Por seu turno, a transformação da dimensão social em um eixo do desenvolvimento econômico se fundamentava na ampliação da transferência de renda para as famílias em situação de pobreza, qualificação profissional, redução da tributação sobre a cesta de consumo popular, das taxas de juros do crédito voltado para atividades produtivas, especialmente a agricultura familiar, proposições relativas à inclusão social, promoção da cidadania e fortalecimento dos espaços democráticos.

Ao se analisar os investimentos programados para o quadriênio 2004-2007, voltados aos segmentos econômicos e infraestrutura, destaca-se o peso da infraestrutura energética e de transportes, a agricultura familiar supera os investimentos previstos para o agronegócio. Na implementação do orçamento (Tabela 1), os investimentos na infraestrutura de transportes mantêm a relevância, enquanto o agronegócio supera a agricultura familiar, observando-se, no conjunto dos investimentos concretizados uma menor destinação de recursos para os segmentos representativos dos micros, pequenos e médios produtores.

Tabela 1- Investimentos previstos PPA 2004-2007 e recursos aplicados - 2004-2007

Segmento	Investimentos previstos (R\$1,00)		Recursos aplicados (R\$ 1,00)	
	PPA 2004-2007	%	Orçamento executivo + Estatais (BNDES/BNB)	%
Infraestrutura de Transportes	18.911.048.468	9,1	51.790.494.544,40	19,33
Ciência, tecnologia e inovação	9.129.988.751	2,37	11.319.886.683,54	4,22
Agronegócio	10.477.523.981	5,04	30.515.971.232,03	11,39
Agricultura familiar	13.510.012.050	6,5	14.008.081.873,34	5,23
Comércio e serviços	11.738.379.973	5,65	26.827.322.397,64	10,01
Indústria	4.924.585.174	4,39	101.007.092.405,81	37,69
Turismo	2.247.756.566	1,08	1.872.214.613,46	0,7
Cultura	811.617.698	0,39	1.683.290.024,12	0,63
Infraestrutura energética	120.449.540.537	57,97	23.428.015.734,06	8,74
Reforma agrária	9.978.776.109	4,8	1.396.362.612,98	0,52
Mineração	880.744.921	0,42	974.708.055,76	0,36
Infraestrutura hídrica	2.574.081.203	1,24	834.764.931,15	0,31
Micro, pequenos e médios empreendimentos	980.243.482	0,47	1.921.467.282,33	0,72
Aquicultura e pesca	1.173.961.287	0,56	381.054.544,68	0,14
<b>TOTAL</b>	<b>207.788.260.200</b>	<b>100</b>	<b>267.960.726.935</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir do PPA 2004-2007, da Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade e dados do BNDES e BNB.

Em relação aos indicadores macroeconômicos, iniciou o governo com a taxa de juros (Selic) num patamar elevado (16,50% a.a.), reduzida em 2006 para 13,25% a.a. (IPEA), a inflação registrou uma queda progressiva, de 10,38 em 2003 para 2,81, em 2006 (IBGE), além disso, a balança comercial apresentou bom desempenho, particularmente a demanda por commodities, favorecida pelo crescimento da economia mundial, que propiciou o crescimento do PIB, de 1,1%, em 2003, para 5,7%, em 2004 (Mattoso, 2013). Destaca-se a importância do programa Bolsa Família, que, entre 2004 e 2006, incluiu, aproximadamente, 11.000.000 de famílias, conforme Ministério da Cidadania.

No segundo governo Lula, o Plano Plurianual 2008-2011 indicou a continuidade das ações efetivadas no PPA 2004-2007, a partir de três agendas, a agenda social, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e Programa de Aceleração do Crescimento, que previa a elevação dos investimentos na infraestrutura econômica e social - transporte, energia, saneamento, habitação, etc -, estímulo ao desenvolvimento econômico e inclusão socioproductiva, a exemplo da ampliação da desoneração tributária sobre a folha de salários.

A programação dos investimentos para o período mostra a prevalência do segmento da infraestrutura – energética e de transportes -, seguido da indústria, ciência e tecnologia e agronegócio, mantendo esses segmentos os maiores aportes de recursos aplicados, enquanto os recursos destinados aos segmentos representativos dos micro, pequenos e médios empreendimentos, inclusive na agricultura familiar, foram substancialmente inferiores (Tabela 2).

Tabela 2 - Investimentos Previstos e Recursos aplicados - 2008-2011

Segmento	Investimentos Previstos (R\$1,00)		Recursos Aplicados (R\$ 1,00)	
	PPA 2008-2011	%	Orçamento Executivo + Estatais (BNDES/BNB)	%
Indústria	29.558.070.705	5,71	240.865.452.811,22	38,59
Infraestrutura de Transportes	55.687.863.326	10,77	139.303.394.857,80	22,32
Ciência, tecnologia e inovação	21.809.594.585	4,22	16.984.454.495,00	2,72
Agricultura familiar	15.283.170.285	2,95	13.655.364.254,14	2,19
Agronegócio	18.558.010.931	3,59	43.125.143.884,12	6,91
Comércio e serviços	8.731.012.060	1,69	95.112.858.226,73	15,24
Cultura	4.269.086.919	0,83	3.106.658.598,68	0,5
Infraestrutura energética	317.950.828.091	61,47	59.681.976.727,46	9,56
Turismo	13.729.694.711	2,65	1.996.394.648,17	0,32
Mineração	1.940.664.156	0,38	2.085.243.614,96	0,33
Infraestrutura hídrica	8.982.002.510	1,74	996.376.630,89	0,16
Reforma agrária	14.544.983.227	2,81	519.010.457,32	0,08
Aquicultura e pesca	5.506.842.863	1,06	360.337.492,99	0,06
Micro, pequenos, e médios empreendimentos	661.817.146	0,13	6.348.824.572,12	1,02
<b>TOTAL</b>	<b>517.213.641.515</b>	<b>100</b>	<b>624.141.491.272</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir da Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, dados do BNDES e BNB.

Registre-se que, em 2009 a taxa de juros (Selic) reduziu para 8,75 % a.a., voltando a elevar, em 2010, para 10,75 % a.a (IPEA), sendo um período no qual o crescimento econômico sofreu oscilações, influenciado pela crise financeira, desencadeada pelo colapso do mercado imobiliário nos Estados Unidos, em 2008, resultando numa “recessão técnica”, em 2009. Contudo, em 2010, o PIB registrou um crescimento de 7,5%, o recorde do período, atribuído às medidas anticíclicas como os investimentos do PAC, oferta de empréstimos pelos bancos públicos, o aumento das transferências de renda e do salário mínimo (Barbosa, 2013). Esse período, de acordo com o Entrevistado 1, ex-integrante do governo federal em órgão da administração indireta retrata o modelo neodesenvolvimentista:

[...] houve um enorme aumento do investimento para aumentar a capacidade de crescimento da economia, particularmente o setor de petróleo e gás, teve enorme crescimento dos investimentos nesse período, é o período da formação do PAC, do programa de aceleração do crescimento, que envolve pesados investimentos na infraestrutura brasileira entre os portos, aeroportos, ferrovias, expansão de escolas, hospitais e infraestrutura social. Esse é um período, portanto que você tem um crescimento muito parecido com o que foi pensado originalmente no modelo de crescimento neodesenvolvimentista ou social desenvolvimentista. (Entrevistado 1, 2019).

Na transição do governo Lula para o governo Dilma, o PPA 2012-2015 reafirmou o objetivo de consolidar o modelo de desenvolvimento em curso, com a atuação do Estado para reduzir a desigualdade na

distribuição de renda, intensificando as políticas de transferência de renda, valorização do salário mínimo, ampliação dos empregos formais e ações de inclusão produtiva, atentando-se ao cenário internacional, marcado pela crise econômica na Europa, em 2011, e desaceleração do crescimento da China, além da queda do crescimento econômico interno (BARBOSA, 2012), destacando a área de ciência e tecnologia como prioridade, com maior envolvimento do setor privado.

A análise dos investimentos programados para o período revelou os maiores volumes para o setor de infraestrutura (energia e transporte) e agronegócio, com destaque para a quarta posição ocupada pela agricultura familiar, no entanto, comparativamente ao agronegócio os valores mantiveram-se substancialmente inferiores. A aplicação de recursos, indica que os segmentos da indústria, comércio e serviços e infraestrutura de transportes concentraram os maiores montantes, ao passo que, apesar do incremento nos micros, pequenos e médios empreendimentos, houve redução dos recursos destinados à agricultura familiar e demais segmentos voltados aos pequenos produtores (Tabela 3).

Tabela 3 - Investimentos previstos e Recursos aplicados - 2012-2015

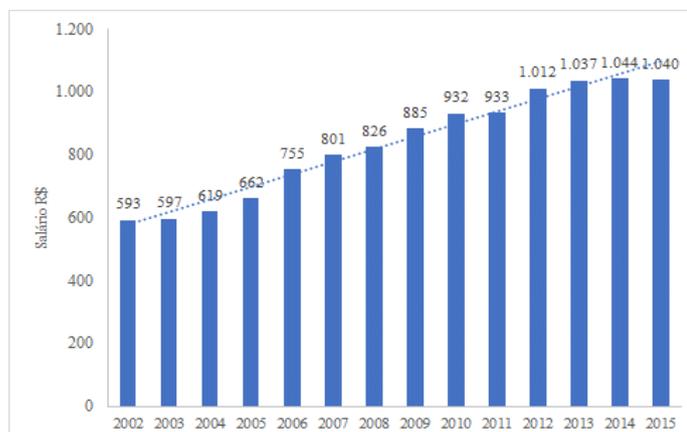
Segmento	Investimentos Previstos (R\$1,00)		Recursos Aplicados (R\$ 1,00)	
	PPA 2012-2015	%	Orçamento Executivo + Estatais (BNDES/BNB)	%
Agronegócio	294.687.601.000	19,96	82.571.063.641,70	10,43
Agricultura familiar	110.741.772.000	7,50	19.845.544.207,42	2,51
Ciência, Tecnologia e Inovação	47.983.361.000	3,25	21.671.752.340,27	2,74
Indústria	92.742.738.000	6,28	213.748.712.951,98	27,00
Infraestrutura de energia	606.950.108.000	41,12	86.220.342.837,42	10,89
Infraestrutura de transportes	129.402.026.000	8,77	157.664.190.992,00	19,92
Infraestrutura hídrica	14.706.607.000	1,00	2.597.645.690,13	0,33
Comércio e serviços	75.808.131.000	5,14	189.188.137.699,04	23,90
Micro, pequenos, médios empreendimentos	379.922.288	0,03	11.206.028.741,22	1,42
Mineração	59.675.795.000	4,04	491.399.711,62	0,06
Aquicultura e Pesca	2.943.032.000	0,20	607.252.158,71	0,08
Turismo	19.500.247.000	1,32	1.008.417.037,89	0,13
Reforma agrária	10.897.883.000	0,74	687.155.248,43	0,09
Cultura	9.671.143.000	0,66	4.066.827.527,36	0,51
<b>TOTAL</b>	<b>1.476.090.366.288</b>	<b>100,00</b>	<b>791.574.470.785</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir da Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, dados do BNDES e BNB.

No tocante aos indicadores macroeconômicos, em 2011, num cenário de crise internacional, registrou-se uma queda do PIB, saindo de 7,5%, em 2010, para 4%, em 2011. Para retomar o crescimento, foi adotada uma “nova matriz econômica”, focada na reindustrialização e em infraestrutura e, com isso, minimizar o rentismo com a dívida pública (Bastos, 2016). Em 2012, da taxa de juros (Selic) teve a sua maior redução desde 2003 (7,25% a.a.), entretanto, reações do capital financeiro, apoiado pelos industriais, motivaram o recuo do governo, voltando a elevar os juros em 2014 e 2015, enquanto a inflação manteve a tendência de aumento, alcançando o

índice de 11,28, em 2015. Por outro lado, foram mantidas as políticas de transferência de renda e combate à pobreza, além da elevação do salário-mínimo um dos elementos centrais do modelo proposto de crescimento econômico com distribuição de renda.

Figura 2 - Salário Mínimo médio real anual - 2003-2015



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IPEA

Ao analisar o perfil dos investimentos do governo de Fernando Henrique Cardoso, considerando os investimentos previstos no PPA 2000-2003 e a execução orçamentária, verifica-se maior representatividade na aplicação dos recursos dos segmentos tradicionalmente ocupados pelos grandes empreendimentos (agronegócio, indústria, energia, etc), no período 2000-2002 (Tabela 4)<sup>4</sup>, ao passo que os recursos destinados a segmentos representativos dos pequenos produtores como a agricultura familiar, os micro, pequenos e médios empreendimentos foram significativamente inferiores. No ano de 2003, a programação ocorreu no período de governo FHC, ficando a execução sob o comando do Governo Lula, o que influencia na manutenção do perfil da distribuição dos investimentos.

<sup>4</sup> O recorte temporal utilizado objetivou a indicação do perfil dos investimentos no período imediatamente anterior aos governos do PT, sob a vigência do modelo neoliberal, sendo passível de aprofundamento.

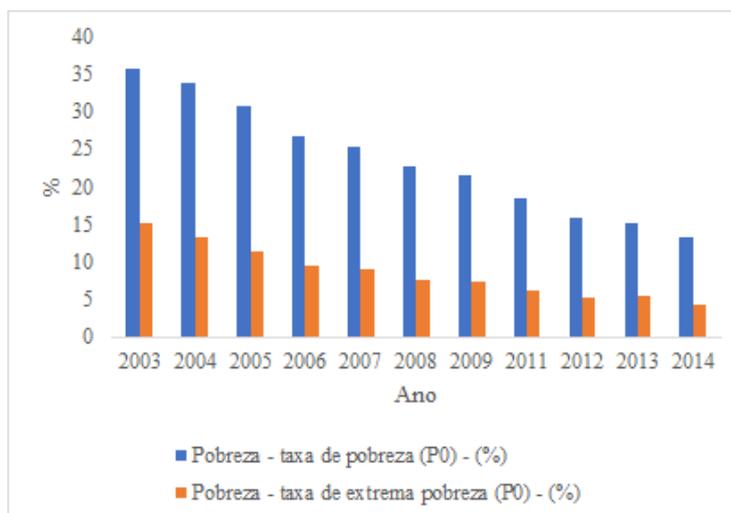
Tabela 4 – Investimentos previstos e Recursos aplicados 2000-2003

Segmento	Recursos Previstos		Recursos Aplicados (R\$ 1,00)			
	PPA 2000-2003	%	Orçamento Executivo + Estatais (BNB/BNDES) 2000-2002	%	Orçamento Executivo + Estatais (BNB/BNDES) 2003	%
Agricultura familiar	12.912.577.356	3,43	1.590.938.208	1,81	1.364.212.992	2,84
Reforma agrária	5.076.099.013	1,35	566.584.862	0,64	662.254.251	1,38
Agronegócio	8.987.080.428	2,39	12.077.034.864	13,70	9.454.941.446	19,69
Micro, pequenos e médios Empreendimentos	28.787.889.288	7,65	1.143.273.824	1,30	99.409.868	0,21
Infraestrutura hídrica	4.420.725.394	1,18	534.875.466	0,61	81.084.995	0,17
Aquicultura e pesca	197.626.649	0,001	70.990.014	0,08	18.084.455	0,04
Cultura	893.820.207	0,238	108.663.126	0,12	261.511.618	0,54
Mineração	68.877.777	0,018	31.355.521	0,04	8.862.267	0,02
Ciência, Tecnologia e Inovação	12.166.225.049	3,235	1.976.024.008	2,24	2.282.857.167	4,75
Indústria	26.742.279.089	7,11	42.989.976.545	48,78	17.232.271.102	35,88
Comércio e serviços	30.965.533.271	8,23	7.364.027.113	8,36	3.412.140.172	7,10
Infraestrutura transportes	21.602.285.401	5,74	8.175.443.162	9,28	7.078.158.045	14,74
Infraestrutura energia	223.304.724.009	59,37	11.507.620.550	13,06	6.070.966.748	12,64
<b>TOTAL</b>	<b>376.125.742.931</b>	<b>100</b>	<b>88.136.807.263</b>	<b>100</b>	<b>48.026.755.127</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração própria, com base na Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, dados do BNDES e BNB.

Em termos de geração de empregos, dados do IBGE/PNAD (2003-2015) mostram aumento sucessivo do número de empregados com carteira assinada, apurando que o percentual de pessoas com carteira assinada no trabalho principal registrava 54,17%, em 2001, atingindo 64,29%, em 2013, sendo o setor do comércio o líder das ocupações. De acordo com Boito Jr (2012), o desenvolvimentismo dos governos Lula e Dilma viabilizou-se, dentro dos limites do capitalismo neoliberal, combinando elementos de política econômica e social, estratégia que, segundo o autor, produziu crescimento e alguma distribuição de renda, o que pode ser observado com a diminuição significativa das taxas de pobreza e extrema pobreza (Figura 03).

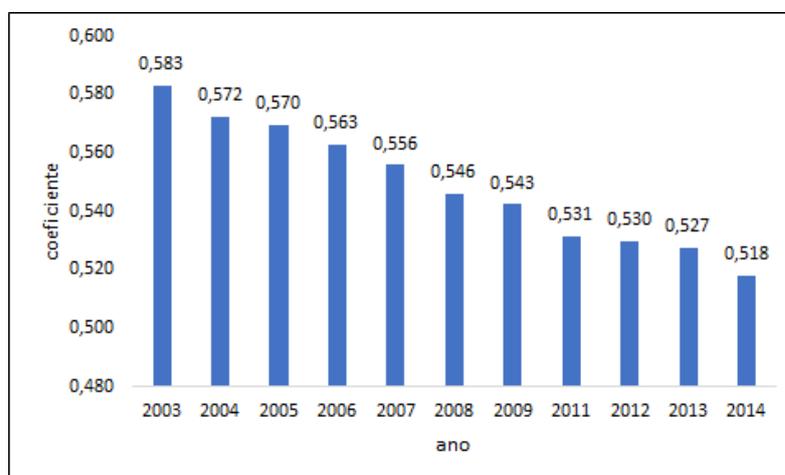
Figura 3 – Taxa de pobreza e extrema pobreza (2003-2014)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IPEA

Por outro lado, verifica-se que a redução das desigualdades sociais não ocorreu na mesma proporção da diminuição da pobreza e extrema pobreza (Figura 04), indicando que o modelo de desenvolvimento implementado não alterou substancialmente as disparidades existentes entre as classes sociais.

Figura 4 – Renda – Desigualdade – Coeficiente Gini (2003-2014)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IPEA

A análise da implementação do modelo constata que o plano econômico e os objetivos sociais se construíram sob permanente tensão, decorrente da coexistência de pressupostos neoliberais e o ideário do Estado de bem-estar social, por outro lado, a centralidade do aspecto social na estratégia de crescimento econômico com redistribuição de renda, é reconhecida nos debates do espectro do desenvolvimentismo, visão com a qual se identifica o Entrevistado 4, cientista político, estudioso do tema:

O Lula fez um pequeno ajuste porque ele recebeu a situação muito crítica das finanças públicas, mas desde o começo a centralidade estava nas políticas sociais. Ele teve problemas no primeiro mandato, já começou a ofensiva da direita, mas ele consegue reverter a recessão econômica que tinha desde o governo anterior. O segundo mandato era um momento realmente mais perfeito, mais equilibrado, que mais deram certo as coisas, de combinação de desenvolvimento econômico e distribuição de renda, continuidade do bolsa-família, sustentabilidade do Investimento, do PAC, começo do Programa “Minha Casa. Minha Vida” e tudo mais, eu acho que é o momento mais virtuoso, digamos (Entrevistado 4, 2020).

Apesar da redução dos níveis de pobreza e extrema pobreza, a superação das desigualdades (sociais, econômicas e regionais) permanece como desafio, suscitando questionamentos acerca da sustentabilidade do modelo de consumo em massa no longo prazo, visto que outros elementos, como algumas reformas, permaneceram inalterados ou sofreram mudanças tímidas, a exemplo das tentativas de alavancar o setor produtivo pelo governo Dilma, que sinalizaria o enfrentamento “ao núcleo duro do capital”, visto que avançaria sobre o tripé macroeconômico e, conforme destacou o Entrevistado 4, cientista político, tratava-se de uma inflexão desenvolvimentista por meio da qual:

Dilma tenta colocar em prática a promessa mais importante da sua primeira campanha que era diminuir os juros a nível internacional para não atrair capital especulativo. Ela não consegue controlar a ofensiva contra ela, ela tenta uma política de desoneração e também não dá certo porque não há contrapartida, não consegue uma contrapartida do empresariado, que tem a desoneração, mas não só não investe como não mantém os preços, não mantém o nível de emprego (Entrevistado 4, 2020).

Ressalte-se que a frente política que apoiou os governos do PT tinha uma composição ampla e heterogênea – a grande burguesia interna, a baixa classe média, o operariado urbano, o campesinato, etc -, logo, incorporava contradições, gerando conflitos de interesses, a exemplo do aumento do salário mínimo e seus impactos sobre os lucros, ameaçando a unidade, em períodos de crise (Boito; Berringer, 2013). É na desarticulação dessa frente e na adesão da grande burguesia interna (apesar dos incentivos oferecidos ao setor industrial) à contraofensiva neoliberal que se justifica a falta de apoio à nova matriz econômica proposta por Dilma. Os desdobramentos dessa fase de desarticulação, que contou, inclusive, com a adesão de setores médios da sociedade “espremidos” pela ascensão econômica de setores populares (Carvalho, 2018)<sup>5</sup> resultou nas ondas de protestos iniciadas em 2013 que, mais adiante culminaria na deposição de Dilma, seguido da eleição de um representante do modelo neoliberal em sua versão mais ortodoxa.

#### 4 CONCLUSÕES

A análise realizada no decorrer desse estudo reforça a tese de que o modelo de desenvolvimento econômico implementado no Brasil, durante os governos do PT, embora tenha incorporado a inclusão social como pilar, mediante políticas que favoreceram a distribuição de renda entre as classes populares, manteve a lógica de acumulação de setores hegemônicos do capital, contrariamente ao traçado nos programas de governo,

---

<sup>5</sup> Segundo Carvalho (2018), há materialidade na adesão de setores médios aos protestos de 2013 uma vez que, entre 2001 e 2015 a participação desse setor na renda total do país reduziu de 42% para 32% enquanto que a participação na renda dos 50% mais pobres cresceu de 11% para 12% e a renda dos 1% mais ricos cresceu de 25% para 28%.

que pressupunha a ruptura desse padrão, tendo em vista interromper o processo de reprodução das desigualdades estruturais.

Os programas concebidos e sua execução revelaram uma distribuição de investimentos que beneficiou setores identificados como grande burguesia interna (agronegócio, indústria, comércio e serviços) com uma participação expressiva do BNDES, além de investimentos em infraestrutura de energia e transporte, impulsionados pelo PAC, que se configurou numa política anticíclica, contribuindo para atenuar os efeitos da crise internacional, desencadeada em 2008 e possibilitar a continuidade do crescimento econômico e geração de emprego e distribuição de renda. A área de ciência e tecnologia, bastante enfatizada no discurso como um setor que seria priorizado, teve um volume de recursos aplicados inferiores a setores como o agronegócio, mantendo-se o desafio de avançar nessa área fundamental ao desenvolvimento de setores de alta tecnologia, capazes de alterar o panorama da competitividade do país.

Ao se buscar interpretar o período dos governos neodesenvolvimentistas do PT, identifica-se um ciclo de progresso material, no qual foram implementadas políticas de importante impacto diante da pobreza e desigualdade - aumento real do salário mínimo, acesso a crédito, transferência de renda, etc - que propiciaram distribuição de renda, principalmente nas regiões mais pobres, ao tempo que os interesses do capital financeiro foram preservados e também se promoveu, de acordo com as análises, a acumulação de segmentos da burguesia interna, representada pelo agronegócio, indústria, serviços, bancos nacionais, estabelecendo, em tese, uma relação ganha-ganha, produzindo, aparentemente, uma concertação social, apesar dos impactos internos das oscilações no cenário internacional, como a crise desencadeada nos Estados Unidos, em 2008.

A pretensão de avanço do modelo neodesenvolvimentista no governo Dilma, particularmente em relação à intervenção do Estado, com medidas prioritariamente focadas no setor produtivo, a reação do capital financeiro juntamente com as contradições acumuladas no decorrer das gestões, abrangendo diferentes reivindicações, demandas e interesses, interromperam as expectativas de retomada da trajetória de crescimento. A crise do neodesenvolvimentismo se converteu em crise partidária e em uma crise das esquerdas ou de parcela das esquerdas no país, adicionando-se a esse rol, por alguns analistas, uma crise do lulismo, que se traduziria, por exemplo, na falta de renovação do discurso nas eleições de 2014. Além disso, argumenta-se que as políticas sociais implementadas pelos governos do PT não se firmaram o suficiente como novos valores para competir com os valores do consumismo e individualismo neoliberal.

A tentativa de construir um consenso sem eliminar pontos de conflito revelou-se uma transição complexa e reafirmou o histórico processo de modernização conservadora frente à persistência das desigualdades, dada a manutenção das condições impostas pelas classes dominantes, mantendo distante o ideal de uma sociedade menos desigual. Nesse sentido, a estratégia da inclusão social sem ruptura com os privilégios de classe mostrou-se insuficiente, o que indica a necessidade de extrapolar esses limites, atuando sobre questões estruturais como a concentração da renda, o fortalecimento das instituições do Estado, ou seja, um conjunto de reformas políticas, a garantia do bem estar social como política de Estado.

As transformações necessárias a uma mudança de trajetória para superação da desigualdade pressupõem um projeto de nação, a conciliação de uma agenda mínima e um pacto político que dê sustentação, para a qual a mobilização popular é parte fundamental, num movimento de retomada e/ou ressignificação das lutas sociais democráticas participativas. O experimento neodesenvolvimentista no Brasil, sob o legado da ideologia

neoliberal, clarificou os limites da inclusão social nesse contexto, mostrando a incompatibilidade entre estes valores e a democracia e cidadania.

---

Artigo submetido para avaliação em 22/07/2022 e aceito para publicação em 16/11/2023

---

## REFERÊNCIAS

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A - BNB. **Estatísticas Aplicações FNE e Outros Recursos**. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/bnb-transparente>. Acesso em: 17 jun. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. **Desembolsos do sistema BNDES**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticadesempenho/desembolsos/evolucao-dos-desembolsos>. Acesso em: 02 dez. 2019.

BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. In: Sader, E. (Org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013, p.69-102.

BASTOS, P. P. Z. **A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BIELSCHOWSKY, R. O desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960. Palestra realizada em 23 de julho de 2010. In: **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa**. Conferências, cap. 01, p.15-22, 2011.

BOITO Jr., A. **A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia**. Crítica Marxista, n.42, 155-162, 2016.

BOITO Jr., A. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV / São Paulo.

BOITO Jr., A; BERRINGER, T. Brasil: Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013.

BRASIL. **Plano Plurianual 2004-2007**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-2004-2007>. Acesso em: 01 mai. 2019.

BRASIL. **Plano Plurianual 2008-2011**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-2008-2011>. Acesso em: 01 mai. 2019.

BRASIL. **Plano Plurianual 2012-2015**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-2012-2015>. Acesso em: 01 mai. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional**. Revista do SEADE. São Paulo em Perspectiva, 20(3), p. 5-24, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. **Existe doença holandesa no Brasil?** IV Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. 2008.

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia. 2018.

COSTA, F. N. da. **Desenvolvimento do desenvolvimentismo: do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo**. Texto para discussão. IE/UNICAMP, Campinas, 205, 2012.

FILGUEIRAS, L. **Neoliberalismo e Crise na América Latina: o caso do Brasil**. Buenos Aires: Clacso, 2003.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução de Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009. 405 p.

FONSECA, P. 2014. **Desenvolvimentismo**: a construção do Conceito. Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro, Brasília: IPEA

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. Acervo histórico. Programas de Governo – PT. **Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente**. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/14-programagoverno.pdf>. Acesso em 24 set 2019.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. Acervo histórico. Programas de Governo – PT. **Lula Presidente – Programa de Governo 2007/2010**. Disponível em: [https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa\\_de\\_governo\\_2007-2010.pdf](https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/Programa_de_governo_2007-2010.pdf) . Acesso em 24 set 2019.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. Acervo histórico. Programas de Governo – PT. **Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira**. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/programadegovernoDilma.pdf> . Acesso em 24 set 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/todos-os-produtos-estatisticas.html>. Acesso em: 07abr. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipeadata**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em 11 mar. 2021.

MATTOSO, J. Dez anos depois. In: Sader, E. (Org.) **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil 2013, p. 111-121.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade**. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br>. Acesso em: 18 out. 2019.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Painel Dados Abertos da Matriz de Informações Sociais**. Disponível em [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-paineis/analise\\_dados\\_abertos/](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-paineis/analise_dados_abertos/). Acesso em 25 06 2021.

MOLLO, M. L. R.; AMADO, A. M. **O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 24, n. 1 (53), 1-28, 2015.

NUN, José. Superpopulação relativa, exército industrial de reserva e massa marginal. In: PEREIRA, Luiz. (Org.). **Populações Marginais**. São Paulo: Duas Cidades, 1978, apud BOITO Jr., A. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV / São Paulo.

OREIRO, José Luís; PAULA, Luiz Fernando de. A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: uma avaliação preliminar. 2019.

PAULANI, L. M. A experiência brasileira entre 2003 e 2014: Neodesenvolvimentismo? **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, 135-155, jan.-jun. 2017.

POCHMANN, M. Reconfiguração do sistema mundo e o espaço do Brasil. **Revista Nueva Sociedad especial em português**, set. 2013.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de.; RENAUT, M. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4 108, p. 507-524, 2007.

SINGER, A. **Brasil, junho de 2013. Classes e ideologias cruzadas**. Novos Estudos 97, nov. 2013.