

# O Projeto Nacional de Desenvolvimento no governo Lula (2003-2010)

Conceito, controvérsias e evidências

The National Development Plan in Lula's government (2003-2010)

Concepts, controversies and evidence

**cássio silva moreira \***

**pedro paulo zahluth bastos \*\***

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.003>

Foto: Fernando Frazão/Agência Brasil



BNDES, um dos principais instrumentos estatais de promoção do investimento público

## RESUMO

O artigo indaga sobre a existência de um Projeto Nacional de Desenvolvimento (PND) no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). O conceito de Projeto Nacional de Desenvolvimento é abordado antes da discussão da bibliografia sobre o governo Lula e do material empírico que sustenta a interpretação proposta, segundo a qual o governo Lula tinha um PND com o intuito de superar o subdesenvolvimento a longo prazo. Por meio de programas e políticas públicas, procurou implementar ideias apresentadas coerentemente antes e durante o mandato presidencial. Argumentamos que a hipótese não é refutada nem pela existência de incoerência relativa na política macroeconômica, dificuldades de implementação de ordem diversa e resultados que combinaram sucessos e insucessos, sem alcançar plenamente os objetivos delineados. Defendemos que o subtipo de desenvolvimentismo perseguido era o social-desenvolvimentismo, buscando combinar a expansão do mercado interno de massas por intermédio de políticas de crescimento do emprego, dos salários e da inclusão social, com políticas orientadas para o apoio ao investimento público e privado e à superação de restrições de balanço de pagamentos. Finalmente, discutimos criticamente interpretações que negam a existência de um Projeto Nacional de Desenvolvimento no governo Lula, antes de sugerir razões estruturais porque ele não alcançou seu objetivo maior.

**Palavras-chave:** Desenvolvimentismo. Social-desenvolvimentismo. Novo-desenvolvimentismo. Projeto Nacional de Desenvolvimento. Governo Lula.

## ABSTRACT

This article explores the existence of a National Development Project in Luiz Inácio Lula da Silva's government (2003-2010). We address the concept of a National Development Plan before discussing the bibliography on Lula's administration and the empirical material that supports the proposed interpretation, which shows that the administration created a National Development Plan (NDP) to overcome long-term underdevelopment. The administration aimed to coherently implement ideas presented before and during the presidential term through public programs and policies. Therefore, we argue that this hypothesis is not refuted either by the existence of relative incoherence in macroeconomic policy, implementation difficulties of various kinds, and the results that combine successes and failures without fully achieving the outlined aims. We also discuss that the subtype of the pursued developmentalism was social-developmentalism, which seeks to connect the expansion of the mass market through policies of employment growth, wage growth, and social inclusion with policies aiming at supporting public and private investment and overcoming balance of payments constraints. Finally, we critically discuss interpretations that deny the existence of a National Development Project in Lula's administration before suggesting structural reasons why it failed in its larger objective.

**Keywords:** Developmentalism. Social development. New developmentalism. National Development Plan. Lula's government.

## 1 INTRODUÇÃO

No meio do caminho tinha uma pedra: a existência de intenção não assegura resultados esperados, pelo menos na plenitude desejada. Se determinado governo ou sucessão de governos 1) anuncia um objetivo amplo como o avanço do desenvolvimento econômico (em breve discutiremos o conceito); 2) toma iniciativas em busca desse objetivo; 3) alcança alguns resultados que apontam na direção desejada, 4) mas não alcança a plenitude dos resultados e é derrotado antes de procurar novos meios para buscar os mesmos resultados, é legítimo classificar tal governo pelo que não alcançou em vez de caracterizá-lo pelo que buscou alcançar? É claro que não se deve tomar um governo, assim como qualquer sujeito, por aquilo que ele diz ser, e sim por aquilo que ele de fato faz. Contudo, se o que ele faz não resulta naquilo que gostaria, tampouco se deve classificá-lo pela incompletude dos resultados de sua ação, desde que se explique por que sua ação foi incapaz de saltar as pedras no meio do caminho.

Historicamente, vários países retardatários no processo de industrialização buscaram realizar projetos nacionais de desenvolvimento coordenados por governos. Em uma primeira aproximação, pode-se chamar de governo desenvolvimentista aquele que tem o propósito de executar um plano mais ou menos formal e detalhado de desenvolvimento. Esse artigo indaga 1) sobre a existência de um Projeto Nacional de Desenvolvimento (PND) durante o governo Lula (2003-2010); 2) sobre qual subtipo de governo desenvolvimentista seria esse, e 3) sobre quais critérios fundamentam essa classificação. Sua metodologia envolve aspectos quantitativos e qualitativos, com caráter bibliográfico e documental, tendo por base um método estruturalista e histórico-comparativo. A variável de análise são as políticas e medidas implementadas, assim como pronunciamentos, entrevistas, planos de governo, mensagens ao Congresso Nacional, artigos e discursos do presidente Lula. O material foi obtido por meio de artigos em jornais, livros e artigos.

O artigo possui três itens além desta introdução. No primeiro, apresenta-se breve análise sobre os conceitos que compõem um Projeto Nacional de Desenvolvimento e aborda-se o significado de desenvolvimentismo e seus subtipos. No segundo item, são pontuadas as medidas implementadas, assim como a existência de programas concatenados que caracterizariam um projeto. O terceiro item discute interpretações sobre se o governo Lula tinha ou não um projeto desenvolvimentista, argumentando a favor da resposta afirmativa. O artigo encerra com considerações finais que abordam as razões estruturais pelas quais o projeto desenvolvimentista foi derrotado.

## 2 OS CONCEITOS E SEUS ENTRELAÇAMENTOS

Nos campos conceitual e teórico, cabe definir conceitos para avaliar a existência de um Projeto Nacional de Desenvolvimento. Considera-se, aqui, o sentido mais amplo do termo *projeto*, ou seja, um conjunto de ideias conectadas postas em prática por meio de ações com finalidade definida. No caso de um governo, o plano deve articular objetivos e instrumentos. Planejamento é o ato ou efeito de planejar, criar um plano para possibilitar o alcance de determinado objetivo, um projeto de nação no caso de um plano de desenvolvimento, reunindo um conjunto de metas para as quais se pode estabelecer prazos, métodos de execução, supervisão, controle e avaliação, bem como orçamento e definição de fontes de recursos.

O segundo termo é *desenvolvimento*. Em geral, desenvolvimento é toda ação ou efeito relacionado com o processo de crescimento e evolução de algo, seja um objeto, seja

uma pessoa, seja alguma situação em determinada condição. O artigo usará o conceito de desenvolvimento socioeconômico, cuja parte social significa que há, por meio do desenvolvimento, uma ampliação das possibilidades de escolhas das pessoas para que obtenham capacidades e oportunidades de ser o que desejam. No aspecto econômico, envolve outras variáveis como o aumento da produtividade e da renda real *per capita* trazidas por transformação na estrutura econômica ou dela como um todo, isto é, sejam modificações parciais na estrutura ou no seu modo de funcionamento, sejam mudanças profundas dos ramos e empresas líderes da estrutura econômica (como a que ocorreu com a industrialização “pesada” do Brasil na década de 1950). O desenvolvimento socioeconômico é, portanto, definido não apenas por indicadores quantitativos da economia, tais como o PIB, mas principalmente pelo avanço de indicadores qualitativos a respeito da qualidade de vida das pessoas, como o IDH, associados às referidas transformação na/da estrutura econômica.

Já o caráter nacional do projeto está vinculado a Estado nacional que coordena ações e regula operações de capitais (nacionais e estrangeiros) e trabalhadores em vista das transformações planejadas na estrutura econômica. A literatura econômica mostra que a maioria das experiências retardatárias de desenvolvimento tiveram o Estado como ator estratégico nos processos nacionais de construção política, econômica e social (Chang, 2004). Por meio da abordagem de Wade (1999), pode-se apontar as funções desenvolvimentistas do Estado. Seis funções diretas seriam: 1) formulação e legitimação da estratégia de desenvolvimento produtivo e do projeto nacional; 2) promoção da acumulação de capital no território nacional, com seletividade setorial e tecnologias de ponta, buscando maior agregação de valor no país; 3) fomento à formação de empresas nacionais competitivas em nível internacional e, eventualmente, de conglomerados capitalistas nacionais (públicos ou privados); 4) promoção do progresso científico e tecnológico vinculado à produção nacional e sob controle nacional; 5) regulação do comércio exterior, do investimento externo e, em geral, das relações financeiras internacionais, e 6) promoção da estabilidade macroeconômica em sentido amplo (moeda e preços, juros, câmbio, contas públicas e contas externas).

Planejamento é o ato ou efeito de planejar, criar um plano para possibilitar o alcance de determinado objetivo, um projeto de nação no caso de um plano de desenvolvimento, reunindo um conjunto de metas para as quais se pode estabelecer prazos, métodos de execução, supervisão, controle e avaliação, bem como orçamento e definição de fontes de recursos

Há outra acepção mais restrita segundo a qual o desenvolvimento nacional exclui o capital estrangeiro e uniria burguesia nacional e trabalhadores contra o imperialismo (Bastos, 2021). Quanto à ocorrência histórica de um desenvolvimentismo nacionalista no caso brasileiro, não há consenso acadêmico. Por exemplo, Bastos (2006) rejeita que mesmo os governos de Getúlio Vargas possam ser entendidos como nacionalistas pelos meios (excluindo o capital estrangeiro), e não pelos fins, tendo em vista sucessivas tentativas e formas de atração do capital estrangeiro nos anos 1930, 1940 e 1950. Já Moreira (2017) entende os governos Vargas e Goulart nos marcos do nacional-desenvolvimentismo, contrapostos a governos mais próximos do modelo “dependente-associado” como, em parte, Juscelino Kubitschek e a maioria dos governos militares. Nas palavras de Fonseca,

[...] a palavra nacional auxilia em sua diferenciação de outro estilo de desenvolvimento, mais internacionalizante e menos disposto a políticas redistributivas, gestado no governo JK e que aparece de forma mais nítida após 1964. A partir daí, e até o final da década de 1970, continuam o desenvolvimentismo e o PSI (processo de Substituição de Importações), mas da forma “dependente-associada”, como prefere a tradição da Escola de Sociologia da USP (Florestan Fernandes, Fernando Henrique Cardoso, Octavio Ianni), ou que se poderia chamar de desenvolvimentismo internacionalista (Fonseca, 2010, p. 21).

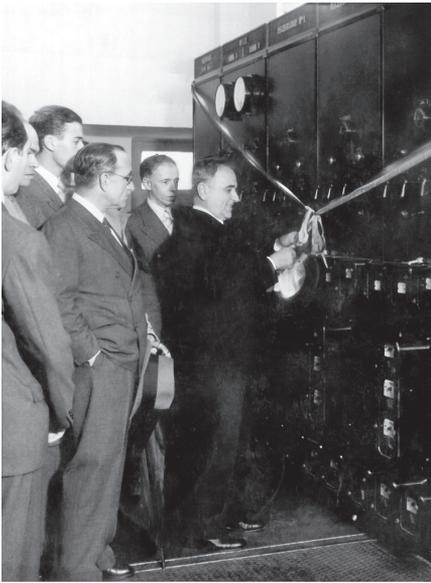
O termo “desenvolvimentismo” tem muitos significados. Fonseca (2015) faz uma retrospectiva histórica do conceito e extrai um núcleo duro. Esclarece que o termo remete à busca do desenvolvimento, visto que este surgiu muito antes com os fisiocratas. Se há desenvolvimento, também existe o não desenvolvimento. Este foi visto de início como um problema associado ao “atraso”; mais tarde, na década de 1950, no pensamento cepalino, como um fenômeno histórico e estrutural: o subdesenvolvimento, “ou seja, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham necessariamente passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento” (Furtado, 1961, p. 180). Dessa maneira, o desenvolvimentismo é uma resposta para superar o subdesenvolvimento ou, pelo menos, para enfrentar alguns de seus aspectos negativos. Aqui, cabe alertar a diferença entre crescimento e desenvolvimento: o primeiro, de caráter quantitativo, restringe-se ao crescimento da produção e da produtividade, enquanto o segundo, de característica qualitativa, incorporaria a melhoria dos indicadores sociais associados a transformações na/da estrutura econômico-social.

Milani e Sales (2018) lembram que, embora Celso Furtado e Raúl Prebisch sejam as principais referências do pensamento desenvolvimentista, eles praticamente nunca utilizaram o termo “desenvolvimentismo”, mas sim “desenvolvimento”, que Furtado (2003, p. 103) define como “[...] a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função de objetivos que propõe alcançar essa sociedade”.

Conforme Fonseca (2015), desenvolvimentismo aparece na literatura podendo se referir a um fenômeno da esfera do pensamento (ideologia ou teorias) ou como práticas históricas de política econômica do “Estado desenvolvimentista”. Nesse aspecto, utilizaremos o conceito desenvolvido por Fonseca, relacionado à ótica da política econômica, que define desenvolvimentismo como:

[...] a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar

Fotos: CPDOC/FGV



Getúlio Vargas inaugura o serviço de trens elétricos da Central do Brasil (esq.) em 1937 e visita um poço de petróleo em Mataripe (BA)

fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista (Fonseca, 2015, p. 40).

Para ele, três variáveis pertencem ao “núcleo comum principal” ou *core* do conceito:

1. Projeto nacional: A existência de um projeto deliberado ou estratégia tendo como objeto a nação e seu futuro. Esta pode ser associada, com certa licenciosidade, a projeto nacional, desde que não se entenda por isso repulsa ao capital estrangeiro nem rompimento com a ordem internacional, mas simplesmente a nação como epicentro e destinatária do projeto.
2. Intervenção estatal: A intervenção consciente e determinada do Estado com o propósito de viabilizar o projeto, o que supõe atores aptos e capazes para executá-lo no aparelho do Estado e com respaldo social e político de segmentos e classes no conjunto da sociedade.
3. Industrialização: A industrialização, como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para o setor primário (Fonseca, 2015, p. 20).

Embora adotemos o conceito, cabe ressaltar que ele foi desenvolvido para conceituar o desenvolvimentismo por meio da avaliação de governos entre 1930 e 1979. Ou seja, o termo é geralmente utilizado para designar um fenômeno relativamente delimitado no século XX, quando muitos países não tinham um parque industrial implementado ou desenvolvido, não havia limitações impostas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), a expansão da economia chinesa e nem a globalização. Ademais, a financeirização das economias diminuiu os graus de liberdade dos Estados nacionais diante da globalização e da expansão da ideologia neoliberal.

No Brasil, Fernando Collor fazia sua campanha eleitoral enquanto, no segundo semestre de 1989, realizou-se em Washington (DC) uma reunião formalmente convocada pelo

Instituto Internacional de Economia — então presidido por John Williamson —, mas na prática patrocinada pelo governo dos EUA, o Banco Mundial, o FMI, as transnacionais e os grandes bancos daquele país, com a participação de acadêmicos e executivos a eles vinculados. O objetivo explícito era analisar o panorama mundial e propor alternativas. Esse grupo produziu um documento conhecido como “Consenso de Washington”, constituído de dez pontos, mas que podem ser resumidos em apenas quatro, a saber: 1) a “abertura econômica”; 2) a “desestatização”; 3) a “desregulamentação”, e 4) a “flexibilização das relações de trabalho” (Souza, 2008). Em síntese, o Estado deveria limitar-se a promover os “mercados competitivos” e a garantir a “lei e a ordem” e os “contratos privados”. No plano ideológico, tal reunião foi um marco na crítica ao desenvolvimentismo e na exaltação do neoliberalismo, que, aliás, foi implementado pela primeira vez na ditadura chilena dos anos 1970, generalizando-se em reformas neoliberais nos países do Sul global na década de 1990. O prestígio do neoliberalismo não durou muito, contudo, em razão de uma sucessão de crises, culminando na grande crise financeira global de 2008 (Bastos, 2015).

Ao longo da década de 1990, à medida que as promessas neoliberais não se realizavam, não só no Brasil, mas em todo o continente latino-americano, e que, ao contrário do idealizado, o baixo crescimento econômico persistia e a questão social não era equacionada a contento, mas agravada, a hegemonia do ideário neoliberal foi, pelo menos no discurso, se deteriorando progressivamente. Isso contribuiu para que no Brasil, em 2002, ocorresse a eleição de um governo liderado por um partido político de matiz trabalhista e historicamente não alinhado ao neoliberalismo. Acrescenta Jorge Ferreira (2001) que “o trabalhismo ressurgiu em correntes diversas, exemplo do PDT e do próprio PT, com a retomada de um programa mais nacional-estatista”<sup>1</sup>. É nesse contexto que ressurgem estratégias nacionais de desenvolvimento em oposição ao neoliberalismo radical: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo (Bastos, 2012a; Oliveira; Mandarin, 2012).

Sinteticamente, como caracterizar as duas correntes? Bastos (2012a) argumentou que o novo-desenvolvimentismo é baseado em um desenvolvimentismo exportador do setor privado, e o social-desenvolvimentismo, em um desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado. Ambos resgatam o papel do Estado na orientação do modelo de desenvolvimento, mas com modos diferentes. O novo-desenvolvimentismo supõe que o desenvolvimento econômico é um processo de mudança estrutural associado a uma estratégia nacional voltada para o equilíbrio dos cinco preços macroeconômicos (as taxas de lucro, de juros, de câmbio, de salários e de inflação). Defende a responsabilidade fiscal, expressa no equilíbrio intertemporal das contas públicas, e a cambial, expressa em taxa de câmbio que tornaria competitivas as empresas competentes, levando a um crescimento puxado pelas exportações industriais (Bresser-Pereira; Oreiro; Marconi, 2016).

As propostas do social-desenvolvimentismo, tais como apresentadas por Bielschowsky (2012), Carneiro (2012), Costa (2012) e Bastos (2012a), frisam a importância de um desenvolvimentismo com redistribuição de renda. No social-desenvolvimentismo, para além do papel do investimento público, o aspecto social é o elemento novo. Esse elemento pode induzir o crescimento econômico por meio do processo de distribuição de renda, que pode dinamizar o mercado doméstico, estimular, em certas condições, a substituição de importações e, por meio do ganho de eficiência associado às economias de escala, ampliar a capacidade exportadora. Fonseca (2013) atribui ao social-desenvolvimentismo uma posi-

<sup>1</sup> Sobre trabalhismo no século XXI, ver Moreira (2020).

ção semelhante à última versão do nacional-desenvolvimentismo (antes de ser interrompido com o golpe contra o governo Goulart). Esse conceito recuperaria a tradição histórica estruturalista de desenvolvimento com redistribuição de renda. Mais concretamente, Bielschowsky (2012) considera que havia três frentes de expansão apoiadas pelo governo Lula, como que o aproximando do social-desenvolvimentismo: 1) consumo de massas (em que a distribuição de renda assume característica funcional para o crescimento econômico); 2) exploração dos recursos naturais, e 3) expansão da infraestrutura produtiva e social.

Nesse sentido, a corrente social-desenvolvimentista unifica-se na “ênfase no mercado interno e no papel do Estado para influenciar a distribuição de renda e a alocação de investimentos”. Entre seus expoentes no governo Lula, destacam-se Guido Mantega, Luciano Coutinho e Dilma Rousseff (Bastos, 2012a). Mantega, em entrevista de 2007, procurou conceituar o social-desenvolvimentismo:

O social-desenvolvimentismo é isso, é uma nova modalidade de crescimento econômico. É para distinguir do desenvolvimentismo, porque nós já tivemos no Brasil o desenvolvimentismo. O que era o desenvolvimentismo? Era um crescimento conduzido pelo Estado — que não é o caso agora —, um crescimento mais vigoroso da economia, mais rápido. Nós chegamos a crescer 10, 12, 14%, porém, sem a inclusão dos trabalhadores. Os salários diminuíram, o salário mínimo era menor. Você não tinha distribuição de renda naquela ocasião. E agora o que você tem é um crescimento mais harmônico, com inclusão social por causa dos programas sociais e do tipo de crescimento. Mas eu queria destacar uma outra diferença do crescimento do passado. No passado, quando a economia crescia, ela crescia criando desequilíbrios, criava mais inflação, na base do endividamento externo ou interno, com dívida pública, com déficit público. E agora a diferença é que nós estamos crescendo mais e com a inflação sob controle, com a dívida pública diminuindo, com o endividamento externo diminuindo, com a vulnerabilidade externa menor. Então, essa é a novidade no país. Nós nunca tivemos isso no Brasil antes. [Podem chamar de] social-democracia. Eu chamo de social-desenvolvimentismo porque o desenvolvimento é uma palavra forte (Mantega, 2007a).

No próximo item, avaliaremos empiricamente a existência de um Projeto Nacional de Desenvolvimento durante os dois mandatos do governo Lula (2003-2010) e sua aproximação com o social-desenvolvimentismo.

### 3 O GOVERNO LULA BUSCOU IMPLEMENTAR SEU PROGRAMA DE GOVERNO?

Quando o PT chegou ao poder em 2003 havia, conforme seu programa de governo, a intenção de articular o combate à fome, a geração de emprego e a distribuição de renda à transformação produtiva e à redução da vulnerabilidade externa<sup>2</sup>. As linhas do novo modelo estavam assim anunciadas:

[...] O motor básico do sistema é a ampliação do emprego e da renda *per capita* e, conseqüentemente, da massa salarial que formará o assim chamado mercado interno de massas. O crescimento sustentado a médio e longo prazo resultará na ampliação dos

<sup>2</sup> Este ponto foi enfatizado por Bastos (2012a), que caracterizou o projeto econômico do governo Lula como social-desenvolvimentista, como procuramos fundamentar empiricamente no presente artigo. Esforço semelhante foi feito por Costa (2022), cuja abordagem é prejudicada por não enfrentar a bibliografia que propõe diferenciar novo-desenvolvimentismo e social-desenvolvimentismo na análise do governo Lula.

investimentos na infraestrutura econômica e social e nos setores capazes de reduzir a vulnerabilidade externa, junto com políticas de distribuição de renda (Coligação Lula Presidente, 2002).

Esse documento estava dividido em três grandes áreas: 1) Crescimento, Emprego e Inclusão Social; 2) Desenvolvimento, Distribuição de Renda e Estabilidade; e 3) Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável (Coligação Lula Presidente, 2002). O Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007 detalhava melhor os pontos do programa de governo. Nas palavras de Ianoni:

Nas eleições de 2002, a candidatura da esquerda moderada, capitaneada por Lula, venceu o pleito e tomou posse em 2003. O Plano Plurianual 2004-2007, intitulado *Orientação estratégica de governo — Um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social*, ao abordar o projeto de desenvolvimento, além de explicitar que o Estado terá papel decisivo em sua condução, diz: “O PPA 2004-2007 terá como objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego. Crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade. E redução da vulnerabilidade externa através da expansão de atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado. As políticas e programas que darão substância a essa estratégia distribuem-se em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática”. O conteúdo desse documento explicita o propósito social-desenvolvimentista da política do Estado desde 2003 (Ianoni, 2014, p. 8).

Lopes (2012) afirma que, se em 2003 e 2004 era adequado afirmar que o governo Lula constituía a continuação da política macroeconômica de Fernando Henrique, com o aumento da intervenção estatal e de medidas anticíclicas consideráveis que foram postas em ação posteriormente, não seria mais possível igualar os dois governos. Um exemplo é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a partir da entrada de Dilma Rousseff na Casa Civil e de Guido Mantega no Ministério da Fazenda em 2006. Outro exemplo recorrente é a mudança de papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e sua função na crise de 2008. No campo do governo, Mercadante (2010) sustentou o argumento de que o governo Lula promovera ruptura com o programa neoliberal típico dos anos 1990, e houve o ressurgimento de temas como desenvolvimento nacional, expressos principalmente no neologismo “neodesenvolvimentismo”.

Empiricamente, muitas mudanças foram realizadas nas políticas públicas, com destaque para as políticas sociais e de desenvolvimento produtivo como anunciado no programa de governo e no PPA. Iniciando por um exercício puramente descritivo, cabe listar as principais: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I e II); Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP); Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE); Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI); Plano Brasil Maior (PBM); parcerias público-privadas (PPP); investimentos no polo naval; construção da Refinaria Abreu e Lima e de novas usinas hidrelétricas nos rios Teles Pires, Belo Monte, São Manoel, Santo Antônio, Jirau, São Luiz do Tapajós; descentralização regional com criação dos Polos de Desenvolvimento do Nordeste: Suape (PE), Pecém (CE) e Camaçari (BA) (os dois últimos com investimentos de cerca de R\$ 100 bilhões); Programa de Investimento em Logística e a

Foto: Ricardo Stuckert/Instituto Lula



Entre as políticas sociais e de desenvolvimento produtivo do primeiro mandato de Lula, destaca-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Na foto, Lula lança a primeira edição do PAC em 2007

Política de Concessões de Rodovias, Ferrovias, Portos e Aeroportos; cisternas no semiárido; transposição do rio São Francisco; reativação do transporte ferroviário; Ferrovia Norte-Sul; Ferrovia Transnordestina; Programa Luz para Todos; Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV); criação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica; Plano Nacional de Educação (PNE); ampliação do Financiamento Estudantil (FIES); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); Programa Universidade para Todos (ProUni); Ciência sem Fronteiras; Mais Médicos; Farmácia Popular; Bolsa Família; aumento real do salário mínimo; Água para Todos; Brasil Sorridente; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); ampliação do Fundo de Amparo ao Trabalhador; Programa Brasil Sem Miséria; Bolsa Atleta; Bolsa Estiagem; Bolsa Verde; Brasil Carinhoso; Pontos de Cultura; Vale-Cultura; Programa Cultura Viva; Programa Mais Cultura nas Escolas (orçamento da Cultura cresceu de R\$ 276,4 milhões em 2002 para R\$ 3,27 bilhões em 2014); Programa Biodiesel; Samu/Upas; Saúde da Família; FGEDUC (Seguro do FIES); Casa da Mulher Brasileira; Aprendiz na Micro e Pequena Empresa; MEI (Microempreendedores individuais); criação de uma estatal para gerir o Pré-Sal e criação do regime de partilha (com um fundo para Educação e para a Saúde); políticas ambientais (reduziram em 79% o desmatamento da Amazônia brasileira, gerando aumento em mais de 50% da extensão total de área florestal protegida); programa para a redução de emissão de gases de efeito estufa (GEE); investimentos para aumentar o parque eólico brasileiro; participação na criação do Brics e de um banco de desenvolvimento do bloco; aumento expressivo das reservas cambiais (para mais de US\$ 380 bilhões); Programa de Sustentação do Investimento (PSI); valorização e autonomia da Polícia Federal e do Política Nacional de Defesa (PND) (investimentos em Defesa passaram de R\$ 900 milhões em 2003 para R\$ 8,9 bilhões em 2013); 11 missões militares de paz da ONU; Projeto Submarino Nuclear; modernização da frota de aeronaves da FAB com transferência de tecnologia; Portal da Transparência (Costa, 2012).

## O governo Lula (2003-2010) buscou seguir diretrizes do programa de governo que apontavam para a combinação de políticas de estímulo ao mercado interno de massas — pela incorporação de contingentes populacionais excluídos e melhoria do nível de renda dos trabalhadores incluídos com baixa renda — com políticas de ampliação da capacidade de oferta

Foi com a saída do ministro da Fazenda, Antônio Palocci, em 2006, e sua substituição por Guido Mantega e a nomeação de Dilma Rousseff na Casa Civil, ambos do chamado grupo desenvolvimentista, que muitas das medidas foram implementadas. Antes disso, junto a políticas macroeconômicas conservadoras, várias iniciativas que favoreciam a demanda do mercado interno de massas foram realizadas, como a política de valorização do salário mínimo combinada com a formalização de contratos (estendendo a cobertura do mínimo salarial). A ampliação significativa do crédito foi importante, desde a bancarização da população — por meio, por exemplo, da introdução do Banco Popular — até políticas voltadas para microcrédito e incentivo às cooperativas de crédito e medidas destinadas à redução de risco. Destaca-se o crédito consignado em folha para aposentados, pensionistas e trabalhadores sindicalizados, que, em face da maior garantia de adimplência, cobram uma taxa de juros menor. Em meio à crise de 2008, o governo respondeu com uma política anticíclica por meio da redução de vários impostos, como IPI de automóveis, eletrodomésticos, materiais de construção. Em seguida, em 2009, ocorreu a expansão do crédito habitacional subsidiado por meio do programa Minha Casa, Minha Vida em 2009, que visava financiar a construção de milhões de moradias (pelo menos 1 milhão até 2010).

Essas medidas contribuíram muito para o aquecimento do mercado interno. Contudo, várias políticas listadas se preocupavam com o lado da oferta para atender ao crescimento da demanda agregada. A mais conhecida é o Programa de Aceleração do Crescimento, de 2007. O PAC foi um conjunto de ações e metas para investimentos em infraestrutura, tanto pelo setor público quanto pela atração do setor privado por intermédio das concessões ou dos contratos de PPPs. O programa previa em quatro anos um total de investimentos em infraestrutura de cerca de R\$ 500 bilhões. Os investimentos seriam originados, em parte, do orçamento do governo central, mas a maior parte seria proveniente das estatais federais (principalmente a Petrobras) e do setor privado, por meio das PPPs (Gremaud *et al.*, 2017). O conjunto de investimento estava organizado em três eixos de setores, da seguinte forma: 1) logística (construção de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); 2) energia (geração e transmissão de energia elétrica e eólica, produção, exploração e transporte de petróleo; gás natural e combustíveis renováveis), e 3) infraestrutura social e urbana (saneamento, habitação, transporte urbano, universalização do programa Luz para Todos e infraestrutura hídrica).

Quanto à política industrial, já em 2004, foi lançada a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Em seguida, a partir de 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e logo no início do governo Dilma, em 2011, o Plano Brasil Maior (PBM). A PITCE buscava enfrentar o problema da vulnerabilidade externa, por isso concebeu uma política ativa de agregação de valor para as exportações com base na inovação. Conforme Kupfer (2013), o foco da PITCE era direcionar para setores intensivos em tecnologia como bens de capital, semicondutores e *softwares* que poderiam transmitir ganhos de produtividade para o restante da indústria, além de abrir oportunidades para desenvolver o sistema nacional de inovação. Entretanto, a rápida e intensa melhora dos termos de troca do comércio exterior brasileiro fez com que os saldos comerciais fossem expressivos e proveinentes dos produtos básicos, e não dos produtos de maior conteúdo tecnológico projetados pela PITCE. Desse modo, houve uma mudança brusca do cenário econômico que havia fornecido o diagnóstico para o PITCE. Contudo, deixou um legado expressivo: contribuiu para o fortalecimento da base institucional da política industrial e tecnológica (criação do CNDI, da ABDI, da Lei do Bem, da Lei de Inovação etc.).

Para Kupfer (2013), o reconhecimento da transformação radical do cenário externo levou à formulação da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que passou a ter como mantra “inovar e investir para sustentar o crescimento”, construindo mapa de ações que abrangia setores e empresas candidatas a se consolidarem como líderes mundiais, a receberem programas de fortalecimento da competitividade ou a abrigarem ações de mobilização em áreas estratégicas. O governo também lançou a nova política industrial denominada Programa de Desenvolvimento Produtivo, cujas principais metas eram: 1) aumento da taxa de investimento/PIB; 2) ampliação do investimento privado em P&D/PIB; 3) expansão da participação nas exportações mundiais, e 4) dinamização das micro e pequenas empresas. Além dos macro-objetivos, o Programa de Desenvolvimento Produtivo previa vários projetos em termos setoriais, que foram divididos em projetos germinadores para áreas estratégicas; programas voltados para consolidar e expandir a liderança de empresas, e programas para o fortalecimento da competitividade. O principal instrumento para esses financiamentos seria, novamente, o BNDES. O governo promoveu, também, uma série de desonerações fiscais, principalmente da folha salarial e do custo da energia.

O PDP visava, primeiro, ampliar a capacidade de oferta para enfrentar uma demanda em expansão, evitando-se a formação de eventuais pressões inflacionárias ou de gargalos que possam limitar o crescimento; segundo, preservar a robustez do balanço de pagamentos pela via da expansão das exportações e substituição de importações; terceiro, elevar a capacidade de inovação das empresas; quarto, desenvolver sistemas empresariais de maior porte, que tivessem escala e governança compatíveis com as dimensões das grandes corporações internacionais (apelidada de “política dos campeões nacionais”), e, por fim, abrir espaço para novos atores, alargando as condições de acesso a mercados para micro e pequenas empresas. No final de 2010, elaborou-se o Plano Brasil Maior, centrado na criação de competências visando ao adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor.

O apoio ao desenvolvimento produtivo não se limitou à indústria de transformação, abrangendo o agronegócio. Uma boa parte dos incentivos a pesquisa, biossegurança, integração lavoura e pecuária, programas de seguro e crédito rural, política de energia renovável e reformas da Conab e da Embrapa ocorreu a partir de 2003. O Ministério da Agricultura criou uma secretaria especializada em assuntos internacionais e um programa de adidos



Em 1955, Juscelino Kubitschek apresentava o seu plano de desenvolvimento para o Brasil, o Plano de Metas – “50 anos em 5” – e criava o Conselho de Desenvolvimento, instituído pelo decreto 38.744/56

agrícolas para a atuação em defesa da agropecuária brasileira em países-chave na relação comercial, o que ajudou a abrir mercados para os produtos brasileiros. A Lei de Biossegurança foi criada em 2005 e garantiu normas e controle dos transgênicos. Naquele ano, o biodiesel foi incorporado à matriz energética, o que, além de gerar menos poluição, fez avançar a moagem interna da soja e o ganho no valor de produção.

Conforme reportagem da *Folha de S.Paulo*, a Embrapa chegou a aplicar, em valores corrigidos, acima de R\$ 1 bilhão por ano em custeio e pesquisa no governo de Lula. Ademais, foram feitas reformas no seguro rural e no crédito, com a criação de vários papéis negociáveis no mercado financeiro para dar maior liquidez ao sistema. A lei dos títulos do agronegócio de 2004 abriu caminho para o financiamento do setor, por meio da Letra de Crédito do Agronegócio (LCA), dos Certificados de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA) e dos Certificados de Recebíveis do Agronegócio (CRA). O governo também fez um programa de subsídio aos produtores de soja e criou o programa de integração lavoura e pecuária para melhor aproveitamento das áreas de terras desmatadas. Em 2010, foi estruturado o programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC) para mitigação da emissão de gases de efeito estufa. O Pronamp, por sua vez, apoiaria o médio produtor rural. Também foram criados ou expandidos os programas Inovagro, Moderagro, Moderfrota e para cooperativas, programas voltados para a garantia de maior produtividade (Zafalon, 2022).

Acreditamos que, em linhas gerais, o governo Lula (2003-2010) buscou seguir diretrizes do programa de governo que apontavam para a combinação de políticas de estímulo ao mercado interno de massas — pela incorporação de contingentes populacionais excluídos e melhoria do nível de renda dos trabalhadores incluídos com baixa renda — com políticas de ampliação da capacidade de oferta. É claro que muitas políticas foram vetadas, e outras criadas, em razão da evolução dos desafios da conjuntura econômica e da correlação de forças, pois nenhum governo realiza uma ideia como imaginado. É claro, também, que nem tudo o que foi implementado teve os resultados esperados — por exemplo, sobretudo a partir de 2008, aumentou-se o déficit em produtos intensivos em alta tecnologia originado em

meados da década de 1990 —, embora muitos resultados esperados tenham sido alcançados. Por exemplo, entre 2004 e 2008, a indústria de transformação gerou mais empregos que os demais ramos de atividade.<sup>3</sup> Se foi assim, por que alguns autores rejeitam que houve um projeto de desenvolvimento nacional no governo Lula?

#### 4 HOUVE UM PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO NO GOVERNO LULA?

Acreditamos que há dois motivos metodológicos equivocados para que alguns autores rejeitem que houve um projeto de desenvolvimento nacional no governo Lula. O primeiro envolve enfatizar apenas as políticas de apoio à demanda, particularmente dos trabalhadores pobres e excluídos, e desconsiderar as políticas de apoio à oferta. O segundo equívoco envolve avaliar a existência de um projeto a partir dos seus resultados parciais, e não de suas intenções materializadas em políticas mais ou menos exitosas.

No primeiro caso, se considera que o governo Lula baseou-se apenas em um modelo de consumo, uma espécie de nacional-consumismo. Alguns autores, como Mangabeira Unger (2015), atribuem ao governo Lula a implementação de um modelo de consumo de massas, defendendo que o governo Dilma seria uma mudança desse modelo. Afirmava ele que a estratégia do governo Lula se fundamentava na ampliação da renda popular, na massificação do consumo, na produção e exportação de *commodities* e produtos primários e, dado o esgotamento desse modelo, seria necessário seguir outro caminho:

Este caminho há de ser um produtivismo includente e capacitador. Uma democratização da economia do lado da oferta e da produção — e não mais apenas pelo lado da demanda e do consumo [...] Tivemos grandes avanços nos últimos anos em matéria de acesso ao ensino [...] o desafio agora, é substituir a “onda de acesso” por uma “onda de qualificação” (Unger, 2015).

Esse novo modelo deveria incentivar o empreendedorismo e a inovação e qualificar o modelo agropecuário. Para o ex-ministro, a legislação de controle e a “confusão ambiental” seriam entraves ao desenvolvimento e ameaçavam “virar uma camisa de força do gestor público”. Mangabeira também via a política regional como fundamental. Para ele, o novo projeto de desenvolvimento teria de ter uma base social concreta, por meio de pessoas empreendedoras, e criar uma sinergia de cooperação para abrir pequenos negócios. Essa nova estratégia nacional de desenvolvimento deveria adotar ações para reverter a precarização da economia formal e reformar o modelo regulatório de desenvolvimento por meio do incentivo ao empreendedorismo. Ademais, deveria usar políticas fiscais como recurso para baixar a taxa de juros. Para isso, ela não deveria ser o principal instrumento de combate à inflação; o instrumento deveria ser a expansão da oferta.

**3** “Nas atividades não agrícolas, as atividades produtivas destacam-se com a geração de 3.902 [mil] novos postos (32% do total), sendo que a indústria de transformação contribuiu com 2.218 mil (18,3%), a construção civil com 1.615 mil (13%) e as outras atividades industriais com apenas 69 mil (1%) [...] Já os serviços de suporte à atividade econômica geraram outros 2.014 mil novos postos (17%), sendo 132 mil no setor financeiro (1%), 848 mil em transporte, armazenagem e comunicação (7%) e 1.124 mil em atividades a empresas (9%). O comércio e reparação respondem por 1.822 mil novas oportunidades (15%). A área de educação, saúde e serviços sociais é responsável em seu conjunto por 1.302 mil (11%) e a administração pública por 508 mil (4%). Por fim, os serviços pessoais e recreativos respondem por 732 mil novos postos (6%); os outros serviços por 688 mil (6%); alojamento e alimentação por 666 mil (6%); e os serviços domésticos por 424 mil (4%).” (QUADROS, 2010, p. 30-31).

Por sua vez, Bresser-Pereira (2010) considerou que o governo Lula apenas estimulou o consumo de massas com aumentos salariais exagerados que acabavam por reforçar a perda de competitividade da indústria de transformação supostamente provocada apenas pela apreciação cambial. O crescimento verificado seria explicado, portanto, sem referência a políticas associadas a um projeto de desenvolvimento, mas pelo crescimento das exportações de *commodities* e por um excesso de consumo que reduzia a poupança existente e, como em um modelo neoclássico ISLM-BP, elevaria taxas de juros e reforçaria a apreciação cambial do real trazida pelas exportações de *commodities*.

O equívoco metodológico dos autores é, estranhamente, não discutirem as políticas voltadas à ampliação do investimento descritas anteriormente. Por acaso elas poderiam surgir espontaneamente, sem serem pensadas? O fato de que foram anunciadas no programa de governo não é indicativo de que, quando realizadas, resultaram da implementação de um projeto? Tampouco os autores se preocupam em avaliar empiricamente a evolução do investimento no período. Conforme Ellery, Nascimento Júnior e Sachsida (2018), a taxa de investimento no Brasil inicia uma trajetória de alta em 2005, ganha força em 2007 — ano de lançamento do PAC — e continua subindo até que ocorre uma queda brusca em 2009. Essa queda é usada como justificativa para o Programa de Sustentação do Investimento, e a rápida recuperação do investimento, já em 2010, foi vista como uma evidência para justificar sua continuidade no governo Rousseff. Concretamente, a taxa de investimento/PIB subiu de 16,6% em 2003 para 20,5% em 2010, a mesma média que seria verificada no primeiro governo Rousseff.

Na prática, o diagnóstico crítico de Mangabeira Unger parece plataforma ideológica para justificar o empreendedorismo de pequenos empresários, sendo duvidoso que isso pudesse superar os limites para os investimentos nos ramos de média e alta tecnologia mais responsáveis pelo déficit comercial da indústria brasileira, tendo em vista a acentuada concentração oligopolista nesse ramo por um pequeno número de conglomerados gigantesco (Nolan; Zhang, 2010). Discutiremos os limites da interpretação de Bresser-Pereira adiante.

Fonseca (2015) é um exemplo do segundo tipo de interpretação, que descarta a caracterização do projeto do governo Lula como desenvolvimentista em razão de seus resultados parciais, desconsiderando suas intenções materializadas em políticas que, em vista de obstáculos estruturais, foram umas mais e outras menos exitosas. Tomemos, contudo, as características elencadas por Fonseca para definir o núcleo duro do conceito de desenvolvimentismo: 1) projeto nacional; 2) intervenção estatal; 3) industrialização; 4) não ser socialismo; 5) capital estrangeiro não ser prioridade; 6) burocracia; 7) reforma agrária; 8) redistribuição de renda; 9) planejamento, e 10) importância do Banco de Desenvolvimento. Consideramos que apenas o terceiro item, a industrialização, não poderia fazer parte do governo Lula, quando não se tratava de criar uma economia capitalista industrializada como na época de Vargas, e sim reverter sua especialização regressiva iniciada na década de 1980. No entanto, tal reversão fazia parte do programa de governo, sendo reafirmada em mensagens presidenciais ao Congresso Nacional no início de cada ano parlamentar e nos planos plurianuais e materializada em políticas industriais que mobilizaram um grande volume de recursos do Tesouro e dos bancos públicos.

Para avaliarmos o governo Lula sem exigências exageradas, talvez seja preciso um pouco de perspectiva histórica, comparando-o, por exemplo, com os resultados do governo Vargas. A propósito, é inegável que a sociedade brasileira passou por transformações estruturais profundas entre 1930 e 1954 (Bastos; Fonseca, 2012). Não obstante, é digno de

Acreditamos que há dois motivos metodológicos equivocados para que alguns autores rejeitem que houve um projeto de desenvolvimento nacional no governo Lula. O primeiro envolve enfatizar apenas as políticas de apoio à demanda, particularmente dos trabalhadores pobres e excluídos, e desconsiderar as políticas de apoio à oferta. O segundo equívoco envolve avaliar a existência de um projeto a partir dos seus resultados parciais, e não de suas intenções materializadas em políticas mais ou menos exitosas

nota que, a rigor, a industrialização pesada não foi alcançada no segundo governo Vargas, a despeito das intenções manifestas em discursos e políticas. Esse governo experimentou uma grande crise de balanço de pagamentos a partir de 1952 cuja causa estrutural era o caráter restringido da industrialização — que se manifestava em grande demanda de importações essenciais e na dependência de exportações tradicionais (Bastos, 2012b; 2015). Tal insucesso não autoriza autores como Vianna (1987) a negarem o desenvolvimentismo de Vargas à custa de abstrair as políticas de desenvolvimento anunciadas, empreendidas e seus resultados parcialmente exitosos (Fonseca, 1987; Bastos, 2012b).

*Mutatis mutandis*, não alcançar os resultados esperados pelo governo Lula tampouco justifica não caracterizar seu projeto como desenvolvimentista. Aliás, Fonseca (2003) corretamente criticou Celso Furtado por desconsiderar políticas executadas pelo governo Vargas no início da década de 1930 com o objetivo de facilitar e regular o processo de industrialização determinado pela mudança de preços relativos e pela sustentação da demanda interna. Não obstante a existência precoce de um ideário industrializante, por menos elaborado que fosse de início, as políticas industrializantes de Vargas passaram por grandes alterações e adaptações ao longo dos quase 20 anos em que esteve na cúpula do Poder Executivo, precisamente em razão dos obstáculos encontrados à realização de seus projetos (Bastos, 2006). Se a existência de obstáculos que implicaram sucessos parciais e a frustração da industrialização pesada imaginada não nos levam a rejeitar o caráter desenvolvimentista do ideário econômico getulista, por que nos levariam a rejeitar o caráter desenvolvimentista do ideário econômico implícito nas políticas e na retórica dos governos Lula?

Uma coisa é a intenção, outra coisa é a ação, outra ainda é o resultado. O governo Lula imaginou e tentou transformar estruturalmente o capitalismo brasileiro em direção a um

## A mudança na estrutura da competição capitalista mundial limita fortemente o impacto de políticas cambiais nacionais para mudar fluxos de comércio e padrões de inserção nas cadeias globais de valor por meio de políticas macroeconômicas e mudanças de preços relativos

modelo social-desenvolvimentista no Brasil, mas no máximo executou o início de uma transição frustrada para ele, pois tal transição deveria tomar muito mais tempo — tempo negado pelas vicissitudes da política. Isso não justifica negar a existência de um projeto social-desenvolvimentista, ainda que tenha sido interrompido por meio de um golpe parlamentar em 2016, através do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Afinal, mesmo que a intenção leve a ações planejadas, isso não assegura o alcance dos resultados esperados na plenitude dos objetivos delineados. A ausência de completude nos resultados imaginados pela ação, contudo, não nos autoriza a classificar um projeto de governo pela limitação de seus resultados, desde que se possa explicar por que a ação foi incapaz de saltar obstáculos estruturais e políticos.

### 5 POR QUE OS OBJETIVOS NÃO FORAM PLENAMENTE ALCANÇADOS?

O artigo teve por objetivo estrito avaliar a existência ou não de um projeto de desenvolvimento nacional no governo Lula. Consideramos que há evidências suficientes para responder afirmativamente à indagação, e tais evidências foram apresentadas anteriormente. Foge ao escopo deste artigo levar a discussão para abordar o governo Dilma Rousseff, que alguns autores argumentaram ser uma continuidade e que teria procurado realizar objetivos semelhantes aos do governo Lula, embora com outra estratégia (Bastos, 2012a, 2015, 2017; Teixeira; Pinto, 2012; Singer, 2015, 2018; Carvalho, 2016).

Também extrapola os objetivos do artigo explicar os limites que determinaram os resultados parciais e a não obtenção dos efeitos desejados, em um espaço de tempo relativamente curto (oito anos), do projeto de desenvolvimento do governo Lula, dado o escasso espaço existente para uma análise profunda aqui. Uma breve nota é importante, todavia, para descartar uma linha de investigação e propor outra para novas pesquisas.

Como vimos, uma interpretação influente sobre a incapacidade do governo Lula em reverter a perda de mercados locais na indústria de ponta para importações, a despeito de suas intenções, foi proposta por Bresser-Pereira (2009; 2012). Para o autor, benefícios sociais e aumentos salariais exagerados não podiam induzir, pela via da demanda, o investimento industrial porque elevavam custos empresariais e pressionavam a escassa “poupança” existente, determinando elevações de juros reais e apreciação cambial, à medida que a poupança externa cobria o suposto hiato de poupança interna, à maneira de um modelo neoclássico

ISLM-BP. A entrada de poupança externa reforçaria o impacto das exportações de *commodities* sobre a apreciação cambial, o que, por sua vez, robustecia o problema de competitividade industrial determinado pelo custo salarial em dólares.

A solução proposta por Bresser-Pereira para reduzir o custo salarial em dólares seria promover forte ajuste fiscal para liberar “poupanças”. A menor pressão do Estado pela poupança reduziria a taxa de juros, que, por sua vez, estimularia o investimento privado sem necessidade de influxo de poupança externa, permitindo, então, a depreciação cambial. O impacto inflacionário da depreciação cambial diminuiria o salário real em benefício da competitividade industrial, de modo que o crescimento subsequente das exportações e da substituição de importações industriais mudaria o modelo de crescimento para um puxado não pelo mercado interno, mas pelas exportações. Assim, a redução salarial seria supostamente temporária, pois o novo modelo exportador industrial elevaria o emprego industrial e os salários na medida dos ganhos de produtividade futuros.

Bastos (2012a), por sua vez, considerava que havia, sim, um projeto denominado por Guido Mantega como “social-desenvolvimentista” em implementação no governo Lula. O autor rejeitava o ajuste fiscal proposto por Bresser-Pereira (considerando-o assentado em concepções pré-keynesianas a respeito da poupança e seu papel na determinação dos juros básicos pelo Banco Central), mas convergia quanto ao efeito prejudicial da apreciação cambial sobre o investimento na indústria de ponta. Não explicava a apreciação cambial por uma suposta carência de poupança à moda neoclássica, e sim por uma decisão política de preservar o tripé macroeconômico oriundo do governo Cardoso, combatendo a inflação por meio da apreciação cambial induzida pelo diferencial de juros, mesmo quando não houvesse pressão de demanda sobre a oferta agregada. De todo modo, a apreciação cambial determinaria vazamento de parte importante da demanda interna para importações.

Como Bresser-Pereira, Bastos (2012a) advogava depreciação cambial para pelo menos limitar a substituição de produção local por importações, embora duvidasse do “desenvolvimentismo exportador do setor privado” — o projeto do novo-desenvolvimentismo — como eixo de expansão dada a estrutura de propriedade da indústria de transformação no Brasil, uma característica que qualquer economista que reivindique o método histórico-estrutural deveria considerar na análise empírica e na preocupação teórica. Concretamente, Bastos (2012a) apoiou-se em vários estudos empíricos que demonstram que os ramos industriais líderes são liderados por filiais estrangeiras que estruturalmente priorizavam (e ainda priorizam) o mercado interno em relação às exportações, e pelo menos desde a década de 1990 preferiam também importações de bens de produção intensivos em tecnologia em relação a fornecedores locais. Inexistindo capacitação local para ramos de produção complexos que são monopolizados por um oligopólio global de fornecedores de alta tecnologia, a capacidade de produção substitutiva de importações não poderia se constituir a curto prazo com base na simples alteração de preços relativos determinada pela depreciação cambial, como suposto por Bresser-Pereira.

Embora com diagnóstico diferente a partir de bases teóricas diversas, tanto Bresser-Pereira quanto Bastos se mostraram errados quanto aos efeitos previstos da depreciação cambial. A questão é que o governo Rousseff promoveu a requerida depreciação sem os efeitos positivos esperados para a indústria de transformação. Bastos (2015) alegou que, a curto prazo, a depreciação cambial eleva custos de produção e de passivos externos, prejudicando o crescimento. Diegues e Rossi (2017) e Diegues (2021), por seu turno, reforçaram o ponto de que a questão é estrutural, tal como em Bastos (2012a), e que uma estrutura integrada glo-

balmente como importadora de bens de produção de média e alta tecnologia não é elástica à taxa de câmbio nem a médio prazo. De fato, passados mais de dez anos de tendência de depreciação cambial, os efeitos positivos previstos em expansão das exportações industriais e substituição de importações ainda não se verificaram. Quanto tempo precisaríamos esperar para refutar a hipótese de alta elasticidade-câmbio das exportações industriais?

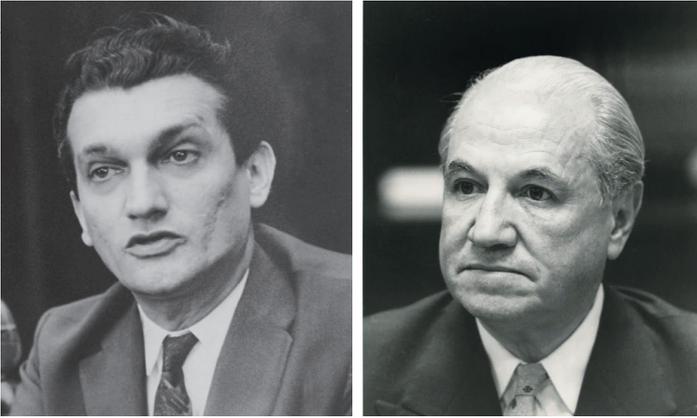
Bastos (2017) revisou e aprofundou sua própria interpretação, apontando que a divisão do trabalho no interior das corporações globais que dominam o comércio internacional com operações intrafirma e/ou entre a empresa agregadora de sistemas e seus fornecedores subordinados é a raiz do problema estrutural, determinando a inserção subordinada da indústria brasileira nas cadeias globais de valor. A crise de 2008 apenas agravou o problema ao gerar capacidade ociosa na indústria global e levar a um aguçamento da concorrência por mercados ainda dinâmicos, particularmente na América do Sul. A dependência das decisões de produção e investimento das filiais brasileiras em relação à estratégia geral do grupo multinacional é decisiva, como Celso Furtado (1967; 1969; 1973) apontava pelo menos desde a década de 1960, com grande atualidade, inclusive referindo-se ao modo como os preços de transferência entre subsidiárias de um mesmo grupo tornavam as taxas de câmbio muito menos importantes para determinar fluxos comerciais intrafirma<sup>4</sup>.

Partindo de um enfoque histórico-estrutural mais típico do desenvolvimentismo clássico — embora adaptado teórica e historicamente — do que do novo-desenvolvimentismo, Bastos e Belluzzo (2020, p. 66-68) resenharam vários trabalhos empíricos que, pelo menos desde Paul Krugman (1986), mostraram como o comércio internacional passou a ser crescentemente regulado por preços de transferência no interior de grupos multinacionais que se tornaram, portanto, ainda mais independentes das políticas cambiais dos países que sediam operações de suas filiais, aprofundando a dependência de economias periféricas. Em outras palavras, a mudança na estrutura da competição capitalista mundial limita fortemente o impacto de políticas cambiais nacionais para mudar fluxos de comércio e padrões de inserção nas cadeias globais de valor por meio de políticas macroeconômicas e mudanças de preços relativos.

Já Rossi, Mello e Bastos (2020) e Bastos e Hiratuka (2020) mostraram, respectivamente, como a dependência determinou os limites estruturais para o sucesso da política de desenvolvimento dos governos Lula e Rousseff e da política externa “ativa e alta” brasileira em ambos. Sinteticamente, em razão da nova conjuntura mundial gestada depois da crise financeira global de 2008, a partir de 2011, o crescimento da demanda industrial no Brasil, ao contrário do período entre 2003 e 2008, deixou de estimular a produção industrial interna, rompendo os vínculos entre demanda e oferta que explicam por que, como vimos, a indústria de transformação foi o ramo que mais gerou empregos no Brasil antes da crise financeira global (acima de 2 milhões de empregos). Independentemente das políticas macroeconômicas, a

---

<sup>4</sup> Nas palavras de Furtado (1982, p. 110-111): “A transnacionalização de importantes setores [...] (prenuncia) a emergência de um sistema mais abrangente, cujos contornos e outras características estruturais apenas se esboçam. É fora de dúvida que o sistema de preços que regeu as transações internacionais está sofrendo importantes modificações. Este sistema era a resultante de interações entre economias dotadas de autonomia monetária. As paridades cambiais definiam-se em função das posições de balanço de pagamentos [...] Na situação presente, grande parte do intercâmbio exterior tem lugar no âmbito das próprias empresas. Na medida em que os custos de produção se internacionalizam, reduz-se a significação para o intercâmbio externo de alterações nas taxas de câmbio [...] Os custos comparativos da teoria tradicional referiam-se a um intercâmbio entre sistemas econômicos, ao passo que o intercâmbio que tem lugar no âmbito de uma empresa transnacionalizada funda-se num cálculo concernente à organização da produção [...] Assim tende a emergir um sistema de preços próprio ao espaço transnacionalizado, independente das autoridades monetárias locais”.



Os economistas Celso Furtado (esq.) e Raúl Prebisch (dir.): referências do pensamento desenvolvimentista

limitação estrutural associada à propriedade dos ramos líderes da indústria de transformação e a inserção subordinada da indústria brasileira nas cadeias globais de valor inviabilizaram a continuidade do projeto social-desenvolvimentista, nos moldes como tinha sido pensado, na nova conjuntura mundial gestada depois de 2008. Desde então, a tendência de depreciação cambial não foi capaz de reverter os referidos limites estruturais.

A limitação estrutural associada à inserção internacional dependente se reflete parcialmente e é reforçada pela própria forma de Estado herdada pelo governo Lula em razão das reformas estruturais do governo Cardoso (Bastos, 2017). A forma de Estado neoliberal se caracteriza, por exemplo, pela institucionalização da abertura comercial e financeira (Teixeira; Pinto, 2012). Ela não foi revertida no governo Lula, antes pelo contrário, o que tornava a economia brasileira vulnerável às transformações da conjuntura da competição industrial e do ciclo financeiro global depois da crise de 2008 (Bastos, 2017; Carneiro, 2018). Porém, a forma de Estado neoliberal também abarca o tripé macroeconômico, cujo potencial de restrição de políticas de desenvolvimento ficou claro quando a desaceleração cíclica iniciada em 2011 reduziu a taxa de crescimento da arrecadação tributária e, dada a regra de ouro da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, forçou um ajuste pró-cíclico do gasto público em 2013, adiado até 2015.

Assim, o investimento público foi abalado, pelo menos momentaneamente, pela tentativa de ajuste fiscal realizada na gestão de Joaquim Levy no Ministério da Fazenda e, de modo ainda mais estrutural, pela operação Lava Jato e pela aprovação da Lei do Teto de Gastos em 2016, depois da derrota política do projeto social-desenvolvimentista. De todo modo, sem subestimar a importância da operação Lava Jato e do ajuste fiscal na retração do investimento público em 2015, as amarras estruturais contra seu crescimento em conjuntura de desaceleração ou queda da arrecadação tributária já limitavam o recurso ao investimento público como instrumento contracíclico e tanto mais como instrumento de indução de mudança estrutural. Esse limite, aliás, enfraqueceu politicamente o governo Dilma Rousseff em 2015 e, inclusive, foi usado como motivo jurídico formal para a acusação que embasaria o *impeachment*<sup>5</sup>.

De todo modo, o limite institucional já existente foi apenas acentuado desde 2016, seja com a Lei do Teto de Gastos, seja com a Lei do Banco Central Independente, tendo contribuído para a derrota do projeto social-desenvolvimentista e, depois, tornado sua retomada muito mais difícil.

<sup>5</sup> O motivo do *impeachment* não foi jurídico-formal, e sim político, mas a luta política recorreu a embasamento jurídico mais ou menos casuístico.

## 6 CONCLUSÃO

Sustentamos que o governo Lula (2003-2010) e sua continuidade que foi o governo Dilma (2011-2016) tiveram caráter desenvolvimentista. Havia uma estratégia de desenvolvimento com base no crescimento da renda e do emprego com política de inclusão social ativa, somada a uma política industrial concatenada por meio da chamada Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e à ampliação da infraestrutura com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esse período foi marcado por diversos tipos de medidas (tributária/fiscal, financiamento, política de compras governamentais, aprimoramento jurídico, regulação e apoio técnico). Tais políticas tinham como objetivo claro a sustentação de um longo ciclo de desenvolvimento produtivo, apoiado no investimento, na inovação, na competitividade das empresas e na ampliação das exportações (Cano; Da Silva, 2010).

A análise que propomos sobre os dois primeiros governos de Lula tem implicação política como, de resto, também tinham os diagnósticos de Mangabeira Unger e Bresser-Pereira, embora aqui tal implicação deva ser mantida deliberadamente em alto nível de generalidade. Se os resultados favoráveis alcançados pelo governo Lula ocorreram em momento de relaxamento excepcional da dependência estrutural até 2008 e por frágeis resistências políticas contra o aumento do investimento público, do gasto social e do salário mínimo, as condições externas e internas a partir de 2023 são muito diferentes, ou melhor, muito menos favoráveis.

Ademais, se muitas das estruturas do Estado brasileiro que foram operadas por um governo desenvolvimentista como o de Lula já eram neoliberais, filtrando políticas de acordo com o poder estrutural do capital financeiro enraizado nas regras e instituições da política macroeconômica, comercial e financeira herdadas do governo Cardoso (Bastos, 2017), a restrição estrutural à execução de políticas de desenvolvimento parece ter piorado desde então. Para nos limitarmos a alguns exemplos, a Eletrobras não é mais uma empresa de controle estatal; a Petrobras perdeu muito de seu caráter de empresa verticalizada e, portanto, do seu potencial de indução de investimentos privados; o BNDES perdeu fontes de recursos e se encontra sujeito a novas restrições regulatórias.

Muitas dessas restrições foram reiteradas e estendidas com a aprovação do Novo Regime Fiscal Sustentável (RFS) em 2023. Ele substituiu um regime fiscal insustentável como o teto de gastos, permitindo o crescimento real da despesa pública em até 70% da variação das receitas, limitadas à variação de 2,5% ao ano. Acontece que, se for mantido por um longo período, o RFS inegavelmente diminuirá o tamanho do Estado no PIB. Mantida a carga tributária, supondo um crescimento do PIB e da arrecadação tributária oscilando entre 0,86% e 3,57%, a despesa pública no máximo autorizado, e o alcance do centro da meta de resultado primário, a participação do Estado no PIB passaria de 33% em 2023 para até 30% em 2030, chegando até 25% em 2050, com crescimento correspondente do setor privado até alcançar até 75% do PIB (Bastos, 2023a).

Essa redução do Estado no PIB vai em direção contrária ao que acontece em uma economia moderna, em que o normal é o crescimento da participação do gasto público no PIB, em razão da concentração do Estado moderno nas atividades mais intensivas em serviços pessoais não substituídos por máquinas e em gastos sociais (Lindert, 2004). A curto prazo, o RFS também impõe uma restrição à retomada do papel do Estado como executor e planejador de programa de desenvolvimento nacional, cuja intenção é evidente no anúncio do Novo Programa de Aceleração do Crescimento em agosto de 2023. O Novo PAC com-

bina novos temas aos investimentos tradicionais em infraestrutura e insumos básicos, em particular a transição energética e a adaptação das cidades à emergência climática (Buratini, 2023). O valor previsto para o programa é de R\$ 1,7 trilhão, dos quais R\$ 371 bilhões vêm do orçamento público federal.

O problema é que o RFS pode limitar severamente a execução do Novo PAC de três maneiras: primeiro, com a Lei do Teto de Gastos não se incluíam aportes de recursos fiscais para capitalização de empresas estatais nas metas de superávit primário, mas agora serão incluídas nos limites de gasto primário definidos pelo RFS (Bastos, 2023b). Dados os limites rígidos para a expansão do gasto, o RFS provavelmente inviabiliza a capitalização federal das empresas estatais e dos bancos públicos.

Segundo, o valor do investimento público (governo geral e estatais) é relativamente baixo em relação ao último PAC, uma vez que precisa respeitar de partida o novo teto de gasto definido pelo RFS. O auge do investimento público nos governos liderados pelo PT foi alcançado em 2013 (cerca de R\$ 460 bilhões em valores de 2022). O previsto para 2023 é R\$ 260 bilhões, podendo chegar, na melhor das hipóteses, a R\$ 300 bilhões em 2026, ou seja, cerca de 35% menos do que o auge durante o PAC 2 (Margato *et al.*, 2023).

Terceiro, esse valor pode ser ainda menor, pois o investimento público deve ser variável de ajuste para alcance das metas fiscais rigorosas definidas pelo RFS. O governo prevê a necessidade de R\$ 168 bilhões de receitas extras para alcançar a meta de superávit primário zero em 2024. Mesmo que essa meta de arrecadação seja alcançada no final de 2024, ao longo do ano pode ser necessário contingenciar bimestralmente a execução orçamentária a depender da evolução da arrecadação, o que tende a prejudicar sobretudo o investimento público. Como o Novo PAC representa mais de 90% do orçamento de investimento do governo federal em 2024, ele não sairia ileso. Ademais, caso a banda inferior da meta de resultado primário não seja cumprida em 2024 (déficit de 0,25% do PIB), os cortes de gasto que o RFS determinaria para 2025, como punição (gasto crescendo a 50% do aumento da receita), provavelmente inviabilizariam a execução do Novo PAC.

É claro que essas contradições podem ser resolvidas de modo a alterar o RFS e preservar o Novo PAC, assim como a nova regra do salário mínimo e os tetos constitucionais de saúde e educação. Contudo, para que as contradições possam ser resolvidas, elas devem ser apontadas e entendidas. O terceiro governo Lula vem buscando recriar a conciliação entre acumulação capitalista e desenvolvimento social — típica de um modelo social-desenvolvimentista — implementada em seus governos anteriores. Em vista de tal finalidade, uma tarefa inescapável será, em algum momento, desamararrar a disciplina fiscal imposta como preço caro para acabar com o teto de gastos, ou seja, garantir que os meios se subordinem aos fins.

\* Professor do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS), pós-doutor em História pela UFF, doutor em Economia do Desenvolvimento pela UFRGS. Site: [www.cassimoreira.com.br](http://www.cassimoreira.com.br).

\*\* Professor associado no IE-Unicamp, onde é coordenador do Centro de Conjuntura e Política Econômica (Cecon).

► Texto recebido em 22 de setembro de 2023; aprovado em 09 de outubro de 2023.

BASTOS, P.; BELLUZZO, L. Capitalismo, neoliberalismo e democracia: propostas para uma agenda de pesquisa. In: ALMADA, J.; PAULA, L. F.; JABBOUR, E. (orgs.). **Repensar o Brasil**. Rio de Janeiro: AFMG, 2020.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, v. 21, p. 779-810, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400004>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas. In: BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. (orgs.). **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: UNESP, 2012.

BASTOS, P. P. Z. A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base. **Economia (ANPEC)**, Rio de Janeiro, v. 7, p. 239-275, 2006.

BASTOS, P. P. Z. Austeridade permanente? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. In: BELLUZZO, L. G.; BASTOS, P. P. Z. (orgs.). **Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff**. São Paulo: Carta Maior; Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

BASTOS, P. P. Z. Desenvolvimentismo, restrição externa e política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954). **História Econômica & História de Empresas**, v. 18(2), p. 355-387. Disponível em: <https://doi.org/10.29182/hehe.v18i2.336>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, Número Especial, p. 1-63, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198055272129>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BASTOS, P. P. Z. Tardio, desigual e combinado: a origem do projeto intelectual da Escola de Campinas e a contribuição de Maria da Conceição Tavares. In: FUCIDJI, J. R. (org.). **As narrativas de Clio: ensaios de interpretação histórica e metodológica**. Curitiba: CRV, 2021.

BASTOS, P. P. Z. Quatro tetos e um funeral: o novo arcabouço/regra fiscal e o projeto social-liberal do ministro Haddad. **Nota do CECON 21** (13 abr. 2023) — Instituto de Economia da UNICAMP, 2023.

BASTOS, P. P. Z. Não existe alternativa? Considerações sobre o impacto econômico e a economia política do novo arcabouço fiscal (“Regime Fiscal Sustentável”). **Revista NECAT — Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, Santa Catarina, v. 12(23), p. 26-46, 2023.

BASTOS, P. P. Z.; HIRATUKA, C. The Foreign Economic Policy of Dilma Rousseff's Government and the Limits of Dependency. **Latin American Perspectives**, v. 231(47, n. 2), p. 25-46, mar. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0094582X19894590>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, v. 21, p. 729-747, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400002>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A tendência à sobreapreciação da taxa de câmbio. **Econômica**, v. 11, n. 1, p. 7-30, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/economica.11i1.p93>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Taxa de câmbio, doença holandesa, e industrialização. **Cadernos FGV Projetos**, São Paulo, v. 5, p. 68-73, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**, 2012. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/12.Do\\_antigo\\_ao\\_novo\\_desenvolvimentismo.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/12.Do_antigo_ao_novo_desenvolvimentismo.pdf). Acesso em: 28 out. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; OREIRO, J. L.; MARCONI, N. **Macroeconomia desenvolvimentista: teoria e política econômica do Novo-Desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

BURATINI, R. O Novo PAC e a transição energética justa e inclusiva. **Carta Capital**, 13 set. 2023. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/observatorio-da-economia-contemporanea/o-novo-pac-e-a-transicao-energetica-justa-e-inclusiva/>. Acesso em: 25 nov. 2023.

CANO, W.; DA SILVA, A. L. G. **Política industrial do governo Lula**. Campinas, IE/UNICAMP, jul. 2010. (Texto para discussão, n. 181).

CARNEIRO, R. Navegando a contravento. Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff. In: CARNEIRO, R.; SARTI, F.; BALTAR, P. (orgs.). **Para além da política econômica**. São Paulo: UNESP, 2018.

CARNEIRO, R. Desenvolvimentismos. **Valor Econômico**, São Paulo, 4 abr. 2012.

- CARVALHO, L. **Valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.
- CHANG, H.-J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.
- COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Programa de Governo (2003-2006)**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo — Fundação Perseu Abramo. Partido dos Trabalhadores, 2002.
- COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Programa de Governo (2007-2010)**. Lula de novo com a força do povo: 2007-2010. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo — Partido dos Trabalhadores, 2006.
- COSTA, F. N. **Desenvolvimento do desenvolvimentismo**: do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo. Campinas, IE/UNICAMP, maio 2012. (Texto para discussão, n. 255).
- COSTA, L. M. B. **Governo Lula**: um projeto de Brasil. São Paulo: Dialética, 2022.
- DIEGUES, A. C. Os limites da contribuição da indústria ao desenvolvimento nos períodos Lula e Dilma: uma nova versão do industrialismo periférico? **Economia e Sociedade**, n. 30, p. 681-711, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2021v30nespart05>. Acesso em: 25 nov. 2023.
- DIEGUES, A. C.; ROSSI, C. G., 2017. Além da desindustrialização: transformações no padrão de organização e acumulação da indústria em um cenário de 'Doença Brasileira'. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 1, jan./abr. 2020.
- ELLERY, R.; NASCIMENTO, A.; SACHSIDA, A. **Avaliando o impacto do Programa de Sustentação do Investimento da economia brasileira**. Brasília: IPEA, 2018. (Texto para discussão, n. 2421, p. 7-31).
- FERREIRA, Jorge. **O populismo e sua história**: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, R. (org.). **Desenvolvimentismo**: o conceito, as bases teóricas, as políticas. Porto Alegre: UFRGS, 2015.
- FONSECA, P. C. D. Nem ortodoxia nem populismo: o Segundo Governo Vargas e a economia brasileira. **Revista do Departamento de História da UFF**, v. 14, p. 19-58, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-77042010000100002>. Acesso em: 25 nov. 2023.
- FONSECA, P. C. D. O Projeto Desenvolvimentista no Brasil: Histórico e Atualidade. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 11, p. 117-130, 2016.
- FONSECA, P.C.D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova Economia (UFMG)**, v. 23, p. 403-428, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-63512013000200006>. Acesso em: 25 nov. 2023.
- FURTADO, C. Os desafios da nova geração. In: III Conferência Internacional Red Celso Furtado, 2004. **Anais [...]**, Rio de Janeiro, 2004.
- FURTADO, C. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 15. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.
- FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, C. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- GONÇALVES, R. Governo Lula e o Nacional-Desenvolvimentismo às Avestas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 31, fev. 2022.
- GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JR., R. **Economia brasileira contemporânea**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- HERRLEIN JR., R. **Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo**: um ensaio de economia política. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2011. (Texto para discussão, n. 1).
- IANONI, M. Estado e coalizão social-desenvolvimentista no Brasil atual. In: **II Congresso Internacional do Centro Celso Furtado**, 2014.

IANONI, M. **Qual desenvolvimentismo**, 2014. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5153082/mod\\_folder/content/0/IANONI%2C%20Marcus.%20Qual%20desenvolvimentismo.pdf?forcedownload=1](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5153082/mod_folder/content/0/IANONI%2C%20Marcus.%20Qual%20desenvolvimentismo.pdf?forcedownload=1). Acesso em: 25 nov. 2023.

IPEA. **Brasil em desenvolvimento**: estado, planejamento e políticas públicas (volumes 1, 2 e 3). Brasília, DF: IPEA, 2009.

KUPFER, D. Dez anos de política industrial. **Valor Econômico**, São Paulo, 8 jul. 2013. Disponível em: <https://valor.globo.com/opinia0/coluna/dez-anos-de-politica-industrial.ghtml>. Acesso em: 20 nov. 2022.

KRUGMAN, P. R. Pricing to market when the exchange rate changes. **NBER Working Paper Series**, n. 2481, 1986.

LIMA JUNIOR, H. M. A resignificação da dependência no novo-desenvolvimentismo. **Ponto de Vista**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 1-39, 2013.

LIMA, L. G.; FONSECA, P. C. D. As interpretações da política econômica nos governos Lula e Rousseff. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 39, p. 91-102, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2176-5456.99004>. Acesso em: 25 nov. 2023.

LINDERT, P. H. **Growing Public**: The Story: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century. New York: Cambridge University Press, 2004.

LOPES, T. C. O. Estado desenvolvimentista brasileiro ontem e hoje: uma análise econômica e política. **Perspectiva Econômica**, v. 8(1), p. 43-55, jan./jun., 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/pe.2012.81.04>. Acesso em: 25 nov. 2023.

MACEDO, G. A. T. C. **Programa de Aceleração do Crescimento**: natureza, impactos e dinâmica regional. 115 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) — Universidade Federal de Uberlândia, 2011.

MACIEL, S. N. P. Olhares para a memória e para o tempo presente: o programa de governo de 2006 apresentado pelo Partido dos Trabalhadores e o Programa Nacional de Direitos Humanos 3. **Em Tempo de Histórias**, Brasília, v. 20, p. 75-99, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.26512/emtempo.v0i20.19858>. Acesso em: 25 nov. 2023.

MANGABEIRA UNGER, J. Brasil caminha para novo modelo de desenvolvimento. **PT**, São Paulo, 3 ago. 2015. Disponível em: <https://pt.org.br/brasil-caminha-para-novo-modelo-de-desenvolvimento-afirma-mangabeira-unger>. Acesso em: 23 nov. 2022.

MANTEGA, G. **Entrevista a Radiobras**, 6 set. 2007a. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2007/09/06/ult1913u75518.jhtm>. Acesso em: 25 nov. 2023.

MANTEGA, G. **Entrevista Roda Viva**, 3 dez. 2007b. Disponível em: [http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/451/entrevistados/guido\\_mantega\\_2007.htm](http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/451/entrevistados/guido_mantega_2007.htm). Acesso em: 25 nov. 2023.

MARGATO, R.; SBARDELOTTO, T.; PINEZE, L. Novo PAC não altera nosso cenário fiscal e de atividade econômica. **Relatório XP**, 18 ago. 2023. Disponível em: [Novo PAC não altera nosso cenário fiscal e de atividade econômica \(xpi.com.br\)](http://www.xpi.com.br). Acesso em: 25 nov. 2023.

MENDONÇA, S. R. As bases do desenvolvimento capitalista dependente: da industrialização restringida à internacionalização. In: LINHARES, M. Y. (org.). **História Geral do Brasil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

MERCADANTE, A. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) — UNICAMP, 2010.

MILANI, A. M. R.; SALLES, R. Do “desenvolvimentismo” ao “novo desenvolvimentismo” no Brasil: a evolução do conceito. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 51, p. 48-67, 2018. Disponível em: <https://bitly.com/uqGGB>. Acesso em: 13 out. 2022.

MOLLO, M. L.; FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, v. 33, p. 222-239, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572013000200002>. Acesso em: 25 nov. 2023.

MORAIS, L. e SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o Governo Lula. **Revista de Economia Política**, v.31, n.4(124), out/dez. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572011000400001>. Acesso em: 25 nov. 2023.

MOREIRA, C. S. A ideologia do trabalhismo no Brasil no século XXI. **Revista de Economia Política e História Econômica**, v. 44, p. 53-79, 2020.

MOREIRA, C. S. O II PND do governo Geisel e a retomada do nacional-desenvolvimentismo. In: **Prêmio ABDE-BID**. Rio de Janeiro: ABDE, 2017.

MOREIRA, C. S. Do nacional-desenvolvimentismo ao social-desenvolvimentismo: a retomada do projeto trabalhista. **Revista de Economia Política e História Econômica**, ano 10, n. 35, 2016.

NOLAN, P.; ZHANG, J. Global Competition After the Financial Crisis. **New Left Review**, n. 64, July-August, 2010.

OLIVEIRA, T. MANDARINO, T. Estratégias de desenvolvimento capitalista no Brasil no limiar do século XXI: O novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo. In: 36º Encontro Anual da ANPOCS. **Anais do 36º Encontro Anual da ANPOCS**, 2012.

QUADROS, W. Melhorias sociais no período 2004 a 2008. (**Texto para discussão**, n. 186, p. 1-32, 2010).

ROSSI, P.; MELLO, G.; BASTOS, P. P. The Growth Model of the PT Governments: A Furtadian View of the Limits of Recent Brazilian Development. **Latin American Perspectives**, v. 231 (47, n. 1), jan. 2020, p. 100-114. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0094582X19891700>. Acesso em: 25 nov. 2023.

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

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos CEBRAP**, v. 102, Jul. 2015

SINGER, A. **O lulismo em crise**: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOUZA, N. A. **Economia brasileira contemporânea**: de Getúlio a Lula. São Paulo: Atlas, 2008.

TEIXEIRA, R.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia & Sociedade**, n. esp., dez. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182012000400009>. Acesso em: 25 nov. 2023.

VIANNA, S. B. **A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)**. Rio de Janeiro: BNDES, 1997.

WADE, R. **El mercado dirigido**: la teoría económica e la función del gobierno en la industrialización del Este de Asia. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

ZAFALON, M. PT deu início a boom no agronegócio, mas ainda assusta setor com MST. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 17 out. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/vaivem/2022/10/pt-deu-inicio-a-boom-no-agronegocio-mas-ainda-assusta-setor-com-mst.shtml>. Acesso em: 3 nov. 2022.