



# Desafios ao desenvolvimento brasileiro: uma abordagem social-desenvolvimentista







**cgée** |

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos  
*Ciência, Tecnologia e Inovação*



# **Desafios ao desenvolvimento brasileiro: uma abordagem social-desenvolvimentista**



## © Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)

O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) é uma associação civil sem fins lucrativos e de interesse público, qualificada como Organização Social pelo executivo brasileiro, sob a supervisão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Constitui-se em instituição de referência para o suporte contínuo de processos de tomada de decisão sobre políticas e programas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I). A atuação do Centro está concentrada nas áreas de prospecção, avaliação estratégica, informação e difusão do conhecimento.

### PRESIDENTE

*Mariano Francisco Laplane*

### DIRETOR EXECUTIVO

*Marcio de Miranda Santos*

### DIRETORES

*Antonio Carlos Filgueira Galvão*

*Fernando Cosme Rizzo Assunção*

*Gerson Gomes*

EDIÇÃO | *Maisa Cardoso*

REVISÃO | *Anna Cristina Araújo Rodrigues*

DESIGN GRÁFICO | *Núcleo de design gráfico CGEE*

DIAGRAMAÇÃO | *Eduardo Oliveira*

APOIO TÉCNICO AO PROJETO | *Marina Brasil, Patrícia Olivera, Regina Fernandes de Sousa e Luciana Cardoso*

Catálogo na Fonte

C389d

Desafios ao desenvolvimento brasileiro: uma abordagem social-desenvolvimentista. – Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013.

136 p. ; il.; 24 cm

ISBN – 978-85-60755-61-5

1. Política Econômica - Brasil. 2. Política Social - Brasil. I. Título.  
II. CGEE.

CDU 323 (81)

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos  
SCN Qd 2, Bl. A, Ed. Corporate Financial Center sala 1102  
70712-900, Brasília, DF  
Telefone: (61) 3424.9600  
<http://www.cgee.org.br>

Esta publicação é parte integrante das atividades desenvolvidas no âmbito do 2º Contrato de Gestão CGEE – 5º Termo Aditivo/Ação: Foros de discussão em CT&I /Subação: Estruturação de Foro de Discussão de Temas para o Desenvolvimento Brasileiro - Aspectos Econômicos e Sociais - 53.5.8 /MCTI/2012.

Todos os direitos reservados pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Os textos contidos nesta publicação poderão ser reproduzidos, armazenados ou transmitidos, desde que citada a fonte.

Sugestão de citação: CGEE, título, autoria, ano de publicação, CGEE: Brasília.  
*Tragem impressa: 600 unidades. Impresso em 2013. Gráfica e Editora Qualitytá*



# Desafios ao desenvolvimento brasileiro: uma abordagem social-desenvolvimentista

## SUPERVISÃO

Gerson Gomes

## CONSULTORES

André Biancarelli

Eduardo Fagnani

## EQUIPE TÉCNICA CGEE

Ceres Cavalcanti (coordenadora)

Antonio Oliveira

Carlos Antônio Silva Cruz

Marcus de Freitas Simões



Centro de Gestão e Estudos Estratégicos  
*Ciência, Tecnologia e Inovação*

Onde o futuro está presente



## COLABORADORES NA CONSOLIDAÇÃO (PARTICIPANTES DA OFICINA DE CONSOLIDAÇÃO)

---

Ana Luiza Viana (USP)	Lucas Salvador Andrietta (Unicamp)
Ari Antônio dos Reis (CNBB)	Marcelo Arend (UFSC)
Ana Paula Pegoraro (Unicamp)	Marcelo Miterhof (BNDES)
Bruno Conti (Unicamp)	Maria de Fátima Lage Guerra (Dieese)
Esther Dweck (MPOG)	Nelson Karam (Dieese)
Denise Lobate Gentil (UFRJ)	Nelson Rodrigues dos Santos (Idisa/Unicamp)
Fernando Nogueira da Costa (Unicamp)	Pedro Linhares Rossi (Unicamp)
Fernando Sarti (IE/Unicamp)	Plínio Pavão (CUT)
Jorge Eduardo Levi Mattoso (Unicamp)	Rafael Silva (Unicamp)
José Viegas Filho (Cicef)	Ricardo Bielschowsky (UFRJ)

## COLABORADORES

---

Ailton Brasiliense Pires (ANTP)	José Carvalho de Noronha (Fiocruz)
Aldaíza Sposati (NEPSAS/PUOSP)	José Celso Cardoso Jr. (Ipea/MPOG)
Alexandre Barbosa (USP)	José Dari Krein (Cesit/IE-Unicamp)
Amélia Cohn (Cedec e Unisantos)	José Gilberto Scandiucci Filho (Ministério da Fazenda)
Ana Fonseca (Unicamp)	Júlio Sérgio Gomes de Almeida (Unicamp)
Ana Rosa Ribeiro de Mendonça Sarti (Unicamp)	Laura Barbosa de Carvalho (FGV-SP)
André Bojikian Calixtre (Ipea)	Lena Lavinias (PLAS/Princeton e UFRJ)
Andre Vitor Singer (USP)	Léo Heller (UFMG)
Anselmo Luis dos Santos (Unicamp)	Ligia Bahia (UFRJ/Abrasco)
Artur Henrique da Silva Santos (CUT)	Luciana de Barros Jaccoud (MDS)
Brancolina Ferreira (Ipea)	Luiz Carlos Bresser-Pereira (FGV-SP)
Carlos Eduardo Gabas (MPS)	Luís Eugênio Portela F. de Souza (UFRJ/Abrasco)
Carlos Mussi Henrique Fialho (Cepal)	Luis Nassif (Agências Dinheiro Vivo/ Brasileiras)
Carmem Feijó (UFF)	Luiz Antonio de Almeida Cintra (Carta Capital)
Celia Lessa Kerstenetzky (Cede/UFF)	Márcio Pochmann (Unicamp)
Célio Hiratuka (Unicamp)	Marcos Costa Lima (UFPE)
Clemente Ganz Lúcio (Dieese)	Maryse Farhi (Unicamp)
Dawid Danilo Bartelt (Fundação Heinrich Boll)	Matias Vernego (Universidade Utah)
Daniela Magalhães Prates (Unicamp)	Miguel Arroyo (UFMG)
Denise Ratmann Arruda Colin (MDS)	Nelson Pretto (UFBA)
Eleonora de Lucena (Folha de S. Paulo)	Paulo Eduardo de Andrade Baltar (Unicamp)
Erminia Maricato (FAU/USP)	Pedro Cezar Dutra Fonseca (UFRGS)
Ernani Teixeira Torres Filho (UFRJ)	Pedro Paulo ZahluthBastos (Unicamp)
Evilásio Salvador (UnB)	Robert Boyer (Institut Des Ameriques/France)
Fabício Augusto de Oliveira (Escola do Legislativo MG)	Romualdo Portela (USP)
Fernanda de Negri (Ipea)	Sérgio Haddad (Ação Educativa)
Flávio Tonelli Vaz (Câmara dos Deputados)	Sergio Leo (Valor Econômico)
Francisco Luiz Cazeiro Lopreato (IE-Unicamp)	Silvio Caccia Bava (Le Monde Diplomatique Brasil)
Gastão Wagner de Souza Campos (Unicamp)	Sonia Fleury (Ebape/FGV)
Giorgio Romano Schutte (UFABC)	Sônia Miriam Draibe (Unicamp)
Guilherme Costa Delgado (UFUB)	Sulamis Dain (UERJ)
Humberto Miranda do Nascimento (Cede/IE-Unicamp)	Vanderley José Maçaneiro (Anfip)
Jorge Abrahão de Castro (MPOG)	Vanessa Petrelli Corréa (UFU)
José Antônio Moroni (Inesc)	Walter Belik (Unicamp)
José Carlos de Souza Braga (IE-Unicamp)	Wilson Cano (Cede/IE-Unicamp)
José Carlos Miranda (UFRJ)	

## PARCEIRIAS

---

Instituto de Economia da Unicamp  
Plataforma Política Social  
Rede D



# SUMÁRIO

---

APRESENTAÇÃO	9
RESUMO EXECUTIVO	11
<b>1. INTRODUÇÃO</b>	17
1.1 Contextualização	19
1.2 Metodologia	23
<b>2. DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO – ASPECTOS ECONÔMICOS</b>	29
2.1 O cenário global	29
2.2 O cenário regional	31
2.3 O setor externo	32
2.4 Estratégia de desenvolvimento	35
2.5 Indústria e estrutura produtiva	36
2.6 Financiamento do desenvolvimento	38
2.7 Política econômica e crescimento	40
2.8 Mercado de trabalho, desigualdade e política social	42



### 3. RECOMENDAÇÕES PARA O AVANÇO DO PENSAMENTO

SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTA	45
3.1 Eixo I – O sentido e o conteúdo de um social-desenvolvimentismo para o Brasil do século XXI	46
3.2 Eixo II – O cenário internacional adverso e a gestão macroeconômica	50
3.3 Eixo III - A estrutura produtiva como maior desafio	57
3.4 Recomendações gerais	63

### 4. DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO –

ASPECTOS SOCIAIS	67
4.1 Capitalismo, globalização e <i>welfare state</i>	67
4.2 Os desafios do trabalho e do sindicalismo brasileiro	68
4.3 Perspectivas do financiamento da proteção social brasileira	70
4.4 <i>Welfare state</i> : tendências e lições da experiência internacional para o Brasil	72
4.5 Desafios da educação na sociedade do conhecimento	75
4.6 Questão urbana e políticas governamentais	80
4.7 Questão agrária e segurança alimentar	84
4.8 Estado, política, democracia e direitos sociais	86
4.9 Desafios da seguridade social (1): saúde	89
4.10 Desafios da seguridade social (2): assistência social e combate à pobreza	92
4.11 Desafios da seguridade social (3): previdência e seguro-desemprego/FAT	98
4.12 Desafios da seguridade social (4): organização, controle social e financiamento	101



<b>5. DIMENSÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO: PROPOSTA DE EIXOS ESTRUTURANTES</b>	105
5.1 Eixo 1 – Estado, democracia e política	107
5.2 Eixo 2 – Política econômica e política social	113
5.3 Eixo 3 – Cidadania e acesso a serviços sociais básicos	116
5.4 Eixo 4 – Oportunidades e desafios da transição demográfica	119
<b>6. FORTALECIMENTO DAS REDES DE PESQUISA NOS TEMAS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO</b>	123
6.1 Recomendações e análises gerais	123
6.2 Capacitação	126
6.3 Articulações e parcerias	127
6.4 Pesquisa	128
<b>REFERÊNCIAS</b>	130
<b>GLOSSÁRIO</b>	132
<b>LISTA DE SIGLAS</b>	133





## APRESENTAÇÃO

Nos últimos anos e com maior intensidade depois da crise mundial que revelou, com fatos, as fragilidades do modelo, até então hegemônico à escala global, de mercado autorregulado, a temática do desenvolvimento voltou a ocupar lugar de destaque na agenda brasileira, tanto no âmbito acadêmico quanto nas instâncias de discussão e decisão das políticas públicas.

O sempiterno debate entre desenvolvimentistas, herdeiros dos ensinamentos da economia política clássica e do estruturalismo latino-americano, e os defensores da velha ortodoxia liberal, que havia sido interdito nos anos 90 com a adesão tardia do Brasil ao receituário neoliberal, ganhou, assim, visibilidade e atualidade crescentes.

A presente publicação se insere nesse processo de reflexão e discussão. Seu eixo central é o conceito de economia desenvolvimentista com foco na dimensão social, com o objetivo de fortalecer as redes de pesquisa nessa área. Para isso, utilizou-se de dois grandes seminários, realizados em parceria com o Instituto de Economia da Unicamp (IE-Unicamp) e as redes de pesquisa nas áreas econômica (Rede Desenvolvimentista) e social (Plataforma Social), além de uma oficina de consolidação.

Foram trabalhadas, na área econômica, oito temáticas que se consolidaram em três eixos principais: “O sentido e o conteúdo de um social-desenvolvimentismo para o Brasil do Século XXI”, “O cenário internacional adverso e a gestão macroeconômica” e “A estrutura produtiva como maior desafio”. Na área social, as 12 temáticas estudadas foram resumidas em quatro eixos: “Estado, democracia e política”, “Política econômica e política social”, “Cidadania e acesso a serviços sociais básicos” e “Oportunidades e desafios da transição demográfica”.

Com esse tipo de análise e intercâmbio de experiências entre especialistas das diversas áreas, pretende-se contribuir para uma maior compreensão dos problemas da economia e da sociedade brasileiras e para a formulação de políticas públicas que permitam ao país enfrentar as ameaças derivadas da crise, aproveitar as oportunidades abertas pela reconfiguração da economia mundial e avançar na consolidação de um novo padrão de desenvolvimento econômica e tecnologicamente dinâmico, socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável.

**Gerson Gomes**  
Diretor do CGEE





## RESUMO EXECUTIVO

Esta publicação se propôs a aprofundar a reflexão sobre o desenvolvimento econômico nacional. Para tanto, abordou a evolução do conceito desenvolvimentista com foco na dimensão social, realizando um mapeamento prévio geral sobre os desafios econômicos e sociais ao desenvolvimento brasileiro na segunda década do século XXI. Vale ressaltar que o estudo pretende fortalecer as redes de pesquisa por meio do debate e não propor um consenso sobre as teses apresentadas pelos diversos participantes do processo.

Parte-se da concepção de que o Brasil experimentou uma série de mudanças estruturais e certa estabilidade macroeconômica que permitiram o ressurgimento das discussões de longo prazo. Nesse contexto, ganha destaque a polêmica sobre o conceito de desenvolvimentismo.

A metodologia adotada trabalhou, inicialmente, de forma separada, duas vertentes: os aspectos econômicos e os sociais. Para cada vertente, foi gerado um documento balizador e um grande seminário. Os dois eventos, um para cada vertente, foram realizados em parceria com a Rede Desenvolvimentista e com a Plataforma Política Social e geraram ricos debates, que contaram com a presença de vários especialistas. As informações geradas nesses eventos foram consolidadas, inicialmente, no formato de dois documentos que serviram como base para a oficina final. Por fim, um novo documento foi gerado e submetido a nova rodada de discussão e validação e deu origem ao conjunto de ideias organizadas neste documento.

### Aspectos econômicos

As discussões foram divididas em oito temas fundamentais para o desenvolvimento brasileiro do ponto de vista econômico: i) o cenário global; ii) o cenário regional; iii) o setor externo; iv) a estratégia de desenvolvimento; v) a indústria e a estrutura produtiva; vi) financiamento do desenvolvimento; vii) política econômica e crescimento; e viii) mercado de trabalho, desigualdade e política social.



Em relação aos dois primeiros temas, a situação recente e atual é bastante desafiadora, cheia de dificuldades. No plano global, os principais problemas identificados são a longa digestão, ainda pela frente, dos excessos cometidos pelo sistema financeiro, principalmente nos Estados Unidos (em meio a um aumento da concentração de renda) e da crise europeia, que combina elementos estruturais e conjunturais. O resultado é um mundo com menos dinamismo da produção e do comércio, baixas taxas de juros no centro e volatilidade financeira. Na América Latina e do Sul, as tradicionais dificuldades do processo de integração regional, que vinham sendo enfrentadas nos últimos anos, são reforçadas agora pelo cenário de desaceleração global, pelos desafios domésticos de política e economia, pela queda nos preços das *commodities* e pelo avanço da proposta de Aliança para o Pacífico (Alca). O setor externo da economia brasileira sofre os efeitos desse cenário adverso, agravados por problemas domésticos (com destaque para o câmbio). A deterioração das contas externas, puxada pela queda dos saldos comerciais, mas ainda financiada pelos fluxos de capital, se relaciona com dois outros temas fundamentais: a dependência crescente em relação às *commodities* e os impactos do petróleo do pré-sal.

No que se refere à estratégia de desenvolvimento, identificam-se as três frentes de expansão em curso no país: mercado de consumo de massa, infraestrutura e exploração dos recursos naturais. Mas há questionamentos sobre se os rumos adotados, com maior planejamento e ganho de importância do Estado, representam uma retomada do desenvolvimentismo. Em relação à estrutura produtiva, particularmente à indústria, a situação, sob vários ângulos, é preocupante, independentemente de estar havendo ou não uma desindustrialização no país. Além dos problemas de produtividade, de perda de densidade industrial e atraso tecnológico, o que parece estar ameaçado é a compatibilização entre a estrutura de demanda e a de oferta no Brasil.

Quanto ao financiamento, o quadro parece mais positivo do que em outras épocas, ainda que desafiador: além do papel fundamental que têm desempenhado os bancos públicos, cabe destacar a enorme massa de riqueza financeira existente no país, diante da qual o desafio é a canalização para usos mais produtivos do que os ganhos de curto prazo. A política econômica brasileira vem sendo marcada pelo objetivo de crescimento com base no mercado doméstico, tentando se adaptar às diferentes conjunturas internacionais. Do ponto de vista do arcabouço para a sua operação, o tripé mostra-se dotado de certa flexibilidade para uma gestão mais comprometida com o crescimento.



Por fim, a situação do mercado de trabalho brasileiro, apesar de positiva, apresenta nuances e transformações importantes no período recente. As várias frentes do sistema de proteção social contribuíram de maneira decisiva para as melhorias na distribuição pessoal da renda verificadas nos últimos anos. Apesar desses avanços, a sociedade brasileira ainda está longe da solução da desigualdade que a marca em vários aspectos.

Encadeando esses diagnósticos principais e as análises decorrentes, montou-se uma lista de recomendações gerais com vistas ao aprofundamento do desenvolvimento brasileiro. As recomendações estão organizadas em três eixos: i) o sentido e o conteúdo de um social-desenvolvimentismo para o Brasil no século XXI; ii) o cenário internacional adverso e a gestão macroeconômica; e iii) a estrutura produtiva como maior desafio.

O primeiro eixo aponta para a necessidade de avançar além da ampliação do mercado de consumo de massas, aprofundando a dimensão social do desenvolvimento brasileiro no campo dos direitos sociais e dos bens de consumo públicos. Ao mesmo tempo, se faz cada vez mais necessário um maior protagonismo do Estado no desenvolvimento, mas com agilidade, transparência e respeito ao meio ambiente.

No segundo eixo, a diretriz central é a de autodefesa no que diz respeito ao cenário internacional extremamente adverso que se vislumbra para os próximos anos, com prioridade para a integração sul-americana e, do ponto de vista da política macroeconômica, com foco no crescimento a partir do mercado doméstico. A competitividade externa, o controle da inflação e a sustentabilidade das contas públicas são objetivos primordiais, mas cuja perseguição deve preservar ao máximo o trunfo brasileiro neste contexto difícil: a demanda doméstica ainda em expansão e ampliada pelo processo distributivo.

Por fim, o terceiro eixo aponta as principais dificuldades para a estratégia de desenvolvimento. É preciso, nesse campo, reforçar as medidas setoriais, integradas com a política macroeconômica apropriada para defesa da estrutura produtiva. O Brasil deve fugir da dicotomia competitividade a qualquer custo *versus* reprimarização definitiva. Mais do que isso, deve-se partir da realidade concreta existente no país – o que exigirá priorização de setores com maior potencial competitivo.



## Aspectos sociais

A questão social não tem sido o foco privilegiado pelos estudos sobre o desenvolvimento brasileiro. Os estudos conduzidos pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) priorizavam o processo de industrialização, pressuposto para a soberania nacional, incorporação dos trabalhadores no mercado de consumo e distribuição da renda.

Esse debate perdeu vigor a partir do golpe de 1964 e foi interrompido pela crise cambial dos anos 80, seguido pelas etapas subsequentes. A partir de meados da década passada, diante dos novos desafios, principalmente oriundos das crises mundiais, a questão do crescimento econômico voltou a ter prioridade no âmbito da agenda macroeconômica, o que abriu espaços para que o tema voltasse a ser objeto de reflexão.

Apesar da perspectiva promissora colocada pela corrente social-desenvolvimentista, ainda existem lacunas na compreensão da complexidade da questão social brasileira no século XXI e da importância da incorporação de suas múltiplas dimensões na construção da agenda de desenvolvimento.

Entende-se que, atualmente, o êxito do desenvolvimento continua a depender de mudanças estruturais nos rumos da economia e da política. Mas também depende da incorporação das novas demandas sociais colocadas por uma sociedade de massas que, ao contrário dos anos 1950, é hoje predominantemente urbana e metropolitana.

Nesse sentido, além da geração de empregos de qualidade e da distribuição da renda, a agenda de desenvolvimento para o século XXI deve contemplar temas relacionados à cidadania social em suas múltiplas vertentes (educação, saúde, transporte público, saneamento, habitação popular, previdência social, assistência social e pobreza agrária e urbana, entre outras). Da mesma forma, a agenda não pode deixar de refletir sobre as profundas mudanças que estão em curso derivadas da transição demográfica.

Dessa forma, o estudo levantou e debateu diferentes temáticas:

- Capitalismo, globalização e Estado de bem-estar social;
- Trabalho e sindicalismo;
- Financiamento do bem-estar social;



- Welfare state: tendências e lições da experiência internacional;
- Educação na sociedade do conhecimento;
- Questão urbana;
- Habitação popular;
- Saneamento;
- Transporte público e mobilidade;
- Questão agrária;
- Segurança alimentar;
- Estado, democracia e desenvolvimento;
- Seguridade social;
- Saúde;
- Assistência social;
- Combate à pobreza;
- Previdência social;
- Seguro-desemprego.

Após o esforço de consolidação e síntese, as diversas temáticas foram agrupadas em quatro eixos estruturadores (econômicos e políticos) da dimensão social do desenvolvimento:

- **Estado, democracia e política:** política e democracia; papel do Estado; defesa dos princípios do Estado de bem-estar social; pacto federativo e cooperação entre níveis de governo; mercantilização das políticas sociais; e reforma do Estado e da gestão pública.
- **Política, economia e política social:** frentes de expansão do crescimento; mercado interno de consumo de massas (distribuição da renda e investimentos na infraestrutura social); e financiamento da proteção social e da infraestrutura social.
- **Cidadania e acesso a serviços sociais básicos:** infraestrutura urbana; políticas universais; e cidadania e inclusão social.
- **Oportunidades e desafios da transição demográfica:** oportunidades para a educação; desafios para a saúde e previdência; e propostas de enfrentamento na perspectiva progressista.



## Fortalecimento das redes de pesquisa

A construção desse novo conceito de desenvolvimento – que incorpora e amplia a centralidade da questão social – requer amadurecimento e criação de massa crítica que possa influenciar e direcionar o debate.

Os principais desafios para avançar no conceito do social-desenvolvimentismo são integrar as dimensões econômica e social e ampliar o conhecimento sobre a desigualdade e sobre o próprio Estado brasileiro. Para avançar no conhecimento sobre o cenário internacional, faz-se necessário um acompanhamento atento e crítico dos rumos da política econômica. No que se refere à estrutura produtiva, é necessário ampliar o conhecimento setorial e específico por parte da academia e de setores empresariais organizados – superando a fragmentação existente e com dois focos de atenção prioritária: os novos setores com maior potencial de desenvolvimento tecnológico e as decisões e condições para o investimento produtivo.

Dessa forma, o estudo propõe algumas ações de capacitação, tais como formação de massa crítica de alto nível, como mestres e doutores, além de eventos e cursos de menores durações. Também foram sugeridas pesquisas nos diversos eixos estruturantes e articulação entre as universidades de todo o país visando promover o avanço dessa parte da ciência.

As propostas de Ciência Tecnologia e Inovação (CT&I) caminham no sentido de fomentar redes de pesquisa e estudos – assim como já se faz com as redes de pesquisa na área tecnológica – para estimular o debate sobre a agenda do desenvolvimento para o Brasil do século XXI.



# 1. INTRODUÇÃO

O termo desenvolvimentista não é recente e alguns estudos divergem sobre o cerne de sua fundamentação. A conceituação do termo gera uma polêmica sobre se é possível um retorno do desenvolvimentismo em contexto histórico diferente daquele ao qual se associou historicamente na América Latina – a industrialização por substituição de importações. A volta a um novo desenvolvimentismo, ou se governos atuais do subcontinente podem ser assim denominados, vem sendo objeto de discussão entre profissionais e pesquisadores da área de economia, fato que corrobora a necessidade da precisão conceitual, como bem ilustra o caso brasileiro.

Embora a ideologia e as experiências históricas desenvolvimentistas tenham uma longa história, cuja gênese remonta a meados do século XIX, foi a partir da Grande Depressão da década de 1930 que tomaram vulto em boa parte dos países latino-americanos, destacadamente Argentina, Brasil, Chile e México, mas também Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela, para mencionar os casos mais típicos. Já o pensamento econômico teórico só se consolidou nas décadas de 1950 e 1960. Para tanto, foi fundamental a criação da Cepal e sua capacidade para catalisar e difundir trabalhos clássicos de nomes como R. Prebisch, C. Furtado, A. Pinto, O. Sunkel, M. C. Tavares e E. J. Medina, dentre outros. (FONSECA, 2013).

[...] entende-se por desenvolvimentismo 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 fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista. (FONSECA, 2013).

Todavia, a questão ganhou força nos últimos anos. Recentemente (2011), foi publicado um documento com reflexões sobre o que se considerava serem os desafios estratégicos para o



desenvolvimento do Brasil, onde são elencados 15 temas prioritários<sup>1</sup>. Nesse contexto, foi criada a Rede Desenvolvimentista, agrupamento de economistas e outros intelectuais de diferentes instituições do Brasil que compartilhavam algumas concepções gerais sobre o desenvolvimento brasileiro.

No documento e nos debates iniciais, eram explícitas a intenção de apontar e discutir uma série de desafios; e a necessidade de identificar novas frentes de expansão para a economia brasileira. Mas, era patente, também, certa segurança garantida por uma base de condições macroeconômicas favoráveis: crescimento razoável, contas públicas e setor externo em ordem, inflação sob controle. Em geral, além da retomada do crescimento, dois outros elementos alvissareiros – nessa perspectiva – se apresentavam naquilo que se pode caracterizar como ensaio desenvolvimentista: certa retomada do papel estratégico do Estado e um processo importante de distribuição da renda.

Neste momento, ganha espaço a questão social e seu papel no desenvolvimento. Assim, é criada a Plataforma Política Social, agrupamento de sociólogos e outros intelectuais de diferentes instituições do Brasil que também passam a compartilhar algumas concepções gerais sobre o desenvolvimento brasileiro com o objetivo de ampliar esse debate.

No primeiro semestre de 2013, havia menos motivos para otimismo. As principais iniciativas econômicas – a importante redução das taxas de juros e um esforço para reverter (ou amenizar) em alguma medida a trajetória da apreciação da moeda nacional – não se traduziram em crescimento, contrariando a expectativa dos economistas desenvolvimentistas e outros setores sociais ao longo de todo o governo anterior.

Após crescer 7,5% em termos reais em 2010, o Brasil desacelerou fortemente para 2,7% em 2011 e apenas 0,9% em 2012<sup>2</sup>. Ajudam a compor o quadro:

- A situação internacional piorando (ainda reflexo dos efeitos da crise iniciada em 2007/08 e que se consolidam como duradouros);

---

1 Eram eles: o futuro do sistema monetário internacional; o mercado de matérias-primas (*commodities*); a reformulação da ordem econômica internacional; a consolidação dos blocos regionais com ênfase na América do Sul; o setor produtor de *commodities* no Brasil; a industrialização face à nova divisão internacional do trabalho; a decadência e a recuperação da infraestrutura; a evolução da divisão inter-regional do trabalho; o financiamento externo da economia brasileira; o financiamento interno; os perfis de intervenção do Estado; a estrutura de emprego e mercado de trabalho; e, por fim, a distribuição da renda e políticas sociais. O documento é o primeiro Texto para Discussão da Rede Desenvolvimentista e pode ser lido em: <[http://www.reded.net.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=419&view=finish&cid=160&catid=14&lang=pt](http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=finish&cid=160&catid=14&lang=pt)>.

2 O presente estudo foi finalizado em junho de 2013. Portanto, o recente resultado altamente positivo do crescimento do PIB (acima do previsto pelo Banco Central) no segundo trimestre de 2013, divulgado pelo IBGE, não foi analisado.



- A aceleração da inflação (mesmo que para patamares que não justificariam o nível de alarme propagado);
- Alguma deterioração no setor externo; e
- Uma situação fiscal ainda em condições muito melhores do que era o padrão brasileiro e é a marca das economias avançadas atualmente (apesar de, aqui também, haver alarde injustificado).

Dessa forma, vários especialistas enxergam a necessidade de uma mudança no modelo e foco do desenvolvimento nacional.

Atualmente, o pensamento desenvolvimentista está estruturado em duas grandes correntes: o novo desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo. O presente estudo teve o objetivo de fomentar esse debate e propor algumas recomendações gerais.

## 1.1 Contextualização

Em meados do século passado, o pensamento crítico desenvolvido pela Cepal enfatizava a prioridade de se completar o processo de industrialização com a introdução dos setores de bens de capital e bens de consumo duráveis (BIELSCHOWISK, 2000). A construção dos “estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada” aprofundaria o processo de substituição de importações, deslocaria o centro dinâmico da economia para dentro do país, reduziria a dependência externa e ampliaria a soberania nacional.

A industrialização era pressuposto para a incorporação dos trabalhadores urbanos e para a distribuição da renda. Nesse contexto, a dimensão social do desenvolvimento circunscrevia-se, prioritariamente, aos temas da distribuição da renda, do mercado de trabalho e da reforma agrária.

Num país de industrialização tardia, o Estado nacional-desenvolvimentista desempenhou papel central na coordenação e no financiamento dos investimentos públicos e privados com a finalidade de completar o processo de constituição das forças produtivas especificamente capitalistas (CARDOSO DE MELLO, 1998).



A crise do Estado nacional-desenvolvimentista nos anos 1980 encerrou um ciclo iniciado na década de 30, no qual o Estado brasileiro cumpriu tarefas fundamentais num país de industrialização tardia.

## Desenvolvimento e questão social no século XXI

No século XXI, o êxito de uma agenda desenvolvimentista ainda depende de mudanças estruturais complexas nos rumos da economia. Mas isso parece insuficiente. Esse sucesso também depende da incorporação das novas demandas sociais colocadas por uma sociedade de massas predominantemente urbana e metropolitana que avançou de forma acelerada nas últimas décadas.

O reforço do papel do Estado, o crescimento econômico, o fortalecimento da indústria, o incentivo à ciência, tecnologia e inovação são alguns dos temas estruturais que permanecem no cerne da agenda.

Mas o desenvolvimento no século XXI também requer ações específicas voltadas para enfrentar a questão social em suas múltiplas dimensões. Além da geração de empregos de qualidade e da distribuição da renda, envolve temas relacionados a cidadania social em suas múltiplas vertentes, como, por exemplo, educação, saúde, transporte público, saneamento, habitação popular, previdência social, assistência social e pobreza (agrária e urbana).

## A questão social e o debate recente sobre o desenvolvimento

Essa percepção, todavia, não assume centralidade na recente discussão conduzida por economistas. Atualmente, esse pensamento está estruturado em duas grandes correntes: o novo desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo (BIANCARELLI, 2012).

No primeiro caso, o enfrentamento da questão social aparece como objetivo desejável (BRESSER-PEREIRA & THEUER, 2012). No entanto, não são apontados caminhos para o atendimento desses anseios, e a própria estratégia econômica limita as possibilidades. Na visão crítica de Carneiro (2012, p. 772), “[...] a omissão do papel do Estado como elemento crucial na redistribuição da renda é uma constante” no trabalho de muitos autores identificados com o novo desenvolvimentismo.



Esse ponto transparece, sobretudo, na distinção entre o investimento e o gasto corrente. O investimento teria importância maior para a sustentação do crescimento, e os autores desse matiz “[...] esquecem-se de dar a ênfase necessária ao gasto corrente e às transferências e a seu papel crucial na redistribuição da renda e, portanto, à aceleração do crescimento via ampliação do multiplicador”, sublinha Carneiro (2012). A principal proposta sugerida na área fiscal é que “[...] as receitas deveriam ser superiores aos gastos correntes mais os juros e a poupança daí resultante, suficiente para financiar o investimento”. Como se sabe, parte expressiva do gasto social é classificada como despesas correntes.

Em contraposição ao novo desenvolvimentismo, a ideia-chave nas reflexões que envolvem o social-desenvolvimentismo é a definição do social como eixo do desenvolvimento. Segundo Carneiro (2012, p. 774):

Propõe-se uma inversão de prioridades relativamente ao velho e ao novo desenvolvimentismo nos quais o desenvolvimento das forças produtivas era o principal objetivo a alcançar. A despeito de continuar relevante, esse objetivo estaria subordinado à meta de desenvolvimento social, vale dizer, a direção e intensidade do primeiro estariam subordinadas às prioridades do segundo.

Mais especificamente, a ampliação do consumo de massas fundada na redistribuição da renda seria o fator dinâmico primordial do crescimento. Em função da relevância do mercado interno, o social-desenvolvimentismo propõe “uma inversão radical nos determinantes do crescimento ao atribuir um papel-chave ao consumo de massas e à redistribuição da renda” (CARNEIRO, 2012).

Essa estratégia teria de estar ancorada em políticas distributivas que acarretassem melhoria progressiva da distribuição funcional da renda, ampliação dos rendimentos do trabalho acima da produtividade e ampliação do crédito. Essa combinação permitiria superar o caráter subordinado dos segmentos produtores de bens de consumo no capitalismo, afirma o autor.

Em trabalho recente, Bielschowsky (2012) sublinha que o país “[...] tem o privilégio de possuir ao mesmo tempo três poderosas frentes de expansão”. Primeiro, um amplo mercado interno de consumo de massa. Segundo, uma forte demanda nacional e mundial por seus abundantes recursos naturais. Terceiro, as perspectivas favoráveis quanto à demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura (econômica e social). Esses três “motores” do desenvolvimento seriam “um conjunto que poucos países do mundo possuem”.



Observe-se que dois motores estão vinculados às políticas sociais: mercado interno de consumo de massas e investimentos na infraestrutura social. Nesse sentido, a corrente social-desenvolvimentista fornece pistas importantes para ampliar a articulação entre as dimensões econômicas e sociais do desenvolvimento.

No entanto, apesar da perspectiva promissora colocada pela corrente social-desenvolvimentista, ainda existem lacunas na compreensão da complexidade da questão social brasileira no século XXI.

O desenvolvimento requer o enfrentamento da concentração da renda, ainda elevada na comparação internacional, bem como assegurar o acesso da população aos bens e serviços sociais básicos como saúde, educação, saneamento, transporte de massa, alimentação e previdência social. Pela Constituição da República, esses serviços são direitos da cidadania e devem ser promovidos pelo Estado para o conjunto da população (universal), incluindo os mais pobres e vulneráveis.

Difícilmente, esses avanços sociais serão alcançados sem que haja crescimento econômico sustentável, com indústria forte, competitiva e capaz de liderar processos de inovação em campos da fronteira tecnológica. Daí a importância de articular os campos da economia e da política social. Existe, portanto, um enorme campo de investigação e pesquisa para aprofundar essas pistas promissoras.

## Problema adicional

Um obstáculo adicional que se apresenta para articular as dimensões econômicas e sociais do desenvolvimento deriva do fato de que, via de regra, esse questionamento não faz parte do horizonte dos especialistas em políticas sociais.

Os estudos sobre a política social são notoriamente marcados pelo recorte setorial. As abordagens que investigam as articulações dinâmicas entre a política social setorial analisada e a política econômica mais geral são relativamente raras. O mesmo se pode dizer em relação às imbricações da política setorial com o processo político-institucional mais amplo. Trabalhos que contemplem essa dupla determinação são ainda mais escassos.

O principal desafio metodológico a ser enfrentado é analisar a política social como um todo pelo conjunto dos setores que a compõem e por suas articulações dinâmicas com a economia e a política.



## 1.2 Metodologia

O estudo foi elaborado com base em duas etapas. A primeira teve o objetivo de levantar a informação por meio do debate gerado em dois grandes seminários e a segunda correspondeu à fase de consolidação dessas informações em um documento propositivo.

Para garantir uma maior eficácia do processo, buscou-se balizar e estimular os participantes sobre as temáticas dos dois eventos. Dessa forma, foram produzidos vídeos e documentos sobre cada mesa temática, elaborados por dois especialistas. Esse material foi disponibilizado ao público interessado, antes dos eventos.

Os seminários, por sua vez, foram estruturados em mesas temáticas coordenadas por um especialista e compostas por três a quatro apresentações, seguidas por um debate entre os participantes da mesa e finalizadas com perguntas do público presente. A lista dos participantes das mesas foi proposta por dois especialistas da área.

Após a realização dos seminários, iniciou-se a etapa de consolidação, com o trabalho dos mesmos especialistas, um da área econômica e outro da área social, na elaboração de um documento que resume o debate dos dois seminários. Essa etapa foi orientada pela mesma divisão temática do seminário e resultou na apresentação de um breve relato de cada uma das sessões. Procurou-se, em cada caso, contextualizar e ressaltar a importância da temática e resumir as ideias principais trazidas por cada um dos expositores<sup>3</sup>. Os dois documentos foram encaminhados a um grupo de 20 especialistas (dez para as questões econômicas e dez para as questões sociais) que participaram de uma oficina de consolidação final, na qual interpretaram as informações das etapas anteriores e construíram as recomendações do estudo.

Dado o alto grau de dependência e conexão entre todas as temáticas discutidas, na etapa de consolidação final, optou-se por fazer um esforço unificado de conclusões e identificação das implicações gerais sobre o desenvolvimento brasileiro. Contudo, todo o trabalho foi elaborado mantendo a divisão entre duas vertentes principais: os aspectos sociais e os econômicos.

---

3 Nos sites do CGEE e das redes D e Plataforma Política Social são disponibilizados as apresentações, os textos preparatórios produzidos e o link para que se possa assistir à gravação completa das mesas.



Por fim, procedeu-se a uma organização mais sintética das conclusões e recomendações derivadas – em termos de prioridades e de esforços de pesquisa e reflexão.

Ressalte-se que nem todos os posicionamentos apresentados estão contemplados nesta publicação, principalmente nas recomendações gerais com o mesmo grau de detalhamento ou a mesma importância. Trata-se de uma síntese crítica, que hierarquiza e seleciona. A discussão e sua consolidação não tiveram a pretensão de esgotar qualquer tema, pelo contrário, trata-se de documento que visa estimular a argumentação nas redes, mas sem deixar de gerar subsídios aos tomadores de decisão. Necessariamente, o recorte é limitado, mas julga-se que o resultado desta consolidação é ponto de partida importante para aprofundar a reflexão desenvolvimentista no Brasil. Importante lembrar que o objetivo deste estudo é fortalecer as redes de pesquisa por meio do debate e não propor um consenso sobre a tese em questão. Dessa forma, todo o conteúdo do estudo pode não refletir a opinião de todos os participantes, inclusive de sua equipe, do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e parceiros, mas gera a informação importante para o avanço dessa parte da ciência.

### **1.2.1 Seminário *Desafios e Oportunidades para o Desenvolvimento Brasileiro – Aspectos Econômicos***

O primeiro seminário, que tratou dos *Desafios e Oportunidades para o Desenvolvimento Brasileiro – Aspectos Econômicos*, foi composto por oito mesas (Tabela 1) e teve o objetivo de gerar o debate e as informações que se constituíram como o insumo para a produção deste documento. Ao longo de três dias, algumas dezenas de especialistas discutiram oito temáticas julgadas fundamentais para uma reflexão atualizada e informada sobre os desafios econômicos ao desenvolvimento brasileiro e sobre as oportunidades a serem exploradas. Foi bastante significativa a presença de público no auditório, formado por professores de diferentes instituições, alunos de graduação e pós e outros convidados (institutos, governo, indústria, entre outros) que, mesmo não participando das mesas, compareceram ao evento e contribuíram para as discussões. Além da presença física, há que se mencionar o grande número de inter-



nautas que acompanharam on-line a transmissão do seminário, além dos acessos aos documentos prévios disponibilizados via web<sup>4</sup>.

A qualidade e a diversidade dos debatedores também foram muito importantes. O evento reuniu quase 40 destacados profissionais em economia e áreas afins.<sup>5</sup>

**Tabela 1 –** Resumo dos temas e estrutura do seminário (16, 17 e 18 de abril de 2013)

Mesa	Título	Coordenador(a)	Debatedores
1	O Cenário Global	Maryse Farhi (Unicamp)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ernani Teixeira Torres Filho (UFRJ)</li><li>• José Carlos Miranda (UFRJ)</li><li>• José Viegas Filho (Cicef)</li><li>• José Gilberto Scandiucci Filho (Ministério da Fazenda)</li></ul>
2	O Cenário Regional	Sérgio Leo (Valor Econômico)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Carlos Mussi (Cepal)</li><li>• Matías Vernengo (BCRA)</li><li>• André Calixtre (Ipea)</li><li>• Marcos Costa Lima (UFPE)</li><li>• Pedro Paulo Bastos (Unicamp)</li></ul>
3	O Setor Externo	Bruno de Conti (Unicamp)	<ul style="list-style-type: none"><li>• André Biancarelli (Unicamp)</li><li>• Daniela Prates (Unicamp)</li><li>• Laura Barbosa de Carvalho (FGV-SP)</li><li>• Giorgio Romano Schutte (UFABC)</li></ul>
4	Agenda Desenvolvimentista e a Estratégia de Desenvolvimento	Eleonora de Lucena (Folha de S. Paulo)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ricardo Bielschowsky (UFRJ)</li><li>• Pedro Dutra Fonseca (UFRGS)</li><li>• Francisco Lopreato (Unicamp)</li><li>• Dawid Bartelt (Fundação Heinrich Bollo)</li></ul>
5	Indústria e Estrutura Produtiva	Luis Nassif (Agência Dinheiro Vivo)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Marcelo Arend (UFSC)</li><li>• Célio Hiratuka (Unicamp)</li><li>• Carmem Feijó (UFF)</li><li>• Fernanda de Negri (Ipea)</li></ul>

4 Somando todos os sites que disponibilizaram *link* para o evento (os sites do CGEE, da Rede Desenvolvimentista, do IE/Unicamp e da Plataforma Política Social), 11.004 pessoas solicitaram acesso ao vídeo nos três dias, com média de quase 3.700 por dia. No trabalho de divulgação prévia do evento, foram produzidos oito vídeos com alguns dos convidados e a disseminação desse material (que contou com as ferramentas dos sites, e-mails e redes sociais) também foi expressiva: mais de 2,3 mil acessos no canal do YouTube dedicado a esses vídeos.

5 Participaram profissionais oriundos de dez universidades brasileiras (Unicamp, UFRJ, UFPE, UFABC, FGV-SP, UFRGS, UFSC, UFF, UFU, USP), quatro ministérios ou órgãos de destaque do governo federal brasileiro (Fazenda, Planejamento, Ipea, BNDES), duas instituições internacionais (Cepal e Banco Central de la Republica Argentina) e uma fundação internacional (Heinrich Boll). Entre os participantes, destacam-se a presença de dois ex-ministros de Estado, vários diretores e ex-diretores das organizações citadas acima, jornalistas e professores universitários. A maior partes dos convidados está alinhada ao campo desenvolvimentista dos debates econômicos no Brasil, mas com importantes pontos de divergência entre si, que propiciaram frutíferas discussões.



Mesa	Título	Coordenador(a)	Debateadores
6	Financiamento do Desenvolvimento	Jorge Mattoso (Unicamp)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fernando Nogueira da Costa (Unicamp);</li> <li>• Ana Rosa Ribeiro de Mendonça (Unicamp);</li> <li>• Vanessa Petrelli Correa (UFU); e</li> <li>• Marcelo Miterhof (BNDES)</li> </ul>
7	Política Econômica e Crescimento	Luiz Antonio Cintra (Carta Capital)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pedro Rossi (Unicamp);</li> <li>• Esther Dweck (MPOG);</li> <li>• Luiz Carlos Bresser-Pereira (FGV-SP); e</li> <li>• Júlio Gomes de Almeida (Unicamp)</li> </ul>
8	Mercado de Trabalho, Desigualdade e Política Social	André Biancarelli (Unicamp)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paulo Baltar (Unicamp);</li> <li>• Jorge Abrahão de Castro (MPOG);</li> <li>• Alexandre Barbosa (USP); e</li> <li>• Eduardo Fagnani (Unicamp)</li> </ul>

### 1.2.2 Seminário *Desafios e Oportunidades para o Desenvolvimento Brasileiro – Aspectos Sociais*

O seminário *Desafios e Oportunidades do Desenvolvimento Brasileiro – Aspectos Sociais* contou com a colaboração de 53 especialistas brasileiros (palestrantes e coordenadores de mesa) reunidos em 12 mesas temáticas, conforme a Tabela 2.

Tabela 2 – Resumo dos temas e estrutura do seminário (7, 8 e 9 de maio de 2013)

Mesa	Título	Coordenador(a)	Debateadores
1	Capitalismo, globalização e estado de bem-estar social	Gerson Gomes (CGEE).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jose Carlos Braga (Unicamp)</li> <li>• Robert Boyer (Institut des Ameriques/France)</li> </ul>
2	Desafios do trabalho e do sindicalismo	Jose Dari Krein (CESIT/IE-Unicamp)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anselmo Luís dos Santos (Unicamp)</li> <li>• Clemente Ganz Lúcio (Dieese)</li> <li>• Marcio Pochmann (Unicamp)</li> </ul>
3	Perspectivas do financiamento do bem-estar social	Jorge Abrahão de Castro (Ipea)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evilásio Salvador (UnB)</li> <li>• Fabrício Augusto Oliveira (Escola do Legislativo do Estado de MG)</li> <li>• Sulamis Dain (UERJ)</li> </ul>
4	<i>Welfare State</i> : tendências e lições da experiência internacional para o Brasil	Sonia M. Draibe (Unicamp)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Celia Lessa Kerstenetzky (Cede/UFF).</li> <li>• Lena Lavinias (UFRJ)</li> </ul>
5	Desafios da educação na sociedade do conhecimento	Sergio Haddad (Ação Educativa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Miguel Arroyo (UFMG)</li> <li>• Nelson Preto (UFBA)</li> <li>• Romualdo Portela (USP)</li> </ul>
6	Questão urbana e políticas governamentais	Humberto Miranda do Nascimento (Unicamp)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ailton Brasiliense (ANTP)</li> <li>• Ceres Cavalcante (CGEE)</li> <li>• Erminia Maricato (FAU/USP)</li> <li>• Léo Heller (UFMG)</li> </ul>



Mesa	Título	Coordenador(a)	Debateadores
7	Questão agrária e segurança alimentar	Wilson Cano (CEDE/IE-Unicamp)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Brancolina Ferreira (Ipea)</li><li>• Guilherme Costa Delgado (UFUB)</li><li>• Walter Belik (Unicamp)</li></ul>
8	Estado, democracia e desenvolvimento.	Silvio Caccia Bava (Le Monde Diplomatique Brasil)	<ul style="list-style-type: none"><li>• André Vitor Singer (USP)</li><li>• Jose Antônio Moroni (Inesc)</li><li>• Sonia Fleury (FGV)</li></ul>
9	Desafios da seguridade social (1): saúde	Nelson Rodrigues dos Santos (Unicamp)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gastão Wagner de S. Campos (Unicamp)</li><li>• José Carvalho Noronha (Fiocruz)</li><li>• Ligia Bahia (UFRJ/Abrasco)</li><li>• Luís Eugenio Portela (UFBA/Abrasco)</li></ul>
10	Desafios da seguridade social (2): assistência social e combate à pobreza	Amélia Cohn (Cedec e Unisantos)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aldaíza Sposati (Nepsas/PUCSP)</li><li>• Ana Fonseca (Unicamp)</li><li>• Luciana Jaccoud (MDS)</li></ul>
11	Desafios da seguridade social (3): previdência e seguro-desemprego	Luís Nassif (Brasilianas/Dinheiro Vivo)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vanderley José Maçaneiro (Anfip)</li><li>• Denise Lobato Gentil (UFRJ)</li><li>• José Celso Cardoso Jr. (Ipea/MPOG)</li></ul>
12	Desafios da seguridade social (4): organização, controle social e financiamento	Eduardo Fagnani (Unicamp)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Artur Henrique (CUT)</li><li>• Carlos Eduardo Gabas (MPAS)</li><li>• Denise Ratmann Arruda Colin (MDS)</li><li>• Flávio Tonelli Vaz (Câmara dos Deputados)</li></ul>

O evento contou com a presença de público qualificado – professores, pesquisadores, alunos de pós-graduação, dirigentes governamentais e representantes de instituições do movimento social – e expressiva audiência de pessoas que acompanharam *on-line* a transmissão do evento<sup>6</sup>.

O seminário foi organizado em temáticas setoriais, reproduzindo a tradição predominante na análise das políticas sociais. Buscou-se organizar as reflexões temáticas em torno de grandes questões do desenvolvimento brasileiro, identificando desafios, alternativas e políticas para enfrentá-los.

Nesse esforço de reflexão e organização do pensamento crítico, metodologicamente, procurou-se transitar do enfoque setorial e segmentado (econômico *versus* social e social *versus* social) para o enfoque que priorize temas estruturais e transversais que perpassam todas as áreas. Acredita-se que este possa vir a ser um campo fértil para a consolidação da agenda social-desenvolvimentista.

<sup>6</sup> Ao longo dos três dias do seminário, foram registrados mais de 16 mil acessos. A média foi de 5.370 acessos *on-line* diários e a audiência das mesas flutuou entre 500 a 1.600 acessos, aproximadamente. Esses números refletem a efetividade do trabalho de divulgação prévia do evento, com destaque para os vídeos com entrevistas de palestrantes convidados.





## 2. DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO – ASPECTOS ECONÔMICOS

André Biancarelli<sup>7</sup>

Este capítulo apresenta um breve relato de cada uma das temáticas abordadas por cada mesa dos seminários. Procurou-se, em cada caso, contextualizar e ressaltar a importância da temática e resumir as ideias principais trazidas por cada um dos expositores.

### 2.1 O cenário global

O grau de vulnerabilidade externa da economia brasileira se reduziu ao longo da última década e, portanto, o grau de autonomia da economia brasileira se ampliou. Isso não significa uma importância menor da análise do cenário internacional em um esforço de reflexão sobre o Brasil. As possibilidades e condições do desenvolvimento nacional seguem sendo fortemente influenciadas pelas configurações do cenário internacional, particularmente das economias centrais. O debate que o estudo gerou na temática sobre tais configurações e perspectivas não é animador.

Um primeiro aspecto a se levar em conta é a situação do sistema financeiro nos Estados Unidos. A posição dos bancos (principalmente americanos) no contexto financeiro atual, com destaque para o longo período ainda necessário para a digestão das perdas financeiras provocadas pelos eventos do final de 2008, é uma das características definidoras da situação atual. Principalmente porque parece haver uma disjunção de interesses (dentro dos segmentos financeiros e entre estes e o resto da economia americana) envolvida nos enormes custos sociais do resgate feito ao sistema financeiro. E também por conta do longo processo de maturação dos ativos problemáticos ainda presentes no balanço dos bancos, que demandarão um longo, conflituoso (e pouco dinâmico) período, marcado, provavelmente, por baixas taxas de juros.

---

<sup>7</sup> Coordenador da Rede D e professor da Unicamp.



Outro aspecto dos mais relevantes se refere aos problemas estruturais que marcam a União Europeia. O bloco sofreu, desde o início, de falhas e insuficiências (institucionais, de governança e de estrutura econômica propriamente dita) que o condenavam a problemas e ameaças de fragmentação – problemas que os impactos da crise financeira internacional de 2008 apenas acentuaram, mas não criaram. Nesse sentido, a situação atual seria produto de uma institucionalidade que não foi desenhada para lidar com crises das dívidas externa e pública; da ausência de intervenções verticais e setoriais na indústria, que aprofundou a heterogeneidade das estruturas produtivas nacionais e polarizou os resultados das balanças comerciais de seus membros, poucos altamente superavitários e a maioria deficitária; do sobreendividamento de empresas, famílias e instituições financeiras domésticas (para financiar consumo importado e empréstimos hipotecários das famílias, investimento das empresas de construção civil, serviços financeiros e de telecomunicações) e, em menor grau, do governo; e da ausência de supervisão macroprudencial, que descuidou dos investimentos de risco, das operações fora dos balanços bancários, do elevado grau de alavancagem de alguns grandes bancos europeus e da operação dos *shadow banks*.

Ao mesmo tempo, os elementos de natureza mais política ampliam o pessimismo com as perspectivas daquela região. De um lado, a sacralização da política de austeridade fiscal preconizada pela Alemanha, alternativa custosa em termos sociais e pouco produtiva para a retomada do crescimento. De outro, a ausência, ou demora e insuficiência, das respostas institucionais à crise por parte dos mecanismos da União Europeia. Como acréscimo, uma série de dilemas e complicadas conjunturas políticas: o governo socialista de Hollande, na França, que não se contrapõe à Alemanha e perde popularidade; o de Rajoy, na Espanha, que perde substância; e o de Monti, na Itália, que não conseguiu produzir resultados. Neste último país, se apresentam de forma mais nítida as ameaças à democracia no quadro atual – já que o impasse político-eleitoral sem solução e a imposição de governantes tecnocratas simbolizam o descrédito da classe política e o medo cada vez maior de realizar eleições.

Dois outros aspectos importantes no cenário global atual também chamam a atenção: o aumento substancial da concentração de renda nos países centrais, particularmente nos Estados Unidos, e a posição do Brasil nesse ambiente de crise – que, vista de dentro, é bem menos brilhante do que quando vista de fora (pelos problemas existentes no interior do Estado brasileiro para deslançar os programas de investimento, pela má qualidade dos serviços e busca de ganhos de curto prazo por parte do setor privado e pela impossibilidade/inadequação de voltarmos a uma diretriz geral de desregulamentação da economia, que, aliás, cobra seu preço no cenário americano e europeu).



## 2.2 O cenário regional

Se o cenário global, com foco nas economias centrais, é fator determinante para o desenvolvimento brasileiro, o mesmo pode ser dito, com algumas especificidades, para as condições regionais, especialmente na América do Sul. Prioridade declarada da política externa dos dois últimos governos, o processo de integração regional enfrenta inúmeras dificuldades em meio aos avanços e à ampliação do foco para além da dimensão comercial. A conjuntura internacional discutida anteriormente, que poderia servir de catalizador do processo, na realidade, não tem ajudado os esforços de cooperação na região; pelo contrário. Ao mesmo tempo, saltam aos olhos as dificuldades e a heterogeneidade das condições e das políticas econômicas nos principais vizinhos e importantes parceiros comerciais do Brasil. Esses são os temas da segunda mesa, que foram tratados sob diferentes ângulos.

Se é verdade que o período de bonança recente atingiu a América do Sul e Latina de uma maneira positiva como um todo, os anos pós-crise e principalmente os últimos meses têm ampliado os contrastes nos indicadores macroeconômicos e nas políticas. Estas, de maneira geral, têm tido acentuado caráter anticíclico (ao contrário de outros períodos de crise e também como resposta aos tempos favoráveis), e seguem positivas, em geral, as perspectivas de investimentos nas áreas de recursos naturais. Mas os principais fatores de diferenciação se relacionam com a situação externa (afetada pela queda das *commodities*, mas também por acessos distintos aos mercados internacionais de capital e pelos estoques de reservas), as contas públicas e a inflação. Sem contar as taxas de dinamismo econômico em si.

Do ponto de vista das políticas externas, as notas principais (e preocupantes para as pretensões de liderança regional do Brasil) são a crescente proliferação de acordos bilaterais de comércio com os Estados Unidos e outras economias desenvolvidas e o avanço da proposta da Aliança para o Pacífico.

Nesse contexto, são crescentes os desafios ao processo de integração sul-americana, que, após importantes progressos na década passada (a despeito dos sistemáticos superávits comerciais brasileiros na região e da heterogeneidade das estruturas produtivas), enfrenta uma espécie de desaceleração na medida em que os efeitos do cenário pós-crise vão ficando mais claros. Os problemas desse cenário viriam em duas frentes: a luta por uma nova divisão de saldos comerciais na indústria de transformação, envolvendo países desenvolvidos e em desenvolvimento e que, na região, principalmente devido à agressividade chinesa, leva a perdas de participação no co-



mércio manufatureiro intra-regional; e a queda ou estagnação nos preços das *commodities*, que pode levar a dificuldades crescentes nos balanços de pagamentos.

Na nova e difícil realidade do mundo pós-crise, o cenário mais provável é o de uma ameaça crescente da Alca, de um avanço da Unasul no campo da energia e infraestrutura logística (principalmente se contar com o apoio do Banco do Sul), da manutenção das disputas e dos expedientes protecionistas no Mercosul (mas sem significar seu fim) e, a depender da severidade das restrições cambiais à frente, da necessidade de aprofundamento do financiamento do comércio exterior em moedas locais. Em suma, há debilidades e ameaças, além das características estruturais, que fazem com que as iniciativas de integração na região e, particularmente, o Mercosul não se aproximem do moldes asiáticos ou europeus, mas elas seguirão existindo.

## 2.3 O setor externo

Talvez a mais visível entre as alterações, no cenário em que se desenrola o processo de desenvolvimento brasileiro ao longo da última década, seja referente ao setor externo. Mesmo após a estabilização de preços em meados dos anos 1990, a recorrência de dificuldades de financiamento externo, as crises cambiais e a necessidade de socorro junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), marcas registradas da história mais longa do país, permaneceram presentes. Coincidindo com importantes alterações na economia global, desde meados da década passada, a situação nesse quesito alterou-se de forma radical na economia brasileira, seja pelo lado da conta corrente (na qual se obteve um raro superávit entre 2004 e 2007), seja pela abundância mais permanente dos fluxos de capital. Mas a crise internacional em 2008 e seus desdobramentos sobre os fluxos de capital, bem como o importante déficit corrente verificado no país desde então, acendem o sinal de alerta para parte importante dos analistas.

O enorme e crescente déficit comercial nos segmentos de produtos manufaturados; a consequente dependência muito maior do país em relação às exportações de *commodities* e seus preços, cujas perspectivas não são boas; e a histórica volatilidade dos fluxos de capital fazem com que a vulnerabilidade externa da economia brasileira possa ser maior do que aparenta. Por outro lado, apesar de o déficit em conta corrente haver crescido nos últimos meses em ritmo preocupante, os problemas a ele relacionados não repetem a ameaça outras vezes experimentada na



história brasileira: a de ausência ou insuficiência de financiamento para fazer frente aos déficits de bens, serviços e rendas.

A piora recente nas transações correntes se relaciona essencialmente ao resultado comercial – fruto de transformações negativas em curso na estrutura produtiva do país e que refletem a trajetória da taxa de câmbio, mas também os processos em curso na economia internacional. Além do comércio, chamam a atenção a deterioração em serviços (puxada por aluguel de equipamentos e viagens) e o alto patamar de remessas de lucros provenientes do Investimento Estrangeiro Direto (IED) aqui instalado. Quanto ao financiamento externo e suas perspectivas, o cenário internacional de ampla liquidez não parece apontar para um quadro de restrição duradoura desses fluxos, apesar da volatilidade. Além disso, observa-se uma nítida melhora na composição do financiamento externo desde 2011, com redução das modalidades mais voláteis e ganho de importância do IED – e esse movimento responde em grande parte às medidas de controles de capital impostas domesticamente. Por fim, as novidades existentes na estrutura de ativos e passivos externos da economia brasileira resultam em uma vulnerabilidade a uma reversão dos fluxos bem menor do que em outros episódios. Não apenas ampliou-se muito o estoque de reservas internacionais, mas também a composição dos passivos mostra uma fração crescente de compromissos negociados no Brasil, portanto, em moeda doméstica, e livres do descasamento de moedas que agrava a situação em casos de aguda depreciação cambial.

Um tratamento mais detalhado sobre as *commodities* também é obrigatório na análise do setor externo. Para além do alívio sobre as contas externas e as pressões sobre a inflação, é fato que a ascensão nesses preços também tem efeitos sobre a estrutura produtiva e o padrão de comércio internacional.

De um lado, com a alta das *commodities*, o valor total das exportações desses produtos se eleva, mas, por outro lado, a apreciação cambial gerada tende a reduzir a competitividade, com o efeito líquido sobre o saldo comercial dependendo das elasticidades-preço das exportações e importações. No campo da inflação, esta tende a se elevar com o ciclo altista, porém a apreciação neutraliza parte do movimento e, para avaliar o impacto no consumo, é preciso saber o impacto líquido dos movimentos contraditórios e também levar em conta os reajustes salariais. Em relação às taxas de lucro e o investimento, novamente há movimentos contraditórios: a rentabilidade dos setores de *commodities* aumenta, mas há necessidade de reduzir a margem dos outros setores (para manter a competitividade), tornando incerto o efeito final sobre o investimento. Em síntese, o efeito final sobre a demanda agregada da alta das *commodities* pode ser negativo até



no curto prazo se a inflação subir e inibir o consumo; se o saldo comercial de outros *tradables* se deteriorar via elasticidade-preço e/ou elasticidade-renda; se o investimento cair por redução da demanda e/ou da lucratividade. No longo prazo, indubitavelmente, o efeito potencial é regressivo sobre a estrutura produtiva.

Em relação à política econômica, uma eventual neutralização do impacto dos preços das *commodities* sobre o câmbio pode evitar queda da competitividade e compressão da margem de lucro nos outros setores *tradables*, mas pode também exacerbar a pressão inflacionária e desacelerar o consumo das famílias, com impacto negativo em todos os setores. Seriam necessários flexibilização do regime de metas de inflação, controles de capital e regulação do mercado de derivativos para neutralizar o efeito das *commodities* no câmbio; desindexação para conter seus efeitos sobre a inflação; e política industrial e distributiva para a sustentação do investimento e do consumo.

Por fim, o tema do petróleo, particularmente o do pré-sal, também é fundamental para as contas externas. Em meio aos enormes desafios (tecnológicos, regulatórios, de políticas setoriais) envolvidos na exploração, algumas considerações contraditórias sobre o impacto no setor externo são importantes. Ao lado do crescimento vertiginoso projetado dos excedentes exportáveis de petróleo, deve crescer o seu consumo aparente e aumentar as importações de derivados (não acompanhada pelo crescimento das exportações), além de ampliar as necessidades de importação de equipamentos pela Petrobras para viabilizar a exploração e, por fim, dos riscos de ampliação desmesurada da capacidade de endividamento causado pelas reservas.

No que se refere às exportações líquidas do óleo, o impacto tende a ser pequeno no curto e no médio prazo, mas grande no longo prazo, enquanto a importação de derivados se eleva no futuro próximo e possivelmente cairá mais à frente. As importações de gás tendem a se reduzir no curto/médio prazo, mas seus desdobramentos no longo prazo são incertos. Pelo lado do financiamento, é de se prever uma forte elevação das captações externas da própria Petrobras, que devem se reduzir mais à frente, enquanto que o IED no setor tem perspectivas promissoras tanto no curto quanto no longo prazo. Por fim, devem ser levados em conta outros fatores, como a provável ampliação das remessas de lucros e juros (decorrentes do endividamento externo e do estoque de IED no setor) e o impacto previsível sobre a moeda nacional, prejudicando as outras exportações. Nesse contexto, ganham relevância as discussões e os encaminhamentos sobre o fundo soberano do pré-sal e as demais alternativas de política para lidar com a elevação da entrada de dólares causada por extração, refino e exportação do óleo.



## 2.4 Estratégia de desenvolvimento

Os papéis que o Estado vai, progressivamente, reassumindo no processo de desenvolvimento remetem necessariamente à estratégia que predominou até a crise da dívida, apesar de o contexto, os desafios e as forças sociais que lideram o movimento parecerem bastante distintos.

Inicialmente, é possível identificar três frentes de expansão do desenvolvimento brasileiro (em operação, mas que representam as possibilidades concretas de avanço): o mercado interno de consumo de massa ampliado pelos processos de redistribuição da renda, a forte demanda por nossos abundantes recursos naturais e suas cadeias produtivas e as perspectivas favoráveis quanto ao investimento em infraestrutura econômica e social. Seriam três frentes de expansão que valeria a pena agarrar e governar, pois representam as possibilidades concretas de crescimento com mudanças estruturais disponíveis ao Brasil. Além dos três motores dinâmicos, dois elementos são aceleradores do processo de crescimento e desenvolvimento: o investimento em inovação e educação e a reativação das cadeias produtivas tradicionais fragilizadas.

Apesar de positivas, as condições dos três vetores não seriam isentas de riscos e necessidades críticas de política: a demanda por consumo de massa teria que ser abastecida a partir de produção local e não por importações (o que chama a atenção para o cuidado com a estrutura produtiva sob ameaça); a exploração de recursos naturais não pode se dar a partir de enclaves, destruidora da natureza, com propriedade estrangeira ou gerar rendas extraordinárias para os envolvidos (o que requer forte regulação e esforços de articulação com as economias locais envolvidas); o investimento em infraestrutura está longe de ser garantido apenas pela enorme demanda existente no setor e o longo período de baixas inversões (aqui também caberia um forte papel indutor e regulador do Estado).

Tais processos e considerações fazem referência imediata ao chamado desenvolvimentismo, que vale a pena abordar de um ponto de vista mais teórico, conceitual. Esse esforço começa por tomar o conceito enquanto política econômica, e não enquanto ideologia. Em um processo que distingue metodologicamente os vários tipos de conceito (cumulativo, radial ou clássico) e vai buscar em uma série de autores, ao longo do pensamento latino-americano, as origens da ideia de desenvolvimentismo, chega-se ao que se considera o núcleo duro: a tríade indústria, nacionalismo e intervencionismo.



Vários outros atributos ou posturas diante deles já foram associados ao desenvolvimentismo, na literatura ou na descrição de experiências históricas (capitalismo, capital estrangeiro, burocracia, reforma agrária, redistribuição de renda, planejamento, banco de desenvolvimento), mas nenhum deles parece cumprir os requisitos para pertencer ao núcleo. Ao fim da investigação teórica e histórica, chega-se à definição precisa: Entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, por meio do crescimento econômico acelerado, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista. A partir dessa definição é que se pode qualificar tanto os governos quanto os conjuntos de propostas, que qualificam e adjetivam o desenvolvimentismo: nacional-, novo-, social- etc.

Um terceiro aspecto a se destacar nessa ampla temática se refere à evolução da atuação estatal nas últimas gestões governamentais no Brasil. É possível identificar uma gradual, mas profunda, alteração na visão sobre a política fiscal (nesse sentido mais amplo, que vai muito além da contabilização dos fluxos de receitas e despesas), desde os governos FHC, Lula e os sinais até agora emitidos pelo governo Dilma.

Esses governos apresentam diferenças importantes sobre regime fiscal e outras estratégias macroeconômicas para o desenvolvimento. Todavia, é preciso um maior aprofundamento conceitual e definição dos parâmetros de análise para expor com maior respaldo tais comparações.

## 2.5 Indústria e estrutura produtiva

Desenvolvimento, na concepção econômica do termo, vem naturalmente associado à mudança estrutural, particularmente na direção da sofisticação das atividades produtivas. Mais do que isso, em todas as experiências de sucesso econômico de que se tem notícia, a industrialização foi ingrediente obrigatório e central. Nesse sentido, há evidências para se questionar se, ao invés de desenvolvimento, o que se assiste no Brasil atualmente não seria uma regressão a um modelo primário exportador, inadequado para uma economia com as características e dimensões da nossa. Porém, a tese da desindustrialização aparece mais matizada quando são levados em conta os processos em curso na indústria mundial, as próprias características atuais desse tipo de atividade e o grande potencial que o setor ainda conserva no



Brasil. Essa temática colocou em pauta as transformações na estrutura produtiva brasileira e suas relações com o processo de desenvolvimento.

Em primeiro lugar, há que se problematizar o conceito de desindustrialização que tem tomado conta de grande parte dos debates nesse tema no Brasil. Por meio de um índice de desindustrialização relativa, o Brasil estaria vivendo um processo marcado por queda sustentada de participação da manufatura no produto manufatureiro global; redução na participação internacional maior que a queda ocorrida internamente, maior do que o verificado na América do Sul, Oceania em desenvolvimento, economias desenvolvidas e África em desenvolvimento. Observando a estrutura brasileira e seus impactos no comércio exterior, outros traços negativos emergem: inércia da estrutura produtiva, com precária inserção nas novas tecnologias ancoradas na microeletrônica, heterogeneidade na evolução da produtividade e comércio exterior, em que a produtividade apenas dos setores produtores de *commodities* se destaca. Diante disso, questiona-se a sustentabilidade (principalmente em termos de comércio exterior) da frente de expansão representada pelo consumo de massa – já que boa parte dessa demanda estaria sendo abastecida com alto conteúdo importado.

Usando outras formas de mensuração, os sinais não se mostram menos preocupantes. Haveria evidências fortes de desindustrialização precoce no Brasil: queda dramática da participação da indústria no total do valor agregado; aumento dos *gaps* tecnológicos em todos os grupos do setor manufatureiro e aumento espantoso dos déficits comerciais dos setores tecnologicamente mais nobres. Ao mesmo tempo, os sinais de divergência/distanciamento (*falling behind*) em relação à evolução tecnológica e ao ritmo de crescimento da renda per capita mundiais, sobretudo dos países desenvolvidos, também seriam claros. Para completar, a constatação de que a economia brasileira enfrenta restrições externas ao crescimento por problemas de equilíbrio de longo prazo do balanço de pagamentos. Isso leva a um conjunto de recomendações marcado pela necessidade de combinar ações pelo lado da oferta (ações industriais e tecnológicas, focadas nos setores de maior intensidade tecnológica, alterações tributárias) com políticas macroeconômicas de curto prazo (principalmente cambial).

O segundo ângulo de observação se refere à articulação da estrutura da demanda brasileira (especialmente por produtos industriais) com a estrutura da oferta, tendo sempre em mente os fenômenos que ocorrem no plano internacional – especialmente a inserção chinesa no período mais recente. Ficam claros os contornos muito mais difíceis enfrentados por economias como o Brasil (e outras da América Latina) – que ficaram de fora dos processos mais virtuosos definido-



res da chamada globalização produtiva nas últimas décadas do século passado. Primeiramente, a demanda se concentrou nos países centrais e assistiu-se ao deslocamento de parte importante da produção para regiões da periferia, mas este último processo concentra-se na Ásia, com núcleo crescente na China. A partir de 2000, os países em desenvolvimento passaram a ganhar importância também como demanda. E o destaque absoluto é a influência crescente da economia chinesa sobre a economia mundial.

Nesse contexto que não reserva ao Brasil um papel de destaque no jogo internacional, a estrutura produtiva local se vê diante do desafio de avançar em direção a uma configuração dinâmica, que dê sustentação ao crescimento econômico, com geração de renda e empregos de qualidade. As perspectivas de demanda doméstica seguem favoráveis, mas o cenário internacional é de forte concorrência em produtos manufaturados e em serviços tecnológicos, agravado pela pressão sobre o câmbio. O dilema entre um crescimento com esvaziamento da estrutura produtiva e um crescimento com mudança estrutural é cada vez mais agudo, e sua superação (em favor da primeira opção) passa criticamente pela necessidade de ativação dos investimentos, nos últimos tempos inibidos pelas fortes importações.

## 2.6 Financiamento do desenvolvimento

Ao lado das recorrentes dificuldades externas, as debilidades do sistema de financiamento sempre caracterizaram um dos pontos fracos do desenvolvimento brasileiro. Mesmo com a queda da inflação nos anos 1990 e, mais recentemente, com a redução da vulnerabilidade externa, permanecem como marcas do país a virtual inexistência de mecanismos puramente privados para o financiamento de longo prazo e a dependência de fontes e instituições públicas para cumprir essa tarefa. Nos últimos anos, em meio a um expressivo salto nas operações de crédito total e a um alargamento das operações e funções do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e dos outros bancos públicos, novidades parecem se colocar no horizonte nessa matéria, principalmente em resposta à queda no patamar das taxas de juros básicas e às mudanças na gestão da dívida pública. O debate da temática financiamento do desenvolvimento partiu desse novo quadro e a ele acrescentou outros elementos na discussão sobre o financiamento do desenvolvimento brasileiro. Apesar de vários desafios e ameaças, as perspectivas nesse campo parecem mais promissoras do que em outros.



Um dos pontos de partida é a ideia de que o desafio brasileiro não é a falta de poupança ou, mais adequadamente, de *funding*, mas sim sua destinação para os fins desejáveis ao processo de desenvolvimento. Vêm crescendo no Brasil as formas mais sofisticadas de captação de poupanças (a maior parte delas com mecanismos de mercado de capitais) e a dependência das fontes externas de *funding* é baixa. Olhando-se para as fontes privadas de recursos de longo prazo para o financiamento da economia brasileira, na forma de riqueza pessoal e corporativa, os números impressionam: em cifras gerais, estima-se em 150% do Produto Interno Bruto (PIB) o estoque de *funding* presente na economia brasileira hoje, mas o montante total de financiamento chega a apenas 95% (crédito ao setor privado de pouco mais de 50% mais dívida mobiliária federal de pouco mais de 40%). O desafio maior ao desenvolvimento brasileiro, nesse campo, seria a criação de novos produtos e novos mecanismos para a canalização das enormes massas de riqueza doméstica para os projetos de investimento de longa maturação e necessidade óbvia. Para tal desafio, o contexto de taxas básicas de juros mais baixas é um impulso importante e alvissareiro.

O segundo aspecto é a existência e a importância dos bancos públicos no Brasil. Indo além da perspectiva convencional sobre o tema (centrada na ideia de preenchimento de lacunas, completando segmentos não cobertos pelo financiamento dos bancos privado e, assim, corrigindo falhas de mercado), destacam-se, pelo menos, dois grandes papéis que passam a ser vistos como instrumentos integrados aos esforços gerais de política econômica: ferramenta auxiliar na regulação financeira (atuando tais instituições no sentido de ampliar a concorrência no setor) e concentração de expertise, formulação e aplicação de políticas por meio de mecanismos de financiamento e, enfim, a própria formação e o suporte de grupos empresariais em setores julgados prioritários. Esses bancos, a exemplo do que vem fazendo o BNDES, teriam a função de coordenação das decisões de investimento.

Sobre o BNDES, há que se destacar, ainda, o elevado grau de concentração regional de sua atuação e um grande potencial para ampliar o seu uso com fins de política regional. E, por fim, sua atuação enquanto fomentador (e não concorrente) do mercado de capitais privado, função para a qual também há grande espaço para crescimento.



## 2.7 Política econômica e crescimento

Uma descrição estilizada dos contornos gerais do governo Lula o qualificaria como avançado nos aspectos mais gerais da estratégia de desenvolvimento (discutidos na temática 4), mas conservador no campo da gestão macroeconômica, com manejo das políticas fiscal, monetária e cambial de maneira contrária ao crescimento e ao desenvolvimento. No entanto, a recuperação do dinamismo econômico foi patente, mesmo após a crise do fim de 2008. Essa combinação parece ter se alterado no governo Dilma, que, depois de um aperto monetário e fiscal importante nos primeiros meses de gestão, vem praticando uma política macroeconômica muito mais flexível, com redução significativa da taxa de juros básica, defesa decidida de uma taxa de câmbio mais competitiva e resultados dos fluxos fiscais menos rígidos. Todavia, os registros até aqui têm sido de baixo crescimento e sinais preocupantes em relação ao investimento. A inflação, por sua vez, segue elevada e pressionando a política monetária. Qual seria, afinal, o papel da política macroeconômica em uma estratégia desenvolvimentista? E como avaliar a situação atual?

Um dos pontos de partida é a constatação de que a discussão sobre o formato institucional do regime de política macro não é a principal. Até porque não é a gestão macro que vai definir os contornos e o sucesso de uma estratégia de desenvolvimento, enquadrando-se melhor na categoria de condição necessária, mas não suficiente. No caso brasileiro atual, o tripé câmbio flutuante, metas para a inflação e superávits primários demonstrou flexibilidade suficiente para ser manejado com maior foco no crescimento do que havia sido ao longo de quase toda a década passada.

Em relação à política cambial, parece ser possível permanecer formalmente em um regime de flutuação e assumir um controle muito maior sobre a volatilidade e as tendências indesejadas no preço da moeda estrangeira, conduzidos por movimentos especulativos de agentes estrangeiros e domésticos. As intervenções e, mais importante, as regulações e tributos introduzidos nos diferentes segmentos do mercado de câmbio nos últimos anos teriam conferido esse poder muito maior e necessário. No que se refere à política monetária, da mesma forma, as práticas adotadas no governo Dilma foram na direção de um funcionamento muito mais flexível do regime de metas para a inflação, permitindo que as taxas básicas de juros fossem reduzidas para patamares historicamente baixos. No entanto, a avaliação sobre a política fiscal é um pouco distinta. O compromisso com o superávit primário anunciado muito tempo antes (e, portanto, com maiores dificuldades de previsão de arrecadação), as práticas de contingenciamento que impõe e o prejuízo quase sempre causado ao investimento público por essa sistemática tornam o regime



muito rígido e pouco flexível para uma ação anticíclica nessa frente, além de prejudicarem as inversões públicas, fundamentais para o processo de desenvolvimento.

Por outro lado, também há que se considerar, na análise da política econômica atual, que o crescimento econômico nos últimos anos foi sustentado pelo mercado interno, com importante redução da desigualdade. Nesse padrão, os traços gerais da política macroeconômica foram seu caráter pró-crescimento com estabilidade interna e redução da exposição a choques externos; a política social que, por meio das transferências e do salário mínimo, ampliou a renda do trabalho e a dos mais pobres; o Estado, que retomou seu papel no investimento (diretamente ou como coordenador das decisões privadas); e a política industrial e tecnológica que foi reativada com vistas ao readensamento das cadeias produtivas.

O grande desafio seria adaptar essas linhas gerais de política às frequentes mudanças na conjuntura internacional, que passa de uma fase de excepcional dinamismo para fortes restrições. É possível definir cinco períodos distintos para as configurações da política macro desde 2002. De 2003 a 2005, a fase teria sido de consolidação dos instrumentos da política macroeconômica em um ambiente internacional em melhora e vulnerabilidade externa sendo reduzida. Nos anos seguintes (até a metade final de 2008), teria havido uma inflexão decisiva na política econômica em direção às suas características definidoras, em um ambiente internacional francamente favorável. Do fim de 2008 ao primeiro semestre de 2010, a gestão teria sido marcada pelas tentativas (exitosas) de reagir à crise iniciada no setor financeiro dos Estados Unidos, expandindo a renda por meio da política fiscal e monetária. No segundo semestre de 2010, teria havido outra inflexão, dessa vez contracionista nas duas frentes, acrescidas da apreciação cambial, com vistas a moderar o crescimento e as pressões inflacionárias. Essa fase – que acabaria se revelando de exagerado teor – se encerra no segundo semestre de 2011, quando se iniciaria a fase que perdura até hoje, de tentativa, em meio à deterioração na situação internacional e crise na Europa, de aprimoramento dos instrumentos de política macro (maior controle sobre o câmbio para situá-lo em patamares mais competitivos; redução significativa das taxas de juros; ampliação do caráter anticíclico da política fiscal) para manter ou recuperar o aquecimento da demanda doméstica.

Por fim, uma leitura dos dilemas atuais da economia brasileira poderia ser feita sob o prisma dos três desejos ou diretrizes da filosofia social rascunhada por Keynes no capítulo 24 de sua Teoria geral: a socialização dos investimentos, a eutanásia dos rentistas e a distribuição da renda. Seria possível enxergar esforços nessas três direções na política econômica brasileira recente, mas os desafios também seriam de grande monta.



Em relação à primeira frente, a principal política brasileira foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que reorganizou a forma de o Estado investir e coordenar investimentos do setor privado. Mas ampliar o investimento público continua sendo um desafio enorme e muito necessário – particularmente no caso da Petrobras, descapitalizada nos últimos anos pela não correção nos preços dos combustíveis. Já a eutanásia dos rentistas estaria sendo testada com a importante redução das taxas de juros e outros parâmetros de remuneração nos últimos anos, mas este é um longo processo, que pode representar a ampliação do espaço para outras aplicações de recursos, mais produtivas. Na terceira frente, o Brasil teria inventado e aprimorado programas sociais avançados de distribuição de renda, que fazem os recursos chegarem aos mais pobres e que, ao lado do salário mínimo, foram os grandes responsáveis pela dinamização do mercado de consumo doméstico. Mas em relação a este ponto, duas observações são necessárias: a distribuição de renda no Brasil avançou apenas do ponto de vista do gasto, já que em termos de progressividade da tributação não se avançou praticamente nada; e a expansão da demanda dos últimos anos não foi acompanhada pela oferta, que estaria vazando para o exterior, principalmente devido ao patamar da taxa de câmbio e a outros problemas.

## 2.8 Mercado de trabalho, desigualdade e política social

Dentro do contexto macroeconômico discutido no item anterior e das mudanças na estratégia de desenvolvimento abordadas na temática agenda desenvolvimentista e a estratégia de desenvolvimento, dois fenômenos alvissareiros chamam a atenção na realidade brasileira atual: a resistência da taxa de desemprego em patamares historicamente baixos e a continuidade da melhoria na distribuição pessoal da renda, a despeito da redução no ritmo do crescimento econômico. Pensada como transição das discussões propriamente econômicas deste seminário para as sociais do segundo, a última mesa procurou jogar luz sobre o mercado de trabalho e a desigualdade no Brasil atual e suas relações com o projeto de desenvolvimento.

O primeiro ponto a destacar são as transformações positivas no mercado de trabalho brasileiro nos últimos tempos e os desafios à frente. Destacam-se dois grandes períodos: 2004-08 e 2008-12. No primeiro, a melhora nos termos de troca internacionais, a queda nas taxas de inflação, a reativação dos investimentos públicos e os aumentos sucessivos no salário mínimo teriam sido responsáveis pela ampliação do emprego, aumento na formalização e elevação na renda do trabalho. A situação pós-crise, de taxas de crescimento, em média, menos elevadas, comportamen-



to bem menos dinâmico dos termos de troca e inflação ligeiramente mais elevada do que no período anterior, faz com que a manutenção das boas condições no mercado de trabalho exija esforços constantes de política econômica voltada para a sustentação do consumo doméstico. Mesmo sem lograr recuperar as taxas de crescimento do PIB, o objetivo de manter a demanda doméstica aquecida vem sendo cumprido, mas certamente exigirá – na falta de contribuição positiva do setor externo, como se prevê – uma ampliação significativa dos investimentos.

Ao mesmo tempo, há características específicas da situação atual que, longe de indicarem um estado de pleno emprego ou apagão de mão de obra, revelam desafios importantes. Com taxa de rotatividade de 4,5% ao mês, seria preciso contratar o equivalente a 4,7% do emprego assalariado todos os meses para ser possível obter um crescimento do emprego de 2,6% ao ano. Muitas pessoas que deixam o emprego não se empregam logo em seguida, mas um número de desempregados equivalente a 7,5% do emprego assalariado verificado em 2012 não parece indicar uma situação de pleno emprego. Os problemas localizados de recrutamento têm uma clara associação não com a escassez de desempregados, mas com a elevadíssima rotatividade dos trabalhadores no emprego.

Em outra frente, a discussão dos avanços sociais recentes deve levar em conta a política social brasileira em toda a sua abrangência e amplitude, marcada por três grandes frentes: i) garantia de renda; ii) garantia de bens e serviços; iii) regulação. Na primeira, as políticas estariam subdivididas em garantia monetária - e aqui entraria o Programa Bolsa Família (PBF) ao lado de aposentadorias, pensões, seguro-desemprego e Benefício de Prestação Continuada, entre outros - e não monetária [Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), cestas básicas etc.]. Na segunda frente, se enquadraria a produção ou a provisão por meio de escolas, universidades, centros de pesquisa, hospitais e outros equipamentos de saúde, pontos de cultura, habitação etc. Na terceira, se situam políticas e normas relativas ao mercado de trabalho (salário mínimo, jornada etc.) e também a regulação da prestação privada de serviços sociais (saúde, educação, previdência, etc.).

Um esforço para mensurar os impactos de algumas das principais políticas em termos de redução da desigualdade e dinamização da economia mostra resultados interessantes: saúde e educação públicas, Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada, ao lado da previdência social, teriam os efeitos mais positivos nos dois quesitos, em contraste, por exemplo, com as exporta-



ções de *commodities* e a construção civil (que dinamizam a economia, mas não reduzem a desigualdade) e o serviço da dívida pública (contracionista e regressivo).

Por outro lado, e a despeito de avanços, parecem insuficientes os sinais de que o Brasil estaria vivendo um novo padrão de desenvolvimento, no qual a questão da desigualdade (ou de sua redução) fosse central. Os avanços distributivos ocorridos nos últimos dez anos seriam restritos a uma dimensão – a da renda pessoal, medida imperfeitamente pelo coeficiente de Gini<sup>8</sup> – e muito vinculadas à redução da pobreza. Para a implementação de um desenvolvimento de fato inclusivo, haveria a necessidade de um amplo leque de políticas, que dinamizassem a acumulação rumo aos setores mais intensivos em capital, ampliassem a agricultura camponesa e a pequena produção urbana e integrassem as diferentes regiões do país. Mais do que isso, seria fundamental para essa alteração profunda um Estado reformado, ancorado num projeto nacional, com ampla participação social.

---

<sup>8</sup> Índice de concentração de renda, que mede o desnível entre o rendimento dos mais ricos e dos mais pobres – comparação entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres. O índice varia entre 0 (zero) e 1 (um): quanto mais próximo de 0, menor é a desigualdade de renda; quanto mais próximo de 1, pior é a distribuição da renda.



### 3. RECOMENDAÇÕES PARA O AVANÇO DO PENSAMENTO SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTA

André Biancarelli

A reflexão da linha de pensamento social-desenvolvimentista, dada a natureza das questões envolvidas, é necessariamente transversal à divisão das temáticas anteriormente abordadas. Feita a síntese, respeitadas as informações e ideias do debate oriundo da metodologia abordada, o texto a seguir apresenta um conjunto hierarquizado de conclusões e implicações para o desenvolvimento brasileiro nesta segunda década do século XXI.

A proposta de agenda está organizada em torno de três questões centrais, ou eixos, que apresentam vários pontos de conexão:

- i. Qual o sentido e o conteúdo de uma estratégia social-desenvolvimentista para o Brasil neste momento?;
- ii. Qual a influência do cenário internacional nessa estratégia e, nesse contexto, qual o papel da política macroeconômica?; e
- iii. Como os processos em curso na estrutura produtiva brasileira ameaçam a estratégia?

As ideias, o encadeamento entre elas e as proposições derivadas são inspiradas nos argumentos, mas não reproduzem necessariamente a opinião de todos devido a divergências de pensamento. Em cada um dos eixos, apresenta-se um panorama das questões centrais e formula-se um conjunto de recomendações iniciais. Posteriormente, no capítulo final, são apresentadas as referentes a pesquisa e reflexão. Importante lembrar que o objetivo deste estudo é fortalecer as redes de pesquisa por meio do debate, e não propor um consenso sobre a tese em questão.



## 3.1 Eixo I – O sentido e o conteúdo de um social-desenvolvimentismo para o Brasil do século XXI

Sob o rótulo desenvolvimentista, podem se abrigar ideias, práticas de política econômica ou mesmo receitas de desenvolvimento muito distintas. De um lado, em uma acepção mais livre, o desenvolvimentismo se identifica com várias formas de antiliberalismo, respeitando os marcos do regime capitalista. De outro, em uma construção mais rigorosa e inspirada pelas experiências passadas, o núcleo duro do conceito engloba apenas a tríade nacionalismo, industrialização e intervencionismo, que, nos casos específicos, assume também outros contornos importantes. Em paralelo, um certo incômodo manifestado com a aproximação entre autores e personagens históricos com visões de mundo e práticas opostas.

Diante disso, é natural que a primeira tarefa da construção dessa agenda seja a qualificação precisa do que aqui se pretende como o desenvolvimentismo (e o desenvolvimento) adequado às necessidades e condições do Brasil atual. Inclusive para diferenciá-lo de outras propostas, práticas ou ideologias.

Partindo da experiência brasileira recente, essa qualificação consiste em, primeiramente, incorporar e enfatizar a dimensão social como elemento central e orientador do desenvolvimento. E, em segundo lugar, atentar para o fato de que há, no momento atual do Brasil, problemas e desafios importantes relacionados aos próprios elementos definidores de qualquer desenvolvimentismo, com destaque para o papel do Estado e as configurações da estrutura produtiva.

### 3.1.1 A dimensão social: contextualização

Em primeiro lugar, a ênfase na dimensão social é essencial. Por mais que cause incômodo ou confusões, entende-se que é possível ser desenvolvimentista apenas em termos econômicos. Existem formulações teóricas e proposições de política, e existiram várias experiências históricas relevantes em que a defesa do interesse nacional, a intervenção estatal e a busca por uma estrutura produtiva mais sofisticada estiveram associadas a uma piora na distribuição de renda e/ou em outras dimensões das diferenças sociais características do capitalismo. Do limitado ponto de vista da economia, é possível diferenciar a problemática da eficiência e mudança estrutural das questões morais ou de justiça, relativas à distribuição dos frutos desse progresso. Esse tema das inter-relações entre crescimento (ou desenvolvimento) e desigualdades é bastante antigo e, na história do Brasil, já foi objeto de frutíferas polêmicas, que não precisam nem devem ser transportadas para um contexto diferente.



No Brasil dos últimos anos, as duas dimensões se conciliaram, ou se reforçaram, de maneira virtuosa. Após uma recuperação diretamente ligada à demanda externa em 2004, é impossível desvincular o crescimento econômico da ampliação da demanda doméstica, e esta em grande parte responde ao processo de distribuição pessoal da renda acelerado nesse período. Verificou-se, na prática, a ampliação do mercado de consumo de massas como motor dinamizador da atividade econômica – uma relação que já figurava nas formulações teóricas de economistas progressistas havia algumas décadas e que se deu de maneira diametralmente oposta àquela verificada nos anos 1960/1970, quando a concentração foi funcional ao crescimento.

Além do quadro internacional favorável, quatro grandes ferramentas foram determinantes para esse processo:

- i. As políticas de transferência de renda a camadas mais pobres da população, com o Programa Bolsa Família à frente, que foram aprimoradas e fortemente ampliadas no governo Lula.
- ii. Os outros instrumentos do sistema brasileiro de proteção social (especialmente a previdência) que, apesar dos vários problemas, têm abrangência e impacto muito importantes.
- iii. A política de valorização real do salário mínimo, que significou ampliação direta do poder de compra de uma camada bem mais ampla da sociedade do que aqueles diretamente alcançados pelas ações focalizadas.
- iv. O mercado de trabalho ao longo da última década, marcado por transformações importantes ainda por serem mais bem explicadas, mas que resultam em intenso processo de formalização, e uma redução gradativa nas taxas de desemprego para patamares historicamente baixos.

Além de novidade na história brasileira, a relação virtuosa entre crescimento e maior justiça social é uma característica bastante rara no mundo de hoje (ao contrário do que já foi em outras épocas, principalmente na Europa Ocidental do pós-guerra). Além do aumento do desemprego, a reconcentração de renda é característica marcante dos Estados Unidos e mesmo de parte da Europa atualmente – fruto de processos de transformação estrutural do capitalismo nas últimas décadas e de outros movimentos mais conjunturais. Mas se verifica também, por outras razões, em distintas partes da Ásia em desenvolvimento, que cresce baseada em estratégias exportadoras.

Baseando-se nesse dado da realidade brasileira recente, impõe-se o primeiro ponto dessa agenda para reflexão: um desenvolvimentismo desvinculado da redução das enormes desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira não parece adequado – nem muito promissor em termos práticos – no atual contexto. A dimensão social deve estar no centro da estratégia de desenvolvimento, daí a denominação social-desenvolvimentista.



Mas a ênfase não deve servir apenas para explicar a trajetória recente, muito menos para considerar as mudanças suficientes ou asseguradas. Pelo contrário, o caráter social do desenvolvimento brasileiro se justifica muito mais pelos desafios (e, no sentido virtuoso aqui proposto, oportunidades) à frente do que pelos avanços obtidos. São várias as razões para isso.

A primeira delas se refere ao elevado patamar em que ainda se encontra a concentração da renda no Brasil. Nesta, como em outras variáveis econômicas e sociais, a melhora, quando se parte de um patamar muito desfavorável, é bem mais fácil no início do processo e tende a demandar novos instrumentos, criatividade e impulsos para seguir em curso.

A segunda razão é o fato de os resultados positivos terem se concentrado em uma das dimensões da desigualdade: a concentração da renda pessoal (e, não menos importante, nos índices de miséria e pobreza). Bem mais difícil de mensurar, a concentração da riqueza no Brasil é provavelmente ainda maior que a da renda, e há razões para imaginar que ela se elevou nos últimos anos. Indicadores de desigualdade com outros enfoques (condições de vida e consumo, com destaque para acesso a saneamento, educação, saúde) mostram melhoras muito mais tímidas nos últimos anos ou até mesmo aumento das diferenças.

A terceira motivação para a ênfase social é o fato de que os avanços obtidos até agora foram em grande parte de natureza individual, muito associados ao poder de consumo. Isso teve, como comentado, impactos positivos sobre a economia, mas deixou pouco explorada outra avenida de dinamização econômica e redução da desigualdade: a infraestrutura social, ou os chamados bens de consumo coletivo ou público, como educação, saúde, transporte público e condições gerais de vida urbana, saneamento etc. Em várias dessas dimensões, ao contrário, o que se assistiu foi a uma progressiva mercantilização das relações, que, se bem permitiram a ampliação do acesso – caso específico do Programa Universidade para Todos (Prouni) –, pouco cuidaram dos aspectos de qualidade e conteúdo dos direitos sociais.

### 3.1.2 Recomendações e conclusões

#### Dimensão social

Ir além da ampliação do mercado de consumo de massas, avançando na dimensão dos direitos sociais (aliás, previstos na Constituição de 1988) deve configurar uma diretriz central no aprofun-



damento da dimensão social do desenvolvimento brasileiro. Esse rumo se justifica, novamente, pelo seu conteúdo civilizatório e moral, com nítidos impactos sobre a vida em sociedade e o bem-estar coletivo, mas também por seu grande potencial econômico.

Investimentos maiores na infraestrutura social teriam efeitos multiplicadores importantes em termos de emprego, renda e dinamização das economias locais. Outro importante efeito, resultado desses investimentos do governo ampliando a cobertura e qualidade dos serviços públicos de educação, saúde, transporte, etc., é o deslocamento de uma parcela das rendas das famílias, antes comprometida com esses serviços, e que passa agora a ser liberada para outros usos. Esse efeito é maior para camadas mais pobres da população. A ampliação da renda disponível parece ser instrumento de avanço na distribuição de renda mais poderoso (e justo) do que a ampliação de subsídios a prestadores privados, quase sempre de baixa qualidade, desses direitos sociais. Deve ser enfatizada, portanto, a necessidade do controle e da coordenação públicos no avanço da dimensão social do desenvolvimento.

O avanço na dimensão dos direitos sociais exige a preservação da ampliação do mercado interno como motor dinâmico principal da economia brasileira. Uma iniciativa coerente com o espírito dessa agenda social-desenvolvimentista seria a consolidação jurídica das leis sociais, tornando as ações nesse campo aprofundadas nos últimos anos em uma política de Estado e não mais de governos. Esta visa garantir que o avanço que o Brasil experimentou na última década em termos de políticas de distribuição de renda saísse do plano das iniciativas de governo e passasse para as de Estado. Do mesmo modo, as sempre renovadas críticas e propostas de mudanças na legislação trabalhista brasileira parecem contrárias ao espírito aqui pretendido.

### **Importância da área fiscal**

Em outra frente de recomendações, para avançar na distribuição de renda e riqueza, em reforço aos instrumentos de política macroeconômica (particularmente a redução das taxas de juros para patamares civilizados), faz-se necessário um esforço na área fiscal, ampliando a progressividade do sistema tributário brasileiro, com especial ênfase na taxação da propriedade (rural, grandes fortunas, herança etc.). As dificuldades práticas dessa tarefa não reduzem sua importância para a construção de uma sociedade mais justa e com maior potencial de crescimento.



## 3.2 Eixo II – O cenário internacional adverso e a gestão macroeconômica

Além das críticas específicas ao conteúdo, um dos principais questionamentos dirigidos às grandes receitas de desenvolvimento diz respeito à falta de consideração com as realidades locais e históricas de cada país, defeito perfeitamente captado na expressão em inglês *one size fits all*. Essa crítica é aqui levada a sério, em seu sentido mais importante: não se deve transportar realidades nem extrair recomendações sem as devidas mediações de experiências exitosas em outras regiões do mundo ou em momentos históricos distintos.

No esforço de construção de uma agenda social-desenvolvimentista para o Brasil do século XXI aqui empreendido, essas mediações passam pela consideração explícita das atuais condições da economia global e de suas implicações sobre o país e pelo cuidado que se deve ter com a gestão macroeconômica – que não se confunde com uma estratégia de desenvolvimento, mas se apresenta como condição necessária para seu êxito.

### 3.2.1 Contextualização e justificativas

O ponto de partida dessas relações entre o cenário externo e a política macroeconômica doméstica é reconhecer que o período de impulsos positivos e de convivência tranquila ficou para trás. Por impulsos positivos se entenda a fase de dinamismo excepcional (apesar de desequilibrado) da economia internacional entre 2002 e 2007, que foi capaz de incentivar crescimento e melhora nas contas externas (pelos lados comercial e financeiro) de uma vasta gama de países, entre os quais o Brasil. E por convivência tranquila entenda-se que a condução das políticas monetária, fiscal e cambial teve folga, nessa fase já há algum tempo encerrada, para concentrar-se em tarefas como o controle da inflação e a busca pela sustentabilidade da dívida pública e descuidar-se do crescimento ou da competitividade da indústria local. A situação atual é, portanto, bastante desafiadora nas duas dimensões.

Na primeira delas, hoje parece claro para todos que a crise internacional iniciada em 2007/08 não comportava volta à normalidade de forma rápida. Suas raízes estruturais, que vão muito além do financiamento imobiliário nos Estados Unidos ou de seu segmento *subprime*, projetam um período mais duradouro de longa digestão dos excessos da fase de exuberância irracional e desequilíbrios globais. Além de vários outros impactos, essa nova fase significou a desmontagem ou alteração em dois mecanismos essenciais de operação no mundo dinâmico pré-2008.



Pelo lado comercial, vigorou até 2008, em escala planetária, uma poderosa engrenagem comercial marcada por três elos principais de dinamismo. O primeiro ligando o consumo exacerbado da economia líder (os EUA) ao centro ascendente da produção manufatureira global (a China); o segundo ligando a produção chinesa com as cadeias regionais de insumos e componentes de alto conteúdo tecnológico; e o terceiro ligando essa fábrica asiática ampliada aos centros fornecedores de *commodities* energéticas, minerais/metálicas e agrícolas. Desse quadro decorreram as elevadas taxas de crescimento do comércio mundial e a alta histórica nos preços dos produtos básicos (influenciada também por fatores financeiros).

Pelo lado financeiro, armou-se uma fase ascendente do ciclo de liquidez internacional de proporções inéditas. Repetindo outras fases similares, caudalosos fluxos de riqueza financeira privada saíram à caça de rendimento em praças financeiras emergentes. Como relativa novidade, fluxos oficiais também muito volumosos tomaram o sentido contrário: a aplicação dos crescentes estoques de reservas internacionais dos países em desenvolvimento (notadamente os asiáticos) nos títulos emitidos nos Estados Unidos. Isso sem contar o movimento, em muito ampliado, de diversificação de carteiras entre os países centrais, quantitativamente muito mais importante do que aquele que envolve os em desenvolvimento.

Nesse contexto externo duplamente favorável, a gestão macroeconômica brasileira, na maior parte do tempo, trabalhou contra o crescimento: juros excessivamente altos em um regime de metas para a inflação conduzido de forma muito rígida, altos superávits primários para garantir a queda acelerada da relação dívida/PIB e trajetória praticamente constante de apreciação da moeda local contra o dólar, o que contribuiu decisivamente para a manutenção da inflação em patamares relativamente baixos. Apesar de negativas, tais políticas não impediram a retomada do crescimento – que, como já comentado no eixo anterior, se iniciou em 2004, puxada pela demanda externa, mas se consolidou nos anos seguintes com base no mercado interno em expansão (movido a crédito, aumento e distribuição da renda local). Atente-se para o fato de que, nessa fase benigna, a apreciação cambial ajudou a ampliar os ganhos de renda real doméstica ao ampliar o poder de compra dos salários.

As reações de política econômica imediatamente após o auge da crise financeira no último trimestre de 2008 foram, no Brasil, como em quase todo o mundo, decididamente anticíclicas e são fundamentais para entender a rápida recuperação do dinamismo interno em 2009, para o qual também contribuiu a manutenção daqueles processos mais estruturais de fortalecimento do mercado interno. Aliás, o caráter anticíclico da política macro é, na realidade, bem menor no



Brasil que no resto do mundo, já que a política monetária teve reação atrasada e muito tímida, ao contrário dos países centrais. Nestes, de maneira geral, depois de passado o momento mais agudo das dificuldades (e atendendo a uma série de bloqueios de diferentes naturezas à política fiscal), as baixas taxas de juros e o excesso de liquidez seguiram em curso como principal ou único instrumento de tentativa de reativação da demanda.

Quase cinco anos após o auge da crise, a recessão e a dificuldade de retomada do crescimento nos Estados Unidos, aos quais se somam as dificuldades muito mais profundas (e as perspectivas muito piores) da Europa, e ainda o estado quase estrutural de estagnação japonesa, significam que o mundo está sem motor dinâmico. Ou, dito de outro modo, que o primeiro elo do comércio internacional antes em operação se enfraqueceu, comprometendo os outros dois. A China, nesse cenário, tenta compensar a redução do seu dinamismo exportador para as economias centrais com maior agressividade na conquista de novos mercados (entre os quais o brasileiro e o sul-americano), enquanto promove uma lenta alteração no seu modelo de crescimento em busca de uma maior dependência do consumo doméstico em detrimento das exportações líquidas. Por seu lado, várias outras economias tentam crescer por meio das exportações, o que envolve desvalorizações competitivas das moedas nacionais e, em graus variados, uso de instrumentos de proteção comercial.

É natural que nesse ambiente o comércio internacional tenha dinamismo muito menor e que os esforços multilaterais de liberalização comercial tenham enorme dificuldade para avançar – o risco maior parece ser o de recrudescimento do protecionismo. Também não surpreende que os preços das *commodities* tenham comportamento menos favorável às receitas de seus exportadores, apesar de ser pouco provável que voltem a níveis similares aos verificados no início da década passada.

Agravam o quadro, por esse lado, os problemas estruturais – fiscais e federativos – da União Europeia que, se não apontam necessariamente para uma ruptura da área da moeda única, projetam um futuro de baixo crescimento, insatisfação social e instabilidade política. Para a dimensão comercial, é possível projetar pouco dinamismo desse importante mercado de destino para as exportações brasileiras.

Como implicação mais geral para o Brasil, parece óbvio – ainda mais diante da falta de sinais concretos de recuperação no centro – que, pelo lado real ou do comércio, as dificuldades são



muitas. Qualquer tentativa de crescimento puxado pelas exportações, frise-se desde já, exigiria nesse quadro custos e sacrifícios muito maiores e teria eficácia bastante duvidosa.

Na América do Sul – região para a qual o Brasil tem um perfil de exportação de melhor qualidade e do qual depende fortemente para seus saldos positivos na balança comercial –, o quadro também é de dificuldades e incertezas. Ao lado de problemas graves na Argentina e de uma complexa transição na Venezuela, o próprio processo de integração regional parece ameaçado ou congelado, diante da já mencionada agressividade exportadora chinesa e do menor dinamismo dos preços de *commodities*, que retira ímpeto de todas as economias da região.

Em paralelo, avançam na região as pressões e tratativas na direção de uma Aliança para o Pacífico, que, em linhas gerais, representa a agenda da Alca renovada e impõe sério desafio ao projeto de integração sul-americana liderado pelo Brasil. A diretriz da política externa aqui tem que ser a refundação do processo integracionista na região, com ênfase em políticas e instrumentos para a integração produtiva, mecanismos compensatórios para o superávit estrutural do comércio brasileiro com seus vizinhos (por exemplo, com iniciativas mais amplas de cooperação financeira) e esforços de correção de assimetrias.

Pelo lado financeiro, o quadro global também é distinto do vigente no pré-crise, mas seu resultado mais importante – a ampla liquidez global – se repõe e permanece como uma característica mais prolongada. O determinante mais importante dessa situação é a já mencionada sobrecarga conferida à política monetária nos países centrais como instrumento de recuperação da atividade. Além das taxas básicas de juros em patamares muito próximos a zero, uma série de políticas de expansão monetária bastante heterodoxas vem sendo implementada de maneira crescente.

O efeito que mais interessa ao Brasil dessa situação anômala (ainda que duradoura) é o incentivo gerado para o chamado *carry trade*, operações alavancadas com ativos e moedas que prometem rentabilidade superior. Isso tende a causar desvalorizações nessas moedas com baixas taxas de juros (auxiliando na tentativa de retomar o crescimento pela via das exportações) e valorizações naquelas às quais se dirigem, com o efeito inverso. A fase de alta no ciclo de liquidez, bruscamente interrompida no fim de 2008 pelo quase colapso do sistema financeiro desenvolvido, foi retomada de forma rápida já a partir de 2009 e sua intensidade segue muito forte. A crise financeira permanente, dessa vez, resulta em excesso, não em falta de financiamento externo para países como o Brasil.



Certamente, esse quadro – descrito de maneira sintética pelas expressões guerra cambial e tsunami monetário – não é eterno, e sua reversão, por várias vezes já anunciada, tende a diminuir a pressão de entrada dos fluxos financeiros. Mas pelos sinais débeis de recuperação até agora presentes, pelo longo tempo necessário para a digestão dos passivos ainda presentes nos bancos e outras instituições financeiras e pelo próprio patamar em que se encontram os estímulos monetários, uma mudança radical no cenário financeiro internacional – salvo na hipótese de um colapso do euro ou quebra de algum banco importante – não está no radar para os próximos anos. As sinalizações de retirada dos estímulos monetários extraordinários pelo Federal Reserve, que se tornaram mais fortes ao final do primeiro semestre de 2013, têm causado bastante volatilidade e movimentações nos fluxos de capital. Mas, pelas razões acima apontadas e também por existirem outras fontes importantes para os movimentos de *carry trade* (notadamente na Europa e no Japão), não parecem suficientes para antever uma reversão duradoura do ciclo de liquidez internacional.

Inseridas nesse contexto externo e fortemente influenciadas por opções domésticas de política e fatores estruturais mais permanentes, apresentam-se as tendências recentes do setor externo da economia brasileira. Nos últimos anos, o que era um superávit, até significativo em conta corrente entre 2004 e 2007 (com saldos comerciais de até 5% do PIB), se transforma em déficit e atinge perigosos -3% do PIB nos últimos números. A influência do menor dinamismo dos preços de *commodities*, da acirrada concorrência internacional, do baixo crescimento e da evolução mais longa da taxa de câmbio é clara aqui. Pelo lado do financiamento externo, o que no auge da crise foi um *sudden stop* se transformou em uma retomada súbita, já em 2009, para patamares muito acima dos necessários. E, desde 2011, verifica-se uma moderação e melhora qualitativa (maior peso do IDE) para patamares mais próximos aos do déficit corrente.

O balanço de pagamentos aparece então, até pela garantia dada pelo estoque de reservas internacionais e por uma estrutura mais favorável de ativos externos, muito mais como um termômetro a chamar a atenção de problemas estruturais do que como uma fonte em si de crise que possa comprometer o desenvolvimento brasileiro como em tantas outras vezes no passado. É desses problemas estruturais que trata o eixo III desta agenda, mas é imprescindível mencionar a influência que a política macroeconômica, particularmente a cambial, exerce sobre esses números.

A permissão ou o incentivo, em 2009, para a volta da moeda nacional aos patamares apreciados em que se encontrava antes da crise de 2008 configura talvez o erro mais visível de gestão dos



últimos tempos. Analisado alguns anos depois, o uso da política cambial, à semelhança do que vinha sendo feito nos anos anteriores, como instrumento de combate à inflação a despeito de seus efeitos sobre a competitividade externa, revela a falta de percepção sobre a mudança aqui descrita nas condições do comércio internacional (e que naquele momento não era, de fato, tão clara) e as dificuldades que seriam impostas às exportações e à própria produção local.

O fato de esses efeitos sobre o dinamismo da economia só terem sido sentidos em 2011 revela a força da demanda doméstica na recuperação expressiva de 2010 e chama a atenção para o fato de que os efeitos de mudanças nessas variáveis não são rápidos. Anote-se, também, que contribuiu de maneira decisiva para a desaceleração do primeiro ano do governo Dilma uma mudança de sinal muito forte na política fiscal e a elevação nas taxas de juros combinada com medidas macroprudenciais, motivadas por um temor que se revelou excessivo com o aquecimento econômico e seus impactos inflacionários. A leitura equivocada do cenário internacional na época cobra um preço até hoje.

### 3.2.2 Recomendações e conclusões

Todos esses processos levantam a questão sobre o papel e o conteúdo que deve ter a política macroeconômica na agenda social-desenvolvimentista aqui proposta, em um momento de dificuldades para a retomada do crescimento e preocupações com a inflação (além dos temores com o balanço de pagamentos). As conclusões e recomendações nessa frente, considerando todos os elementos elencados neste segundo eixo, podem ser agrupadas em cinco frentes:

- i) A primeira delas é a lição óbvia e geral de que não é a política macroeconômica que vai definir, muito menos garantir, um processo de desenvolvimento. O desenvolvimentismo, qualquer que seja ele, envolve muito mais do que uma prescrição para as políticas monetária, cambial e fiscal. Esta é condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento.
- ii) A segunda parte do princípio de que não existe recomendação de políticas que seja boa ou má, independentemente do momento ou lugar. É preciso avaliar cuidadosamente as condições da economia internacional, marcada pelo contraste entre o cenário pré e pós-crise nas suas relações com as políticas locais: reduziu-se, ou eliminou-se, o espaço para a manipulação dos preços macroeconômicos com objetivos contrários ao crescimento e à produção doméstica. Nesse cenário, a sempre necessária preocupação com a inflação deve evitar ao máximo atrapalhar a retomada do crescimento sob o risco de o país voltar definitivamente ao padrão *stop and go* que parecia, enfim, superado.



- iii) A terceira frente de conclusões e recomendações é relativamente otimista: após um início marcado pelas contrações monetária e fiscal que ignoraram a profunda mudança de cenário internacional, a política econômica do governo Dilma parece mais adaptada ao contexto atual e tem se diferenciado da anterior justamente pelo esforço de contribuir mais (ou atrapalhar menos) o crescimento e a produção doméstica. A retomada do controle sobre os movimentos da taxa de câmbio e sua administração em patamar um pouco mais competitivo e a significativa queda nas taxas básicas de juros são os principais sinais nessa direção. Tais mudanças significam que é possível usar com muito mais flexibilidade o arcabouço institucional de política monetária e cambial atualmente em vigor. Por seu lado, a política fiscal ainda se mostra muito rígida e pró- cíclica pelos obstáculos ao investimento público e por metas e outros requisitos institucionais que não se justificam em um contexto de queda contínua da relação dívida/PIB. De todo modo, e apesar das subidas recentes na taxa Selic, a diretriz mais favorável ao crescimento deve ser mantida, apesar das críticas e dos resultados tímidos até agora.
- iv) A quarta frente, menos otimista, diz respeito a uma das linhas de crítica e proposições para uma mudança de rumo, em parte contemplada pelo governo na forma das medidas de desoneração da folha de salários. A defesa de uma forte desvalorização adicional da taxa de câmbio como forma de encaminhar um crescimento puxado pelas exportações traz embutida uma série de outras medidas complementares ou compensatórias: a redução dos custos salariais e outros encargos trabalhistas; e um ajuste fiscal que neutralize os efeitos inflacionários de uma desvalorização cambial. Em síntese, propõe-se mais câmbio, menos salário e menos Estado. Essa “receita” parece incompatível com a agenda aqui proposta, em primeiro lugar, por menosprezar as dificuldades de êxito e os custos envolvidos. Mesmo que fosse possível transformar uma economia como a brasileira em *export-led growth* apenas com a política macroeconômica e o custo do trabalho, as condições atuais de concorrência internacional exigiriam alterações de tal monta nessas variáveis que o resultado certamente seria uma recessão doméstica. E o que é pior, acompanhada pela regressão em vários dos avanços conquistados pelo país nos últimos anos e que contribuíram para o seu crescimento.
- v) Isso remete ao quinto e último conjunto de conclusões e proposições. A diretriz macroeconômica mais apropriada e coerente com o caráter social do desenvolvimentismo que aqui se propõe é a busca do crescimento com base no mercado doméstico. Isso envolve aprofundamento e ampliação dos avanços sociais discutidos no eixo anterior, preservação dos atuais níveis de emprego e remuneração, ampliação do investimento público (nas áreas prioritárias já mencionadas) e privado na infraestrutura logística. A taxa de câmbio deve ser manejada com cuidado, buscando sempre um patamar mais favorável à produção local e que evite o vazamento dos impulsos para o exterior.



Em suma, dificilmente, o setor externo voltará a ser a alavanca do crescimento brasileiro como foi no curto período que deu início à retomada recente da economia brasileira. Por outro lado, o setor externo tampouco parece um obstáculo para o aprofundamento de uma estratégia bem articulada de crescimento. Esta, sem ilusões de *export-led* em um mundo com concorrência predatória e vasta capacidade ociosa (além do uso intensivo de fatores espúrios de competitividade como salários baixíssimos), deve cuidar da preservação daquilo que foi a chave para a consolidação do crescimento recente e que é fator dos mais escassos no mundo de hoje: a demanda interna ainda aquecida.

### 3.3 Eixo III - A estrutura produtiva como maior desafio

Como já comentado, desenvolvimento econômico está intimamente ligado – quando não é sinônimo – à mudança estrutural. A industrialização, como também já discutido, faz parte do núcleo duro do desenvolvimentismo entendido como política econômica intencionalmente direcionada para o desenvolvimento. Pode-se acrescentar que também ocupa lugar de destaque na ideologia desenvolvimentista. Isso independe dos outros elementos desejáveis que se possam acrescentar ao processo e que, como visto, configuram as especificidades positivas da experiência brasileira recente. Em termos mais diretos: não existe desenvolvimento ou desenvolvimentismo sem indústria ou com regressão estrutural.

Por esse *status*, e também pelas transformações observadas no Brasil nos últimos tempos, pode-se considerar a estrutura produtiva como a área que concentra os maiores desafios para a agenda social-desenvolvimentista aqui apresentada, configurando o terceiro e último eixo da agenda.

#### 3.3.1 Contextualização e justificativa

uma série de indicadores negativos relacionados à estrutura produtiva tem chamado a atenção e suscitado polêmica sobre a natureza do fenômeno. A queda relativa na participação da indústria de transformação no PIB, do emprego industrial no emprego total, das exportações de manufaturados no total das exportações, da produtividade do trabalho na indústria frente a outros setores, assim como o aumento da importação de produtos manufaturados, são indícios importantes de um processo de reorganização regressiva da estrutura produtiva nacional.



Mas, à semelhança do argumentado no eixo anterior, os fenômenos domésticos não podem ser encarados de maneira isolada no tempo ou no espaço. O desafio estrutural ocorre em um momento de importantes transformações nas redes de produção globais, particularmente após a eclosão da crise financeira de 2007/2008, que forçou o reposicionamento estratégico de diversas empresas frente a fragilidade da demanda internacional. Ao mesmo tempo, a regressão de diversos setores industriais, particularmente dos setores manufatureiros tradicionais e dos setores de maior valor agregado, ocorre há pelo menos 30 anos, variando em intensidade e nos setores afetados ao longo desse período.

Nesse contexto e diante da relevância dos problemas, parece pouco frutífero discutir se o fenômeno representa ou não um ciclo de desindustrialização da economia brasileira. O conceito de desindustrialização, que originalmente dizia respeito a processos de queda no emprego industrial verificada em economias capitalistas maduras, foi tomando novos contornos, com pesquisadores utilizando-se do termo para se referir ao processo de perda de participação relativa da indústria no PIB, ou mesmo a piora na composição da balança comercial de mercadorias manufaturadas. O conceito tomou tal abrangência, sendo utilizado para explicar tanto processos verificados em países centrais quanto processos observados em países periféricos, que perdeu boa parte da capacidade de explicar as especificidades dos diferentes fenômenos de reorganização das estruturas produtivas industriais.

As transformações regressivas na estrutura produtiva brasileira têm início ainda na década de 1980, quando internacionalmente se consolidou o paradigma produtivo da terceira revolução industrial, aprofundando-se na década de 1990, com a abertura comercial súbita promovida pelos governos de inclinação liberal. Na década de 1980, em meio aos efeitos da crise da dívida externa, o Brasil encontrou dificuldades em adentrar a onda da nova revolução industrial, concentrando-se nos setores tradicionais e advindos da industrialização das décadas de 1950/60/70, típicos da segunda revolução industrial. A perda dessa oportunidade histórica representou a manutenção de indústrias tecnologicamente ultrapassadas, assim como de estruturas gerenciais inadequadas aos novos tempos marcados pela financeirização e pela volatilidade dos preços macroeconômicos (particularmente juros e câmbio).

Na década de 1990, mesmo antes de a estabilização de preços se consolidarem com o Plano Real, um projeto de liberalização comercial teve início no Brasil, forçando a competição com os novos atores produtivos da cena internacional. Acossadas pela competição desigual e por fundamentos macroeconômicos que dificultavam a expansão do investimento (seja pela volatilidade da



taxa de inflação no período Collor, seja pela apreciação do real e as elevadas taxas de juros no período FHC), a indústria brasileira apresentou profunda regressão, mantendo-se apenas em setores tradicionais ou alguns nichos que ainda apresentavam alguma proteção comercial efetiva.

Os anos 2000, se, por um lado, trouxeram o alento de um crescimento maior da demanda doméstica e da demanda internacional por algumas *commodities* industriais, também trouxeram consigo o acirramento da competição propiciada pela crescente participação das indústrias chinesas no mercado internacional. A lógica das empresas se alterou, aprofundando a dispersão das redes de produção global, ao mesmo tempo em que concentrava o complexo manufatureiro no leste asiático.

Nesse cenário, boa parte do dinamismo brasileiro, gerado por uma conjugação de fatores ligados à expansão do emprego e do consumo, acabou sendo aproveitada pelas empresas estrangeiras e multinacionais com produção localizada em paragens mais vantajosas do ponto de vista do custo do investimento.

A elevação da demanda interna não foi devidamente acompanhada da expansão da produção doméstica também por fatores macroeconômicos: a valorização cambial excessiva, conjugada ao elevado custo de capital próprio (taxas de juros elevadas), aos custos oriundos de uma infraestrutura logística precária e de uma estrutura tributária complexa e regressiva foram fatores determinantes para o crescimento lento do emprego e da produção industrial, mesmo diante de uma expansão acelerada da demanda doméstica.

Mesmo antes da eclosão da crise financeira de 2007/2008, a indústria brasileira apresentava dificuldades para lidar com o novo cenário internacional. O acirramento da concorrência proporcionada pela ascensão chinesa e dos países do leste asiático impunha grandes dificuldades para a consolidação de um ritmo de crescimento adequado do setor, caso se leve em conta o ritmo de crescimento do PIB. Com a reorganização da economia internacional após a crise, essas dificuldades se acentuaram: a China, com necessidade de encontrar novos mercados consumidores para seus produtos (dada a parada súbita na demanda europeia e o recuo rápido da demanda americana), encontrou no Brasil e em outros países da América Latina um mercado de consumo forte e resiliente, que superou a crise com maior facilidade que os países centrais. Sendo assim, a concorrência externa aumentou significativamente e expôs de maneira mais clara as dificuldades centrais que a indústria brasileira vinha sofrendo nos últimos anos.



É inserida nessa realidade que se entende a deterioração nas contas externas do país, conduzida pela balança comercial (particularmente pela indústria). Deterioração que, como argumentado no eixo anterior, significa muito mais um sintoma dos problemas estruturais aqui tratados do que uma ameaça de crise cambial a exigir recessão ou maxidesvalorização cambial.

Em resposta a esse ambiente ainda mais adverso, o governo brasileiro adotou o que vem sendo chamado de agenda da competitividade, visando revitalizar as condições de ampliação de investimento produtivo na economia nacional, por meio de i) desvalorização cambial controlada; ii) redução nas taxas básicas de juros; iii) isenções tributárias visando à ampliação da demanda; iv) isenções visando à redução no custo do trabalho; v) busca por uma aceleração dos investimentos em infraestrutura logística; vi) ampliação dos investimentos públicos; e vii) exigência de conteúdo nacional e programas de apoio a pesquisa e desenvolvimento.

Esse conjunto de medidas busca criar condições para a retomada do crescimento econômico por meio da ampliação do investimento produtivo, particularmente do investimento industrial. A expectativa é que esse novo ciclo deva ter como base a ampliação da renda e do emprego (logo, da demanda) e seja alavancado pela expansão do investimento e da indústria, o que levaria a um processo de crescimento sustentado de longa maturação. Isso significaria também um aumento maior da produtividade do trabalho sem a necessidade de desemprego ou redução das horas pagas, pelo fato de que os investimentos produtivos (com a prevalência do crescimento industrial, que apresenta índices de produtividade do trabalho superiores aos outros setores) ampliarão a capacidade produtiva do capital instalado e se valerão exatamente da demanda doméstica para se completarem.

### 3.3.2 Recomendações e conclusões

Pelo caminho de políticas adotadas recentemente, o custo do capital e do novo investimento deve cair e permitir o ressurgimento (ou mesmo a simples manutenção) de alguns setores industriais antes inviabilizados pelas condições desiguais de concorrência. Isso não quer dizer, porém, que será possível ao Brasil adentrar em boa parte das cadeias globais de produção, particularmente aquelas representadas por produtos de alta intensidade tecnológica. Tais setores produtivos encontram-se, atualmente, completamente dominados por poucas empresas multinacionais que impõem enormes barreiras à entrada de novos concorrentes, seja pela sua escala monumental (inclusive apresentando altos níveis de capacidade ociosa), seja pelo seu estoque



de capital imaterial adquirido ao longo do processo de desenvolvimento tecnológico, que dificilmente pode ser reproduzido no curto ou médio prazo por novos atores concorrentes.

As oportunidades óbvias de expansão industrial imediata se encontram em setores em que o Brasil apresenta vantagem competitiva em relação a seus concorrentes, tais como: petróleo e gás, decorrente da descoberta da camada pré-sal; fármacos e biofármacos, dada a política de genéricos, a existência do Sistema Único de Saúde (SUS) e a ampla biodiversidade; agroindústria e seus setores coligados, como, por exemplo, química fina para fertilizantes, máquinas e equipamentos para colheita etc.; aviação comercial e militar, dada a existência da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer); setor naval e estaleiros, dada a demanda produzida pelas plataformas do pré-sal; além de setores novos como o de biocombustíveis e energias alternativas, dados os avanços locais e a superioridade na produção de etanol de cana e de outros tipos de combustíveis renováveis.

Outro caminho importante de mobilização dos setores industriais se encontra nos investimentos de infraestrutura, que serão conduzidos pelo setor de construção civil. A maior parte das obras públicas conta com a exigência de utilização de mão de obra local e elevado nível de conteúdo nacional, o que gera uma grande demanda nas indústrias ligadas a metalurgia, siderurgia, cimento, etc. A ampliação da infraestrutura urbana, por meio da elevação dos investimentos dos estados e municípios, pode contribuir de maneira decisiva para os novos impulsos à demanda e à indústria operados nessa frente de expansão.

Por fim, setores tradicionais como têxtil, moveleiro e calçadista devem ser alvos de algum tipo de proteção comercial, dado seu elevado potencial de geração de empregos e a impossibilidade de concorrência com seus congêneres chineses. O setor automobilístico, um dos maiores do país, já é alvo de política específica (o Inovar-Auto<sup>9</sup>) e deve apresentar uma contribuição positiva, elevando o conteúdo produzido nacionalmente, assim como aumentando seus gastos em pesquisa e desenvolvimento no Brasil.

Os desafios que se afiguram no próximo quadrante certamente são maiores que aqueles que enfrentamos no período pré-crise. Se ao longo dos anos 2000 os mercados internacionais estavam dinâmicos e contribuíram para nossa expansão (seja via ampliação das exportações de *commodities*, seja pelo fornecimento de bens de consumo e capital baratos, o que ajudava a manter a inflação sob controle), a próxima década deve ser marcada pelo baixo dinamismo da demanda

---

9 Programa de Incentivo à Inovação, Tecnologia e ao Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores.



dos principais países capitalistas, assim como pelo acirramento da concorrência pelos poucos países que ainda contam com esse raro ativo chamado demanda interna.

A agenda social-desenvolvimentista deve dar respostas adequadas a esses novos tempos, e estas passam pela identificação dos setores que devem ser alvos de políticas específicas para o desenvolvimento nacional e daqueles que devem atrair investimentos externos para participar das cadeias de produção global, mesmo que de maneira pouco verticalizada. Se é verdade que nem tudo será salvo na indústria brasileira, também o é que nem tudo está perdido.

O esforço envolve também uma ênfase maior na parte das contrapartidas exigidas das várias medidas de desoneração e de outras formas de apoio setorial. A busca por maiores investimentos produtivos tem resultado, até agora e de maneira geral, em ampliação do conteúdo importado e do faturamento de boa parte da indústria, aprofundando o quadro de vazamento dos impulsos dinâmicos domésticos para o exterior.

Como recomendação geral de pesquisa e reflexão deste terceiro eixo, fica, portanto, a necessidade de superar a argumentação abstrata ou apenas macroeconômica sobre a estrutura produtiva e raciocinar com base na realidade concreta, local e externa.

Isso, certamente, passa, em primeiro lugar, pelo exame mais acurado das transformações em curso na divisão internacional do trabalho, com destaque obrigatório para a experiência chinesa – em seus contornos domésticos (um caso exemplar de mudança estrutural virtuosa a partir do investimento) e também em todos os seus encadeamentos produtivos mundo afora. Em termos metodológicos, o uso da matriz insumo-produto mundial, já realizado por pesquisadores brasileiros especializados no tema, parece a opção mais óbvia.

Também, parece ser necessário um aprofundamento das investigações sobre o investimento no Brasil. Tal esforço deveria tomar como ponto de partida o estudo *Perspectivas do Investimento no Brasil* (BNDES, 2009). Expertise para esse avanço no conhecimento, portanto, não falta no país. Trata-se, agora, de partir das frentes de expansão em curso na economia brasileira – mercado de consumo de massa, exploração e processamento de recursos naturais e infraestrutura – e investigar a lógica das decisões dos investimentos, dos atores e das condições de financiamento. Poderia ser utilizada a matriz de absorção de investimentos como ferramenta para avaliação dos impactos dos grandes blocos de investimentos sobre a estrutura produtiva. E, também coerente



com o caráter de desenvolvimentismo aqui proposto, os impactos sociais desses projetos poderiam ser investigados e governados.

Por fim, atenção especial a áreas pouco estudadas da estrutura produtiva brasileira – como a agroindústria e a servindústria – também emerge como recomendação importante. Toda a cadeia do petróleo e seus impactos são igualmente candidatos óbvios a investigações setoriais aprofundadas e integradas. Ao mesmo tempo, estudos sobre as possibilidades de inserção e atualização dos setores mais dinâmicos internacionalmente (ou pelo menos de partes deles), como os bens de capital, a indústria química, as tecnologias de informação e comunicação, são fundamentais. Em linha com a diretriz aqui proposta de fomentar o investimento na infraestrutura social como fronteira dinâmica da economia brasileira (e instrumento de avanço da justiça social), os impactos e encadeamentos dos setores de saúde, educação, saneamento, transportes e demais itens da infraestrutura urbana também merecem atenção especial.

O objetivo último é qualificar e embasar a seleção de setores prioritários para políticas a partir de diagnósticos mais precisos, de estudo de experiências internacionais recentes com políticas industriais adaptadas aos novos tempos e aos novos desafios, além da busca da superação da fragmentação que, nessa área, também marca os esforços de diferentes órgãos envolvidos com a política industrial, produtiva e tecnológica.

### 3.4 Recomendações gerais

O resumo do debate e da reflexão sobre as temáticas contempladas neste capítulo para o desafio ao desenvolvimento nacional brasileiro, seguindo a linha de pensamento social-desenvolvimentista proposta, gerou as seguintes recomendações gerais:

#### **Eixo 1 (aspectos econômicos): Sentido e conteúdo de um social-desenvolvimentismo para o Brasil do século XXI**

- Reforçar e renovar o sentido social do desenvolvimento brasileiro para além do mercado de consumo de massas, avançando na dimensão dos direitos sociais:
  - Ampliação do investimento e controle públicos na infraestrutura social (saúde, educação, saneamento, urbanização) como fronteira dinâmica da economia e instrumento



de justiça social;

- Consolidação das leis sociais e defesa dos direitos trabalhistas; e
- Aumento da progressividade do sistema tributário com maior taxaço sobre a propriedade (terra, heranças, grandes fortunas, etc.).

## Eixo 2 (aspectos econômicos): O cenário internacional adverso e a gestão macroeconômica

- Postura diante do cenário internacional deve ser de autodefesa e busca de espaços:
  - Manutenção e uso (conforme a necessidade) dos instrumentos de defesa acumulados durante o período de ampla liquidez global, notadamente as reservas internacionais e os controles de capital;
  - Nas negociações internacionais, defesa pragmática do interesse brasileiro e do mundo em desenvolvimento, mas contrária ao protecionismo, à guerra cambial e ao excesso de liquidez; e
  - Necessidade de relançamento da integração sul-americana, com ênfase nas complementaridades produtivas e nos mecanismos de cooperação que compensem os superávits brasileiros.
- Gestão macroeconômica se torna mais necessária ao desenvolvimento, porém mais delicada no contexto atual de adversidades externas, num equilíbrio difícil:
  - Câmbio precisa ser competitivo para defesa do mercado doméstico e incentivo ao investimento, porém sem ilusões de um *export-led growth*;
  - Políticas monetárias devem combater a inflação, mas sem prejudicar o crescimento ou induzir a apreciação cambial; e
  - Política fiscal não pode descuidar da solvência do setor público, mas gasto (principalmente investimento) público tem papel anticíclico e estrutural fundamentais.
- Cuidados exigidos pela atual conjuntura (inflação, balanço de pagamentos mais apertado) devem preservar as fontes do crescimento disponíveis – a demanda doméstica – e incentivar o investimento:
  - Usar a flexibilidade permitida (políticas monetária e cambial) pelo arcabouço institucional (tripé) para uma gestão macro mais favorável ao crescimento; e
  - Buscar maior espaço para a ampliação do investimento público e de um caráter mais anticíclico da política fiscal.



### Eixo 3 (aspectos econômicos): A estrutura produtiva como maior desafio

- Reforçar as medidas setoriais, integradas com política macroeconômica apropriada para defesa da estrutura produtiva. Nem competitividade a qualquer custo, nem reprimarização definitiva:
  - Busca de competitividade (câmbio, infraestrutura, tributação), mas para defesa do mercado doméstico e regional, sem ilusões de um *export-led growth*;
  - Cuidado necessário para não eliminar o trunfo e a oportunidade principal (o mercado doméstico), abastecendo-o e alimentando-o localmente com incentivo ao investimento;
  - Uso intensivo e inteligente (para além das funções tradicionais) dos bancos públicos, notadamente o BNDES no incentivo ao investimento produtivo e no fortalecimento dos grandes grupos nacionais; e
  - Apesar de estarem na direção correta, as políticas recentes são dispersas e com poucas contrapartidas (em termos de comércio exterior, remessas, investimentos).
- Necessidade de partir da realidade concreta, doméstica e internacional. Nem tudo será salvo na indústria brasileira, mas nem tudo está perdido:
  - Concentração dos maiores esforços em setores com maiores possibilidades de êxito. Candidatos mais óbvios;
    - > Petróleo e gás; fármacos e biofármacos; agroindústria e seus setores coligados; aviação comercial e militar; setor naval e estaleiros; biocombustíveis e energias alternativas; infraestrutura (construção civil).
  - Uso amplo de políticas de incentivo, proteção (inclusive com diplomacia comercial) e conteúdo local cada vez mais necessário. Mais contrapartidas necessárias; e
  - Apoio à inovação integrado com a estrutura existente (ou por fomentar) de empresas e seus vínculos com universidades e institutos de pesquisa.





## 4. DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO – ASPECTOS SOCIAIS

Eduardo Fagnani<sup>10</sup>

Este tópico procura sintetizar as principais reflexões trazidas por especialistas que participaram dos debates sobre os aspectos sociais do ponto de vista de temáticas predefinidas.

É importante sublinhar que a síntese apresentada a seguir baseia-se exclusivamente nas abordagens dos especialistas. O trabalho consistiu em selecionar trechos considerados relevantes para a realização da etapa posterior – que compreende o esforço de identificar temas estruturantes da dimensão social do desenvolvimento.

### 4.1 Capitalismo, globalização e *welfare state*

#### Igualdade e bem-estar social

Destaca-se a existência de estudos que demonstram que as sociedades mais igualitárias apresentam melhores indicadores sociais, bem como maior capacidade de inovação tecnológica.

#### O drama da Europa

A atual crise da União Europeia parece demonstrar a inviabilidade do capitalismo de bem-estar. A crise da Grécia, da Espanha e de Portugal, por exemplo, tem determinações econômicas. Todavia, a solução que tem sido imposta a esses países é o corte do bem-estar. As políticas de austeridade estão quebrando as pátrias do *welfare state*. O drama atual da Europa é que, mesmo tendo esse modelo, os atuais governos preferem importar o modelo de Thatcher e Reagan.

---

<sup>10</sup> Coordenador da Plataforma Política Social e professor da Unicamp.



## O exemplo dos países escandinavos

Os países social-democratas no norte da Europa têm sido mais resilientes às pressões por retrocessos nos regimes de *welfare state*. O capitalismo social-democrata manteve a justiça social como componente de capital social, fomento da inovação e do crescimento. A busca da preservação do emprego e a existência de salário mínimo dificultam os retrocessos sociais nas crises econômicas. Trata-se de mecanismo que impulsiona as inovações nos setores de maior valor agregado. O sistema econômico e social tem eficiência dinâmica. Além disso, os especialistas que participaram do evento sublinharam que, nesses países, existe maior sinergia entre democracia, economia e política.

## 4.2 Os desafios do trabalho e do sindicalismo brasileiro

### Capitalismo, trabalho e sindicalismo

Na atual etapa do capitalismo, os fluxos financeiros internacionais e as cadeias globais de produção reestruturaram o espaço e a forma de valorização do capital. A concentração do poder (econômico e político) coloca desafios à governança mundial construída no pós-guerra. Cerca de 500 corporações respondem pela metade do PIB mundial. A ausência de regulamentação amplia a exclusão do trabalho e enfraquece os sindicatos.

### Trabalho imaterial

Desde o final do século XX, avança um terceiro padrão de organização das sociedades modernas, conhecido por sociedade pós-industrial. A base da produção da riqueza que se converte em riqueza desmaterializada tem no conhecimento humano o grande pilar dos sucessivos ganhos de produtividade. O trabalho imaterial predomina e, ao se relacionar cada vez mais com as novas tecnologias de informação e comunicação, cria tanto a portabilidade física do exercício do trabalho imaterial para qualquer lugar como a sua conexão na totalidade do dia. Em função disso, os tradicionais direitos sociais e trabalhistas da antiga sociedade urbano-industrial como descanso semanal, férias e feriados precisam ser atualizados à luz da expansão do trabalho imaterial. Como o conhecimento se torna estratégico no contexto da sociedade pós-industrial, a mão de obra de qualidade passa a ser, junto com o avanço tecnológico, o diferencial de produção e repartição da riqueza.



## Sindicalização dos trabalhadores

Em todo o mundo, assiste-se à tendência da baixa sindicalização e ao declínio do poder sindical. Essas tendências são mais graves nos países que se desindustrializam e que não foram capazes de construir uma economia centrada na manufatura. No Brasil, os trabalhadores não estão se organizando como classe social. Os segmentos da “nova” classe média que ascenderam no Brasil não têm repercussão no fortalecimento dos sindicatos. Mais de 19 milhões de empregos foram criados e a taxa de sindicalização permaneceu baixa, em torno de 18%. As instituições democráticas tradicionais não estão dando conta dessas novas situações.

## Mercado de trabalho

O mercado de trabalho brasileiro tem apresentado dinâmica positiva nos últimos anos. Além das causas econômicas, a dinâmica demográfica atuou favoravelmente. Apesar desses avanços, a participação relativa dos trabalhadores assalariados sem carteira de trabalho continua elevada (mais de 15 milhões de trabalhadores). Os trabalhadores autônomos representam outro estoque de mais de 15 milhões. Somando os autônomos aos assalariados sem carteira, um terço dos trabalhadores não cumprem as legislações trabalhistas, não contribuem para a seguridade social e estão socialmente desprotegidos.

## Relações sindicais

A reforma sindical é necessária para criar organizações com maior representação. As centrais sindicais brasileiras estão procurando dar maior foco ao trabalho na agenda de desenvolvimento. Nos últimos anos, o movimento sindical se organizou e construiu espaços para a ação unitária. As iniciativas patronais para modernizar a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) recolocam em pauta suas propostas dos anos 1990 que visavam ampliar a abrangência dos contratos flexíveis.



## 4.3 Perspectivas do financiamento da proteção social brasileira

### Política social e crescimento econômico

A proteção social brasileira foi importante vetor de demanda efetiva no ciclo recente de crescimento. O gasto social como proporção do PIB cresceu significativamente na última década [Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011]. As políticas de transferências de renda da seguridade social beneficiam diretamente mais de 37 milhões de brasileiros. Outros 40 milhões são beneficiados pelos programas de transferência de renda para o combate da pobreza extrema. A política de valorização do salário mínimo também contribuiu para o crescimento da economia, tanto pela ampliação da renda do trabalho como pela ampliação dos benefícios sociais atrelados ao piso do salário mínimo (mais de 70% dos benefícios da seguridade social).

### Disputa pelos fundos públicos

O orçamento é um espaço de luta política. Essa disputa ampliou-se a partir de 1990 com a adoção de política monetária baseada em juros básicos elevados. A ampliação do endividamento público favoreceu a captura de recursos públicos pelo capital financeiro. Os incentivos fiscais para a reprodução do capital também subtraem recursos do gasto social. A crescente transferência de renda para os detentores da riqueza (juros) é componente central da etapa atual do capitalismo. Em 2012, o Orçamento Geral da União (OGU) totalizou R\$ 1,4 trilhão. A parcela apropriada pelo capital financeiro (juros e encargos da dívida) representou 32% desse total (excluindo-se o refinanciamento da dívida). É preciso questionar o orçamento como um todo: investimento, despesa corrente e, especialmente, juros e encargos da dívida. A abordagem dos setores da ortodoxia exclui o essencial (encargos financeiros).

### Reforma tributária

O financiamento de políticas sociais universais tem forte base fiscal. A Constituição de 1988 é avançada em vários aspectos, incluindo a tributação. Destaca-se o princípio da capacidade contributiva, o princípio da tributação direta (sempre que possível, tributar a renda pessoal) e o princípio da isonomia da renda (tributar mais lucros, juros e dividendos). Mas, nos anos 1990, promoveu-se desoneração da tributação para os segmentos mais ricos da sociedade, como a redução para zero das alíquotas de Imposto de Renda (IR) na distribuição de lucros e dividendos.



A tributação sobre sistema financeiro e sobre o patrimônio é reduzida ante a tributação do Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF). Mesmo nesse caso, encontramos injustiça fiscal: lucros e dividendos são isentos enquanto a alíquota sobre o trabalho atinge 27,5% do salário.

As diversas tentativas de reforma tributária propostas nas últimas décadas não enfrentaram a injustiça fiscal.

### **A proposta de reforma tributária que tramita no Congresso Nacional**

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 233 que tramita no Congresso Nacional também não enfrenta a questão da regressividade do sistema tributário. Além disso, ela poderá afetar o futuro das políticas sociais, pois aponta na direção da substituição de contribuições sobre faturamento, receita e lucro a ser incorporado em Imposto sobre Valor Agregado (IVA) consolidado. Mais que isso, repõe a questão da partilha federativa, com grandes chances da imposição dos mesmos critérios vigentes nos fundos de participação, com prejuízo da hierarquização de serviços e critérios de descentralização próprios aos SUS e ao Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

### **Desonerações e renúncias**

A recente política de desoneração da contribuição patronal para a previdência social (20% sobre a folha de pagamentos), que beneficia mais de 60 setores industriais, poderá afetar a sustentabilidade da seguridade em geral (estimou-se que essas isenções implicariam renúncias da ordem de R\$ 70 bilhões em 2013).

### **Carga tributária**

A carga tributária no Brasil, em 2012, foi de 36% do PIB, inferior à da França (45%), Alemanha (46%) e Suécia (48%). O que diferencia o Brasil desses países é que eles praticam taxação progressiva e direta da renda. O Brasil, ao contrário, é um dos países com os impostos mais regressivos do mundo (impostos indiretos no consumo e produção).

### **Resgate das fontes de financiamento constitucionais**

O arranjo da Constituição Federal de 1988 foi parcialmente afetado nos anos 1990. A Constituição Federal garante o financiamento da seguridade social, vinculando diversas fontes de receita.



A recuperação do financiamento do gasto social passa pela extinção da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e aplicação integral de recursos do orçamento da seguridade social na seguridade social.

### Desafios para a agenda de desenvolvimento

O crescimento econômico sustentável é indispensável para o fortalecimento da estrutura de financiamento das políticas sociais e para a redução das desigualdades. Isso implica enfrentar o desafio de fazer avançar reformas que contribuam efetivamente para remover esses obstáculos ao crescimento, entre as quais a da estrutura de financiamento do Estado, notadamente a reforma tributária, de forma a ajustá-la e recuperar seu papel como instrumento orientado para o crescimento econômico, a redução das desigualdades e para o equilíbrio federativo. O papel do Estado e dos impostos na vida econômica de um país é fundamental para garantir a reprodução do sistema, minimizando os conflitos e as desigualdades sociais e injetando forças ao crescimento econômico. Isso, no entanto, não pode ser realizado com uma estrutura de impostos tal como a existente no Brasil. É preciso extinguir os impostos cumulativos, imprimir maior progressividade à estrutura tributária e fortalecer o pacto federativo, com a redefinição de competências e responsabilidades dos governos subnacionais na provisão de políticas públicas para a população, juntamente com o equacionamento do estoque de suas dívidas.

## 4.4 *Welfare state*: tendências e lições da experiência internacional para o Brasil

### Fim do *welfare state*?

Muitos autores alertam que o *welfare state* seria disfuncional para dar respostas aos atuais riscos sociais. Para eles, não haveria solução pela via do Estado, financeiramente combatido pela crise financeira. Esse cenário marcaria uma ênfase nos programas de renda mínima e focalizados na pobreza. No entanto, mesmo sujeito a esse conjunto de pressões presentes a partir de 1970, o fim do *welfare state* não ocorreu. Muitos diziam que o *welfare state* europeu convergiria para o tipo liberal, o que também não se verificou. O gasto social continuou a aumentar, embora com velocidade menor. Isso reflete o aumento das velhas demandas (seguro-desemprego e previdência) e a emergência de novas demandas.



## Problema ou solução?

O Estado de bem-estar pode ser parte da solução da crise do capitalismo quando, por exemplo, viabiliza a conciliação da vida familiar com o trabalho, permitindo a retomada de taxas positivas de crescimento populacional, algo que já se observa nos países nórdicos. Com o Estado de bem-estar social, a relação entre Estado, mercado e sociedade é inovadora e promissora, baseada em igualdade de tratamento, cidadania e política para todos. Ao equalizar as chances de vida por meio da mais ampla oferta de oportunidades iguais e de proteção social, o *welfare state* revela-se um ingrediente crucial para o crescimento sustentado.

## O novo cenário de riscos sociais

As transformações recentes nos processos produtivos deixaram o mercado de trabalho mais polarizado. Observa-se redução dos empregos estáveis, ampliação daqueles precários, combinados com desemprego duradouro e geração de postos de baixo salário. A queda da taxa de fecundidade fez ressurgir o fantasma da taxa de dependência (ativos *versus* inativos) num contexto em que se ampliou a demanda por cuidados relacionados à saúde dos idosos. Ao mesmo tempo, cresce a proporção de famílias sem filhos e monoparentais e a participação da mulher no mercado de trabalho. O Estado tem avançado na direção de ampliar a proteção às famílias por meio de políticas ativas (emprego, cuidados com crianças e idosos, divisão sexual do trabalho).

## Políticas ativas de emprego na Escandinávia

Na Escandinávia, as políticas ativas caminham na direção do aumento do emprego público e da conciliação da vida familiar com o trabalho, além da forte ênfase na educação. Houve uma clara mudança de eixo. O anterior (trabalho masculino, mulher cuidadora em casa e abstenção do trabalho feminino remunerado) deu lugar à política social produtiva, focada em nova divisão sexual do trabalho. A crescente entrada da mulher no mercado de trabalho amplia a relação de dependência (ativos *versus* inativos). Procura-se conciliar a vida familiar com o trabalho e com os serviços externos de cuidados para crianças e idosos. Foram desenhados novos programas de transferência de renda para apoiar esse contexto das famílias. Além disso, existe um esforço para a produtividade do trabalho, reprisando-se, assim, a marca sueca dos anos 1950: políticas ativas de emprego e capacitação. O emprego é protegido para grupos especiais e o seguro-desemprego, de curta duração, é atrelado à capacitação para o rápido retorno ao mercado de trabalho. O objetivo é aumentar a resiliência das pessoas numa conjuntura marcada por mudanças constantes. Esses gastos sociais são vistos como investimentos e não como gastos correntes. O Estado é



o centro para enfrentar os novos riscos. A seguridade social continua firme e a educação permanece cobrindo todo o ciclo vital, desde a infância (creches).

## América Latina

A América Latina tem sido o novo laboratório para programas focalizados de transferência de renda em detrimento da oferta pública de serviços sociais básicos. Os movimentos recentes caminham na direção de ampliar as transferências de renda condicionadas para os pobres e extremamente pobres, garantia de pisos previdenciários e reformas de nacionalização das aposentadorias. Caminha-se na direção de fazer políticas sociais exclusivas para pobres. A saúde, por exemplo, cuida das doenças da pobreza. Há um retorno à ideia do serviço social. O Estado deve prover serviços em função da necessidade de grupos específicos. Essa perspectiva caminha na direção da garantia de mínimos sociais, como atesta a Iniciativa do Piso de Proteção Social (PPS), o novo consenso global que prega pacotes que geram segmentação. A estrutura do gasto social na América Latina cresceu na última década nos programas de transferências de renda e, praticamente, não se alterou em gastos com educação e saúde. Essa situação contrasta com países da Europa Central. Na Inglaterra, por exemplo, mais de 58% do gasto social é com serviços não mercantilizados.

## Desafios para a agenda de desenvolvimento

O desafio é enfrentar os velhos riscos do subdesenvolvimento e os novos riscos ligados às mudanças no mercado de trabalho, na demografia e na estrutura das famílias. Em muitos países centrais, houve articulação da proteção social com a economia e com a democracia. É necessário desenvolver mecanismos de articulação com concertação social. Os serviços públicos (velhos e novos) geram emprego público de melhor qualidade que o emprego privado. Precisamos avançar nas políticas de conciliação relacionadas ao emprego feminino (exemplo: creches) e de conciliação da vida familiar. Será preciso fortalecer a institucionalidade do sistema de proteção social brasileiro consagrado pela Constituição da República.



## 4.5 Desafios da educação na sociedade do conhecimento

### 4.5.1 Educação e desenvolvimento

#### Dimensões do desenvolvimento

O desenvolvimento não se resume à dimensão econômica. Outras necessidades têm de ser incorporadas: preocupação com o meio ambiente, redução das desigualdades regionais, redução da desigualdade social, desenvolvimento humano, sustentabilidade e noção de desenvolvimento como liberdade.

#### Economia e trabalho

Demanda-se um trabalhador flexível, capaz de se adaptar à constante transformação da base técnica, com espírito de equipe, capaz de tomar decisões no processo de trabalho, superando o modelo de trabalhador taylorista-fordista que não tomava decisões. A linha de produção requer trabalhadores com capacidade de interagir com a máquina e de tomar decisões.

#### Competências para a nova economia

Na base técnica anterior, parte significativa da mão de obra podia ser formada no próprio processo produtivo. Na nova base técnica, o conhecimento passa a ser a principal fonte de geração de valor. O trabalhador tem de ter capacidade de interagir com a máquina e de tomar decisões, o que requer conhecimentos técnicos, bem como competência linguística (incluindo língua estrangeira).

#### Educação e trabalho

Necessidade de ampliação da educação em todos os níveis. A educação básica de qualidade substitui a formação técnica instrumental, como fundamento da qualificação. Resolve-se a histórica contradição entre formação técnica e geral-propedêutica, tornando a formação geral pressuposto para a formação técnica (formação paralela ou complementar). Aproximam-se, de forma inédita, a perspectiva da formação para a cidadania, que visa compartilhar o saber historicamente acumulado, e a formação para o trabalho, que visa suprir o sistema produtivo de trabalhadores capazes, historicamente contraditórias.



### **Desafios para o ensino superior**

O ensino superior tem de ser capaz de promover a ampliação das capacidades de geração de conhecimento novo; transferir esse conhecimento para o sistema industrial; e formar mão de obra capaz de atender às perspectivas de crescimento da formação de trabalhadores nas áreas consideradas estratégicas.

### **Desafios para o ensino médio**

Formação geral universalizada de boa qualidade, articulada com uma ampla rede de formação profissional posterior à educação básica ou paralela ao ensino médio. Outro desafio é ampliar a cobertura no ensino médio (em 2009, apenas 51% da população de 15 a 17 anos estava matriculada no ensino médio).

### **Desafios para a educação básica**

Universalizar o acesso, especialmente no ensino infantil, e enfrentar o problema da baixa qualidade. Observe-se que, na prova Brasil de 2007, apenas 27,9% e 23,4% dos alunos da quarta série do ensino fundamental atingiram o nível de proficiência adequado para a idade, em português e matemática, respectivamente. Para os alunos da oitava série, esses percentuais foram de 20,5% e 14,3%.

### **Critérios de avaliação**

É preciso questionar a ênfase atual que tem sido dada à melhoria dos resultados em provas sistêmicas (testes padronizados) apenas em linguagem e matemática. Temos de pensar a educação de maneira mais global, incluindo a articulação da educação com a formação para a cidadania e o mundo do trabalho. A qualidade de que necessitamos tem de estar articulada a esses objetivos, e não apenas àqueles componentes que podemos medir.



## 4.5.2 Conectar a educação

### Vivemos em redes

Vivemos em redes: redes sociais, redes de pesquisa, redes tecnológicas. O foco da educação deve ser o compartilhamento. Para isso, é preciso valorizar a ética hacker (indivíduos que se dedicam com entusiasmo à programação) e o software livre.

### Conectar a educação

Será preciso intensificar na escola o que já ocorre na sociedade. É preciso conectar a educação: Se os anos 1990 foram chamados de e-década, a atual pode ser cunhada como a-década (código aberto, sistemas abertos, padrões abertos, acessos abertos, arquivos abertos, tudo aberto). Esta tendência, agora chegando com força especial na educação superior, reafirma uma ideologia que tem sua tradição construída desde o começo da computação em rede.

### Ciência aberta

É preciso discutir e promover o entendimento e a prática de processos abertos na ciência, nas suas diversas manifestações: acesso aberto a publicações científicas; dados científicos abertos; ferramentas científicas abertas; ciência cidadã; recursos educacionais abertos. O movimento de *software* livre permite participação, compartilhamento e colaboração. Abre um campo enorme de desafios e possibilidades para a educação. A ciência da educação deve ser vista como um ecossistema pedagógico de informação, comunicação e aprendizagem, apoiado nas redes (tecnológicas e não). A ampliação de uma rede colaborativa é uma dimensão fundamental para as transformações necessárias na educação. Ela possibilita uma rede não linear de diferenças, valorização e fortalecimento dos saberes e horizontalidade dos processos.

### Recursos educacionais abertos

As políticas públicas devem ser integradas e integradoras. Mas faltam políticas públicas integradas e integradoras. Precisamos assegurar a neutralidade da rede e definir o marco civil da Internet. É preciso realizar a reforma da Lei de Direito Autoral, expandir o Plano Nacional de Banda Larga, implantar o sistema terrestre de TV digital e a política de dados abertos.



## Experiências internacionais

A escola não cabe mais em uma disciplina. Ela precisa se transformar em espaços de criação científica, em coletivos tecnológicos e de ciência cidadã. Precisamos apreender com as experiências dos Access Space, laboratórios comunitários para fabricação digital. Um exemplo é o fab lab, que se originou no Media Lab do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) [MIT - Massachusetts Institute of Technology]. Nessa nova concepção, os professores e alunos se transformam de atores para autores. A criação e produção envolvem múltiplas linguagens e suportes, livres e abertos. A perspectiva de colaboração é crucial para a educação. Os Recursos Educacionais Abertos<sup>11</sup> podem vir a ser um círculo virtuoso de produção de culturas e conhecimentos.

## Ênfase na pedagogia e não no equipamento

A ênfase não deve recair no equipamento (livros didáticos, laboratórios de informática, TV, vídeo educativo, portais educativos, *tablets* e computadores no modelo 1:1<sup>12</sup>). Devemos recusar a ideia de uma pedagogia embarcada. O professor qualificado é quem consegue fazer com que a tecnologia seja corretamente utilizada como um elemento pedagógico. O caminho é capacitar o professor para que ele ajude a construir “outras educações” a partir da imersão plena na cibercultura.

## O futuro é móvel

As tecnologias estão em todos os lugares, em todos os objetos e é dinâmica. O futuro é móvel. As tecnologias ubíquas aumentam a importância de pais, professores e escola. Na sociedade atual, os aparatos tecnológicos digitais se converteram em parte integral de nossas vidas e no oxigênio tecnocultural que respiram os meninos do terceiro milênio. Os aparatos conformam, ainda, a base de uma nova elite tecnocognitiva que exige atenção e compreensão. A chamada geração *touch-screen* está por toda parte. Já é uma realidade na sociedade e nas famílias. Menos na escola que insiste na pedagogia do bê-á-bá, da lousa e giz, de cima para baixo. Em 2010, nos Estados Unidos, 2/3 das crianças entre 4 a 7 anos já tinham usado um *iPhone*. Estudos revelam que crianças analfabetas da Etiópia aprendem sozinhas a utilizar o *tablet*. Uma caixa com aparelhos foi deixada em aldeia remota e o que os registros revelaram é bastante animador.

---

<sup>11</sup> Leia mais sobre Recursos Educacionais Abertos em [www.rea.net.br](http://www.rea.net.br).

<sup>12</sup> No modelo 1:1, cada estudante usa um terminal móvel (laptop) conectado à internet, o que lhe permite estar em rede.



## O papel do novo professor

O professor passa a deter papel central de liderança acadêmica e política nos processos. Passa a ser um negociador permanente das diferenças: professores-autores em rede; professor como intelectual transformador; professor ativista.

## O papel da nova escola

Os jovens estão matriculados na escola, mas não estão na escola porque esta escola não os representa. As escolas atuais matam a criatividade. A escola tem um potencial incomensurável e é capaz de gerar o movimento nos acontecimentos. Ela precisa sair da rotina, do currículo fechado, da autoridade instituída por práticas ultrapassadas e produzir ressonâncias nos lugares da comunidade. A escola deve estar inserida e participar da construção de novo ecossistema pedagógico. É preciso trazer cultura para dentro da escola, dialogando com os saberes da comunidade. Escola é espaço de criação e não de acomodação. Os professores devem ser intelectuais transformadores.

## A educação deve dar ênfase à diferença

A diferença como fundante. É preciso pensar na escola como algo que transforme o diferente em igual. A função da escola não é homogeneizar. É preciso alterar os currículos. Superar a visão dos testes de desempenho que invadem a escola como algo central. A escola deve ser um espaço de valorização e fortalecimento dos saberes (heterogeneidade de saberes). Deve ser um espaço que proporcione criação e não apenas a reprodução de conhecimento.

### 4.5.3 Sociedade do conhecimento e coletivos humanos

#### Diversidade de sujeitos

Temos que superar o padrão de conhecimento que predominou em nossa específica formação social no qual o saber se impõe como padrão superior de conhecimento e que ignora povos e raças marginalizados. No século XXI, são os índios e os quilombolas que estão chegando à escola. Mas a escola ainda privilegia o conhecimento das classes dominantes. É preciso reconhecer que estamos em disputa de conhecimentos. Nosso ponto de partida deve ser o reconhecimento de que existe diversidade de sujeitos de conhecimento. A política educacional deve levar em conta as diversidades raciais e culturais e contemplar o direito às diferenças.



## 4.6 Questão urbana e políticas governamentais

### 4.6.1 Questão urbana

#### Os economistas e a questão fundiária urbana

Os economistas discutem a pobreza e a desigualdade, mas não discutem a questão fundiária e imobiliária urbana. Com a globalização, essa discussão é atual no Brasil e no mundo. Com o crescimento econômico baseado, em grande medida, no incentivo à indústria automobilística e nas obras da construção civil, as cidades estão sofrendo um profundo impacto negativo. O que está ocorrendo não é desenvolvimento. Estamos piorando muito a qualidade de vida das pessoas e das cidades. Entupimento de automóveis e crescimento imobiliário desregulado.

#### “Distribuir as cidades”

Distribuir renda é importante, mas é preciso também distribuir cidade. Dar direito a uma boa democratização das cidades. A distribuição de renda amplia a posse de bens de consumo. Mas a cidade ilegal continua se alastrando: favelas e loteamentos ilegais. Em muitas cidades brasileiras, mais de 60% da cidade são ilegais, fora do mercado e fora da lei.

#### Uso do solo e política urbana

A lei de uso e ocupação do solo é tão importante quanto o plano diretor, tal como se faz hoje. É na discussão dessa lei que vão ocorrer as principais disputas. É lá que se decide quem vai se apropriar do uso do solo. Em cidades de países desenvolvidos, como o Canadá, o Estado controla o uso do solo. Aqui, a produção das cidades é obra de grandes empresas da construção civil, incorporadoras, proprietários e representantes do capital financeiro imobiliário. As cidades precisam do planejamento urbano que escute todos os atores envolvidos e defina regras que garantam a boa sustentabilidade da cidade, sem permitir que qualquer segmento específico controle e comande o processo.

#### As conquistas do movimento democrático

No fim da ditadura, arquitetos urbanistas, lideranças, prefeitos e deputados construíram a agenda da reforma urbana, com a retomada de certa democracia, dos movimentos sociais e das



prefeituras de novo tipo (urbanização de favelas, regularização fundiárias de áreas ocupadas de forma ilegal). As conquistas institucionais e legais foram obtidas em diversos campos: na Constituição Federal, no Estatuto das Cidades, na criação do Ministério das Cidades (2003), na instituição das Conferências Nacionais das Cidades (agora municipais e estaduais), na instituição do Conselho Nacional das Cidades, na obrigatoriedade do plano diretor, na implantação do Programa Nacional de Regularização Fundiária, Lei Federal dos Consórcios, Lei Federal da Habitação, de Saneamento e de Mobilidade, 2007 (urbanização favelas), Lei Federal de Resíduo Sólido, Lei Federal de Mobilidade Urbana, Plano Nacional de Habitação, Plano Nacional de Saneamento e na recuperação de capacidade de investimento (Programa Minha Casa, Minha Vida, que concede subsídio pela primeira vez na história). Portanto, foram feitos avanços expressivos do ponto de vista institucional e legal.

## **Paradoxo**

Com o crescimento da economia, o preço da terra urbana subiu de forma extraordinária (180% em São Paulo, de 2009 a 2012). As periferias estão se redesenhando. Ampliam-se as ocupações nas áreas de proteção ambiental. Não fizemos a reforma urbana, cujo núcleo era a reforma imobiliária e fundiária. Para isso, a urgência do Estatuto das Cidades para proteger a baixa renda e o acesso a todos, com a preocupação e a estratégia para tratar a influência da especulação do mercado. Quem não é proprietário está mais pobre. O Estado está mais pobre, pois, no caso de desapropriações, pagamos o preço de mercado.

## 4.6.2 Transporte público

### **Lógica da construção de engarrafamentos**

O crescimento das cidades não privilegia a mobilidade urbana. Os engarrafamentos, cada vez maiores e mais presentes nas grandes e médias cidades do país, podem ser entendidos como custos sociais e econômicos. Segundo estudo do Ipea, as pessoas levam em média mais de 40 minutos no deslocamento de casa ao trabalho. O tráfego e o congestionamento são algumas das principais causas de emissões de gases danosos ao ser humano e piora da qualidade do ar nas grandes cidades, fato que vai repercutir no SUS, com aumento no número de pacientes com problemas respiratórios, entre outros.



## Prioridade ao automóvel

A lógica do automóvel prevalece desde a década de 1960. Gera congestionamentos e acidentes. Gastamos por ano R\$ 40 bilhões na solução para acidentes e R\$ 20 bilhões com custos de congestionamentos. Quem paga não é o usuário do automóvel que gera esses custos. A tarifa de ônibus em São Paulo custa 16% a mais pelos custos do congestionamento dos automóveis que não deixam os ônibus trafegarem. O custo é pago pelo usuário do ônibus. Mais de 90% do espaço viário estão disponibilizados para o automóvel. A via é do carro, e o ônibus tem de encontrar espaço para circular. Deve-se pensar em uma estratégia de mobilidade que favoreça modais de transporte de massa que ajudem a fluir o trânsito e reduza as emissões locais.

O que fazer? Favorecer e priorizar o transporte público de qualidade, usando as novas tecnologias existentes. Precisamos planejar estrategicamente e fazer as regras serem cumpridas para modificar as cidades, dando prioridade ao transporte público e favorecer a mobilidade urbana. Isso implica mudança de mentalidade e de cultura. Conhecimento técnico existe.

## Morosidade da ação pública

Em São Paulo, por exemplo, o Plano Integrado de Transporte Urbano (Pitu- 2025) tem por objetivo integrar o metrô com outros modais e com desenho urbanísticos, pensando a metrópole em seu conjunto. Todavia, os projetos avançam a passos lentos. Enquanto isso, os custos econômicos, sociais e ambientais crescem em função da situação crônica de congestionamentos, do tempo perdido nos deslocamentos, na perda de combustível, na poluição ambiental e seus impactos sobre a saúde pública etc..

## Experiências internacionais

Estudo recente realizado pelo CGEE colheu recomendações de 95 especialistas em mobilidade urbana sobre as tendências de mobilidade urbana com base em experiências internacionais. Entre essas recomendações, destacam-se: a necessidade de elaboração de planos diretores e plano de mobilidade como instrumento central do planejamento urbano. Não bastam leis: é necessário celebrar pactos e compromissos políticos bem como a participação da sociedade. Os especialistas apontam para a necessidade de se pensar estrategicamente a mobilidade pela combinação ótima dos diversos modais; a opção de alargar vias para o transporte individual; a restrição do uso do automóvel pelo uso de tarifas diferenciadas e outros instrumentos financeiros e tarifários.



## 4.6.3 Saneamento

### Situação atual

Apenas 59,4% dos brasileiros têm acesso adequado a água e 39,7% da população têm acesso adequado à rede de esgoto. Pouco tratamento: 50% do volume de esgoto coletado não recebem nenhum tratamento. Apenas 58,6% da população têm acesso adequado à coleta de lixo. Nesses números existem grandes assimetrias regionais e por classes sociais. Apesar de o investimento público ter crescido nos últimos anos, o pico equivale a apenas 0,2% do PIB e há descompasso entre os valores comprometido e efetivamente aplicado.

### Regulação do setor privado

Fraca capacidade regulatória do Estado, percebida por diversos fatores, com destaque para: descumprimento das obrigações contratuais; sistemática renegociação; erros frequentes nos editais e arranjos contratuais; e precariedade da informação disponibilizada aos reguladores.

### Fortalecer o setor público

O saneamento assume um caráter de difícil regulação e fiscalização, que pode ser um dos grandes motivos pelos quais a experiência internacional não apresenta a tendência de privatização. Das 400 cidades do mundo com mais de um milhão de habitantes, somente 10% têm concessão privada. Paris é o berço da privatização e reverteu recentemente o processo.

A direção deveria ser fortalecer o setor público. Para isso, seriam necessárias ações no sentido de construir modelo de gestão e de cooperação entre níveis de governo, bem como de estruturação de mecanismos de financiamento capazes de enfrentar os problemas crônicos acumulados nas últimas décadas. As previsões de investimento para os próximos 20 anos são insuficientes para alterar esse quadro (R\$ 500 bilhões; 0,5% do PIB por ano).



## 4.7 Questão agrária e segurança alimentar

### 4.7.1 Questão agrária

#### Democratização do acesso à terra

O objetivo de transformar o campo num território de produção de *commodities* agrícolas e minerais – de mercantilização da natureza no sentido mais amplo – tem se sobreposto ao mandato constitucional que deve garantir a função social da terra. A segurança alimentar e nutricional precisa ter como fundamento o controle dos meios de produção. É preciso democratizar o acesso à terra, formular um marco regulatório sobre o agronegócio, estabelecer mecanismos públicos de controle relativos a aquisições de terras por estrangeiros, bem como um limite à extensão dos imóveis rurais. Uma política articulada do Estado que vise promover a segurança e a soberania alimentar deve ter como componentes estratégicos as políticas de fortalecimento da agricultura familiar e de efetivação da reforma agrária, igualmente cruciais para o enfretamento da desigualdade e da pobreza no meio rural.

#### Estrutura fundiária e pobreza rural

Os programas de combate à pobreza – apesar de todos os seus méritos – ainda não estabeleceram ações e mecanismos capazes de atuar de forma definitiva sobre a extrema pobreza rural. De certa forma, ao não levar em conta a extraordinária concentração fundiária na origem da questão agrária brasileira e na persistência da pobreza rural, limitaram suas possibilidades de oferecer solução definitiva à miséria rural. O acesso à terra para os trabalhadores rurais só tem possibilidade de acontecer pela intervenção direta do Estado, sendo ainda um passo central na determinação das possibilidades de sucesso dos assentamentos de reforma agrária e das políticas direcionadas para a agricultura familiar. Problemas seculares ainda estão sem solução no campo brasileiro, afetando grandes parcelas dos povos rurais, impedindo a democratização do acesso a terra e aos bens naturais, corroendo as relações de trabalho e dificultando o acesso a políticas públicas e aos direitos de cidadania.

#### Reforma agrária

Os assentamentos rurais compõem parcela importante da agricultura familiar, atendendo todos os requisitos de enquadramento previstos pela legislação vigente. Ao final de 2012, o Sistema de



Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) informava que estavam em execução 8.982 projetos de assentamento que abrigavam 944.379 famílias, em uma área total de 88 milhões de hectares. A desapropriação de terras improdutivas para fins de reforma agrária diminuiu ao longo dos anos, não apenas por conta de dificuldades jurídicas e políticas, mas devido à perda de prioridade da reforma agrária nas agendas de governo. Mas nem só de terra pública se valeu a reforma agrária. O principal instrumento, conforme o Estatuto da Terra, estava na desapropriação de terras improdutivas. Menos de 30% das terras que atualmente formam os projetos de assentamento rural foram obtidas por desapropriação por interesse social. A crise que atinge o programa de reforma agrária não se manifesta apenas pela quase total paralisação na constituição de novos assentamentos. Um discurso de desqualificação, que até recentemente partia dos grupos ruralistas mais conservadores, vem sendo repetido como uma espécie de mantra por outros segmentos sociais, inclusive por agentes públicos federais.

## 4.7.2 Segurança alimentar

### Segurança alimentar no plano internacional

Segurança alimentar e combate à fome não coincidem com políticas de combate à pobreza. São objetos distintos, embora complementares. No plano internacional, a questão da segurança alimentar foi adotada e proclamada pela Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948. Posteriormente, foi ratificada pelo Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos Sociais e Culturais (Pidesc) em 1976 e pela Cúpula Mundial da Alimentação da Organização das Nações Unidas para Agricultura e a Alimentação (FAO) em 1996.

### Segurança alimentar no Brasil

O Brasil avançou na institucionalidade da segurança alimentar a partir de 2006 com a aprovação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Losan). Ainda em 2006, foi instituído o Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Em 2010, a Emenda Constitucional nº 64 modificou o art. 6º da Constituição de 1988, que passou a incorporar a alimentação como direito social. A institucionalidade da política ganhou vigor em 2010 com a aprovação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Passo adicional foi a aprovação, em 2012, do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan).



## Pobreza rural e alimentação

A pobreza rural é o dobro da pobreza metropolitana e urbana não metropolitana. Entre as mais de nove milhões de famílias rurais, 12% são consideradas pobres. Dessas famílias, 33% praticam o autoconsumo alimentar e 67% não praticam o autoconsumo (têm de comprar alimentos no mercado). Os indicadores de vulnerabilidade e insegurança alimentar mostram que 11% das famílias com autoconsumo apresentam deficiências graves e moderadas. No caso das famílias não pobres, mais de 3% têm alta vulnerabilidade. Também existem casos de obesidade entre os pobres rurais. Esses dados reforçam a tese de que isso não se resolve apenas com programas voltados para o combate à pobreza.

## Desafios para a agenda de desenvolvimento

A política de segurança alimentar precisa transitar do viés assistencial para o campo dos direitos sociais. Aspectos importantes da política de segurança alimentar não estão sendo tratados devidamente, nem estão sendo implantados em todas as suas dimensões. As políticas voltadas para o rural, área de maior vulnerabilidade, necessitam ser intensificadas. Há desequilíbrio entre os orçamentos dos diversos programas de segurança alimentar e de combate à pobreza.

## 4.8 Estado, política, democracia e direitos sociais

### 4.8.1 Estado, mercado e proteção social

#### Desenvolvimento e democracia

A tarefa que se impõe para a agenda de desenvolvimento é a construção de esferas públicas plurais e inclusivas. Construir estruturas de poder distintas das estruturas autoritárias e excludente, o que implica inserir aqueles que estão fora da distribuição de recursos simbólicos, financeiros e políticos numa comunidade de cidadãos.

#### Papel do Estado

A questão do Estado não é menor para a democracia nem para o desenvolvimento. O Estado deve ser autônomo, ter capacidade de influenciar a incidir na implantação de um projeto na so-



cidade justa e ter capacidade de taxar, regular e distribuir. Da mesma forma, a sociedade civil deve ser autônoma e não cooptada pelo Estado. Ela deve ter capacidade de influenciar a política pública. Isso também depende de um Estado capaz de incorporar setores diferenciados e demandas de uma sociedade tão desigual.

## **Estado, mercado e sociedade**

O principal desafio da democracia é introduzir o princípio de justiça. A igualdade é uma construção da esfera da política. O dilema da democracia no capitalismo é tratar com igualdade aqueles que são desiguais pela estrutura econômica. Essa equação se manifesta em três processos inerentes à construção democrática. Em primeiro lugar, passa pela constituição de sujeitos políticos, o que envolve valores, representação, hegemonia e organização política. Em segundo lugar, passa pelo estabelecimento de regras baseadas no princípio do direito, ou seja, a normatização legal que garanta que os pactos políticos em torno de projetos sociais vão funcionar dentro de regras conhecidas. Em terceiro lugar, passa pela institucionalidade que vai garantir a junção desses processos. Numa sociedade de classes, o Estado de bem-estar social (generoso, com autoridade para captar recursos e para distribuir renda) foi modelo virtuoso do arranjo democrático, baseado nos princípios da igualdade e da universalização dos direitos. Esses regimes foram as respostas encontradas por uma sociedade que buscava reconstruir um projeto de hegemonia que estava ameaçado. O problema é que essa experiência se restringe à Europa. Essas condições não existem para nós. Nenhuma: cultural, histórica, política e economia. No entanto, continuamos a pensar que vamos construir democracia. E vamos construir a proteção social que é intrínseca à democracia.

## **Experiência da América Latina**

A emergência da proteção social não foi associada a regimes democráticos. A marca fundamental foi a estratificação social. A inclusão deu-se de maneira diferenciada. Não se baseou na igualdade. Os benefícios não se tornaram direitos. Eles se transformam em privilégios e focos da barganha política com o governo (cooptação). A inclusão foi desigual, com direitos diferenciados entre classes sociais, e restringiu-se aos que tinham inserção no mercado formal de trabalho, com uma parcela significativa fora deste. Ao contrário da Europa, que atenuou as desigualdades, a América Latina reproduziu as desigualdades. Nos anos 1970, quando começaram as reformas, o Chile optou por um modelo que procurava incluir pelo mercado, separando os que podem e os que não podem pagar. Criou dualidade e não igualdade. Aqueles que têm condições pagam por serviços sociais, e aqueles que não têm condições são atendidos pelo Estado. A Colômbia,



nos anos de 1990, também criou essa dualidade. Seguro privado para quem pode pagar e plano solidário para quem não pode. Hoje, o modelo atravessa profunda crise.

### **A experiência brasileira**

O Brasil construiu base constitucional importante. O maior avanço foi criar a ordem social, que subordina a economia. No entanto, da retórica à realidade, existe uma grande distância, que começa pela disputa dos fundos públicos, processo que subordina o Estado aos interesses financeiros e que revela a fragilidade das entidades que poderiam assegurar direitos. Ao mesmo tempo, criava e destruía. Mesmo assim, a sociedade resistiu, mas não conseguiu manter todos os avanços. O saldo das últimas décadas é marcado por aumento da privatização dos serviços, ausência de reforma do Estado, baixa prioridade aos sistemas universais e prioridade aos programas de transferência de renda para a pobreza (barato, tem efeitos imediatos para a população e para os governantes). Caminha-se na direção de um padrão de inclusão em que parte da sociedade tem direitos sem benefícios; e outra parte tem benefício sem direito. Esse padrão reifica o modelo latino-americano que inclui, mas de forma diferenciada e estratificada. A inclusão não se faz por meio do direito igualitário. Ela se faz por meio do consumo e da individualização dos riscos. O pobre é tratado como se o risco fosse da família e não estrutural. Gera uma sociedade que não cria, para o governo, base sociais nas quais se possa apoiar.

## **4.8.2 Reforma política**

### **Princípios norteadores**

A reforma política é a reforma do poder e da forma de exercê-lo. Portanto, falar em reforma política é falar na construção de uma nova institucionalidade e do reconhecimento de novos sujeitos políticos. Os princípios democráticos que devem nortear uma verdadeira reforma política devem ser: igualdade, diversidade, justiça, liberdade, participação, transparência e controle social. A reforma política deve enfrentar problemas seculares da sociedade brasileira, como o patriarado, o patrimonialismo, o poder das oligarquias, o nepotismo, o clientelismo, o personalismo e a corrupção. A construção de uma verdadeira reforma política precisa estar alicerçada em cinco eixos: fortalecer a democracia direta; fortalecer a democracia participativa; aprimorar a democracia representativa (sistema eleitoral e partidos políticos); democratizar a informação e a comunicação; e, democratizar o Poder Judiciário.



## Sujeitos políticos

A reforma política deve visar à radicalização da democracia para enfrentar as desigualdades e a exclusão, promover a diversidade, fomentar a participação cidadã. Isso significa uma reforma que amplie as possibilidades e oportunidades de participação política, capaz de incluir e processar os projetos de transformação social que segmentos historicamente excluídos dos espaços de poder, como mulheres, afrodescendentes, homossexuais, indígenas, jovens, idosos, pessoas com deficiência e todos os despossuídos de direitos, trazem para o cenário político. Tais segmentos pensam a reforma política como um elemento-chave na crítica às relações que estruturam esse mesmo sistema, tanto as relações políticas quanto as relações pessoais.

## 4.9 Desafios da seguridade social (1): saúde

### Saúde e capitalismo

O sistema de saúde brasileiro atende o modelo capitalista que estamos implantando. Cumpre papel como amortecedor das tensões sociais. Os operários especializados estão relativamente cobertos pelos planos privados, subsidiados pelo setor público. A reprodução da força de trabalho tem seus custos socializados. O sistema apresenta resultados positivos (aumento da expectativa de vida, redução da mortalidade). O atendimento primário cobre mais da metade da população. Os sistemas de alta complexidade cobrem gastos elevados requeridos nesse tipo de cuidado. O sistema se adéqua ao processo de acumulação de capitais abrindo espaços para a ação do setor privado. O complexo industrial de saúde responde por cerca de 10% do PIB (produção de fármacos), emprega muita gente, tem alto valor agregado, produz inovação tecnológica e tem níveis salariais elevados.

### Saúde e desenvolvimento

No entanto, o modelo não caminha na perspectiva da construção de uma sociedade mais democrática e justa. O modelo atual concentra riqueza e cria continuamente desigualdades estruturais. Contradições desse modelo se fazem sentir no dia a dia. No caso da saúde, o crescimento acelerado dos custos restringe o acesso, mesmo no caso dos planos de saúde mais caros (o segmento é campeão de reclamações nos órgãos de defesa do consumidor).



É realista apostar no avanço da democracia e da justiça social. O modelo de atenção à saúde exige padrões tecnológicos que podem aproximar a política industrial com a saúde. O SUS é o maior comprador de insumos do país. Ele pode orientar o desenvolvimento tecnológico. Fazer com que a política social oriente a economia. É preciso pensar a saúde na perspectiva do desenvolvimento.

### **Avanços e limites do SUS**

O sistema de saúde brasileiro contemporâneo é extremamente complexo. O SUS avançou a passos largos na extensão do acesso. Além disso, houve efetiva universalização do atendimento de pacientes com HIV/AIDS e da realização de procedimento como transplantes e hemodiálises, fornecimento de medicamentos excepcionais e aquisição por todos que deles necessitarem de medicamentos subsidiados. No entanto, essas importantes rupturas com o padrão pretérito de discriminação de pacientes não foram suficientes para reverter o padrão estratificado e segmentado do sistema de saúde. Após 25 anos de aprovação da Constituição de 1988, a implantação do SUS tem enfrentado diversos problemas. Os governos recentes não enfrentaram com vigor os problemas estruturais, como, por exemplo, o subfinanciamento, a mercantilização e a inadequação das instituições existentes às necessidades de um novo modelo de organização.

### **Saúde e seguridade social**

A Constituição de 1988 avançou ao tratar previdência, saúde, assistência social e seguro-desemprego como integrantes da seguridade social. Hoje, essa necessidade é ainda mais presente. Estamos diante de novos desafios que requerem a visão do conjunto e as articulações entre as partes.

A ideia era um orçamento integrado. Apenas uma parte da saúde depende do SUS. Pela Constituição, “a saúde é direito de todos e dever do Estado”. Trata-se de direito de cidadania e não de consumidor. A garantia desse direito é feita pelo Estado mediante políticas sociais e econômicas. Mas não são apenas políticas de saúde. Parte das questões de saúde tem a ver com o SUS. Outra parte depende do conjunto de outras políticas sociais como saneamento, transporte público, moradia e condições de trabalho, que têm muito mais força nas condições resultantes da saúde.



## Avanço da mercantilização da saúde

A saúde desempenha papel importante na construção do bem-estar social. Evidências indicam que a alternativa do mercado é inviável do ponto de vista econômico. Os EUA gastam per capita o dobro do que gasta a Inglaterra e fazem menos que a Inglaterra, como demonstram os indicadores de saúde. Não se pode trazer a lógica privada para dentro do SUS, pois isso o anulará. Em conjunto com a sociedade, temos de criar modelo no qual o direito à saúde seja protegido do mercado. Desde os anos 1990, diversas políticas favoráveis à mercantilização do SUS foram adotadas, com destaque para: incentivo às parcerias público-privadas; isenções e deduções fiscais para a demanda e para a oferta; créditos e empréstimos de bancos públicos; favorecimentos ao mercado de assistência suplementar; e gastos diretos com planos privados para servidores públicos.

## Captura de fundos públicos pelo setor privado

O Brasil gasta quase 9% do PIB com ações e serviços de saúde. Países desenvolvidos gastam cerca de 10% do PIB. O que difere é que, no Brasil, mais de 55% do gasto em saúde são privados<sup>13</sup> e atendem 25% da população. Outros 45% são públicos e atendem 75% da população. Em 2011, o Ministério da Saúde gastou R\$ 60 bilhões (as três esferas de governo, em conjunto, gastaram R\$ 120 bilhões). A receita bruta das operadoras privadas foi de R\$ 80 bilhões, mais que o gasto da União.

## Programas segmentados *versus* universalização

Programas prioritários orientam-se cada vez mais pelo pragmatismo para atender públicos específicos: Farmácia Popular, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu), Brasil Sorridente, Rede Cegonha.

## Gestão pública e carreira funcional

Criamos políticas públicas, mas não criamos a carreira funcional com salários decentes. O cenário atual é marcado pela ausência de política de cargos, carreira e gestão de pessoal (mais de 70% dos trabalhadores do SUS têm vínculos precários).

---

<sup>13</sup> Gasto das famílias com planos de saúde, medicamentos, consultas médicas.



## Transição demográfica e custos crescentes

Estamos vivendo uma etapa de mudança perfil do demográfico e epidemiológico. As doenças crônicas fazem com que o contato das pessoas com a saúde seja permanente. Um doente crônico precisa simultaneamente de todos os níveis. Hospital, fisioterapia e cuidador comunitário. A promoção da saúde torna-se crescentemente mais cara, pois a população vive mais tempo e prolonga-se o acompanhamento. Isso tem impacto no financiamento e na organização de serviços. Conceito abrangente de seguridade social é fundamental

## 4.10 Desafios da seguridade social (2): assistência social e combate à pobreza

### 4.10.1 Assistência social

#### Assistência social e seguridade social

A Constituição de 1988 uniu as áreas da saúde, da assistência, da previdência e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A assistência social não entrou na seguridade social por conta da pobreza. Combate à pobreza deve ser enfrentado por uma política social e econômica integrada e não como política de assistência social. A assistência social entrou na seguridade social porque era preciso tirar o benefício não contributivo - Benefício de Prestação Continuada (BPC) - da previdência social. Junto com a saúde eram os polos não contributivos da previdência social durante a ditadura militar.

#### Relação com municípios

A agenda do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) não tem sido incorporada na pauta da gestão municipal, fundamentalmente baseada na prestação de serviços. O serviço é aglutinador e tem importância na vida das pessoas. Gerir serviços requer a ação do município. Mas gerir benefícios prescinde da ação dos municípios – bastam cartões bancários eletrônicos. Os serviços é que promovem essa relação concreta do Estado com o conjunto dos cidadãos e permitem a democratização da sociedade.



## Relação com demais políticas do MDS

A assistência social criou conselhos, representação e conferências. Mas ocupa dentro do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) o braço executivo de outras áreas e políticas do próprio ministério que não têm estrutura e capilaridade para ir ao concreto (a população). Com isso, o SUAS, no seu trabalho, vem sendo em boa parte sugado para consolidação do cadastro único para famílias de baixa renda. A assistência social cede mão de obra para executar ações de outros programas, o que retira a capacidade da ponta de operar a política da assistência social.

## Reduccionismo da assistência social

A saúde opera por meio de serviços, e a previdência, por meio da concessão de benefícios. A assistência social opera tanto com serviços - ação dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) - quanto por benefícios - Programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC). Na Constituição de 1988, a assistência social privilegia o BPC. Esse vício inicial trouxe a cultura reducionista da assistência social. A própria Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) é identificada apenas com o BPC. Esse reduccionismo foi ampliado na década passada com os programas de transferência de renda para os mais vulneráveis. A parte fundamental da assistência social que trata dos serviços públicos prestados diretamente aos extratos mais vulneráveis da população perdeu importância relativa no âmbito da política governamental. Além disso, ainda prepondera a visão que considera a assistência social como área de primeiras-damas, nepotismo, exercício do favor, área de apoio às entidades sociais depois, formalizadas em ONGs e organizações sociais.

## Projetos em disputa

Entre os projetos em disputa, verifica-se, por um lado, a visão de que a assistência social é parte da seguridade social – tal como reza a Constituição da República – e, nesse sentido, sua função é promover um alargamento da proteção social para as diversas situações do ciclo vital. O outro projeto em disputa percebe a assistência social apenas como transferência de renda. Ações dessa natureza são importantes e necessárias, mas não enfrentam a desigualdade. Na história, a esmola era uma forma anterior de conceder benefício. Em 1988, a sociedade entendeu que o benefício tem de ser fruto de um direito. Posteriormente, na direção inversa, setores da sociedade entenderam que era preciso criar a barreira da renda. A prioridade deixou de ser o fator necessidade e o fator renda passou a ser cláusula de acesso.



## Assistência social e ausência das demais políticas sociais

Outra visão recorrente é que a assistência social deveria ser um depositário das mazelas decorrentes das ausências das demais políticas sociais. A relação entre a assistência social e a saúde, por exemplo, tem sido o lugar da população vulnerável que não consegue ser plenamente atendida pelo SUS. Então, vira objeto da assistência social: fornecer dentaduras, próteses, fraldas geriátricas, abrigos para deficientes abandonados e para a população de rua despejada pela saúde. Não é aceitável que a assistência social seja campo de experimentação da comunidade terapêutica. Essa questão não é exclusiva da saúde ou da assistência e deveria ser resolvida no âmbito da seguridade social. Não é verdade que todas as políticas sociais desenvolveram uma capacidade de inclusão nos seus procedimentos das situações que têm manifestação da alta desigualdade da renda. Embora tenhamos perspectiva universal, a nossa universalidade parte de um patamar de que haveria já uma condição básica instalada para todos, o que não tem base na realidade. Em essência, a família e a comunidade deveriam ser os elementos mais fortes do sistema de assistência social.

## Avanço da mercantilização

A privatização não visível dos serviços de assistência social é uma realidade se considerarmos fatores indiretos. Se os viciados em *crack* vão ser educados e ideologizados pelos evangélicos, isso não representa um risco para a assistência social? O que é público e o que é privado? Quais são as fronteiras entre as esferas privada e pública na atuação do Estado? Sem falar dos programas de transferência de renda voltados para a montagem de um mercado interno que sirva de defesa aos círculos econômicos; da tendência da saúde de se dirigir para a esfera do consumo e não dos direitos; da integração dos mais pobres pelo consumo e não pela cidadania. Quais são as implicações disso para a agenda de desenvolvimento? Outra face dessa questão é o papel das ONGs nos cuidados com idosos e pessoas com deficiência, bem como o desenvolvimento das capacidades das crianças fora da escola. O SUS é gerenciado por ONGs. No caso da educação, existem ONGs trabalhando em creches. Essas organizações têm muita força no campo religioso e parlamentar. Mexer com ONGs tira votos. Manter ONGs fragiliza a organização da sociedade civil. Fora isso, temos um enfrentamento ideológico com os que consideram as ONGs mais flexíveis, melhores e mais eficientes que o Estado.



## Projeto de sociedade

Apesar dos problemas, as políticas de combate à pobreza tiveram seu mérito. Será que com os avanços desde a Constituição de 1888 conseguimos quebrar a velha lógica das políticas sociais? Ou estamos enfrentando os problemas de forma reativa? Falta projeto na sociedade. A agenda do desenvolvimento poderá contribuir para isso

### 4.10.2 Pilares da proteção social brasileira

#### O pilar dos serviços sociais e o pilar da garantia de renda

A emergência dos sistemas de proteção social não se fundou no enfrentamento da pobreza, mas sim dos riscos sociais dos trabalhadores dos setores industriais e dinâmicos das economias. Os regimes de welfare state se organizaram em torno dos riscos sociais que impossibilitavam os trabalhadores de acessar renda via mercado (doença, velhice, desemprego). Isso se deu, inicialmente, por meio de seguros e, posteriormente, pela incorporação da questão da igualdade a partir do referencial da cidadania. A pobreza não era referência prioritária desse processo. Incorporamos o risco pobreza muito recentemente. O Programa Bolsa Família foi incluído no sistema de proteção social como uma institucionalidade própria para cobrir riscos não cobertos para a parcela mais vulnerável da população. Desde então, o sistema de proteção social brasileiro passou a ter dois pilares. O pilar dos serviços sociais e o pilar da garantia de renda, voltada a atender os mais pobres que, em geral, estão ausentes dos programas de transferência monetária da seguridade social (pilar de serviços sociais). O desenho do sistema de proteção social opera na prevenção da pobreza (seguro-desemprego, aposentadoria, saúde) e no combate direto da pobreza por meio de benefícios específicos. O sistema articula benefícios contributivos, não contributivos e parcialmente contributivos.

#### Brasil Sem Miséria: nova geração de programas

Além da transferência de renda, o Brasil Sem Miséria (BSM) procura mobilizar um conjunto mais amplo de serviços sociais, fortalecer políticas universais e ampliar o debate sobre a pobreza. Essa discussão tem de incorporar a questão da desigualdade de acesso às políticas sociais e enfrentar as desigualdades regionais e de classes sociais. A pobreza, ao pressionar por serviços públicos, passa a ser fonte de tensão para a universalização das políticas sociais. O objetivo inicial do BSM é equalizar os indicadores dos mais pobres aos indicadores sociais do conjunto da população. Por exemplo, equalizar o acesso às creches para os mais pobres. Hoje, apenas 25% das crianças



de 0 a 3 estão nas creches e mais de 70% dessas crianças pertencem às classes de maior renda. Trazer os indicadores dos pobres para a média nacional é parte das responsabilidades que o BSM tem assumido. Seus objetivos são recuperar e criar patamares de equivalência nessa inclusão social, seguindo o princípio da desigualdade, e organizar a política social de forma mais equitativa.

### **Dificuldades na incorporação do pilar de garantia da renda**

Não é sempre que a pobreza é assumida como risco de proteção social e como parte da proteção social. Existem dificuldades para articular esses dois enfrentamentos: políticas que convirjam para a redução da pobreza e para a redução das desigualdades. Como fazer o alargamento da política de combate de pobreza para incidir na redução da desigualdade? Esse tema continuará a ser um desafio no seu processo de formulação e implantação.

### **Desafios do pilar de serviços sociais**

O vetor da garantia de renda está mais estruturado. Por sua vez, a estruturação do vetor da oferta de serviços universais é processo que está em curso. A intersetorialidade tem avançado lentamente nos campos da educação e da saúde. A fragmentação federativa é tema que precisa ser mais bem estudado. O caminho é longo para construir essa via de ter o investimento social como organizador desse novo patamar da proteção social. O maior desafio de todos: continuar operando com a temática da desigualdade dentro da problemática de combate à pobreza.

## **4.10.3 Combate à pobreza**

### **Esforço inicial de articulação**

O Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2004, incorporou quatro diferentes programas de transferência de renda do governo federal, criados em diferentes períodos, e anteriormente geridos por diferentes instituições públicas. Em seus primeiros anos, existia a percepção de que PBF seria uma matriz para a articulação de políticas e não apenas um programa. Mas, a intersetorialidade não se constituía a essência da intervenção governamental, e o PBF tinha articulação restrita com saúde e educação, por exemplo. Por outro lado, a experiência de quase dez anos do PBF pavimentou o caminho para o BSM, cujo objetivo é promover uma articulação mais abrangente com as demais políticas sociais universais.



## Programa Brasil sem Miséria

O Programa Brasil sem Miséria (BSM) visa enfrentar a extrema pobreza que atinge 8,5% da população ou 16,2 milhões de pessoas em mais de quatro milhões de domicílios com renda per capita mensal igual ou inferior a R\$ 70,00. O BSM está organizado em três grandes eixos: garantia de renda; acesso a serviços; e inclusão produtiva urbana e rural. Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), envolveu em sua construção diversos ministérios (Saúde, Educação, Desenvolvimento Agrário, Trabalho e Emprego, Cidades, Integração Nacional, Meio Ambiente, entre outros). O BSM é resultado de um diálogo horizontal (entre ministérios) e ancorado numa perspectiva intersetorial, cujo modelo de gestão foi concebido como a melhor forma de conjugar os esforços para enfrentar a multidimensionalidade da extrema pobreza. Era necessário criar, renovar, ampliar e, especialmente, integrar dezenas de políticas, programas e ações. Não se tratava apenas de articulação. Tratava-se de desenhar uma nova arquitetura social para enfrentar as diversas manifestações da miséria extrema.

### Desafios para a agenda de desenvolvimento:

- a) Romper com a lógica setorial. Não é simples, pois as estruturas burocráticas estão cristalizadas. Inserir as desigualdades sociais e regionais na lógica dos sistemas universais não é tarefa fácil;
- b) Exercer os direitos sociais assegurados na Constituição de 1988<sup>14</sup>. Esses direitos têm de ser exercidos por todos os cidadãos brasileiros, incluindo os mais pobres. Direitos são bens públicos. Todos têm de ter acessos a esses bens públicos;
- c) Promover a sustentabilidade dos serviços básicos. O déficit de cobertura na provisão de serviços básicos certamente é um desafio de monta ao BSM;
- d) Prover a cobertura de saneamento básico universal. Os dados revelam baixa cobertura de saneamento básico justamente nos territórios de concentração de pobreza;
- e) Melhorar a capacidade resolutiva e a qualidade na oferta dos serviços de saúde, prevenção e atenção primária;
- f) Promover uma política eficaz e sustentável que gere oportunidade para a inclusão de todos no trabalho. Considerando que mais de 70% dos adultos do Programa Bolsa Família trabalham, a inclusão produtiva urbana deve ser acompanhada atentamente. Microcrédito, economia popular e solidária não são uma possibilidade para todos. Os cursos e alternativas de renda são importantes e de grande significado para os participantes. Mas não é de se esperar que os beneficiários do BSM deixem imediatamente a pobreza. É preciso um ambiente geral mais propício, que inclua até mesmo acesso à informação;

---

14 A Constituição de 1988 ancora-se nos direitos e na cidadania social.



- g) Aumentar o acesso e a disponibilidade das creches para todos. O tema das creches deve entrar na agenda com prioridade, pois a oferta é muito baixa e não apenas é um impedimento à participação de adultos em outras atividades como uma sobrecarga às mães, avós, tias e vizinhas em virtude da concepção de que cuidar de crianças é trabalho de mulher;
- h) Desenvolver uma política direcionada ao cuidado com o idoso. Um tema correlato que tende a aumentar, pela maior expectativa de vida, é a demanda por cuidadores de idosos e doentes crônicos; e
- i) Aprimorar o SUAS. É importante uma especial atenção ao SUAS, pois seu aprendizado institucional é ainda recente e são muitas as responsabilidades do SUAS no BSM.

## 4.11 Desafios da seguridade social (3): previdência e seguro-desemprego/FAT

### 4.11.1 Previdência social

#### Gasto social, política social e política econômica

O gasto público com políticas sociais tem conquistado maior espaço entre os instrumentos de política econômica, depois de muitos anos sendo considerada esquecida. O estudo do impacto das políticas sociais como elemento estratégico do novo padrão de crescimento da economia brasileira pode estabelecer várias conexões. A primeira conexão entre gasto autônomo na área social e nível de atividade econômica é decisiva. O gasto com a seguridade social tornou-se impulsionador da demanda agregada ao ativar o consumo das famílias. A segunda conexão se estabelece entre gasto com seguridade social e ampliação da infraestrutura social (capacidade instalada) nas áreas de saúde e de assistência social. Trata-se, portanto, do gasto social influenciado também pelo lado da oferta, num mercado onde o principal agente produtor é o Estado. A terceira conexão se estabelece entre a política social e a elevação da produtividade. Argumenta-se que o gasto social permite a criação e ampliação de habilidades e capacidades dos indivíduos, favorecendo a inclusão produtiva da população. É o caso de políticas de promoção social das áreas de educação, cultura e das políticas de trabalho e renda, que buscam a qualificação profissional e a regulação do mercado de trabalho. Assim, a política social pode se tornar um elemento importante para o aumento da inovação e da produtividade do trabalho, fatores decisivos para o aumento da renda do trabalho e para o crescimento econômico.



## Previdência social e demanda agregada

Os gastos com o sistema público de previdência são relevantes para a dinâmica do crescimento e para a formação de capital da economia. As transferências com o sistema público de previdência são consideradas como gastos autônomos na teoria da demanda efetiva. De acordo com essa teoria, o motor do crescimento é representado pelos componentes autônomos, isto é, aqueles que não dependem do nível atual ou esperado de renda gerado pelas decisões das firmas de produzir. A condição especial de gasto autônomo das despesas previdenciárias tem sido subavaliada nas análises convencionais, inclusive de autores não ortodoxos. Usualmente, o volume e ritmo de expansão dos gastos previdenciários é visto como dependente de crescimento econômico (pró-cíclicos). Entretanto, não é necessário pensar os gastos previdenciários apenas com essa direção de causalidade – do crescimento determinando o seu ritmo de expansão. A causalidade oposta pode ser a principal, isto é, o nível mais elevado dos gastos com a seguridade ditam os movimentos cíclicos da economia, revertendo situações de baixo crescimento. Assim, é crucial para a gestão do sistema previdenciário que benefícios e contribuição sejam tomados como exógenos e independentes entre si. O suposto fardo das aposentadorias se transforma num esquema favorável ao capital e à criação de capacidade produtiva. Entretanto, não basta que o sistema de seguridade seja um motor do crescimento, pois não é qualquer crescimento que o viabiliza. É necessário um crescimento que gere aumento da produtividade média da economia. Para que se eleve a produtividade, é necessário que ocorra o crescimento do setor de manufaturas, devido a sua alta capacidade de gerar inovações e disseminar o progresso técnico por toda a economia.

## Desonerações patronais da previdência

A Constituição prevê a desoneração por atividade econômica. O art. 195 prevê que as contribuições sociais poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho. No entanto, as medidas provisórias e leis que regulam as renúncias da contribuição patronal da previdência social definem a desoneração por produto, o que traz muitas dificuldades para as empresas e para o fisco. Outra dificuldade é o chamado imbróglcio normativo. Diversas leis e medidas provisórias aprovadas de forma segmentada causam duplicidades e dificuldades de interpretação legal. Em muitos casos, não se faz a compensação e existe duplicidade (produto desonerado duas vezes). Esse quadro fomentará o embate jurídico nos próximos anos e décadas. As primeiras demandas já estão aparecendo. Para a maioria das empresas, houve expressiva redução no valor da contribuição previdenciária. A arrecadação resultante da aplicação da alíquota de 1% sobre o faturamento importa em R\$ 6,73 bilhões, contra R\$



10,35 bilhões que seriam arrecadados com a contribuição patronal de 20% sobre a massa salarial. A perda de arrecadação para a previdência social é de 35%. Esses impactos já estão se refletindo nas contas da previdência. A ampliação das renúncias já se reflete na piora do resultado da previdência urbana entre 2012 e 2013 (acumulado de janeiro a abril). O superávit cai de R\$ 5,2 para R\$ 2,8 bilhões.

#### 4.11.2 Seguro-desemprego e FAT

##### **Paradoxo do Programa Seguro-Desemprego**

No âmbito das políticas de emprego e renda, o seguro-desemprego constitui o principal programa governamental em termos tanto de cobertura populacional quanto de recursos financeiros envolvidos. Na média dos últimos dez anos (2002 a 2012), o número de segurados cresceu algo como 40%, passando da casa dos 5 milhões para o patamar de cerca de 7,5 milhões de segurados. Em termos financeiros, houve no mesmo período um incremento da ordem de quase 100% no valor total emitido (em termos reais!), fazendo o programa situar-se, hoje, na casa dos R\$ 20 bilhões. As razões para essa evolução são várias e vão desde a abertura de novas linhas do programa para públicos específicos até – principalmente – o efeito paradoxal da retomada do crescimento econômico com formalização laboral. Esse fenômeno está associado à criação de postos de trabalho de baixa remuneração e alta rotatividade, duas características que ajudam a explicar os números crescentes do seguro-desemprego no Brasil, com rebatimentos inevitáveis sobre o fluxo de caixa do FAT.

##### **Alternativas**

Diante dessa combinação de cenários, torna-se necessário enfrentar duas rotas de problemas e desafios. No âmbito do mercado de trabalho, trata-se de buscar ações que reduzam as altas taxas de rotatividade desses trabalhadores recém-formalizados. No âmbito do FAT, trata-se de buscar alternativas de financiamento que tanto viabilizem a manutenção (e mesmo a expansão) da cobertura social quanto preservem a longevidade do patrimônio do fundo.



## 4.12 Desafios da seguridade social (4): organização, controle social e financiamento

### 4.12.1 Seguridade social

#### Seguridade e proteção social

A seguridade social é um direito humano fundamental que deve assegurar proteção social e pleno desenvolvimento humano em todas as etapas da vida. Isso requer, necessariamente, um Estado compromissado com os interesses da maioria da sociedade. A defesa da universalidade, da solidariedade e da ampliação da cobertura vertical e horizontal dos sistemas de seguridade social, com base na Convenção 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), são questões que devem ocupar o centro do debate político sindical.

#### Organização, financiamento e controle social

Apesar disso, continuamos a tentar implantar o que reza a Constituição de 1988, pois desde então a seguridade social tem sido objeto de disputas. Existem vários desafios para a organização da seguridade social, segundo a Constituição. No Brasil, temos pela frente enormes desafios políticos e estruturais para consolidar a seguridade social como sistema, hoje composto por três áreas que atuam de forma fragmentada – a Saúde, a Assistência Social e a Previdência Social. Também permanece o desafio de reverter o quadro de precarização do mercado de trabalho, cujas consequências se expressam na fragilização do pilar contributivo da seguridade social, entre outros. Houve uma grande polêmica sobre seguridade social no último período no Brasil, especialmente no Fórum Nacional da Previdência, uma das primeiras experiências de diálogo social sobre o tema. A agenda de desenvolvimento precisa caminhar no sentido dos consensos aprovados no fórum.

#### Ampliar a inclusão previdenciária

Hoje, metade dos trabalhadores privados tem proteção da previdência social. A ampliação da cobertura requer crescimento, geração de empregos de qualidade, mas também ampliação da fiscalização contra a informalidade e ilegalidade dos contratos trabalhistas.



## Desonerações

As atuais desonerações da contribuição patronal poderão comprometer o futuro do financiamento da seguridade social. Em 2013, houve a estimativa de essas renúncias poderiam chegar a R\$ 70 bilhões. A previdência tem de reaver esses recursos na forma de transferências do Tesouro Nacional. As desonerações patronais têm sido feitas de forma generalizada, sem priorizar os setores de maior trabalho intensivo e sem a exigência de contrapartida.

## Rotatividade do trabalho

O crescimento das receitas da previdência social passa pelo combate à rotatividade do emprego. Apenas 5% das empresas respondem por mais de dois terços das demissões e são responsáveis por mais de 12 milhões de demissões nos últimos anos, sendo que 70% são demissões imotivadas.

### 4.12.2 Seguridade social e previdência

#### Superávit da previdência

A previdência é superavitária (considerando renúncias, recuperação de despesas e pagamentos de “esqueletos” e acordos judiciais). Existem erros conceituais na apresentação contábil do Ministério da Previdência Social (MPS). A Constituição de 1988 define um conjunto de recursos para financiar a previdência social (art. 195). Esses recursos têm de compor o orçamento. Achar que somente fonte sobre as folha de salário financia a previdência é um equívoco. Quando se criou a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) era para financiar a previdência rural e o BPC. São benefícios previdenciários e compõem a seguridade.

#### Resistências políticas

Em 2007, quando começou o Fórum Nacional da Seguridade Social, houve tentativas de mudar a contabilização que encontrou resistência da área econômica. Em 2010, foram feitas novas tentativas sem sucesso.



## Fator previdenciário

Temos de rever nossa visão sobre o fator previdenciário. Não dá para acabar com ele sem colocar algo no lugar. Ele atinge um contingente restrito e mais organizado da sociedade. A maioria se aposenta por idade. Essas situações se interligam. Não existe política isolada. Economia, trabalho e previdência estão integrados. É preciso discutir esses pontos de forma integrada.

## Correção das aposentadorias

Deve-se ter cuidado com a política de ganho real do salário mínimo. Ganho real do salário mínimo para todos os aposentados vai estimular o debate sobre a desvinculação. A previdência não se sustenta se transferir o ganho real do salário mínimo para todos, como pleiteia o movimento sindical. No serviço público, a aposentadoria tem de ser corrigida apenas pela inflação. Repor perdas reais e não incorporar ganhos reais, pois torna o sistema insustentável.

## Sustentação financeira

Garantir a continuidade das mudanças é importante. Para isso, é fundamental garantir a sustentabilidade do modelo, especialmente financeira. Por isso essa discussão de modelo de seguridade social é necessária. Nosso modelo é inteligente, pois concilia benefícios assistenciais para que os mais vulneráveis sejam inseridos como cidadãos, sistema de regime geral de repartição simples (solidariedade entre gerações), o complementar privado, o público e o complementar público

### 4.12.3 Seguridade social e assistência social

#### Conquistas de 1988

Com a Constituição de 1988 conseguimos constituir a assistência social como política pública de seguridade não contributiva, para garantir mínimos sociais numa proposta articulada de ações múltiplas entre governo e sociedade. A responsabilidade passou a ser do Estado, o que antes era realizado pela sociedade civil. Saímos de um legado assistencialista para benefícios não contributivos para uma população vulnerável, mas que trabalha. Trabalha na agricultura familiar rural e no mercado informal urbano e é vítima de um modelo de desenvolvimento excludente.



## Avanços e limites

Precisamos pensar numa sociedade em que a população viva num patamar adequado de sociabilidade, equidade e melhoria das condições de vida. Há uma disputa no plano ideológico (entre a solidariedade e individualismo), no plano econômico (entre focalização e universalidade) e no plano político (entre restrição e ampliação da participação popular). A construção de uma agenda em torno de temas comuns aos setores que integram a seguridade social é fundamental.

A assistência social alcançou avanços importantes na última década. Após uma fase inicial de estruturação do SUAS, a área ganhou novos contornos, com uma rede significativa já presente no país, apesar de poucos anos de implantação, e uma maior integração com outras políticas (saúde, educação, trabalho e renda). Há ainda uma trajetória a ser percorrida tanto para a modernização da gestão quanto para o aprimoramento e qualificação do atendimento prestado à população. O financiamento também atingiu, em poucos anos, uma robustez que expressa a prioridade conferida à área. Porém, é necessário instituir estratégias que assegurem uma abordagem integrada no campo da seguridade social, considerando as áreas de saúde, assistência social e previdência, além das perspectivas econômicas e da dinâmica da população brasileira nas próximas décadas. A trajetória do desenvolvimento econômico brasileiro, a capacidade de financiamento público e as mudanças já identificadas no perfil das demandas da população trarão desafios também ao campo da assistência social, quer seja pelo papel que assume junto a segmentos mais vulneráveis, quer seja pelo impacto que a manutenção da estabilidade econômica e as mudanças no contexto trarão também a essa política. Para além da seguridade social, os debates sobre a redução da desigualdade social e a melhoria das condições de acesso a bens, direitos e serviços públicos também têm reflexo direto na sua conformação. A adoção de modelo que atrele desenvolvimento econômico com redução de desigualdades, distribuição de renda, inclusão e justiça social é uma agenda de interesse para a política de assistência social no Brasil.



## 5. DIMENSÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO: PROPOSTA DE EIXOS ESTRUTURANTES

Eduardo Fagnani

O capítulo anterior identificou vários desafios para a agenda de desenvolvimento, sob o ponto de vista dos aspectos sociais, tais como:

- Fazer a integração da seguridade social;
- Estudar e propor a construção de um arranjo federativo;
- Propor alternativas para elevar os níveis de qualidade e resolutividade de serviços públicos da seguridade;
- Construir um arcabouço inovador de análise da previdência;
- Avançar no debate sobre renúncias previdenciárias; e
- Analisar o mito da associação direta entre demografia e previdência, a problemática do teto previdenciário e a desoneração patronal sobre a folha de pagamentos.

Após a análise das temáticas expostas no texto anterior, o desafio foi superar esse cenário de fragmentação e fomentar a análise da política social como um todo, pelo conjunto dos setores que a compõem e por suas articulações dinâmicas com a economia e a política. Procura-se articular o pensamento crítico em torno de temas estruturantes sobre as dimensões econômicas e sociais do desenvolvimento. O objetivo foi transitar do tradicional enfoque segmentado (econômico *versus* social e social *versus* social) para o enfoque que priorize temas estruturais e transversais (políticos e econômicos) que perpassam todas as áreas.



O esforço para avançar na perspectiva globalizante e articulada das dimensões resultou na identificação de quatro eixos estruturantes e respectivos subtemas, a saber:

### **Eixo 1 – Estado, democracia e política**

- Política e democracia;
- Papel do Estado;
- Defesa dos princípios do Estado de bem-estar social;
- Pacto federativo e cooperação entre níveis de governo;
- Mercantilização das políticas sociais; e
- Reforma do Estado e da gestão pública.

### **Eixo 2 – Política econômica e política social**

- Frentes de expansão do crescimento;
- Mercado interno de consumo de massas;
- Distribuição da renda;
- Investimentos na infraestrutura social; e
- Financiamento da proteção social e da infraestrutura social.

### **Eixo 3 – Cidadania e acesso a serviços sociais básicos**

- Infraestrutura urbana;
- Políticas universais; e
- Cidadania para os pobres.

### **Eixo 4 – Oportunidades e desafios da transição demográfica**

- Oportunidades para a educação;
- Desafios para a saúde e previdência; e
- Propostas de enfrentamento na perspectiva progressista.

Pretende-se, a seguir, detalhar e justificar a importância de cada um desses eixos, mas sem reproduzir necessariamente a opinião de todos devido à divergências de pensamento. Novamente, é importante ressaltar que o objetivo deste estudo é fortalecer as redes de pesquisa por meio do debate e não propor um consenso sobre a tese em questão. Dessa forma, todo o conteúdo do



estudo pode não refletir a opinião dos que dele participaram, inclusive de sua equipe e da instituição CGEE e parceiros, mas gera a informação que fomenta a argumentação importante para o avanço dessa parte da ciência.

## 5.1 Eixo 1 – Estado, democracia e política

### 5.1.1 Política e Democracia

A construção de um novo pensamento sobre o desenvolvimento deve ser constituída na perspectiva do reforço da esfera pública. Esse ponto é complexo, pois, nas últimas décadas da concorrência capitalista no contexto da globalização, tem ocorrido progressivo esvaziamento da democracia em todo o mundo<sup>15</sup>. A democracia brasileira não sofreu o grau de esvaziamento verificado em outros países. Todavia, as recentes manifestações populares apontam limites do sistema político do país.<sup>16</sup>

A tarefa que se impõe para a agenda de desenvolvimento é a construção de esferas públicas plúrais e inclusivas. Construir estruturas de poder distintas das estruturas autoritárias e excludente, o que implica inserir aqueles que estão fora da distribuição de recursos simbólicos, financeiros e políticos numa comunidade de cidadãos.

Nos debates, foi sugerido que a reforma política deveria estar alicerçada em cinco eixos: fortalecer a democracia direta; fortalecer a democracia participativa; aprimorar a democracia representativa (sistema eleitoral e partidos políticos); democratizar a informação e a comunicação; e democratizar o Poder Judiciário (ver item 4.8 – Estado, política, democracia e direitos sociais).

---

<sup>15</sup> Consultar: HOBBSAWN (1994); MAZZUCHELLI (2012); CASSANO (2012); e HIRSCH, J. (2013).

<sup>16</sup> Existe um grande grupo de especialistas que defende opiniões no sentido de que o sistema representativo monopolizado pelos partidos está “envelhecido e burocratizado”. A crise de representação parece afetar indistintamente todos os partidos políticos, bem como o Congresso e o Poder Legislativo em seu conjunto. Essas imperfeições se expressam nos limites dos governos de coalizão que requerem a formação de amplo campo ideológico de alianças para assegurar a governabilidade. Em síntese, para Belluzzo (2013), o projeto do movimento das ruas “está exposto nas negações, no repúdio ao estranhamento da política enquanto prática dos políticos e de seus partidos”. Existe, portanto, um abismo entre a nação e suas instituições democráticas. Para ele, a “resposta esperançosa” das inquietações das ruas “depende crucialmente da capacidade de mobilização radicalmente democrática”. Consultar ALTMAN (2013); BELLUZZO (2013); CARTA (2013); CHAUÍ (2013); MENEZES (2013); NASSIF (2013); STEDILE (2013); e WERNECK VIANNA (2013).



### 5.1.2 Papel do Estado

A questão do Estado democrático deveria ocupar papel central na agenda do desenvolvimento. Como se sabe, o Estado exerce papel central no desenvolvimento de países de capitalismo tardio, cumprindo tarefas essenciais no planejamento de ações de longo prazo, financiamento dos projetos estruturantes e coordenação dos investimentos públicos e privados.

À capacidade de promover uma política econômica adequada ao crescimento da economia soma-se a necessidade de políticas setoriais específicas (industrial, agrária, inovação, tecnologia, etc.) e outras que contribuam para a estruturação do mercado e das relações de trabalho e para a distribuição de renda. Sua presença é decisiva na conformação de um padrão de desenvolvimento mais democrático, capaz de melhor estruturar as cidades, o transporte público, o saneamento básico e a habitação popular. Também é decisiva para promover o acesso a direitos sociais fundamentais, tais como a educação pública de qualidade, a atenção universal à saúde, o direito a aposentadoria e a proteção aos idosos.

Em uma sociedade desigual como a brasileira, cabe ao Estado arbitrar por projetos que incorporem as demandas dos segmentos sociais mais vulneráveis (ver item 4.8 – Estado, política, democracia e direitos sociais).

### 5.1.3 Defesa dos princípios do Estado de bem-estar social

A agenda social-desenvolvimentista deveria se orientar pelos princípios do Estado de bem-estar social. Nas discussões foi mencionado que esse regime foi modelo virtuoso do arranjo democrático, baseado nos princípios da igualdade e da universalização dos direitos encontrados pela social-democracia europeia.

A chamada Golden Age (1947/1973) representa etapa inédita de capitalismo regulado que se consolidou no pós-guerra sob a hegemonia americana. Políticas econômicas visando ao pleno emprego e instituições do Estado de bem-estar social passaram a ser aceitas como instrumentos para lidar com disfunções decorrentes da economia de mercado. Os pactos entre capital e trabalho selados nesse período procuravam conciliar a propriedade privada dos meios de produção com o planejamento estatal, a gestão mais democrática da economia e a elevação do padrão de vida dos trabalhadores. A base desse compromisso era a busca do pleno emprego, obtido pela administração da demanda (em especial dos gastos governamentais) e pela redu-



ção das desigualdades (por meio da rede de serviços sociais gerados pelo Estado de bem-estar). (MAZZUCHELLI, 2012).

No Brasil, a Constituição de 1988 consagrou um sistema de proteção social inspirado nos princípios do Estado de bem-estar. Todavia, o que se estabelece na Constituição não é a realidade implantada no país. Existem vários exemplos, com destaque para o fato de que o poder público jamais organizou a seguridade social como rezam os artigos 165, 194 e 195 da Constituição Federal (organização, financiamento e controle social). No caso da saúde, a Constituição da República consagrou o Sistema Único de Saúde (SUS) como público, universal e baseado na cooperação entre entes federativos. Mas, nas últimas décadas, o parlamento e os três entes federativos não priorizaram investimentos na ampliação da oferta pública de serviços. O SUS surgiu como antítese da política privatista adotada pela ditadura militar, mas a democracia brasileira não foi capaz de barrar a mercantilização do setor. No caso da educação, após 25 anos, a democracia brasileira ainda não estabeleceu o regime de cooperação entre esferas de governo que foi determinado pela Constituição da República.

Em grande medida, isso decorre do fato de que, desde 1990, a política social brasileira vem sendo submetida às tensões entre dois paradigmas antagônicos: o Estado de bem-estar social *versus* o Estado mínimo; seguridade social *versus* seguro social; universalização *versus* focalização; prestação estatal direta dos serviços sociais *versus* Estado regulador e privatização; direitos trabalhistas e sindicais *versus* flexibilização (FAGNANI, 2011).

Hoje, uma das tarefas que se impõe é restabelecer o caráter público das políticas universais e encontrar mecanismos para barrar o avanço da mercantilização que ocorreu em muitas áreas, pois, numa sociedade tão desigual como a brasileira, o enfrentamento dos problemas sociais mostra-se, na maior parte dos casos, incompatível com a lógica do lucro. A agenda de desenvolvimento também deve debater o restabelecimento dos mecanismos de financiamento das políticas universais assegurados pela Constituição da República, bem como refazer o pacto federativo. Enfim, esses são alguns exemplos dos desafios que devem ser enfrentadas pela agenda de desenvolvimento.

As experiências internacionais dos regimes de *welfare state* podem servir de referência para pensarmos o futuro da proteção social brasileira (ver síntese descrita no item 4.4 - *Welfare state*: tendências e lições da experiência internacional para o Brasil).



#### 5.1.4 Pacto federativo e cooperação entre níveis de governo

O pacto concertado em 1988, baseado na cooperação entre níveis de governo na gestão das políticas sociais, ainda hoje é uma meta a ser alcançada.

O esvaziamento do pacto federativo pode ser percebido pela crescente centralização das receitas tributárias na esfera federal, para fazer frente aos encargos financeiros, especialmente entre 1995 e 2002, quando a carga tributária aumentou de 25% para 34% do PIB. Essa elevação, baseada nas contribuições sociais, aprofundou o caráter regressivo da estrutura fiscal.

O esvaziamento do pacto federativo também pode ser percebido pela elevação do endividamento de estados e municípios em função da política monetária restritiva, seguida pela adoção de severo programa de ajuste fiscal para esses entes que foi adotado no final dos anos de 1990<sup>17</sup>. Essas novas regras estreitaram a margem orçamentária e afetaram especialmente as políticas sociais, cuja gestão foi descentralizada. É particularmente crítica a restrição aos gastos com pessoal, principal item de despesas nas áreas de educação, saúde e assistência social. O enfrentamento desse tema passa pela discussão acerca da flexibilização dos limites ao gasto com pessoal nessas áreas onde esse uso é intensivo (ver síntese da no item 4.3 - Perspectivas do financiamento da proteção social brasileira).

De um lado, houve avanços no processo de descentralização da gestão de determinadas políticas sociais. De outro, foram feitos movimentos que limitaram a capacidade financeira de estados e municípios.

A revisão do pacto federativo precisa equacionar o problema do estoque das dívidas de estados e municípios, o fim da Desvinculação de Receitas da União (DRU), a readequação do uso dos recursos do fundo soberano, a distribuição de parte dos *royalties* do petróleo para as áreas sociais e a revisão da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para áreas sociais intensivas em mão de obra.

---

<sup>17</sup> Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PROES, 1997), seguido da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Crimes Fiscais.



### 5.1.5 Mercantilização das políticas sociais

A partir de 1990, diversas modalidades de mercantilização foram difundidas nos três níveis de governo para diversos setores, com destaque para a saúde, o saneamento, o transporte público e o ensino superior, mencionados a seguir.

A agenda de reformas no saneamento não diferia daquela desenhada para os demais serviços públicos. A partir da década de 1990, os governos estaduais e municípios foram induzidos a optar entre três arranjos principais: a privatização das concessionárias estaduais de saneamento; a privatização das autarquias municipais; e a prestação direta dos serviços pelos municípios. Essa diretriz foi revigorada a partir de 1997, quando as privatizações nos setores da infraestrutura econômica (energia, telecomunicações, transportes, siderurgia, etc.) já estavam encaminhadas (FAGNANI, 2005). Essas opções permanecem nos dias atuais (ver síntese descrita no item 4.6 - Questão urbana e políticas governamentais).

No caso do transporte público, a partir de 1990, houve incentivo às concessões e às privatizações dos sistemas de alta capacidade (metrô e trens metropolitanos). Esse movimento atingia, especialmente, o sistema ferroviário existente nas principais regiões metropolitanas do país, muitos dos quais assumidos pelos governos estaduais a partir da privatização da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e da extinção da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) – agência federal criada em 1982 para gerir esses sistemas, separando-os da competência da RFFSA. O mesmo movimento também foi impulsionado no caso dos poucos sistemas de metrô existentes no país (FAGNANI, 2005). Todavia, na questão da mobilidade urbana, seja num modelo privado (que exige uma boa regulação) ou no modelo de maior participação do governo, a necessidade do planejamento geral e local, com a definição clara das estratégias, é essencial (ver síntese descrita no item 4.6 - Questão urbana e políticas governamentais).

O SUS surgiu como antítese do sistema privatista adotado pela ditadura militar. Mas não foi capaz de se impor como modelo cujos princípios são regidos em oposição à lógica que compreende a saúde como mercadoria. Na década de 1990, houve crescente processo de mercantilização das ações da saúde. As manifestações desse fato são inúmeras, com destaque para: a permissão da chamada dupla porta de atendimento (reserva de leitos em hospitais públicos para planos de saúde); a utilização dos planos de saúde da rede do SUS para procedimentos de alto custo (não ressarcidos); a montagem de parcerias (público-privadas) para a operação e gestão de hospitais públicos, bancadas (investimento e custeio) por recursos públicos; a formidável expansão da ação das organizações sociais para gerir hospitais e postos de saúde em todo o país; e as enormes falhas



na regulação dos planos privados de saúde (autogestão, cooperativa médica, filantropia, medicina de grupo, seguradora de saúde) pelo Estado (Agencia Nacional de Saúde) (ver síntese descrita no item 4.9 - Desafios da seguridade social (1): saúde).

No caso da educação, a privatização atingiu especialmente o ensino superior. Nas décadas de 1960 e 1970, período marcado pelo regime militar, a participação do setor privado cresceu de 40% até pouco mais do que 60% das matrículas. A crise da década de 1980 interrompeu momentaneamente a privatização, em função da recessão econômica e a consequente redução de renda das famílias que limitava as possibilidades de arcar com as mensalidades escolares. A privatização ocorreu pela difusão de diversos mecanismos de subvenções na forma de isenções de taxas, contribuições e impostos (nacionais, estaduais e municipais), abatimento de despesas com educação privada no imposto de renda de pessoa física, repasses diretos de recursos públicos para entidades privadas, pagamento das mensalidades dos alunos ou financiamento delas pelo setor público, convênios com ONGs ligadas a instituições privadas, entre diversas outras (HELENE, 2012).

### 5.1.6 Reforma do Estado e da gestão pública

A agenda desenvolvimentista deve estudar ações para fortalecer a gestão estatal, enfraquecida pelo avanço de diversos mecanismos de gestão privada que cria duplicidades, fragmentação e dificuldades para assegurar a gestão pública eficiente (ver síntese descrita no item 4.9 - Desafios da seguridade social (1): saúde).

As terceirizações seguidas por todos os níveis de governo a partir da Reforma do Estado (1997) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (1999) têm limitado a política de gestão de recursos humanos em diversos setores sociais, criando desafios para a gestão pública, que não se encontra preparada para essas mudanças.

A crescente participação das organizações sociais, organizações não governamentais (ONGs), organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips), cooperativas e terceirizações diversas na gestão das políticas sociais gera a necessidade de soluções complexas para gerir de forma eficiente esta problemática na gestão pública. A convivência numa mesma unidade de profissionais contratados por formas tão diversas estimula novas abordagens na gestão de recursos humanos.



## 5.2 Eixo 2 – Política econômica e política social

Como mencionado, dentre as três frentes de expansão do desenvolvimento propostas por Bielschowsky (2012), duas apresentam interfaces com a questão social: mercado interno de consumo de massa e investimentos em infraestrutura social. O debate presente neste estudo apontou novas pistas para aprofundar essas articulações, apresentadas a seguir.

### 5.2.1 Mercado interno de consumo de massas

Nos últimos anos, a renda das famílias aumentou em função da geração de empregos formais, valorização do salário mínimo, transferências monetárias da seguridade social e dos programas de combate à pobreza extrema. A ampliação da renda abriu espaço para a expansão do crédito e para o maior endividamento das famílias. Em conjunto, esses fatores ampliaram o mercado interno de consumo de massas com reflexos na ativação da demanda agregada e na impulsão do ciclo recente de crescimento (POCHMANN, 2012; Ipea, 2011 e 2012).

A continuidade desse ciclo de expansão requer enfrentar, em última instância, as causas estruturais da concentração da renda brasileira. Mesmo com os avanços recentes, a desigualdade social brasileira permanece entre as piores do mundo.

### 5.2.2 Distribuição da Renda

Existem evidências de que as sociedades mais igualitárias apresentam melhores indicadores sociais. Também são aquelas que apresentam maior capacidade de inovação tecnológica (ex. Finlândia e Dinamarca) (ver síntese descrita no item 4.1 - Capitalismo, globalização e *welfare state*).

A melhor distribuição da renda deveria ser um dos núcleos da agenda social-desenvolvimentista. Isso requer ações estruturais em diversas frentes, como, por exemplo:

- Crescimento econômico e fortalecimento da indústria;
- Enfrentamento do subdesenvolvimento do mercado de trabalho e fortalecimento da ação sindical (consultar síntese descrita no item 4.2 - Os desafios do trabalho e do sindicalismo brasileiro);
- (Des)mercantilização das políticas sociais;
- Enfrentamento da questão tributária e revisão do pacto federativo (consultar síntese descrita no item 4.3 - Perspectivas do financiamento da proteção social brasileira);



- Enfrentamento da questão agrária e da pobreza rural (consultar síntese descrita no item 4.7 - Questão agrária e segurança alimentar);
- Enfrentamento da questão urbana (consultar síntese descrita no item 4.6 - Questão urbana e políticas governamentais);
- Consolidação da seguridade social (consultar síntese descrita no item 4.11 - Desafios da seguridade social (3): previdência e seguro-desemprego/FAT); e
- Enfrentamento da questão educacional (consultar síntese descrita no item 4.5 - Desafios da educação na sociedade do conhecimento).

### 5.2.3 Investimentos na infraestrutura social

A segunda frente de expansão proposta por Bielschowsky (2012) aponta, em primeiro lugar, para o enfrentamento das deficiências estruturais da infraestrutura urbana nos setores da habitação popular, saneamento ambiental e mobilidade urbana (consultar síntese descrita no item 4.6 - Questão urbana e políticas governamentais).

Em segundo lugar, a área da saúde pode ser campo promissor do investimento público. Nesses 25 anos do SUS, não foram priorizados investimentos na ampliação da oferta pública, especialmente nos sistemas de média e alta complexidade (ver síntese descrita no item 4.9 - Desafios da seguridade social (1): saúde).

Em terceiro lugar, destacam-se os investimentos em educação. A oferta pública de educação é deficiente no ensino infantil (especialmente creches), médio e superior. A universalização da educação também continua sendo um desafio para a população que vive no campo, aldeias indígenas e quilombolas.

Observe-se que estudo realizado por professores da Universidade de Brasília (UnB) e da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) propõe uma escala para analisar dados sobre a situação da infraestrutura das 194.932 unidades de ensino básico no Brasil, públicas e privadas.

Os números foram retirados do Censo Escolar da Educação Básica, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) em 2011. As escolas foram classificadas em quatro categorias: elementar, básica, adequada e avançada, de acordo com a qualidade da infraestrutura.



Um fato que chama a atenção é que somente 0,6% das unidades de ensino teve a infraestrutura considerada avançada, com recursos como laboratório de ciências e dependências que atendam estudantes com necessidades especiais.

Na posição oposta, 44% das instituições de educação básica foram classificadas na categoria elementar. Os dados revelam que as grandes diferenças entre as regiões do país aparecem também na infraestrutura das escolas. Em todas as regiões, a taxa de colégios públicos classificados como de infraestrutura avançada não excede os 2% (SOARES NETO, J.; RIBEIRO DE JESUS, G.; KARUNO, C.; ANDRADE, D., 2013).

É verdade que educação e saúde muito têm a ver com qualidade mínima dos serviços, pois não basta ter a escola se o professor não está qualificado. Não basta ter médicos e um hospital se o médico não conhece sintomas de doenças tropicais. Mas a prestação desses serviços de forma satisfatória requer condições físicas adequadas.

#### 5.2.4 Financiamento da proteção social e da infraestrutura

O financiamento do sistema de proteção social baseia-se no modelo clássico dos regimes de Estado de bem-estar ancorado nas contribuições laborais, patronais e do governo. Mas esse modelo reflete a etapa fordista e será preciso transitar para o financiamento baseado em impostos que incidem sobre a riqueza e nos ganhos de produtividade.

No Brasil, esse debate é urgente, pois a reforma tributária que tramita no Congresso Nacional<sup>18</sup> não caminha na direção da justiça fiscal (consultar síntese descrita no item 4.3 - Perspectivas do financiamento da proteção social brasileira).

Outro ponto preocupante diz respeito à desoneração de impostos que poderão limitar as bases de financiamento das políticas sociais (consultar síntese descrita no item 4.11 - Desafios da seguridade social (3): previdência e seguro-desemprego/FAT).

Também é preciso rever o pacto federativo e restabelecer mecanismos de financiamento dos direitos sociais assegurados pela Constituição da República que foram afetados nas últimas décadas.

---

18 Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 233/08.



A Desvinculação das Receitas da União (DRU) e a captura de recursos do orçamento da seguridade social são exemplares.

A agenda de desenvolvimento também deve debater o fundo soberano constituído com recursos das taxas e *royalties* da exploração de petróleo. Essa iniciativa foi inspirada na experiência de países desenvolvidos, como a Noruega, por exemplo, que, após uma etapa prévia de capitalização, utilizam esses recursos para enfrentar problemas estruturais derivados, especialmente, do envelhecimento da população. Essa visão estratégica de longo prazo não tem sido observada no Brasil.

## 5.3 Eixo 3 – Cidadania e acesso a serviços sociais básicos

### 5.3.1 Direitos e acesso a serviços sociais básicos: infraestrutura urbana

A infraestrutura urbana é esquecida como vetor do desenvolvimento (consultar síntese descrita no item 4.6 - Questão urbana e políticas governamentais). O Brasil enfrenta ainda muitas deficiências nessas áreas. A agenda de desenvolvimento deve levar em conta que o Brasil nunca contou com políticas nacionais de habitação popular, saneamento e mobilidade urbana que fossem portadoras de recursos financeiros e institucionais compatíveis com os problemas estruturais agravados desde meados do século passado em função da acelerada urbanização.

Como consequência, as políticas habitacionais, durante muitos anos, foram inacessíveis para as camadas de baixa renda. No saneamento ambiental, mais de 40% dos brasileiros não têm acesso adequado à água e mais de 60% não têm coleta de esgoto adequada. O atual caos do transporte público revela um quadro crônico da precária mobilidade urbana com a insuficiência da oferta de transporte de massa. Impera a necessidade urgente de uma política de mobilidade urbana que integre as estratégias nacional, estaduais e municipais. A política fornece as diretrizes, mas com flexibilidade que respeite a política e estratégias locais.

### 5.3.2 Direitos e acesso a serviços sociais básicos: políticas universais

A Constituição de 1988 consagrou as bases de um sistema de proteção inspirado nos princípios do Estado de bem-estar social: universalidade, seguridade e direitos sociais. Mas as políticas universais apresentam lacunas e vazios de oferta de serviços que se refletem na falta de acesso para



diversas camadas da população. Essas desigualdades se combinam com as desigualdades regionais da oferta dos serviços.

**Educação** – A maior parte dos países desenvolvidos eliminou o analfabetismo no início do século XXI. A educação primária pública, gratuita e compulsória, pelo menos no nível primário, já era tomada como normal e como o arranjo mais aceito na maioria dos países europeus já em 1914; nos EUA, isso também virou regra em 1935. O Brasil ainda acumula desigualdades e ausências (consultar síntese descrita no item 4.5 - Desafios da educação na sociedade do conhecimento). A escolaridade média da população é baixa em relação aos parâmetros internacionais. O analfabetismo de jovens e adultos permanece elevado. Apesar dos avanços, a universalização da oferta ainda apresenta lacunas no ensino infantil, médio e superior. Estar na escola não garante o aprendizado e a questão da qualidade permanece viva.

As causas das desigualdades são múltiplas e estão associadas a aspectos externos e internos à escola. Fatores históricos, culturais e socioeconômicos são determinantes no desempenho educacional. Mas a baixa qualidade do ensino também está associada a um conjunto de deficiências internas ao sistema educacional.

Os impasses da educação nacional também decorrem de omissões históricas do poder público. Educação de qualidade e universalização de acesso demandam custos elevados. O Brasil gasta pouco com educação na comparação internacional.

O enfrentamento desses problemas também requer o estabelecimento de pactos federativos e divisão de responsabilidades entre níveis governo. A Constituição de 1988 determina que a gestão do sistema educacional deva ser realizada em regime de cooperação entre os entes federativos. Após 25 anos, essa determinação constitucional está sendo enfrentada pelo novo Plano Nacional de Educação (PNE) que tramita no Congresso Nacional. O desafio que se coloca é construir espaços de negociação e diálogos entre União, estados e municípios em torno de uma agenda ampla e complexa.

A educação é condição para a inclusão social na sociedade do conhecimento, baseada nas modernas tecnologias de informação e comunicação que dominam os processos produtivos e gerenciais nos setores econômicos mais dinâmicos. A inclusão digital e o uso das novas tecnologias são requisitos fundamentais para o processo pedagógico.



O novo Plano Nacional de Educação poderá vir a ser importante instrumento para corrigir os rumos traçados até o momento e enfrentar os desafios estruturais do sistema educacional.

**Seguridade social** – Consolidar a seguridade social de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição da República deve ser um dos núcleos da agenda de desenvolvimento. Desde a promulgação da Carta de 1988, a seguridade social tem enfrentado forte oposição de setores da sociedade. Esse fato contribuiu para que princípios constitucionais da organização da seguridade social, do orçamento da seguridade social e do controle social (Conselho Nacional da Seguridade Social) fossem descumpridos (consultar síntese descrita no item 4.12 - Desafios da seguridade social (4): organização, controle social e financiamento).

**Saúde pública** – A Constituição da República consagrou o Sistema Único de Saúde (SUS) como público, universal, gratuito e baseado na cooperação entre entes federativos. Mas o Brasil não priorizou investimentos na ampliação da oferta pública, especialmente nos sistemas de média e alta complexidade. Diversos segmentos da população não têm acesso adequado aos serviços de saúde. Também existem claras interfaces da saúde com setores como saneamento, habitação e mobilidade (consultar síntese descrita no item 4.9 - Desafios da seguridade social (1): saúde).

**Previdência social** – O crescimento econômico recente reverteu tendência de queda da cobertura previdenciária dos trabalhadores ativos iniciada em 1992. Todavia, essa inflexão não foi suficiente para alterar o grave quadro da baixa cobertura previdenciária. Atualmente, metade dos trabalhadores ativos da iniciativa privada não contribui para a previdência. Esse fato compromete a proteção presente (acesso a benefícios temporários) e comprometerá a proteção futura (acesso à aposentadoria) (consultar síntese descrita no item 4.11 - Desafios da seguridade social (3): previdência e seguro-desemprego/FAT).

**Proteção ao trabalhador desempregado** – O Programa Seguro-Desemprego apresenta uma anomalia específica do subdesenvolvimento do mercado de trabalho brasileiro, pois a demanda por seguro-desemprego aumenta quando a taxa de desemprego cai. Esse paradoxo é explicado, especialmente, pela elevada taxa de rotatividade do emprego (consultar síntese descrita no item 4.11 - Desafios da seguridade social (3): previdência e seguro-desemprego/FAT).

**Políticas ativas de emprego** – O Sistema Público de Emprego beneficia os trabalhadores mais bem inseridos no mercado laboral, mas não é eficaz na inclusão produtiva, num cenário em que mais de dois terços dos adultos beneficiários do Programa Bolsa Família trabalham em empregos



precários e de baixos salários (consultar síntese descrita no item 4.10 - Desafios da seguridade social (2): assistência social e combate à pobreza).

**Assistência social** – O Sistema Único da Assistência Social (SUAS) foi institucionalizado em 2006. Desde então, foram feitos progressos importantes no âmbito da gestão governamental. Mas o processo de consolidação requer aprofundamento de temas complexos relacionados aos mecanismos de financiamento, construção de pactos federativos e articulação institucional de ações e programas entre seus diversos componentes (transferência de renda; serviços típicos de assistência social; e segurança alimentar) (consultar síntese descrita no item 4.10 - Desafios da seguridade social (2): assistência social e combate à pobreza).

**Cidadania e inclusão social** – O Programa Bolsa Família tem méritos evidentes, como parte da estratégia de desenvolvimento social. Cumpriu etapa importante na inclusão dos menos favorecidos. O desafio da agenda social-desenvolvimentista é transformar indivíduos em situação de miséria em cidadãos portadores de direitos sociais universais (consultar síntese descrita no item 4.10 - Desafios da seguridade social (2): assistência social e combate à pobreza).

## 5.4 Eixo 4 – Oportunidades e desafios da transição demográfica

Além dos velhos problemas, a transição demográfica apresenta novos desafios ao desenvolvimento brasileiro.

Com o aumento da expectativa de vida, a população idosa continuará com potencial de estar economicamente ativa. Essa perspectiva, num contexto de constante avanço da tecnologia, demandará medidas específicas de capacitação. Além disso, surgirão novos ramos de serviços e empregos voltados para os cuidados com idosos que ainda estão com saúde (como atividades de lazer, esporte e cultura, por exemplo) e outros que convivem com doenças crônicas.

A experiência dos países escandinavos pode servir de inspiração para o Brasil. Como mencionado, nesses países, as políticas ativas caminham na direção do aumento do emprego público e da conciliação da vida familiar com o trabalho (nova divisão sexual do trabalho).



A crescente entrada da mulher no mercado de trabalho amplia a relação de dependência (ativos *versus* inativos). Nesses países, foram adotadas políticas que atuam no sentido de incentivar o crescimento da taxa de fecundidade (incentivo à gestação maternidade opcional). Procura-se conciliar a vida familiar com trabalho, serviços externos de cuidados para crianças e idosos. Foram desenhados novos programas de transferência de renda para suportar as famílias.

Além disso, existe um esforço para a produtividade do trabalho. O emprego é protegido para grupos especiais e o seguro-desemprego, de curta duração, é atrelado à capacitação para o rápido retorno ao mercado de trabalho (consultar síntese descrita no item 4.4 - *Welfare state*: tendências e lições da experiência internacional para o Brasil).

A transição dinâmica demográfica apresenta uma oportunidade para a educação. Atualmente, temos um pouco mais de 45 milhões de crianças entre 0 e 15 anos de idade. Estima-se que, em 2040, teremos cerca de 20 milhões. A menor demanda quantitativa poderá representar uma oportunidade histórica para o enfrentamento das lacunas existentes na universalização e na qualidade da educação básica. Essa possibilidade também abre brechas para se avançar no enfrentamento dos problemas existentes na baixa cobertura do ensino médio e superior, necessárias na formação das competências exigidas pela nova economia baseada na tecnologia da informação e comunicação (consultar síntese descrita no item 4.5 - Desafios da educação na sociedade do conhecimento).

Por outro lado, com o envelhecimento da população, as despesas com a previdência social e com saúde deverão crescer. Estima-se que, em 2030, teremos mais de 40 milhões de idosos. É maior entre os idosos a incidência de doenças crônicas (câncer, diabetes, doenças cardíacas, doenças pulmonares e depressão) cujo tratamento requer medicamentos caros, de uso contínuo e procedimentos médico-hospitalares de alto custo.

Como foi mencionado nos debates, estamos vivendo uma etapa de mudança do perfil demográfico e epidemiológico. As doenças crônicas fazem com que o contato das pessoas com a saúde seja permanente. Um doente crônico precisa, simultaneamente, de todos os níveis de atendimento da saúde: hospital, fisioterapia e cuidador comunitário. A promoção da saúde torna-se crescentemente mais cara. Isso terá impacto no financiamento e na organização de serviços. As regras dos planos privados, em geral, expulsam os mais velhos, impossibilitados de arcar com prestações elevadas num contexto de perda de renda. Fortalecer o sistema público é indispensável para absorver essa demanda (consultar síntese descrita no item 4.11 - Desafios da seguridade social (3): previdência e seguro-desemprego/FAT).



A agenda de desenvolvimento deve enfrentar o desafio demográfico na perspectiva progressista. É preciso desmistificar a compreensão do fenômeno como problema meramente fiscal, ressaltando os desafios e as oportunidades em curso.

Dependendo das opções macroeconômicas a serem adotadas, o Brasil poderá aproveitar o chamado bônus demográfico no mercado de trabalho: oportunidade de haver uma etapa prévia de enriquecimento antes de envelhecer.

O financiamento da saúde e da previdência – num contexto de queda da relação entre contribuintes ativos e beneficiários inativos – poderá ser suplementado por parcela da renda dos ganhos de produtividade auferidos pelo progresso técnico e do uso de tecnologias poupadoras de mão de obra.

O fundo soberano, constituído com recursos das taxas e *royalties* da exploração de petróleo, também poderá ser canalizado para esses gastos adicionais com saúde e previdência social, a exemplo do que ocorre em diversos países produtores de petróleo, com destaque para a experiência da Noruega, que inspirou a criação do fundo soberano brasileiro.

Como mencionado, existem possibilidades de ampliar a taxa de ocupação das mulheres pela adoção de políticas que beneficiem as questões de gênero e a conciliação da vida no trabalho com a vida familiar. Poderá haver crescimento do emprego público em novas frentes de expansão relacionadas aos cuidados com idosos e com crianças. Também existe a possibilidade da adoção de políticas que incentivem a fecundidade e as migrações de estrangeiros.

#### 5.4.1 Propostas de enfrentamento na perspectiva progressista.

- Dependendo das opções macroeconômicas a serem adotadas, o Brasil poderá aproveitar (ou não) o chamado bônus demográfico no mercado de trabalho: oportunidade de haver uma etapa prévia de enriquecimento antes de envelhecer;
- O financiamento da saúde e da previdência – num contexto de queda da relação entre contribuintes ativos e beneficiários inativos – poderá ser suplementado por parcela da renda dos ganhos de produtividade auferidos em função do progresso técnico e do uso de tecnologias poupadoras de mão de obra;
- O fundo soberano, constituído com recursos das taxas e *royalties* da exploração de petróleo, também poderá ser canalizado para esses gastos adicionais, a exemplo do que ocorre em diversos países produtores de petróleo;



- Conciliação da vida no trabalho com a vida familiar; e
- Também existe a possibilidade da adoção de políticas que incentivem a fecundidade e as migrações de estrangeiros. Diversas experiências internacionais mostraram êxito no enfrentamento desse tema.



## 6. FORTALECIMENTO DAS REDES DE PESQUISA NOS TEMAS PARA O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Este capítulo apresenta sugestões para ações de CT&I visando fomentar novos conceitos de desenvolvimento nacional com base no que foi exposto nos capítulos anteriores.

As futuras ações de CT&I dirigidas para fomentar o debate sobre a linha de pensamento social-desenvolvimentista deveriam transitar do enfoque setorial e segmentado (econômico *versus* social e social *versus* social) para o enfoque que priorize temas estruturais e transversais, como os que foram propostos anteriormente nos terceiro e quinto capítulos. Nesse sentido, recomenda-se a adoção de ações voltadas para o aprofundamento dos temas estruturantes, com foco nas seguintes dimensões:

- Capacitação;
- Pesquisa; e
- Articulações e parcerias.

O texto a seguir inicia com uma abordagem geral de recomendações, especialmente no que se refere ao aprofundamento do conceito desenvolvimentismo social, e segue com as propostas específicas nas três dimensões acima citadas.

### 6.1 Recomendações e análises gerais

#### Pesquisa favorecendo a articulação multidisciplinar

Do ponto de vista da pesquisa e reflexão, parecem claras duas grandes frentes a priorizar. A primeira é a necessidade de articulação entre as distintas perspectivas setoriais e os pesquisadores envolvidos com os aspectos sociais do desenvolvimento brasileiro e destes com aqueles dedicados aos aspectos econômicos. Tanto os diagnósticos quanto as soluções debatidas e propostas para a área social no Brasil padecem do mal da fragmentação. Faltam considerações sociais mais



elaboradas por parte dos economistas e analistas da política econômica, mesmo entre aqueles com orientação progressista. Por isso, esforços de integração entre as áreas econômicas e sociais são fundamentais para consolidar, do ponto de vista da pesquisa e reflexão, o caráter social do desenvolvimento brasileiro. Como exemplo, um esforço para uma maior integração entre as redes: Plataforma Política Social e Rede Desenvolvimentista.

### **Incorporar a vertente ambiental no conceito desenvolvimentista**

A segunda frente de recomendações nessa dimensão do conhecimento se refere à necessária articulação com os aspectos ambientais do desenvolvimento. Como inserir a agenda ambiental na agenda social-desenvolvimentista? Muito presente na pauta de ONGs e outros movimentos da sociedade civil, a questão ambiental se apresenta na maioria das vezes como contraditória ao desenvolvimento, também por uma espécie de repulsão mútua. Em vários círculos ambientalistas, falar em desenvolvimentismo ou na necessidade de crescer e enfrentar as necessidades e restrições econômicas é praticamente uma agressão. Do mesmo modo, para grande parte dos economistas desenvolvimentistas, a preocupação ambiental é vista como um entrave e os requisitos por ela impostos são empecilhos ao avanço de grandes projetos. Sair desse divórcio, ou dessa interdição do debate é, portanto, tarefa muito desafiadora para as pretensões de pesquisa e reflexão desta agenda.

Identificar oportunidades e desafios para a economia brasileira aproveitar a tendência conhecida como economia verde. O Brasil, por natureza, é um país ambientalmente correto, com uma matriz elétrica das mais limpas do mundo e com competências fortes em alguns segmentos da chamada indústria verde, tais como bioenergia, celulose, entre outras. Por outro lado, como a maior parte dos países, enfrenta seus desafios ambientais, tais como as queimadas de nossas florestas, cerrado e outros bioclimas. Mas esses desafios podem ser revertidos em oportunidades que criam competências e novos serviços, que geram empregos de qualidade, oportunidades para a indústria e serviço com uma nova cadeia produtiva, etc. Trabalhar “como” e “quais” devem ser esses vetores de oportunidades pode ser uma pesquisa inovadora, proativa e, dentro dos conceitos aqui colocados do desenvolvimentismo social, poderá se tornar uma força positiva forte no desenvolvimento econômico nacional.



## Aprofundamento do conceito

O sentido e o conteúdo do social-desenvolvimentismo não se esgotam na ênfase renovada na dimensão social (a ser, eventualmente, ampliada pela ambiental). As três características definidoras de qualquer desenvolvimentismo (intervencionismo, industrialização e nacionalismo) precisam, em primeiro lugar, de atualização. No que se refere ao intervencionismo, deve ser aprofundado o debate sobre o papel do Estado, como investidor, indutor e regulador. A ênfase na industrialização também requer qualificações, tendo em vista que a sofisticação da estrutura produtiva hoje não pode deixar de considerar o vasto potencial de empregos qualificados e mesmo de agregação de valor dos setores ligados às atividades agropecuárias e de extração/processamento de recursos naturais. Ao mesmo tempo, o setor de serviços, no Brasil e em outros países, ganhou tamanha importância e complexidade (e heterogeneidade) que não pode ser desconsiderado das análises sobre a estrutura produtiva. E, por fim, o conceito de nacionalismo, que deve aprofundar o entendimento da dimensão espacial (territorial e que pode incluir a questão da integração regional) e temporal (no sentido de planejamento estratégico de longo prazo).



## 6.2 Capacitação

Ação	Foco	Instrumento
Formar especialistas seniores em diferentes regiões do país (criar efeito multiplicador: formar mestre e doutores)		<ul style="list-style-type: none"><li>• Bolsas para mestre e doutores com o foco na temática nas diferentes regiões;</li></ul>
Formar Gestores Públicos (formar técnicos)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desenvolvimento do conceito e conteúdo de um social-desenvolvimentismo; reflexões teóricas sobre a sustentabilidade, em uma perspectiva não excludente com o crescimento, desenvolvimento e inclusão social</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Cursos de curta/média duração ou especialização sobre o tema social-desenvolvimentista</li></ul>
Gerar o debate nas esferas da gestão política		<ul style="list-style-type: none"><li>• Centro de Altos Estudos</li></ul>
Promover debate sobre os eixos sociais estruturantes e subtemas correspondentes	<ul style="list-style-type: none"><li>• Eixo 1 - Estado, democracia e política; Eixo 2 - Política economia e política Social; Eixo 3 – Cidadania e acesso a serviços sociais básicos; Eixo 4 – Oportunidades e desafios da transição demográfica</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Centro de Altos Estudos; parceria com as redes de pesquisa correlatas;</li></ul>
Formar mestres e doutores nos eixos sociais estruturantes e subtemas correspondentes		<ul style="list-style-type: none"><li>• Bolsas para mestre e doutores com o foco na temática nas diferentes regiões;</li></ul>



## 6.3 Articulações e parcerias

Ação	Foco	Instrumento
Realizar parcerias com instituições internacionais para debater experiências bem-sucedidas que poderão ser seguidas pelo Brasil	<ul style="list-style-type: none"><li>• Países com experiência em <i>Welfare State</i> e países escandinavos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Convênios internacionais;</li></ul>
Ampliar o debate com universidades de todas as regiões do país em torno desses temas estruturantes	<ul style="list-style-type: none"><li>• Seminários nacionais ou regionais</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Encomenda do MCTI ao CNPq</li></ul>
Apoiar grupos de pesquisa e projetos de pesquisa e promover debates que integrem a dimensão social e a econômica	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desenvolvimento do conceito e conteúdo de um social-desenvolvimentismo; reflexões teóricas sobre a sustentabilidade, em uma perspectiva não excludente com o crescimento, desenvolvimento e inclusão social</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fortalecimento das redes de pesquisa; promoção de eventos</li></ul>
Criar um observatório seguindo o conceito social-desenvolvimentista	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desenvolvimento e monitoramento de indicadores macroeconômicos e sociais que indiquem o comportamento do desenvolvimento nacional; acompanhamento cuidadoso do cenário internacional, nas suas dimensões comercial e financeira, para a identificação de tendências e seus impactos sobre o setor externo brasileiro; levantamento de <i>expertise</i> nos assuntos</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Centro de Altos Estudos em parceria com as diversas universidades</li></ul>



## 6.4 Pesquisa

Ação	Foco	Instrumento
Avançar no desenvolvimento dos conceitos, buscando inovações benéficas ao país.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Projetos e pesquisas de investigação sobre os quatro eixos estruturantes e subtemas correspondentes</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Editais específicos</li></ul>
Promover o avanço do debate sobre o sistema tributário	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aumento da progressividade do sistema tributário, com maior taxaçoão sobre a propriedade (terra, heranças, grandes fortunas, etc.)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bolsas de pesquisa</li></ul>
Investigar a alocaçoão de riqueza nacional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pesquisa sobre alocaçoão de riqueza das famílias brasileiras, a ser feita com base amostral (possivelmente pelo IBGE), interagindo com universidades e centros de pesquisa, e com a colaboraçoão (cruzamentos de dados) da Receita Federal e do Banco Central</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bolsas de pesquisa</li></ul>
Analisar os impactos políticos do novo conceito	<ul style="list-style-type: none"><li>• Consideraçoão explícita dos impactos sociais nas proposiçoões de política econômica e das limitaçoões e impactos econôomicos nas propostas de açoão de políticas sociais. Destaque aos impactos do petróleo</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bolsas de pesquisa</li></ul>
Construir uma visáo da economia verde como uma oportunidade dentro do novo conceito de social-desenvolvimentismo;	<ul style="list-style-type: none"><li>• Identificaçoão de setores, projetos e prioridades que configurariam uma economia verde, capaz de transformar a dimensáo ambiental mais em oportunidade do que restriçoão ao desenvolvimento</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bolsas de pesquisa</li></ul>
Desenvolver indicadores	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fomento ao observatório (ver proposta em articulaçoão)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bolsas de pesquisa</li></ul>



Ação	Foco	Instrumento
Ampliar o conhecimento setorial e específico	<ul style="list-style-type: none"><li>Estudos: 1 - mudanças na divisão internacional do trabalho (caso chinês; encadeamentos produtivos; matriz insumo-produto mundial); 2 - investimento (perspectivas do investimento no Brasil e sua lógica; expansão: consumo, infraestrutura econômica e social, e recursos naturais; avaliação de impactos sobre estrutura produtiva por meio da matriz absorção de investimentos e dos impactos sociais); 3 - aprofundar o conhecimento sobre a estrutura produtiva brasileira (foco: agroindústria; servindústria; petróleo; segmentos com mudanças estruturais – TICs, bens de capital, química - oferta de serviços públicos e seus encadeamentos industriais - saúde, educação, saneamento, infraestrutura urbana etc.)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Bolsas de pesquisa</li></ul>
Incentivar projetos e pesquisas de investigação sobre os eixos sociais estruturantes e subtemas correspondentes	<ul style="list-style-type: none"><li>Eixo 1 - Estado, democracia e política; Eixo 2 - Política economia e política social; Eixo 3 - Cidadania e acesso a serviços sociais básicos; Eixo 4 - Oportunidades e desafios da transição demográfica</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Bolsas de pesquisa</li></ul>



## Referências

---

- ALTMAN, B. As ruas fazem soar alarme para o PT e o governo, **Brasil 247**. 19/7/2013. 2013.
- BALTAR, P. **Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil**. Ipea/IE-Unicamp, 2013. mimeo.
- BELLUZZO, L.G. Condenados à liberdade. **Carta capital**, 24/06/2013.
- BIANCARELLI, A. Economia, sociedade e desenvolvimento, 20 anos: notas de apresentação. Campinas: IE-Unicamp. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012.
- BIELSCHOWISK, R. (org.) **Cinquenta anos de pensamento da Cepal**. RJ: Record, 2000.
- \_\_\_\_\_. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. Campinas: IE-Unicamp. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012, p. 729-747
- BRESSER-PEREIRA, L.C. **Developmental capitalism and the liberal alternative**. Paper presented at the Annual Conference of SASE – Society for the Advancement of Socio-Economics, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, L.C.; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? Campinas: IE-Unicamp. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. O capitalismo tardio; contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. **30 Anos de Economia**, n. 4. Campinas: IE-Unicamp. 1998.
- CARNEIRO, R.M. Novos e velhos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade** v. 21, n. Especial, p. 749-778. dez. 2012.
- CARTA, M. PT gostou do queijo e caiu na armadilha. **Carta capital**, 21/07/2013.
- CASSANO, F. Assim a individuo sem sociedade anulou a política. **Carta Maior**. 12/03/2012.
- CHAUÍ, M.H. As manifestações de junho de 2013 na cidade de São Paulo. **Teoria e debate**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, n. 115 ago 2013.
- FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. 2005.Tese (Doutorado) - Campinas: IE-Unicamp, 2005.
- \_\_\_\_\_. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Texto para Discussão** n. 192, Campinas, IE/Unicamp, junho, 2011.



- FONSECA, P.C.D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: SEMINÁRIO Desafios e oportunidades para o desenvolvimento brasileiro – aspectos econômicos. Campinas, SP, Instituto de Economia da Unicamp, 16 e 18 de abril de 2013. **Apresentação....** Campinas: Unicamp, 2013. Disponível em: [http://www.reded.net.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=183&view=finish&cid=257&catid=16&lang=pt](http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=183&view=finish&cid=257&catid=16&lang=pt)
- HIRSCH, J. **O fim da democracia liberal**. 16/08/2013. Disponível em: [http://grabois.org.br/portal/noticia.php?id\\_sessao=8&id\\_noticia=11841](http://grabois.org.br/portal/noticia.php?id_sessao=8&id_noticia=11841).
- HOBSBAWN. E. **A era dos extremos – o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - Ipea PNAD 2009 – primeiras análises: distribuição de renda entre 1995 e 2009. Brasília: Ipea, **Comunicado**, n. 63. 2010.
- \_\_\_\_\_. Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Brasília: Ipea, **Comunicado**, n. 75.
- \_\_\_\_\_. A Década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda. Brasília: Ipea, **Comunicados do Ipea**, n. 155.
- MAZZUCHELLI, F. Nem sempre foi assim. CADERNOS TEMÁTICOS 1 - **Política Social e Desenvolvimento: o Brasil entre dois projetos**. Plataforma Política Social, 24/10/2012 ([www.politicasocial.net.br](http://www.politicasocial.net.br))
- MENEZES, C. Quem pode virar o jogo político no Brasil? **Canal Ibase**, 16-07-2013.
- MERCADANTE, A.; TAVARES, M.C Eixos de um novo modelo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Debate: Um outro Brasil é possível. **Teoria e Debate**, n. 49. 2001.
- MOLLO, M.L.; FONSECA, P.C.D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política** v. 33, n.2, pp. 222-239. 2013.
- NASSIF, M.I. Não tenham medo dos jovens. Apenas os escutem. **GGN**. 18/06/2013.
- POCHMANN, M. Heranças. **Valor**, 11/08/2011.
- SOARES NETO, J.; RIBEIRO DE JESUS, G.; KARUNO, C.; ANDRADE, D. **Uma escala para medir a infraestrutura escolar**. UnB/UFSC. 2013. Disponível em: <http://www.fe.unb.br/noticias/a-infraestrutura-escolar-brasileira>.
- STEDEILE, J.P. O significado e as perspectivas das mobilizações de rua. Entrevista para com o **Jornal Brasil de Fato**. 24/06/2013
- WERNECK VIANNA, L. O movimento da hora presente. **O Estado de São Paulo**, 18/06/2013.



## Glossário

---

**Carry trade:** estratégia de aplicação financeira na qual um investidor toma um empréstimo, ou vende uma moeda, com taxa de juros baixa e empresta, ou compra outra moeda, com taxa de juros elevada.

**Commodities:** no âmbito da discussão sobre padrão de comércio internacional, mercadorias em estado bruto ou primário, sem alto valor adicionado.

**Export-led growth:** crescimento econômico puxado pelas exportações. Estratégia de desenvolvimento típica de alguns países asiáticos, em que o setor externo é o motor da economia.

**Export-led:** idem Export-led growth

**Falling behind:** expressão em inglês que denomina o processo de atraso estrutural de uma economia em relação ao desenvolvimento dos países mais avançados. Literalmente, “ficando para trás”, perdendo espaço ou aumentando as distâncias em relação à fronteira do desenvolvimento.

**Funding:** forma de financiamento de um banco ou outra instituição financeira; fonte de recursos (geralmente de longo prazo).

**Gaps:** lacunas, brechas, ausências, insuficiências. Em economia, usa-se para apontar falhas em aspectos específicos (por exemplo: gaps na supervisão bancária seriam brechas na lei que permitiriam determinadas operações indesejáveis)

**One size fits all:** expressão em inglês que denomina uma receita ou recomendação (geralmente sobre a estratégia de desenvolvimento) para todas as situações e todos os lugares. Exemplo é o chamado “Consenso de Washington”, lista de recomendações de reformas estruturais do final dos anos 1980 que deveria ser aplicado em todos os países da América Latina, independente das especificidades de cada caso.

**Royalties:** importância paga ao detentor ou proprietário (que pode ser um país/território), de recurso natural, produto, marca, patente de produto, processo de produção, ou obra original, pelos direitos de exploração, uso, distribuição ou comercialização do referido produto ou tecnologia.

**Servindústria:** expressão que procura definir setores produtivos que englobam atividades industriais e de serviços ao mesmo tempo, na fronteira entre as duas.

**Stop and go:** trajetória de crescimento econômico inconstante, sujeito a acelerações e paradas recorrentes.

**Subprime:** algo de pior qualidade, inferior. No caso, hipotecas vendidas nos Estados Unidos a tomadores de crédito com baixa capacidade de pagamento, maus credores.

**Sudden stops:** momentos de interrupções abruptas nos fluxos de capital internacionais direcionados a países em desenvolvimento. Paradas súbitas no financiamento externo.

**Touch-screen:** É um tipo de tela sensível à pressão (toque), dispensando assim a necessidade de outro periférico de entrada de dados, como o teclado. Geração touch-screen: aquela que tem facilidade de interagir com tecnologias digitais. Essa tecnologia digital facilita o uso amigável e intuitivo das crianças e jovens com tablets e smartphones o que coloca desafios ao sistema educacional.

**Tradables:** produtos (ou, mais raramente, serviços) comercializáveis internacionalmente, ou seja, que podem ser exportados e importados. Sua produção em um país é, portanto, sujeita à concorrência internacional, o que limita a capacidade de fixação de preços em patamares mais elevados.

**Welfare state:** Estado de bem-estar social. Estado-providência ou Estado social é um tipo de organização política e econômica que coloca o Estado como agente da promoção social e organizador da economia. Cabe ao Estado garantir serviços públicos e proteção à população. Pelos princípios do Estado de bem-estar social, todo o indivíduo teria o direito, desde seu nascimento até sua morte, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ter seu fornecimento garantido seja diretamente através do Estado ou indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil. Esta forma de organização político-social se desenvolveu com a hegemonia dos governos sociais-democratas europeus após a Segunda Guerra Mundial, tendo sido implementado com maior intensidade nos Estados Escandinavos (ou países nórdicos) tais como Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia).



## Lista de Siglas

---

- Abrasco** | Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva
- Aids** | Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
- Alca** | Aliança para o Pacífico
- Anfip** | Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
- ANTP** | Associação Nacional dos Transportes Públicos
- BCRA** | Banco Central de la República Argentina
- BNDES** | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BPC** | Benefício de Prestação Continuada
- BSM** | Brasil Sem Miséria
- CBTU** | Companhia Brasileira de Trens Urbanos
- Cede/IE-Unicamp** | Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Unicamp
- Cede/UFF** | Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento da Universidade Federal Fluminense (UFF)
- Cedec** | Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
- Cepal** | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- Cesit** | Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho
- CGEE** | Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
- Cicef** | Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento
- CLT** | Consolidação das Leis do Trabalho
- CNBB** | Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
- CNPq** | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- Cofins** | Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
- Cras** | Centro de Referência de Assistência Social
- Creas** | Centro de Referência Especializada de Assistência Social
- CSLL** | Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
- CT&I** | Ciência Tecnologia e Inovação
- Dieese** | Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
- DRU** | Desvinculação de Recursos da União
- Embraer** | Empresa Brasileira de Aeronáutica
- FAO** | Organização das Nações Unidas para Agricultura e a Alimentação
- FAT** | Fundo de Amparo ao Trabalhador
- FAU** | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP)



**FGV** | Fundação Getulio Vargas

**Fiocruz** | Fundação Osvaldo Cruz

**FMI** | Fundo Monetário Internacional

**Fundef** | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

**IBGE** | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IED** | Investimento Estrangeiro Direto

**IE-Unicamp** | Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

**Incra** | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

**Inep** | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

**Ipea** | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**IR** | Imposto de Renda

**IRPF** | Imposto de Renda de Pessoa Física

**IVA** | Imposto sobre Valor Agregado

**Loas** | Lei Orgânica da Assistência Social

**Losan** | Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

**LRF** | Lei de Responsabilidade Fiscal

**MCTI** | Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

**MDA** | Ministério do Desenvolvimento Agrário

**MDS** | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**MIT** | Massachusetts Institute of Technology

**MPOG** | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

**MPS** | Ministério da Previdência Social

**MTE** | Ministério do Trabalho e Emprego

**Nepsas** | Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social vinculado ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviços Social da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo

**OGU** | Orçamento Geral da União

**OIT** | Organização Internacional do Trabalho

**ONG** | Organização Não Governamental

**OS** | Organização Social

**Oscips** | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

**PAC** | Programa de Aceleração do Crescimento

**PBF** | Programa Bolsa Família

**PEC** | Proposta de Emenda à Constituição

**PIB** | Produto Interno Bruto



**Pidesc** | Pacto Internacional pelos Direitos Econômicos Sociais e Culturais

**Pnad** | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

**PNE** | Plano Nacional de Educação

**PNSAN** | Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

**PPS** | Iniciativa Piso de Proteção Social

**Proger** | Programa de Geração de Emprego e Renda

**Pronaf** | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

**Prouni** | Programa Universidade para Todos

**PUC** | Pontifícia Universidade Católica

**RFFSA** | Rede Ferroviária Federal S.A

**Samu** | Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

**Sipra** | Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária

**Sisan** | Sistema Nacional de Segurança Alimentar

**SUAS** | Sistema Único de Assistência Social

**SUS** | Sistema Único de Saúde

**TICs** | Tecnologias da informação e comunicação

**UERJ** | Universidade Estadual do Rio de Janeiro

**UFABC** - Universidade Federal do ABC

**UFBA** | Universidade Federal da Bahia

**UFF** | Universidade Federal Fluminense

**UFMG** | Universidade Federal de Minas Gerais

**UFPE** | Universidade Federal de Pernambuco

**UFRGS** | Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**UFRJ** | Universidade Federal do Rio de Janeiro

**UFSC** | Universidade Federal de Santa Catarina

**UFU** | Universidade Federal de Uberlândia

**UnB** | Universidade de Brasília

**Unicamp** | Universidade Estadual de Campinas

**Unisantos** | Universidade Católica de Santos

**USP** | Universidade de São Paulo







Centro de Gestão e Estudos Estratégicos  
*Ciência, Tecnologia e Inovação*

Ministério da  
Ciência, Tecnologia  
e Inovação

