

Rodrigo Carneiro Rabelo

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO:  
AVALIAÇÃO DO PERÍODO 2007-2010**

**Brasília – DF  
Junho/2018**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO:  
AVALIAÇÃO DO PERÍODO 2007-2010**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Planejamento e Estratégias de Desenvolvimento.

Aluno: Rodrigo Carneiro Rabelo

Orientador: Prof. Dr. Jorge Abrahão de Castro

BRASÍLIA  
2018

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO: AVALIAÇÃO DO PERÍODO 2007-2010**

Autor: Rodrigo Carneiro Rabelo

### **RESUMO ANALÍTICO**

O presente artigo avalia o projeto soberano de desenvolvimento nacional do segundo mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva sob a perspectiva das seguintes dimensões: econômica, social, territorial, ambiental e político-institucional. Se por um lado, a aparente antinomia entre objetivos econômicos e sociais foi bem administrada durante o segundo governo Lula, por outro, as dimensões territorial, ambiental e político-institucional parecem não ter desfrutado do mesmo protagonismo. O estudo dos aspectos conjunturais e estruturais que marcaram o período 2007-2010 pode contribuir para o Brasil reencontrar o caminho do desenvolvimento aliado ao investimento em política social. Na prática, isso significa também um convite para reavaliação das prioridades, bem como do tamanho do Estado e do seu papel no processo de desenvolvimento do País. A metodologia envolve pesquisa bibliográfica acerca do tema Políticas Públicas e Desenvolvimento no período 2007-2010, além das análises dos números oficiais, dos principais indicadores e dos fatos históricos.

**Palavras-chave:** Brasil; Políticas Públicas e Desenvolvimento; Período 2007-2010.

*Rodrigo Carneiro Rabelo*

*"The best way to predict the future is to create it."*

Peter Drucker

## SUMÁRIO

<b>SUMÁRIO</b> .....	6
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	6
<b>DESENVOLVIMENTO</b> .....	7
Dimensão Econômica .....	9
Dimensão Social.....	14
Dimensão Territorial.....	19
Dimensão Ambiental .....	22
Dimensão Político-institucional.....	25
<b>CONCLUSÃO</b> .....	29
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	30
<b>CURRÍCULO</b> .....	36

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil tem enfrentado dificuldades para reencontrar o caminho do desenvolvimento aliado ao investimento em política social que caracterizou sobretudo o período 2007-2010. De fato, em que pese a crise financeira internacional em setembro de 2008, as condições externas na maior parte desses quatro anos, sobretudo o forte crescimento da China, a alta do preço das *commodities*<sup>1</sup> comercializadas mundialmente, e o intenso fluxo de capital estrangeiro, favoreceram bastante o País. Ainda que a grave recessão econômica superada recentemente não tenha sido um episódio inédito na história brasileira, contextualizar os principais aspectos conjunturais e estruturais que marcaram o segundo mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva pode contribuir para o debate construtivo e a retomada de um caminho socialmente virtuoso.

No atual momento de reestruturação das forças políticas e da necessidade de se pensar um novo projeto soberano de desenvolvimento nacional, a discussão sobre os erros e acertos na história recente do Brasil se torna mais premente. Nesse contexto, o desenvolvimento tema deste artigo não se confunde com o mero crescimento econômico medido pela variação percentual do Produto Interno Bruto (PIB) somado à distribuição de renda, mas deve ser compreendido em sentido mais abrangente como “a capacidade de determinada sociedade superar os entraves à realização de suas potencialidades” (DE CASTRO; DE OLIVEIRA, 2014, p.3). Na prática, o êxito de um projeto de desenvolvimento depende de mudanças e escolhas, não é evolução natural, passa pela ruptura de velhos padrões, reduzindo as assimetrias, o que essencialmente ocorre por meio de políticas públicas, “sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social” (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p.29).

A barreira sociológica da elite na estrutura democrática só pode ser alterada com participação social, transparência e políticas sociais progressivas, algo que se tentou fazer durante o período 2007-2010. Certamente, o desenvolvimento está condicionado à melhoria na capacidade de planejamento e do ambiente de negócios no Brasil, aproximando os setores da sociedade (movimento social e empresariado).

---

<sup>1</sup> **Commodities:** o termo significa literalmente “mercadoria”, designa produto primário de importância comercial (SANDRONI, 2010, p.165).

Desde a redemocratização e a publicação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), as políticas, os programas e as ações do Estado que obtiveram os resultados mais consistentes surgiram como consequência do debate aberto com a sociedade em diversas conferências nacionais<sup>2</sup>, o que de certa forma também ajudou a conferir legitimidade às demandas provenientes desses fóruns e a abrir caminho para a priorização desses pontos no Orçamento Geral da União (OGU).

O aparato político-administrativo do Estado precisa de canais de comunicação (instituições deliberativas) com os atores do mercado e da sociedade civil para negociar objetivos e políticas, coordenando a sua agenda com os setores eventualmente afetados por essa agenda, o que Evans (1995 apud GOMIDE; BOSCHI, 2016, p.22) chama de “autonomia inserida” (*embedded autonomy*). Só assim a burocracia estatal em sua relação com o setor privado consegue se manter minimamente imune a interesses particulares do grande capital claramente contrários à coletividade. Com efeito, o segundo governo Lula apostou em um arranjo institucional<sup>3</sup> mais permeável à participação social, o que permitiu uma gestão mais democrática e transparente, refletindo no atendimento de demandas urgentes da população carente por meio de políticas públicas não apenas distributivas, mas inclusivas.

Ainda assim, apesar de avanços evidentes, o setor público do Brasil continuou sendo alvo de críticas por não ter conseguido entregar resultados sustentáveis a longo prazo em termos econômico, social, territorial, ambiental e político-institucional com a qualidade e alcance exigidos pela sociedade. Por isso, a necessidade urgente de se refletir sobre o modelo de Estado mais adequado aos anseios da população brasileira. Sem dúvida, a criação de valor para todos deve orientar as ações da gestão pública moderna, buscando soluções criativas para problemas em contexto com enorme escassez de recursos e de sérios desequilíbrios orçamentários (a previsão do *deficit* primário para 2018 é de R\$ 159 bilhões). Na verdade, isso significa também um convite

---

<sup>2</sup> **Entre 2003 e 2013**, foram realizadas **97 conferências nacionais** sobre **43 temas diferentes**, de onde se extraíram subsídios e diretrizes que em grande medida influenciaram o direcionamento das políticas públicas no Brasil. Trata-se de um **número bastante expressivo**, especialmente porque de 1941 a 2002 haviam sido realizadas apenas 41 conferências nacionais sobre 11 temas diferentes (BRASIL, 2014 apud DE CASTRO; DE OLIVEIRA, 2014, p.27, grifo nosso).

<sup>3</sup> **Arranjo institucional**: “[...] conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos” (GOMIDE; PIRES, 2014, p.20).

para reavaliação das prioridades, bem como do tamanho do Estado e, principalmente, do seu papel no processo de desenvolvimento do País.

A discussão sobre o projeto soberano de desenvolvimento nacional do segundo governo Lula certamente também estará presente ao longo de todo o ano de 2018 por conta das eleições gerais marcadas para o próximo mês de outubro, quando serão definidos os nomes dos próximos presidente, governadores, senadores e deputados (federalis, estaduais, distritais). Na prática, o objeto de estudo deste trabalho consistirá na avaliação de escolhas políticas e de seus impactos no período 2007-2010 sob a perspectiva das cinco dimensões<sup>4</sup> sugeridas no modelo simplificado dos Professores Dr. Jorge Abrahão de Castro e Dr. Márcio Gimene de Oliveira: econômica, social, territorial, ambiental e político-institucional. Sem dúvida, os 13 anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) têm suscitado discussões acaloradas na sociedade brasileira, mas não há outro caminho senão buscar um ponto de equilíbrio tentando fugir das armadilhas reducionistas da polarização política e do maniqueísmo ideológico.

Para tanto, também será preciso desconsiderar análises superficiais não amparadas nos números oficiais, nos principais indicadores e nos fatos históricos sobre o período em questão exaustivamente publicadas na mídia nacional, a fim de se tentar avaliar o desempenho do ex-presidente Lula no seu segundo mandato de forma objetiva e com o distanciamento necessário, se é que isso é mesmo possível. Diante da magnitude de tal desafio, como não se lembrar da preciosa lição do filósofo Friedrich Nietzsche<sup>5</sup>, para quem “os fatos não existem, mas apenas as suas versões” (tradução livre), sobretudo em um mundo marcado pelo que se convencionou chamar de “pós-verdade”<sup>6</sup>, em que as emoções e as crenças pessoais importam mais para a opinião pública do que a própria realidade. A impressionante velocidade que diagnósticos sem comprovação empírica alguma costumam ser compartilhados hoje nas redes sociais nada mais é do que reflexo de uma sociedade que perdeu o costume de refletir profundamente sobre si mesma.

---

<sup>4</sup> O professor Dr. José Celso Cardoso Jr. (2009) sugere modelo mais complexo com 7 eixos estruturantes para se analisar o desenvolvimento brasileiro (acrescenta inserção internacional soberana e infraestrutura). A opção pelo modelo com 5 variáveis neste trabalho se justifica para não exceder o limite de páginas estabelecido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

<sup>5</sup> “*Against positivism, which halts at phenomena – ‘There are only facts’ – I would say: No, facts is precisely what there is not, only interpretations*” (NIETZSCHE, 1967, excerto 481).

<sup>6</sup> “Pós-verdade” (*post-truth*) foi eleita a palavra do ano de 2016 pelo respeitado Dicionário Oxford. Disponível em: <<https://en.oxforddictionaries.com/word-of-the-year/word-of-the-year-2016>>. Acesso em: 16 jan. 2018.



## DESENVOLVIMENTO

Em vez de confrontar os indicadores do governo Lula com os de seus antecessores na Presidência da República ou comparar o que foi prometido no plano de governo apresentado por ocasião das eleições em outubro de 2006 com o que foi alcançado ao término do seu segundo mandato, neste trabalho, como já foi mencionado, a avaliação do período 2007-2010 será feita a partir de 5 dimensões: econômica, social, territorial, ambiental e político-institucional. Mas antes de aprofundar em cada um desses aspectos, vale a pena discorrer brevemente sobre a base teórica que orientou a construção do projeto de desenvolvimento que prevaleceu no segundo governo Lula.

Em contexto de crise do pensamento neoliberal, paradigma que marcou a década de 1990 com as ideias do economista John Williamson propugnadas pelo Consenso de Washington (Estado mínimo, privatizações, reforma fiscal, abertura comercial), o advento do governo Lula em 2003 coincide com a adoção no Brasil do chamado Social-Desenvolvimentismo<sup>7</sup> ou “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado” (BASTOS, 2012, p.794), concepção que apostava no dinamismo do mercado interno com mais disponibilidade de crédito e no aumento da renda das famílias (estratégia do tipo *wage-led*) como vetores do desenvolvimento nacional. Assim, durante o período 2007-2010, o governo deslocou o “centro dinâmico” da economia para dentro do País (metáfora consagrada por Celso Furtado), combateu a pobreza extrema e devolveu ao Estado papel relevante, a quem coube intervir ora como indutor para gerar eficiência, ora como regulador para gerar equidade:

A dinâmica do social-desenvolvimentismo estaria fundada em um círculo virtuoso: o crescimento da massa de rendimentos das famílias trabalhadoras impulsionaria o consumo popular, o que, por sua vez, induziria os investimentos; estes fomentariam o progresso técnico, a produtividade e a competitividade, criando, em última instância, as bases para uma nova elevação dos rendimentos, completando o ciclo. Ademais, os investimentos em infraestrutura econômica e social e naqueles setores com capacidade de reduzir a vulnerabilidade externa também são tidos como elementos fundamentais para a dinamização da demanda agregada e do crescimento econômico (OLIVEIRA; MANDARINO, 2012, p.19).

---

<sup>7</sup> O debate econômico nacional sobre o modelo de desenvolvimento mais adequado ao Brasil no início dos anos 2000 envolveu também o Novo Desenvolvimentismo, voltado para o aumento das exportações a partir da adoção de uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial para viabilizar a competição com outros países (estratégia do tipo *export-led*), posição defendida pelo economista e cientista político Luiz Carlos Bresser-Pereira (2016), mas que acabou não preponderando.

Olhando em retrospectiva, parece claro que as políticas públicas quando pensadas de maneira estratégica constituem elemento fundamental no processo de desenvolvimento de qualquer país. A divisão internacional do trabalho só serviu para reforçar desigualdades econômicas, ainda mais em um mundo em que o conhecimento é hoje o principal elemento gerador de riqueza. Ao defender a cartilha neoliberal para os países em desenvolvimento, pregando políticas ortodoxas, os países desenvolvidos estavam de certo modo “chutando a escada” para que os países em desenvolvimento não conseguissem seguir os mesmos caminhos trilhados por eles para se desenvolver (CHANG, 2004, p.628). Um dos méritos do segundo governo Lula foi ter percebido que o desenvolvimento como processo de crescimento aliado a transformações estruturais depende da articulação e sintonia entre políticas econômicas e sociais, retomando a tradição desenvolvimentista iniciada com Celso Furtado.

Ao mesmo tempo em que foi conservador (ortodoxia) e manteve o tripé da política macroeconômica (câmbio flutuante com intervenção, metas de inflação e *superavit* primário) do seu antecessor, o governo Lula em seu segundo mandato assumiu uma postura mais próxima do conceito moderno de desenvolvimentismo<sup>8</sup>, utilizando o consumo de massas como vetor do desenvolvimento e influenciando a alocação dos investimentos produtivos, com ênfase sobretudo nas políticas de distribuição de renda e inclusão social. Dessa forma, no período 2007-2010, é possível afirmar que o Brasil teve o privilégio de contar simultaneamente com os três “motores” do desenvolvimento apontados por Bielschowsky (2012, p.2): um amplo mercado interno de consumo de massa; uma forte demanda nacional e mundial por seus abundantes recursos naturais; e perspectivas favoráveis quanto à demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura. Ainda que não tenha sido o responsável direto pela criação dessas três circunstâncias, o segundo governo Lula soube aproveitar essa conjunção oportuna de fatores internos e externos, o que explica em grande medida os resultados positivos alcançados durante a sua gestão.

---

<sup>8</sup> **Desenvolvimentismo:** “[...] pode ser entendido como o projeto ou a estratégia que, com apoio político de segmentos e classes no conjunto da sociedade, visa alterar o *status quo* de uma nação por meio da ação consciente e determinada do Estado. Antes associado à industrialização, o conceito, hoje, transcende o aspecto estritamente econômico, visando igualmente à redistribuição de renda, à preservação ambiental e à expansão das capacidades humanas” (FONSECA, 2013; HERRLEIN, 2014 apud CARDOSO JR.; GOMIDE, 2014, p.33).

## Dimensão Econômica

Na dimensão econômica, devem ser avaliadas a expansão da atividade por meio dos principais aspectos macroeconômicos, a demanda agregada (consumo das famílias, gastos do governo, exportações líquidas e investimentos) e a produtividade (DE CASTRO; DE OLIVEIRA, 2014, p.6). Sem dúvida, o equilíbrio econômico pode ser considerado o ponto de partida de qualquer projeto de desenvolvimento, condição necessária, ainda que nem sempre suficiente, para a manutenção de índices elevados de aprovação e popularidade de qualquer governo ("*The economy, stupid*" – James Carville), bem como para o êxito das outras quatro dimensões que também serão analisadas ao longo deste trabalho.

Em termos das principais variáveis econômicas, o Brasil apresentou o seguinte resultado no período 2007-2010:

**TABELA 1**

Ano	Produto Interno Bruto (PIB) <sup>9</sup> variação em volume	PIB valores correntes em 1.000.000	PIB <i>per capita</i> em valores correntes
2007	6,1%	2.720.263	14.358
2008	5,1%	3.109.803	16.236
2009	-0,1%	3.333.039	17.221
2010	7,5%	3.885.847	19.877

Fonte: IBGE.

**TABELA 2**

Ano	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) <sup>10</sup>	Transações Correntes (US\$ milhões) <sup>11</sup>	Taxa de Investimento <sup>12</sup>
2007	4,46%	408	18,1%
2008	5,90%	-30,640	19,5%
2009	4,31%	-26,261	19,2%
2010	5,91%	-75,824	20,6%

Fontes: IBGE e Banco Central do Brasil.

<sup>9</sup> **Produto Interno Bruto (PIB):** soma em valores monetários das riquezas (todos os bens e serviços finais produzidos no País) durante um período determinado. Disponível em: <[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls)>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>10</sup> **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA):** mede a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias. Disponível em: <[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/ipca-inpc\\_201712\\_3.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/ipca-inpc_201712_3.shtm)>. Acesso em: 16 jan. 2018.

<sup>11</sup> **Transações correntes:** um dos principais elementos do Balanço de Pagamentos, reunindo a Balança Comercial (exportações e importações), a Balança de Serviços (governamentais, financeiros, transportes, viagens internacionais, seguros) e as Transferências Unilaterais (moedas e bens). Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SERIEBALPAG>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>12</sup> **Taxa de investimento:** relação entre os valores da Formação Bruta de Capital Fixo (bens de capital, máquinas, equipamentos, instalações) e do Produto Interno Bruto (PIB). Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SCN36>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

TABELA 3

Ano	Taxa de Desemprego <sup>13</sup>	Salário Mínimo <sup>14</sup>	Dívida Pública/PIB <sup>15</sup>	Reservas Internacionais (US\$ milhões) <sup>16</sup>
2007	9,3%	R\$ 380,00	45,94% (jan.)	86.439 (jan.)
2008	7,9%	R\$ 415,00	43,71% (jan.)	181.378 (jan.)
2009	8,1%	R\$ 465,00	38,04% (jan.)	206.185 (jan.)
2010	6,7%	R\$ 510,00	37,98% (dez.)	288.575 (dez.)

Fontes: IPEADATA e Banco Central do Brasil.

A partir da primeira leitura desses indicadores, pode-se afirmar que o Brasil, durante o segundo mandato do governo Lula, com exceção do ano de 2009, apresentou crescimento significativo do PIB (média de 4,6% a.a.), mas sem deixar de lado a manutenção do poder de compra da sua moeda (a inflação foi mantida dentro da meta de 4,5% a.a., considerando a margem de erro de 2,0% para cima ou para baixo). Além disso, o aumento da taxa de investimento em relação ao PIB de 18,1% para 20,6% (o ideal seria algo em torno de 25%); o declínio da dívida pública como percentual do PIB de 45,94% para 37,98%; a acumulação de reservas internacionais no montante de US\$ 288.575 milhões ao final do período; a liquidação da dívida externa e a queda sucessiva da avaliação do risco Brasil culminaram com o recebimento do grau de investimento de duas agências de risco ainda em 2008 – em abril da Standard & Poor's e em maio da Fitch Ratings (GOLDFAJN, 2018, p.3). E paralelamente à política de valorização do salário mínimo<sup>17</sup>, com as famílias contando com ganhos reais no poder de compra do salário mínimo a cada ano, também chama atenção a trajetória de queda da taxa de desemprego, que alcançou um dos menores índices de todos os tempos, impulsionada principalmente pelos setores de serviço e construção civil. E aumento da renda com desemprego próximo do natural é algo muito raro no Brasil (“nunca antes na história deste País...”).

<sup>13</sup> **Pesquisa Mensal de Emprego (PME):** indicador sobre a força de trabalho. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38401>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

<sup>14</sup> Vide Lei 11.498/2007; Lei 11.709/2008; Lei 11.944/2009 e Lei 12.255/2010.

<sup>15</sup> **Dívida líquida do setor público em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB).** Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38388>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

<sup>16</sup> **Reservas internacionais:** depósitos em moeda forte (ativos líquidos) mantidos pelo País para garantir a estabilidade da sua taxa de câmbio e do seu setor externo. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/?RESERVAS>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

<sup>17</sup> **Política de valorização do salário mínimo:** os ganhos reais do salário mínimo no período foram de 5,10% (2007); 4,03% (2008), 5,79% (2009), 6,02% (2010). Entre 2003 e 2018, o salário mínimo apresentou ganho real de 76,57%, retirando milhões de pessoas da linha da pobreza. Hoje a legislação estabelece como critério de reajuste o índice de inflação do último ano acrescido da taxa de crescimento da economia dos dois anos anteriores (Lei 12.382, de 25 de fevereiro de 2011). Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2018/notaTec188SalarioMinimo.html>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

Em linhas gerais, o governo no período 2007-2010 conseguiu criar um ambiente de segurança jurídica e de estabilidade política favorável ao setor privado. E o clima de confiança na economia produz reflexos imediatos no “espírito animal” (*animal spirits*) do empresário para ir em busca de maiores lucros. Isso tanto é verdade que, em 2007, o Brasil ocupava o 66<sup>o</sup><sup>18</sup> lugar entre 125 países no *ranking* de competitividade global do Fórum Econômico Mundial (*World Economic Forum*), mas alcançou a 56<sup>a</sup><sup>19</sup> posição entre 132 países em 2010. Esse levantamento serve como termômetro do nível de produtividade e das condições para se empreender nos países. Ao final do segundo mandato do governo Lula, o Brasil chegou a se tornar a sétima<sup>20</sup> maior economia do mundo, ultrapassando a Itália (hoje o País ocupa a nona<sup>21</sup> posição de acordo com o último *ranking* do Banco Mundial de economias medido pelo PIB em dólar). O crescimento econômico refletido no aumento do PIB continua sendo desejável, ainda que não seja realista utilizar somente o PIB como medida única de bem-estar e prosperidade de determinada sociedade, haja vista esse indicador contabilizar somente transações monetárias, deixando de lado a economia cooperativa e o trabalho voluntário por exemplo.

Por outro lado, o saldo em transações correntes caiu significativamente no período 2007-2010 por conta da valorização do real frente ao dólar (tornou os produtos nacionais mais caros e reduziu muito o lucro das empresas), o que também desestimulou o investimento privado e a modernização do parque industrial brasileiro, comprometendo não só a produtividade como a competitividade (OREIRO, 2013). A manutenção do câmbio baixo tinha por objetivo controlar a inflação por meio do incentivo à importação, mas isso causou efeitos perversos no setor industrial, dificultando a produção no País de bens com maior valor agregado. E esse problema ficou mais evidente depois da crise financeira internacional em setembro de 2008, quando a taxa de câmbio deveria ter sido mantida em nível que

---

<sup>18</sup> Fórum Econômico Mundial. “*The Global Competitiveness Report 2006–2007*”. Disponível em: <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2006-07.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2006-07.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2018.

<sup>19</sup> Fórum Econômico Mundial. “*The Global Competitiveness Report 2009–2010*”. Disponível em: <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2009-10.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2009-10.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2018.

<sup>20</sup> Banco Mundial. “*Ranking: Gross Domestic Product 2010*”. Disponível em: <<https://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

<sup>21</sup> Banco Mundial. “*Ranking: Gross Domestic Product 2016*”. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

permitisse à indústria brasileira ser um pouco mais competitiva no mercado externo. Historicamente, o desenvolvimentismo implica a valorização da indústria nacional, com ações no sentido de fortalecer o setor, mas, sob esse ponto de vista, a política adotada no período não parece ter sido a mais adequada. Tanto que muitos economistas defenderam a tese de que o Brasil tenha sofrido entre 2005 e 2011 os reflexos da chamada doença holandesa (*dutch disease*), isto é, a valorização da taxa de câmbio real (preço relativo entre bens domésticos e internacionais) provocada pela melhoria das relações de troca teria levado à perda de competitividade e ao encolhimento de outros setores exportadores que não o de recursos naturais, causando a redução da atividade e da capacidade industrial (BACHA; BOLLE, 2013, p.115-116). No segundo mandato do governo Lula, houve em certa medida o que Bielschowsky (2012, p.739) alertou que poderia se tornar um risco inerente ao modelo social-desenvolvimentista (estratégia do tipo *wage-led*): “consumo de massa no Brasil e produção em massa na China”. Em outras palavras, o crescimento acelerado do volume das importações no País (vazamento de renda) poderia gerar desindustrialização e estrangulamento no balanço de pagamentos (MOREIRA; AREND, 2016, p.212).

Outro aspecto que também vale a pena ressaltar foi o protagonismo do setor primário na pauta de exportação brasileira, com a alta do preço das *commodities* (*commodity price boom*) no período 2007-2010, que valorizaram mesmo com a crise financeira internacional em setembro de 2008. Segundo as concepções da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), uma pauta de exportação composta por bens primários, ainda que de setores reconhecidamente mais produtivos (teoria das vantagens comparativas), imprime aos países agrário-exportadores a deterioração dos seus termos de troca com o tempo. A chave estaria na força da indústria, que constitui fator determinante em qualquer projeto de desenvolvimento, consequência imediata dos retornos crescentes de escala quando da exportação de manufaturas industriais com alta intensidade tecnológica. Curiosamente, no Brasil, aconteceu justamente o contrário, apesar da substantiva participação dos bens primários na pauta de exportação brasileira, com o crescimento do preço médio das *commodities* e a queda do preço médio dos produtos importados, entre 2005 e 2011, houve aumento de 36% nos termos de troca do Brasil (BASTOS, 2015, p.117).

Apesar da queda da atividade industrial no País, não se pode falar em perda de dinamismo das exportações de manufaturados brasileiros no período 2000-2011, mas muito pelo contrário, as exportações de manufaturados quase triplicaram, passando de US\$ 32,5 bilhões, em 2000, para US\$ 92,3 bilhões, em 2011. É que, nesse período, as exportações de produtos básicos obtiveram crescimento de 875%; passando de US\$ 12,5 bilhões, em 2000, para US\$ 122,4 bilhões, em 2011 (ALMEIDA, 2012, p.52). Mesmo assim, o Brasil, durante o segundo mandato do governo Lula, manteve sua posição de país periférico (agrícola) no cenário global, distante das economias centrais mais desenvolvidas (industrializadas), inclusive com leve redução da participação da indústria de transformação na composição do PIB nacional de 17%, em 2007, para 16,2%, em 2010 (chegou a 14,6%, em 2011). Entretanto, em que pesem os problemas de competitividade e de fatores do lado da oferta (baixa produtividade, baixa capacidade de inovação, elevado custo dos insumos), a redução desse indicador nesse período não se deu apenas no Brasil, tendo sido um fenômeno de caráter global (ALMEIDA, op. cit., p.56).

Por outro lado, esses ganhos com as exportações produziram uma situação fiscal tão confortável que possibilitou ao governo Lula adiar as discussões em torno de uma urgente e necessária reforma tributária, orientada para tornar o sistema brasileiro mais progressivo e direto, com tributos escalonados em diferentes alíquotas conforme a capacidade do contribuinte e com fatos geradores voltados preferencialmente para a renda e o patrimônio das pessoas. De certa forma, o tamanho da carga tributária reflete o pacto social. Nesse sentido, o sistema tributário deve procurar se organizar de acordo com a concepção de Estado, que sempre dependerá de recursos para satisfazer as necessidades da população. E um país como o Brasil, que apresenta como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização; e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, I e III, da CF/88), precisa utilizar o seu sistema tributário também como instrumento de redistribuição de riqueza, o que passa inicialmente por “harmonizar o federalismo fiscal” entre as diferentes esferas de governo, acabando com a guerra arrecadatória e criando as bases para um sistema mais eficiente e justo (LIMA, 1999, p.8).

Muitos analistas econômicos afirmam que o governo Lula contou com a sorte ao ser beneficiado pelas condições favoráveis do cenário internacional, mas o

mundo entrou em crise após setembro de 2008, e mesmo assim o Brasil conseguiu retomar sua trajetória de crescimento e se recuperar do efeito-contágio da crise financeira global, apostando exatamente na extraordinária força do seu mercado interno. Apesar dos excelentes resultados imediatos, parece claro que o modelo adotado no período 2007-2010 se mostrou insustentável, não sendo possível hoje continuar estimulando a demanda indefinidamente (estratégia do tipo *wage-led*):

Ao sentir os efeitos da crise financeira internacional, o Brasil adotou uma política econômica anticíclica, tanto na esfera fiscal quanto na monetária e na creditícia. A perenização dessa política anticíclica nos anos que se seguiram é a marca inicial da adoção da Nova Matriz Econômica que desestruturou o tripé macroeconômico e resultou em desequilíbrios. Anos mais tarde, esses desequilíbrios nos levaram à maior recessão enfrentada pela economia brasileira (GOLDFAJN, 2018, p.4).

Agora o Brasil também precisaria investir no lado da oferta, sem perder de vista o equilíbrio nas suas contas públicas, focando no aumento do investimento (privado e público) e da produtividade. *Grosso modo*, Krugman conseguiu resumir toda a importância do tema ao afirmar que “produtividade não é tudo, mas, no longo prazo, é quase tudo. Um país só consegue melhorar seu padrão de vida ao longo do tempo se for capaz de aumentar sua produção por trabalhador”<sup>22</sup> (tradução nossa).

## **Dimensão Social**

No que diz respeito à dimensão social, será avaliada a concepção de justiça social ao longo do período 2007-2010 a partir dos objetivos de proteção social e de promoção social (DE CASTRO; DE OLIVEIRA, 2014, p.4). Conforme explicitado na Nota Técnica nº9/2012 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), as políticas sociais podem ser classificadas em dois tipos, a depender dos objetivos pretendidos, servindo à proteção ou à promoção social. Os sistemas de proteção social (seguridade) consolidados por meio da solidariedade se destinam a grupos em situação de vulnerabilidade (velhice, morte, doença ou desemprego); e os de promoção social (assistencialismo) com foco na parcela mais pobre da população têm por finalidade minimizar as desigualdades da alocação de bens e serviços

---

<sup>22</sup> “Productivity isn’t everything, but in the long run it is almost everything. A country’s ability to improve its standard of living over time depends almost entirely on its ability to raise its output per worker.” *Defining and Measuring Productivity*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/std/productivity-stats/40526851.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2018.



coletivos (educação, cultura, geração de renda). Cada um a seu modo contribui para a homogeneização social.

De fato, sempre houve relativo consenso de que um dos principais problemas no Brasil é a desigualdade, em especial a de renda. A boa notícia é que já existem evidências empíricas de que a redução da desigualdade aumenta o bem-estar não apenas dos mais pobres, mas de todos, inclusive dos mais ricos, produzindo externalidades positivas para toda a sociedade. Não se trata, portanto, de defender a redução da desigualdade apenas por um ideal de justiça (RESENDE, 2013, p.32). “Acima de um determinado nível de renda nacional, é a igualdade, e não o crescimento que melhora o bem-estar social” (WILKINSON; PICKETT, 2009 apud D’ALISA; DEMARIA; KALLIS, 2016, p.27). De certa maneira, essa sensação de prosperidade foi percebida pela maior parte da população brasileira especialmente no período 2007-2010, quando se procurou levar em consideração a existência de necessidades do outro, ainda que esse outro fosse inferior socialmente. Na verdade, trata-se de um padrão de comportamento coletivo que já deveria ter sido entronizado pela sociedade brasileira. Afinal, o indivíduo moderno, europeizado e democrático, que se conhece hoje é justamente fruto desse aprendizado de levar em consideração e perceber em alguma medida a alteridade, capacidade de alternar a perspectiva própria com a alheia (SOUZA, 2017, p.48).

Somente a partir da publicação da CF/88, que incorporou diversos direitos fundamentais (sociais e individuais) e universalizou serviços (em contraposição à focalização), o Brasil passou a dispor de arcabouço jurídico para colocar em prática ações de bem-estar social inspiradas no Estado-providência (*Welfare State*), em que pese esse paradigma já se encontrasse há algum tempo “na contramão do movimento do capitalismo sob a dominação das finanças e da hegemonia da doutrina neoliberal em escala global” (CALIXTRE; FAGNANI, 2017, p.3). Entretanto, pode-se dizer que foi apenas no governo Lula, amparado principalmente no ótimo resultado das contas públicas até aquele momento, que as políticas de distribuição de renda e de inclusão social ganharam uma centralidade antes completamente inexistente (OLIVA, 2010, p.19 apud OLIVEIRA; MANDARINO, 2012, p.21).

Para se ter uma melhor compreensão do que se quer dizer com centralidade, vale lembrar que o primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) da Organização das Nações Unidas (ONU) era “acabar com a fome e a miséria”,

reduzindo, até 2015, a extrema pobreza<sup>23</sup> (renda inferior a um dólar e noventa centavos por dia em paridade do poder de compra) à metade do nível de 1990. Contudo, o País se comprometeu voluntariamente a uma meta muito mais ambiciosa e conseguiu reduzir a um quarto a extrema pobreza nesse mesmo período, o que foi alcançado em 2007 e superado em 2008, quando a parcela da população vivendo nessas condições precárias chegou a 4,8%, contra 25,6% em 1990<sup>24</sup>. É que o Programa Fome Zero, instituído ainda em 2003 em substituição ao Programa Comunidade Solidária do governo anterior, conferiu à segurança alimentar e nutricional *status* prioritário na agenda do Estado brasileiro.

No segundo mandato do governo Lula, também houve fortalecimento do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da assistência social – transferências monetárias; bem como do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) – transferência não monetária. Essas políticas sociais estruturadas de alto alcance ajudaram a aumentar a renda disponível das famílias brasileiras, dentro do modelo social-desenvolvimentista (estratégia do tipo *wage-led*), mas os ganhos sociais podem ser considerados até mais expressivos do que os econômicos. Sem dúvida, essa rede de proteção social teve papel fundamental na queda da pobreza e na redistribuição da renda no Brasil.

Com relação ao Programa Bolsa Família (PBF)<sup>25</sup>, trata-se de um programa de combate à desigualdade no Brasil a partir da superação do ciclo de reprodução da pobreza entre gerações, criado em 2003 com a unificação do Bolsa Escola, do Cartão Alimentação, do Bolsa Alimentação e do Auxílio-Gás. Apesar da cobertura bastante ampla atingindo cerca de 14 milhões de famílias (quase um quarto da população, considerando o número médio de 3,3 pessoas por família brasileira), o programa representava apenas 0,4% do PIB em 2009, mas conseguia contribuir muito para o aumento da cidadania e da equidade social. Direcionado a famílias em

---

<sup>23</sup> “As differences in the cost of living across the world evolve, the global poverty line has to be periodically updated to reflect these changes. Since 2008, the last update, we have used \$1.25 as the global line. **As of October 2015, the new global line will be updated to \$1.90.**” *Global Poverty Line Update*. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

<sup>24</sup> 4º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/odm/relatorios/4--relatorio-nacional-de-acompanhamento-dos-odm.html>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

<sup>25</sup> Programa Bolsa Família (PBF). Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

situação de pobreza (renda *per capita* mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00) e de extrema pobreza (renda *per capita* mensal de até R\$ 85,00), o programa se estrutura em cima de três eixos: complemento da renda (transferência monetária), acesso a direitos sociais básicos (condicionalidades nas áreas de saúde e educação) e articulação com outras ações (programas complementares). A gestão do PBF é descentralizada e compartilhada, envolvendo os governos federal, estaduais, municipais e distrital. Os principais impactos positivos identificados foram o aumento da vacinação, a redução da desnutrição e da mortalidade infantil<sup>26</sup> (que passou de 19,98 por mil nascidos vivos, em 2007, para 17,22, em 2010), o adequado acompanhamento médico de mulheres grávidas (menor quantidade de partos prematuros) e o avanço dos principais indicadores na educação (frequência e aprovação escolar), além da melhora do Coeficiente ou Índice de Gini<sup>27</sup>:

De 1999 a 2009, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada pelo IBGE em todo o território nacional, o coeficiente de Gini (x100) foi de 59,2 a 54,0. A transferência de renda do Bolsa Família foi responsável por 15% da queda no período. O que mais impressiona é que o Bolsa Família o fez mesmo representando apenas 0,7% da renda das famílias, tal como medida nas pesquisas domiciliares (SOARES et al. apud DE CASTRO; MODESTO, 2010, p.49).

Por sua vez, o Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>28</sup> consiste na garantia de um salário mínimo mensal ao idoso acima de 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (prazo mínimo de dois anos), que o impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. Tendo em vista se tratar de um benefício de caráter assistencial, não é necessário ter contribuído ao INSS para ter direito a ele.

---

<sup>26</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Nota Técnica nº9. Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/120904\\_notatecnicadisoc09.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09.pdf)>. Acesso em: 1 fev. 2018.

<sup>27</sup> **Índice de Gini**: instrumento utilizado para mensurar o grau de concentração de renda em uma sociedade, compara os rendimentos dos 20% mais ricos com os dos 20% mais pobres. Numericamente, varia entre 0 (zero) e 1 (um): quanto mais próximo de 0 (zero), menor a desigualdade de renda. Em outras palavras, o valor 0 (zero) representa a situação de igualdade total, em que todas as pessoas dispõem da mesma renda.

<sup>28</sup> Benefício assistencial ao idoso e à pessoa com deficiência (BPC). Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/bpc>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

E o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)<sup>29</sup> ajuda a financiar projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, disponibilizando taxas de juros atrativas para uma parcela da população que não teria acesso às linhas de crédito tradicionais. Mesmo com algumas distorções que permitiram fraudes pontuais e malversação de recursos, decorrentes principalmente da ausência de cadastro único e de definições metodológicas que possibilitassem a aplicação de mecanismos de controles mais precisos e efetivos, os três programas apresentaram balanços que podem ser considerados um verdadeiro triunfo do governo Lula.

O avanço dos países não deve ser medido pelo mero crescimento da sua economia (PIB), como sempre defendeu o economista Amartya Sen, Prêmio Nobel em 1998 e um dos responsáveis juntamente com o economista Mahbub ul Haq pela criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que considera o nível de renda, educação e longevidade para avaliar as condições de vida da população em determinado país. Vale ressaltar que o IDH do Brasil<sup>30</sup> passou de 0,710, em 2007, para 0,726, em 2010, ou seja, durante o segundo governo Lula, o País consolidou sua posição no grupo de países com desenvolvimento humano elevado. É que, com o aumento do gasto social em relação ao PIB<sup>31</sup> de 14,38%, em 2007, para 15,54%, em 2010, os reflexos positivos nos principais indicadores sociais foram evidentes.

A partir da crise financeira internacional em setembro de 2008, a hegemonia do pensamento neoliberal no mundo começou a ser questionada, e medidas anticíclicas foram adotadas em vários países. No caso brasileiro, é possível afirmar que o Estado não só ampliou a sua participação direta na economia, como também passou a assumir o seu papel como garantidor do sistema de proteção social previsto na CF/88 (FAGNANI, 2011, p.61-62). A mudança estrutural do patamar da extrema pobreza como consequência do tripé social da estratégia do tipo *wage-led*

---

<sup>29</sup> Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/sobre-o-programa>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

<sup>30</sup> Relatório do Desenvolvimento Humano 2013. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200012/>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

<sup>31</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Nota Técnica nº9. Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/120904\\_notatecnicadisoc09.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09.pdf)>. Acesso em: 1 fev. 2018.

formado pelas transferências monetárias (PBF e BPC), pela expansão da disponibilidade de crédito com as transferências não-monetárias (Pronaf), bem como pela formalização do emprego e pela política de valorização do salário mínimo (aumento da renda das famílias), esta já analisada dentro da dimensão econômica, é o que de certo modo o economista Marcelo Neri (2007) chama de “o Real do Lula”, configurando a década da redução da desigualdade no Brasil e abrindo caminho para os 13 anos de governo petista.

### **Dimensão Territorial**

Por sua vez, a dimensão territorial deve procurar estimular as potencialidades do território, minimizando a desigualdades territoriais impostas pelas forças do mercado (DE CASTRO; DE OLIVEIRA, 2014, p.7). De certa forma, o elemento espacial dialoga com as outras quatro dimensões deste trabalho. Vários autores, entre eles os geógrafos Bertha Becker e Milton Santos, já alertaram para o fato de que a “economia política não pode jamais prescindir da visão espacial e que não há como realizar análises ou implementar políticas que separem o ser humano e a ação humana de seu espaço e evolução histórica” (LASTRES et al., 2014, p.7).

De fato, diferenças regionais acentuadas limitam as possibilidades de crescimento pessoal e profissional da população das regiões menos desenvolvidas, o que acaba fomentando a migração (êxodo rural) e agravando os problemas dos centros dinâmicos<sup>32</sup>. Por isso, a gestão de políticas públicas com viés territorial deve, sempre que possível, tentar articular a economia local com os projetos estruturantes em nível federal, de acordo com um enfoque sistêmico que esteja atento para a complementaridade das atividades econômicas, promovendo externalidades positivas especialmente nas regiões mais carentes. É que uma política nacional de coesão territorial que explore oportunidades, bem como a capacidade produtiva por meio de arranjos produtivos locais, deve considerar o potencial de crescimento endógeno de cada região de forma estratégica.

A dimensão continental do Brasil (8.516.000 km<sup>2</sup>) e a sua diversidade cultural constituem desafios para se coordenar o processo de produção e implementação de

---

<sup>32</sup> “De acordo com dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) 2015 a maior parte da população brasileira, 84,72%, vive em áreas urbanas. Já 15,28% dos brasileiros vivem em áreas rurais.” Disponível em: <<https://teen.ibge.gov.br/sobre-o-brasil/populacao/populacao-rural-e-urbana.html>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

políticas públicas. Ao longo da história brasileira, a atividade econômica (ciclos da cana-de-açúcar, do ouro, do algodão, do café, da borracha) sempre foi acompanhada do aumento na densidade populacional, o que explica a maior concentração da população no litoral e ao redor das grandes metrópoles. Como o processo de industrialização brasileiro no século XX ocorreu de forma predominante na macrorregião Sudeste, parte considerável do território do País acabou sendo deixada de lado, em vez de se tornar fonte de vantagem competitiva. Sem dúvida, a diversidade regional do Brasil representa um enorme ativo que deveria ser melhor aproveitado na promoção do desenvolvimento.

Durante o segundo governo Lula, os ganhos no que diz respeito à redução das desigualdades regionais foram consequência mais de outras políticas do que especificamente das ações na área de integração. Como já foi visto na primeira parte deste trabalho, houve inegáveis avanços em termos econômico e social durante o período 2007-2010, mas essas conquistas não se mostraram sustentáveis com o passar do tempo também por não terem sido acompanhadas da desconcentração regional da capacidade produtiva dentro do projeto de desenvolvimento em curso (estratégia do tipo *wage-led*):

O crescimento recente provocado por um empuxo de demanda – aumento da renda e do consumo das famílias nas regiões menos dinâmicas, promovidos por um conjunto de ações sociais e econômicas (aumento do salário mínimo e da aposentadoria rural, aumento das transferências de renda, maior apoio à agricultura familiar) e pelos empregos gerados nas grandes obras de infraestrutura, alimentando um círculo virtuoso de crescimento nos segmentos de comércio e serviços locais - não é sustentável, caso não seja acompanhado e promovido por uma expansão da oferta, que supõe a ampliação e reestruturação do parque produtivo daquelas regiões (BRASIL, 2012, p.6).

É bem verdade que o tema da desigualdade regional teve tratamento prioritário no início do governo Lula. Prova disso é que, durante os primeiros anos do seu segundo mandato, o ex-presidente Lula implementou no País a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, com o objetivo de tentar reduzir as desigualdades regionais (oportunidades, nível de vida, condições de trabalho) e explorar os potenciais endógenos das regiões brasileiras a partir de ações conjuntas em múltiplas escalas geográficas (em contraposição ao tradicional modelo das macrorregiões):

A desigualdade regional é resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos. A PNDR atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças de mercado, por meio da promoção e valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expressão produtiva de valores socioculturais diversos (BRASIL, 2011, p.12).

Sob a coordenação da economista Tânia Bacelar de Araújo, o PNDR teve o mérito bastante significativo de trazer o desenvolvimento regional para a agenda do governo federal naquele momento, apostando na dinamização econômica dos espaços, além de indicar também uma mudança de paradigma no tratamento conferido ao tema em relação aos governos anteriores, na medida em que:

- I. Rompeu com a visão tradicional que circunscrevia o problema regional brasileiro à dimensão macrorregional, quando esse problema era associado às regiões Nordeste e Norte, e adotou uma abordagem nacional articulada por múltiplas escalas;
- II. Superou o velho recorte entre regiões modernas e atrasadas da visão desenvolvimentista, promovendo o reconhecimento da diversidade do Brasil como um ativo a ser explorado em favor das regiões e sub-regiões do País;
- III. Abandonou a visão tecnocrática de políticas de cima para baixo, baseada fundamentalmente em grandes investimentos e sem controle social, adotando uma abordagem participativa, de construção e acompanhamento das políticas a partir do território, focado na ativação de seu potencial endógeno (BRASIL, 2012, p.20).

Tendo sido criado como política de governo, o PNDR nunca adquiriu o *status* de política de Estado, como se verificou no caso do PBF. Nesse contexto, os resultados alcançados não foram satisfatórios, em parte por falta de vontade política, mas também pela ausência de instrumentos substantivos de execução do ponto de vista orçamentário, institucional e organizacional. Talvez o melhor exemplo disso tenha sido a discussão em torno do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que não chegou a ser aprovado e se tornar uma lei. E sem o suporte financeiro adequado do FNDR, que teria a função primordial de fornecer recursos para as intervenções estruturantes, cuja gestão ficaria a cargo do Ministério da Integração, a PNDR perdeu o seu dinamismo. Assim, com a ausência de uma efetiva política de desenvolvimento regional no Brasil para reduzir a clivagem herdada do passado colonial e da industrialização recente, o governo Lula abriu espaço para “as iniciativas localistas e os particularismos na obtenção de recursos federais e na atração de investimentos privados” (COELHO, 2017, p.65-66).

Além disso, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído no começo do segundo governo Lula, era composto por três eixos estratégicos: infraestrutura energética; infraestrutura social e urbana; e infraestrutura logística. Não há dúvida de que o investimento em infraestrutura como forma de integração também constitui fator para redução das desigualdades regionais, uma vez que atrai investimentos produtivos (públicos e privados). Ainda mais se pensado dentro de uma estratégia de planejamento que envolva a articulação das redes de cidades (territórios de influência das centralidades), com as cidades sendo utilizadas como polos funcionais, influenciando até mesmo o seu entorno. Em uma evidente tentativa de desconcentração produtiva, as macrorregiões Norte e Nordeste, prioritárias nas ações de desenvolvimento regional, receberam os maiores volumes de investimentos direcionados do PAC em relação à sua participação no PIB nacional (DE CASTRO; DE OLIVEIRA, 2014, p.22). Contudo, no melhor estilo da cultura do imprevisto que marca a história brasileira, o governo federal esbarrou em dificuldades de gestão (plano de ação para alcançar os objetivos definidos no planejamento; integrando pessoas, recursos e processos), já que “entre 2007 e 2011, segundo dados da própria Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do valor empenhado para o PAC, de R\$125 bilhões, apenas R\$86,7 bilhões foram gastos no período” (CASTRO, 2014, p.55).

### **Dimensão Ambiental**

Já a dimensão ambiental diz respeito à sustentabilidade, ou seja, uso adequado com preservação (DE CASTRO; DE OLIVEIRA, 2014, p.7). Em 1987, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento publicou o famoso Relatório Brundtland ou Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*), que apresenta a melhor definição de desenvolvimento sustentável: “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. Sem dúvida, o desenvolvimento depende da gestão sustentável dos recursos naturais do planeta.

*Grosso modo*, o debate da agenda ambiental dos últimos 30 anos sempre envolveu o conceito de sustentabilidade, o que reflete a preocupação da comunidade internacional com o elevado ritmo de degradação ambiental. É preciso tornar verdes setores estratégicos da economia por meio de políticas públicas que



levem em consideração os impactos das externalidades ambientais. Nesse sentido, a passagem de uma economia marrom para uma economia verde, com o uso mais eficiente dos recursos naturais, além da oportunidade de evidente crescimento econômico, poderia gerar aumento do capital natural e do bem-estar da população como um todo. No que diz respeito às matrizes energética e elétrica, o Brasil sempre serviu de exemplo para o resto do mundo:

Dotado de privilegiados recursos naturais, o Brasil tem uma das matrizes energéticas mais limpas do mundo, com cerca de 42% de fontes renováveis frente à média mundial de 9%. O mesmo vale para a matriz elétrica brasileira, com fontes renováveis respondendo por 88% do total de energia elétrica gerada no país em 2013, enquanto que no mundo este índice está abaixo de 20% (DE CASTRO; DE OLIVEIRA, 2014, p.17).

O mesmo pode ser dito sobre a pegada ecológica (*ecological footprint*)<sup>33</sup> do brasileiro, espécie de contabilidade ambiental que mede a quantidade de recursos naturais renováveis (terra, água, energia solar) necessários para manter os estilos de vida e de consumo da geração atual. De acordo com a última edição do indicador de sustentabilidade ambiental (*National Footprint Accounts 2017*)<sup>34</sup>, o impacto de um brasileiro médio de 3.0 hectares globais por pessoa (gha per capita) é bem menor do que o de um indivíduo de economias mais avançadas (EUA 8,6/gha per capita; Alemanha 5,5/gha per capita; Japão 5,0/gha per capita) e a “biocapacidade” (capacidade do ecossistema de absorver os resíduos gerados) do País é 193% maior do que a sua própria pegada ecológica. Vale ressaltar que, ao final do segundo governo Lula, a pegada ecológica do Brasil era de 2,91 hectares globais por pessoa (gha per capita)<sup>35</sup>, ou seja, número um pouco melhor do que os dados atuais, em que pese a falta de protagonismo do tema junto ao governo federal.

Com efeito, a preocupação com a sustentabilidade ambiental também deve fazer parte do modelo de política para o desenvolvimento de qualquer país. No caso do Brasil, isso é ainda mais evidente, haja vista as suas inúmeras riquezas naturais. A biodiversidade da Amazônia, por exemplo, poderia fornecer insumos para ações

---

<sup>33</sup> Termo criado na década de 1990 pelos professores Mathis Wackernagel e William Rees, autores do livro “*Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*”.

<sup>34</sup> Global Footprint Network. “*National Footprint Accounts 2017*”. Disponível em: <<http://data.footprintnetwork.org/#/>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

<sup>35</sup> Global Footprint Network. “*Ecological Footprint Atlas 2010*”. Disponível em: <[http://www.footprintnetwork.org/content/images/uploads/Ecological Footprint Atlas 2010.pdf](http://www.footprintnetwork.org/content/images/uploads/Ecological_Footprint_Atlas_2010.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2018.

de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e se tornar uma fonte de inovação de caráter incremental e até mesmo radical, mas desde que amparada no suporte do Estado. Entretanto, segundo a economista Mariana Mazzucato, apenas colocar dinheiro em P&D não é suficiente, os países precisam de produção científica (básica e aplicada), de um sistema de inovação horizontal (modelo elo de cadeia) e de investimento (público e privado) que difunda os novos conhecimentos por toda a economia e permita que eles resultem em ideias para serem vendidas, abrindo caminho inclusive para a diminuição da pobreza (MAZZUCATO, 2013).

Infelizmente, além de o País não ter aproveitado de forma sustentável e criativa seu potencial ambiental como sugerido pela economista Mariana Mazzucato, o balanço geral do governo Lula em termos ambientais pode ser considerado bastante insatisfatório, com algumas exceções pontuais, como a drástica redução na taxa de desmatamento da Amazônia, que passou de 11.651 Km<sup>2</sup> em 2007, para 7.000 km<sup>2</sup> em 2010<sup>36</sup>. Esse avanço pode ser atribuído principalmente ao Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)<sup>37</sup> e ao sistema de Detecção do Desmatamento em Tempo Real (Deter), os quais contavam com a participação inédita de 13 ministérios, inclusive da Casa Civil da Presidência da República, reflexo da percepção dentro do Palácio do Planalto de que todas as áreas do governo precisavam considerar também o meio ambiente em seus projetos. Com isso, o País se tornou uma referência global no combate ao desmatamento e na redução de emissões de Gases do Efeito Estufa (GEEs).

No entanto, entre os retrocessos dignos de nota, o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou que, de 2000 a 2011, houve desperdício de 57% do valor destinado para as ações voltadas para a melhoria do serviço de coleta de lixo, reciclagem e fechamento dos lixões (Programa Resíduos Sólidos Urbanos). Apesar do aporte financeiro, 67% dos municípios brasileiros com até 50 mil habitantes ainda apresentavam disposição inadequada do lixo, de acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico realizada pelo IBGE em 2008 (BRASIL, 2012, p.70-71).

---

<sup>36</sup> Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes). Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

<sup>37</sup> Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAM\\_fase1.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAM_fase1.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2018.

Outro indício importante da perda gradual de prestígio dos temas ambientais durante o segundo governo Lula foi a saída prematura da senadora Marina Silva, ambientalista e líder seringueira, do cargo de Ministra do Meio Ambiente (MMA). Com o acirramento da tensão entre os preservacionistas e os desenvolvimentistas dentro do próprio governo, ela acabaria deixando a pasta em 2008, quando percebeu que nem todas as suas bandeiras encontravam mais o respectivo respaldo junto ao presidente. Assim, não seria exagero afirmar que o Brasil com Lula não apenas deixou de avançar em questões sensíveis, como ainda retrocedeu muito na sua relação com o meio ambiente:

Em 2003, quando Lula assumiu o seu primeiro mandato, não eram permitidos cultivos transgênicos no país, o Programa Nuclear Brasileiro estava suspenso há mais de uma década e o Projeto de Transposição do Rio São Francisco dormia em uma gaveta. Apesar do apagão de 2002, nenhuma grande hidrelétrica na Amazônia estava no *pipeline* do Ministério de Minas e Energia e a tentativa de emendar o Código Florestal por parte da bancada ruralista do Congresso para reduzir as áreas de proteção na Amazônia havia sido barrada no governo anterior. Não há, pois, como recusar um balanço negativo da política ambiental do governo Lula. Não só foi ruim, como significou um retrocesso frente ao que houve anteriormente (LISBOA, 2011, p.31).

### **Dimensão Político-institucional**

E, finalmente, a dimensão político-institucional, que envolve em linhas gerais “a promoção da inserção internacional soberana e o contínuo fortalecimento do Estado e das instituições em um regime democrático que estimule a participação e a inclusão social” (DE CASTRO; DE OLIVEIRA, 2014, p.7). A compreensão da estrutura político-institucional do País possui como elemento-chave o estudo do federalismo brasileiro. Seguindo a tendência de fortalecimento do poder local que marcou o período da redemocratização, com a publicação da CF/88, os Municípios e o Distrito Federal (DF) se tornaram entes federados, “atores institucionais de peso para o arranjo político federativo e para a implementação de políticas públicas” (LASSANCE in CARDOSO JR.; BERCOVICI, 2013, p.73). Mas a alteração trazida pela CF/88 não veio acompanhada de uma reforma fiscal que também transferisse parte do poder de tributar da União para os outros entes da federação, permitindo que a receita dos tributos fosse gasta mais próxima de onde se arrecada, sem depender de transferências do governo central e de negociações de bastidores.

Nesse contexto, o pacto federativo ainda precisaria ser aprimorado no Brasil. De certa forma, a cooperação e a articulação entre os três níveis de governo e o DF são determinantes para o êxito das políticas públicas, na medida em que a descentralização inerente ao federalismo aproxima muito a gestão dos cidadãos. Além de todas as dificuldades de coordenação próprias do arranjo institucional no Brasil, o segundo governo Lula também precisou lidar com o dilema da governabilidade *versus* governança:

O dilema governabilidade *versus* governança consiste no fato de que, de um lado, o chefe do Executivo precisa de apoio político para governar. É o alerta dos federalistas: governo frágil é governo ruim. Por outro lado, os presidentes precisam montar boas estruturas de governança, pois as pessoas não querem apenas que os governos tomem decisões, mas também que eles façam as coisas acontecerem (PUTNAM, 1996, p.24, apud CARDOSO JR., BERCOVICI, 2013, p.82).

Desde o primeiro mandato do governo Lula, a barganha em Brasília foi a característica mais marcante da relação entre o Executivo e o Legislativo, uma espécie de vale-tudo na política, cujo paroxismo levou ao escândalo do Mensalão (compra de votos de deputados no Congresso Nacional entre os anos 2005 e 2006). O sistema político brasileiro que nasceu com a redemocratização ficou conhecido como “presidencialismo de coalizão”<sup>38</sup>, no qual o partido vencedor das eleições presidenciais precisa costurar alianças com outras legendas em busca de suporte para conseguir governar. Atualmente, existem 35 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Se por um lado, isso possibilita a representação de diferentes grupos sociais e de minorias, por outro, cria uma estrutura fragmentada que exige o compartilhamento de espaço no governo, basicamente troca de cargos e favores por apoio político. Apesar de o PT ter sido eleito como o partido da defesa da ética, no início do seu segundo mandato, o ex-presidente Lula aumentou o número de ministérios e de secretarias especiais com o objetivo claro de atender às demandas dos grupos políticos que estiveram ao seu lado durante as eleições<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Termo criado em 1988 pelo cientista político e sociólogo Sérgio Abranches, autor do artigo: “Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro”. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

<sup>39</sup> Em 2002, o Brasil contava com 21 ministérios e secretarias especiais. Em 2012, esse número já havia saltado para 38 pastas, em que pese essa descentralização administrativa ter sido em grande parte apenas consequência do desmembramento de ministérios já existentes.

Nesse cenário, o principal problema é a instabilidade gerada pela necessidade constante de conciliar os múltiplos interesses e acomodar a base governista. No período 2007-2010, o Brasil não aproveitou a oportunidade para rever o seu arranjo institucional, o que de certa maneira afetou a governabilidade (qualidade das instituições que asseguram a representação e a intermediação de interesses em um Estado, bem como o grau de legitimidade) e a governança (capacidade de projetar, definir e implementar políticas públicas), permitindo no limite a ruptura democrática (*impeachment* de Dilma Rousseff em agosto de 2016). No Brasil, o Estado sempre teve pouca capacidade de planejamento central, o que, na prática, significa acreditar em políticas independentes que quase não dialogam entre si. A reforma dessa estrutura poderia passar pela criação de câmaras setoriais (*locus* de organização e negociação), a fim de envolver mais áreas em projetos com interesses comuns, tornando a presença das entidades e dos órgãos públicos a um só tempo mais eficiente (custos), eficaz (resultados) e efetiva (impactos).

Com relação à inserção internacional soberana, as políticas sociais conferiram ao Brasil um certo destaque e poder de convencimento (*soft power*)<sup>40</sup> durante o segundo governo Lula, capital diplomático que inspirou a chamada “política externa ativa e altiva”, nas palavras do chanceler Celso Amorim. O Brasil tentou aproveitar esse bom momento para reforçar a sua imagem no exterior, assumiu a liderança da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) e investiu na abertura de novas representações diplomáticas<sup>41</sup> (no total de 75 ao longo dos dois governos Lula) em diversos países, tudo com o objetivo de conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, o que acabou se revelando uma aposta inviável naquele momento. No período 2007-2010, o Brasil também soube utilizar o seu prestígio junto à comunidade internacional para formar e fortalecer alianças comerciais com novos parceiros em desenvolvimento (no jargão diplomático, “países de menor desenvolvimento relativo”), o que se convencionou chamar de Cooperação Sul-Sul, além de se aproximar de outras potências emergentes, como China, Índia, Rússia e, posteriormente, África do Sul.

---

<sup>40</sup> Termo criado na década de 1980 pelo professor Joseph Nye, autor do livro “*Soft Power: The Means to Success in World Politics*”.

<sup>41</sup> Em 2010, a rede de postos do Itamaraty no exterior compreendia 139 Embaixadas, 52 Consulados-Gerais, 11 Consulados, 8 Vice-Consulados, 12 Missões ou Delegações e 3 Escritórios.

Nesse contexto, a coordenação do BRICS (originalmente BRIC<sup>42</sup>), iniciada de maneira informal em junho de 2006, e o fortalecimento do G-20 (com o consequente esvaziamento do G-8), após a crise financeira internacional em setembro de 2008, podem ser compreendidos como movimentos audaciosos para tentar se contrapor à hegemonia dos tradicionais atores internacionais, que sempre dominaram a geopolítica mundial. No entanto, houve também alguns episódios da política externa brasileira durante o segundo governo Lula que refletiram mais uma mera sintonia ideológica do que a preocupação em se preservar o autêntico interesse nacional:

A submissão do Brasil aos países bolivarianos e assemelhados se aprofundaria no segundo mandato de Lula. Em maio, Evo Morales, presidente da Bolívia, formalizou a “compra” das refinarias da Petrobras ocupadas em 2006 *manu militari*. Acertara-se, para a “compra”, um valor sensivelmente inferior ao investido pela empresa brasileira. Lula aceitou passivamente tanto a ocupação das refinarias quanto o “negócio”. Já concordara com o abusivo aumento do gás, que prejudicou empresas e consumidores privados no Brasil (VILLA, 2013, p.103-104).

Se a Administração Pública pode ser definida como o conjunto de agentes, serviços e órgãos instituídos pelo Estado com o objetivo de satisfazer os interesses coletivos, fica evidente que a alocação de recursos escassos também possui papel fundamental, ou seja, a limitação orçamentária impõe a necessidade de constante avaliação de eficiência, eficácia e efetividade dos resultados produzidos, comparando-os com os objetivos definidos e com o volume de recursos dispendidos (OLIVEIRA, 2009, p.7). Mas não só isso, no Brasil, especialmente durante o segundo governo Lula, algumas políticas não conseguiram sair do papel devido à configuração de poder que envolvia (e ainda envolve) as entidades e os órgãos públicos, bem como os seus respectivos atores, mesmo com um arranjo institucional mais aberto à participação social. É que, em um ambiente dinâmico e em constante mutação, as “organizações precisarão ser orgânicas, inovadoras, temporárias e antiburocráticas” (CHIAVENATO, 2003, p.529). E isso vale também para o aparato político-administrativo do Estado. Se o governo Lula não inventou o problema da corrupção no Brasil e muito menos o chamado “presidencialismo de coalizão”, parece que também não se esforçou suficientemente para modificar as anacrônicas regras do jogo político que sempre prevaleceram no País.

---

<sup>42</sup> Acrônimo criado em 2001 pelo economista Jim O'Neill no estudo intitulado "*Building Better Global Economic BRICs*".

## CONCLUSÃO

No esforço de reflexão desenvolvido neste trabalho, ficou claro que as dimensões apresentadas aqui são temas interligados, com implicações transversais. O objetivo não deve ser fazer o bolo crescer para só depois pensar em reparti-lo, mas promover as duas coisas simultaneamente (aumentos sustentáveis do PIB e da renda das famílias), fato bastante incomum ao longo da história nacional, mas que aconteceu no período 2007-2010. Mais do que o incremento percentual do PIB, o desenvolvimento que deve guiar as ações dos países, especialmente aqueles com problemas de desigualdade social, implica “um processo muito mais complexo de passagem de uma sociedade de um nível menos humano a um nível mais humano de existência”, colocando a economia a serviço das pessoas, e não o inverso (D’ALISA; DEMARIA; KALLIS, 2016, p.14).

Como o nível da renda da maioria das famílias no Brasil ainda é muito baixo, há uma certa dependência do Estado, ao qual cabe planejar estrategicamente as suas políticas públicas de forma a aprimorar os programas governamentais e obter os melhores resultados, suprindo as necessidades mais imediatas da sociedade e aumentando o arcabouço de proteção e promoção social do Estado frente à lógica implacável do mercado (“desmercantilização”)<sup>43</sup>. Em alguma medida, o segundo governo Lula conseguiu entregar resultados bastante satisfatórios nas dimensões econômica e social, mas poderia ter avançado igualmente também em termos territorial, ambiental e político-institucional. Nunca haverá um governo capaz de ser plenamente eficaz em todas as áreas. Se as necessidades humanas são infinitas, o mesmo pode ser dito das demandas públicas em qualquer país. Nesse contexto, a comparação com aquelas sociedades que já alcançaram níveis mais altos de desenvolvimento econômico e social parece trazer bons exemplos e contribuir para uma melhor compreensão do que o Brasil tem à sua frente. Não basta caminhar ao lado, mas, acima de tudo, caminhar na mesma direção desses países. E o fortalecimento das estruturas do seu ainda incipiente Estado-providência parece ser o caminho para o Brasil superar os entraves ao seu desenvolvimento.

---

<sup>43</sup> O conceito de “desmercantilização” (*decommodification*) desenvolvido na década de 1990 pelo sociólogo Gøsta Esping-Andersen envolve o processo de abrandamento do impacto das forças do livre mercado na sociedade por parte do Estado, analisando o nível de autonomia do indivíduo frente à necessidade de participar do mercado de trabalho para dispor de condições mínimas de vida (ZIMMERMANN; SILVA, 2009).

## REFERÊNCIAS

1. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro**. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.
2. ALMEIDA, Mansueto. **O Complicado Debate sobre Desindustrialização**. Brasília: Ipea, 2012.
3. BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de (Orgs.). **O Futuro da Indústria no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
4. BANCO MUNDIAL. **Global Poverty Line Update**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>>. Acesso em: 20 jan. 2018.
5. \_\_\_\_\_. **Ranking: Gross Domestic Product 2010**. Disponível em: <<https://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.
6. \_\_\_\_\_. **Ranking: Gross Domestic Product 2016**. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2018.
7. BASTOS, Estêvão Kopschitz Xavier. **Termos de troca, ganhos de comércio e crescimento da renda interna bruta real no Brasil de 2001 a 2014**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.
8. BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo**. Campinas: Unicamp, 2012.
9. BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual**. Campinas: Unicamp, 2012.
10. BRASIL. Banco Central. **Série histórica do Balanço de Pagamentos**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SERIEBALPAG>>. Acesso em: 12 jan. 2018.
11. \_\_\_\_\_. Banco Central. **Reservas Internacionais**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SERIEBALPAG>>. Acesso em: 20 fev. 2018.
12. \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/sobre-o-programa>>. Acesso em: 31 jan. 2018.



13. \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa Bolsa Família (PBF)**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em: 31 jan. 2018.
14. \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Benefício assistencial ao idoso e à pessoa com deficiência (BPC)**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/bpc>>. Acesso em: 31 jan. 2018.
15. \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157)>. Acesso em: 15 mar. 2018.
16. \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR (Sumário Executivo)**. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/sumario\\_executivo\\_pndr](http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr)>. Acesso em: 15 mar. 2018.
17. \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório Anual de Avaliação, ano base 2013**. Brasília, 2014.
18. \_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades – 2011**. Brasília, 2012.
19. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico**. São Paulo: Centro de Economia Política, 2016.
20. CALIXTRE, André; FAGNANI, Eduardo. **A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014)**. Campinas: Unicamp, 2017.
21. CARDOSO JR., José Celso. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2009.
22. CARDOSO JR., José Celso; BERCOVICI, Gilberto (Orgs.). **República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2013.
23. CARDOSO JR., José Celso; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Elementos para a Reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil do Século XXI: a década de 2003-2013 e a economia política do desenvolvimento**. Boletim de Análise Político-Institucional 5. Brasília: Ipea, 2014.

24. CASTRO, Paulo Rabelo de. **O mito do governo grátis**: o mal das políticas econômicas ilusórias e as lições de 13 países para o Brasil mudar. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2014.
25. CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada** – a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.
26. CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
27. COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. A Política Regional do Governo Lula (2003-2010). *In*: NETO, Aristides Monteiro; DE CASTRO, César Nunes; BRANDÃO, Carlos Antonio (Orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p.65-95.
28. D'ALISA, Giacomo; DEMARIA, Federico; KALLIS, Giorgos (Orgs.). **Decrescimento**: Vocabulário para um novo mundo. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2016.
29. DE CASTRO, Jorge Abrahão; DE OLIVEIRA, Márcio Gimene. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Porto Alegre: Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), 2014.
30. DE CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios - Volume 2. Brasília: Ipea, 2010.
31. DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Nota Técnica nº188**. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2018/notaTec188SalarioMinimo.html>>. Acesso em: 29 jan. 2018
32. EVANS, Peter Brandt. **Embedded autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.
33. FAGNANI, Eduardo. **A política social do governo Lula (2003-2010)**: perspectiva histórica. Brasília: UNB, 2011.
34. FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **The Global Competitiveness Report 2006–2007**. Disponível em: <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2006-07.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2006-07.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2018.
35. \_\_\_\_\_. **The Global Competitiveness Report 2009–2010**. Disponível em: <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2009-10.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2009-10.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2018.

36. GOLDFAJN, Ilan. **Nota do Presidente Ilan Goldfajn sobre o cenário econômico da década de 2000**. Brasília: BCB, 2018. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Nota\\_anos\\_2000\\_Ita%C3%BA\\_Asset\\_60\\_anos\\_9\\_2\\_2018.pdf](http://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/Nota_anos_2000_Ita%C3%BA_Asset_60_anos_9_2_2018.pdf)>. Acesso em: 9 mar. 2018.
37. GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Orgs.). **Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
38. GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.
39. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Agência de Notícias. **Coordenação de Contas Nacionais**. Disponível em: <[https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls)>. Acesso em: 12 jan. 2018.
40. \_\_\_\_\_. **Série Histórica dos Acumulados no Ano – IPCA**. Disponível em: <[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/ipca-inpc\\_201712\\_3.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/ipca-inpc_201712_3.shtm)>. Acesso em: 16 jan. 2018.
41. \_\_\_\_\_. Séries Históricas e Estatísticas. **Taxa de Investimento**. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SCN36>>. Acesso em: 16 jan. 2018.
42. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Dívida pública total**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38388>>. Acesso em: 16 jan. 2018.
43. \_\_\_\_\_. **Nota Técnica nº9**. Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Brasília: Ipea, 2012.
44. \_\_\_\_\_. **Pesquisa Mensal de Emprego (PME)**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38401>>. Acesso em: 16 jan. 2018.
45. LASTRES, Helena M. M.; LEMOS, Cristina; FALCÓN, Maria Lúcia; DE ANDRADE, José Eduardo Pessoa; MAGALHÃES, Walsey; DA SILVA, Marcelo Machado. **O apoio ao desenvolvimento regional: a experiência do BNDES e oportunidades para avanços**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.
46. LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Reforma Tributária no Brasil: entre o ideal e o possível**. Brasília: Ipea, 1999.

47. LISBOA, Marijane Vieira. **Balanço da Política Ambiental do Governo Lula: Grandes e Duradouros Impactos**. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung, 2011.
48. MAZZUCATO, Mariana. "A economia sofre com empresas parasitas". **ÉPOCA**, São Paulo, 18 set. 2013. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2013/09/bmariana-mazzucato-b-economia-sofre-com-empresas-parasitas.html>>. Acesso em: 16 nov. 2017. Entrevista realizada por Marcos Coronato e Marcelo Moura.
49. MOREIRA, Arthur Gomes; AREND, Marcelo. **Que estratégia de desenvolvimento seguir? O Debate Desenvolvimentista Brasileiro no Século XXI**. Porto Alegre: UFRGS, 2016.
50. NERI, Marcelo Côrtes. **Miséria, Desigualdade e Políticas de Renda: O Real do Lula**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2007.
51. NIETZSCHE, Friedrich. **The Will to Power**. New York: Random House, 1967. Disponível em: <[http://nietzsche.holtof.com/Nietzsche\\_the\\_will\\_to\\_power/index.htm](http://nietzsche.holtof.com/Nietzsche_the_will_to_power/index.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2018.
52. OLIVA, Aloízio Mercadante. **As Bases do Novo Desenvolvimentismo: Análise do Governo Lula (2003-2010)**. Campinas: Unicamp, 2010.
53. OLIVEIRA, Djalma. **Introdução à administração: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2009.
54. OLIVEIRA, Tiago; MANDARINO, Thiago Marques. **Estratégias de Desenvolvimento Capitalista no Brasil no Limiar do Século XXI: O Novo-Desenvolvimentismo e o Social-Desenvolvimentismo**. Águas de Lindóia: Anpocs, 2012.
55. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Defining and Measuring Productivity**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/std/productivity-stats/40526851.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2018.
56. OREIRO, José Luís. Propostas para fazer do crescimento uma certeza. **Valor Econômico**, São Paulo, 4 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/cultura/3148436/propostas-para-fazer-do-crescimento-uma-certeza>>. Acesso em: 6 dez. 2017. Entrevista realizada por Cyro Andrade.
57. OXFORD ENGLISH DICTIONARY. **Word of the Year 2016**. Disponível em: <<https://en.oxforddictionaries.com/word-of-the-year/word-of-the-year-2016>>. Acesso em: 16 jan. 2018.

58. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200012/>>. Acesso em: 29 jan. 2018.
59. \_\_\_\_\_. **4º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/odm/relatorios/4--relatorio-nacional-de-acompanhamento-dos-odm.html>>. Acesso em: 26 jan. 2018.
60. RESENDE, André Lara. **Os Limites do Possível: a economia além da conjuntura**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2013.
61. SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2010.
62. SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v.1.
63. SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.
64. VILLA, Marco Antonio. **Década Perdida: Dez anos de PT no poder**. Rio de Janeiro: Record, 2013.
65. ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; SILVA, Marina da Cruz. **O Princípio da Desmercantilização nas Políticas Sociais**. Salvador: UFBA, 2009. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18965/12322>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

## CURRÍCULO

### **RODRIGO CARNEIRO RABELO**

rodrigo.rabelo@bcb.gov.br

### **EXPERIÊNCIA**

---

- **Analista no Banco Central do Brasil (BCB)**

De julho de 2015 até o presente momento

– Servidor Público Federal integrante da carreira de Analista, com atribuições previstas no artigo 3º da Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998.

- **Oficial de Chancelaria do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty)**

De julho de 2002 a julho de 2015

– Servidor Público Federal integrante da carreira de Oficial de Chancelaria, com atribuições previstas no artigo 4º da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006.

### **FORMAÇÃO**

---

- **Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**

– Especialização em Planejamento e Estratégias de Desenvolvimento, 2017 a 2018;

- **Fundação Getúlio Vargas (FGV Brasília)**

– MBA em Gestão de Comércio Exterior e Negócios Internacionais, 2012 a 2014; e

- **Faculdades Milton Campos - Direito (FDMC)**

– Bacharel em Direito, 1995 a 1999.

– Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)

Aprovação no Exame da Ordem de 2000.