

CADERNOS

TEORIA e DEBATE



SÉRIE RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BRASIL

**FRENTES DE EXPANSÃO DA RENDA,  
DO EMPREGO E DO INVESTIMENTO:  
ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
JUSTO, SOLIDÁRIO E SUSTENTÁVEL**



FUNDAÇÃO  
Perseu Abramo  
Partido dos Trabalhadores

# CADERNOS TEORIAeDEBATE

---

[SÉRIE RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BRASIL]

## FRENTES DE EXPANSÃO DA RENDA, DO EMPREGO E DO INVESTIMENTO: ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO JUSTO, SOLIDÁRIO E SUSTENTÁVEL

Subgrupo dos Núcleos de Acompanhamento de Políticas  
Públicas de Economia e de Ciência & Tecnologia

Maio/2022

Este *Caderno Teoria e Debate* faz parte da série *Reconstrução e Transformação do Brasil*: um conjunto de elaborações que tem como objetivo problematizar questões da sociedade contemporânea e propor políticas públicas para o Brasil, realizado no âmbito do Centro de Altos Estudos e dos Núcleos de Acompanhamento de Políticas Públicas (NAPPs). Esses cadernos constituem subsídios para o debate propositivo e de alternativas para o país e não têm caráter de resolução partidária, programa de governo, além disso não necessariamente expressam as opiniões da direção da Fundação Perseu Abramo. As opiniões expressas neste documento são de responsabilidade dos autores.

## EXPEDIENTE

### Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

#### Diretoria

Presidente: Aloizio Mercadante

Vice-presidenta: Vívian Farias

Elen Coutinho, Jéssica Italoema, Alberto Cantalice, Artur Henrique, Carlos Henrique Árabe, Geraldo Magela, Jorge Bittar e Valter Pomar.

#### Conselho Curador

Dilma Rousseff (presidenta de honra), Fernando Haddad (presidente), Ana Maria de Carvalho, Ademar Arthur Chioro dos Reis, Arlete Avelar Sampaio, Azilton Ferreira Viana, Camila Vieira dos Santos, Celso Luiz Nunes Amorim, Dilson de Moura Peixoto Filho, Eleonora Menicucci, Eliane Aquino Custódio, Elisa Guaraná de Castro, Esther Bemerguy de Albuquerque, Everaldo de Oliveira Andrade, Fernando Damata Pimentel, Fernando Dantas Ferro, Francisco José Pinheiro, Iole Iliáda Lopes, José Roberto Paludo, Laís Wendel Abramo, Luiza Borges Dulci, Maria Isolda Dantas de Moura, Nabil Georges Bonduki, Nilma Lino Gomes, Paulo Gabriel Soledade Nacif, Penildon Silva Filho, Sandra Maria Sales Fagundes, Sergio Nobre, Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello, Vladimir de Paula Brito.

**Equipe editorial:** Rose Spina, Rogério Chaves, Raquel Costa e David da Silva Jr.

**Editoração e capa:** Camila Roma

**Revisão:** Angélica Ramacciotti e Claudia Andreoti.

**Texto elaborado pelo Subgrupo dos Napps de Economia e de C&T da Fundação Perseu Abramo sobre estratégia de desenvolvimento, formado por** Luiz Antonio Elias (coordenador), Fernando Sarti, Gerson Gomes, Mariano Laplane, Pedro Rossi, Ricardo Bielschowsky e William Nozaki.

#### Centro de Altos Estudos (CAE)

Coordenador-executivo: William Nozaki

### Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 - Vila Mariana 04117-091 São Paulo - SP

Fone: (11) 5571 4299 - [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)

# SUMÁRIO

<b>Apresentação.....</b>	<b>05</b>
<b>1. Desenvolvimento econômico justo, solidário, sustentável, democrático e soberano.....</b>	<b>10</b>
<b>2. A proposta metodológica: Frentes de expansão da renda, do emprego e do investimento e a matriz de sua interação com os quatro eixos de políticas de desenvolvimento (social, ambiental, produtivo e macroeconômico).....</b>	<b>13</b>
<b>3. Frentes de expansão e as missões socioambientais.....</b>	<b>19</b>
<b>4. Nova Indústria: oportunidades econômicas e políticas.....</b>	<b>21</b>
<b>5. Nova Economia: desafios econômicos e políticos.....</b>	<b>28</b>
<b>6. Novo Estado: oportunidades econômicas e políticas.....</b>	<b>30</b>
<b>7. Considerações finais.....</b>	<b>31</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>32</b>

## Apresentação

O presente texto contém um desenho conceitual para a proposição de um modelo de desenvolvimento brasileiro inclusivo, ambientalmente sustentável e portador de intenso progresso técnico. Seu objetivo central é oferecer um marco de referência para a exposição da estratégia de desenvolvimento nacional nos campos social, ambiental e econômico e, assim, propor uma nova lógica de operação da economia brasileira em longo prazo que garanta simultaneamente dinamismo econômico e uma profunda transformação social. Trata-se da proposição de frentes de expansão, ou motores do desenvolvimento, que articulam virtuosamente dimensões estruturais do desenvolvimento – estrutura produtiva, padrões de consumo, mercado de trabalho, distribuição de renda etc.

Esse esforço de sistematização não se pretende exaustivo e não se propõe apresentar um programa de desenvolvimento por completo, mas colocar em discussão um arcabouço analítico que articula as diferentes áreas estratégicas do desenvolvimento nacional. E permite reafirmar que o caminho da redução das desigualdades, preservação do meio ambiente, garantia dos direitos não é incompatível com o dinamismo econômico. Pelo contrário, destaca que, no Brasil, um enorme potencial de crescimento e desenvolvimento produtivo consiste exatamente na possibilidade e na necessidade de enfrentar suas principais mazelas socioambientais.

A proposta metodológica centra-se na ideia de que a economia brasileira poderá ser dinamizada por instrumentos e políticas governamentais destinados a acionar, em forma virtuosa, quatro poderosas frentes de expansão (motores do desenvolvimento), em franca atividade nos governos Lula e Dilma, e atualmente inativos: produção e consumo de massa (movidos por aumento salarial e

redistribuição da renda), atividades de prestação de serviços sociais (predominantemente promovidas por gastos e investimentos públicos), atividades associadas a infraestrutura econômica, e uso de recursos naturais com governança nacional e ambiental.

Com a ideia de frentes de expansão, o texto está, portanto, propondo uma metodologia de organizar a estratégia de desenvolvimento de acordo com quatro grandes grupos de atividades. A ideia básica é relativamente simples: a forma como cada grupo se inscreve na lógica de expansão da economia brasileira é duplamente diferenciada dos demais grupos. Primeiro, as frentes de expansão exercem funções diferenciadas no desenvolvimento socioeconômico; segundo, elas têm simultaneamente lógicas de demanda e de oferta distintas entre si.

Essa dupla diferenciação conduz a que o planejamento e as políticas de Estado tenham de ser especificadas em forma diferenciada, para cada um dos quatro grandes grupos de atividade. Trata-se, essencialmente, de uma forma de subdividir o PIB brasileiro de maneira a facilitar o planejamento do desenvolvimento por meio de missões socioambientais aplicadas a cada grupo de atividade. O esquema analítico permite, também, pensar a finalidade do desenvolvimento com lógicas orientadoras básicas, como é o caso da redução das desigualdades de renda, riqueza, regional, gênero e raça, conciliando essa orientação com dinamismo econômico e sustentabilidade externa.

Como será visto, o conceito das frentes de expansão apresentado no presente documento permite definir a estratégia de desenvolvimento com obediência a três princípios fundamentais. Primeiro, o de que a economia seja politicamente administrada de maneira a garantir que – em curto, médio e longo prazos – venha a ser, simultaneamente, um instrumento e um resultado da justiça

social. A redistribuição de renda e a proteção social alimentam o crescimento da economia, pela geração de emprego e mercado de consumo de massa, e o crescimento por essas vias reforçam e viabilizam a justiça social.

Segundo, permite vincular à prática concreta das políticas de Estado a ideia incontornável de que a atividade econômica seja absolutamente solidária com o princípio de sustentabilidade ambiental. Ao mesmo tempo, abre espaço a que se apontem as atividades que representem oportunidades geradas pela transição ecológica e energética que o mundo está vivendo (economia “verde” e de baixo carbono).

E, terceiro, permite fixar a ideia de que a atividade econômica e os investimentos que a acompanham devem estar sintonizados com a transição tecnológica conduzida pelo intenso progresso técnico mundial, fazendo-se acompanhar de inovações de fronteira que viabilizem sua continuidade em longo prazo, e que elevem a qualidade da inserção econômica brasileira na economia global.

A metodologia permite também realçar o ideário de desenvolvimento produtivo e social que nasceu das lutas trabalhistas e progressistas brasileiras. Infelizmente, as estruturas de poder e dominação no país nunca permitiram, até os governos Lula e Dilma, que o ideário fosse transformado em prática. Foi nesses governos que se viveu no país o embrião da aplicação de uma estratégia de desenvolvimento de novo tipo, que rechaça a tendência concentradora de renda e de riqueza vigente no país há séculos. A estratégia socioeconômica para o progresso social foi interrompida nos últimos anos, e deverá ser retomada em 2023. Ao “aterrissar” na realidade concreta da história recente do país, a metodologia é capaz de pôr em evidência a necessidade de fortalecer as virtudes introduzidas na fase embrionária e de aperfeiçoar e complementar as políticas adotadas, de maneira a superar eventuais falhas e insuficiências.

O texto apresenta centralmente uma “matriz do desenvolvimento”, cruzando as quatro frentes de expansão com quatro “espaços” de políticas de desenvolvimento socioeconômico: o social, o ambiental, o produtivo e o macroeconômico.

Convém alertar, de partida, que o modelo de desenvolvimento desejado ainda é tratado de forma parcial, na medida em que nesta primeira versão não se exploram as interconexões entre essa matriz e dois outros eixos do projeto ideal de desenvolvimento socioeconômico integral no Brasil, ou seja, inserção internacional soberana e harmoniosa com os interesses nacionais, com paz e solidariedade entre nações, e democracia e cidadania plenas.

Cabe, antes de prosseguir, uma importante observação para ajudar a contextualizar historicamente a metodologia proposta. Houve uma época em que o movimento da economia era ditado pela industrialização, ao lado da infraestrutura. O Estado e a institucionalidade no país foram construídos para governar essa lógica histórica. Hoje, a indústria, assim como a Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), continuam requerendo principalidade como instrumentos fundamentais do desenvolvimento, por serem criadores de emprego e disseminadores de progresso técnico e por reduzirem a restrição de balança de pagamento ao crescimento – ao aumentarem as exportações e permitirem menores importações. No entanto, como estamos atualmente distantes da fronteira tecnológica, a indústria e a CT&I não correspondem entre nós a “motores”, como o são nos EUA, na Alemanha e na China.

Em compensação, estão inscritos na lógica de operação da economia brasileira, como já foi cabalmente demonstrado nos governos anteriores do PT, os quatro poderosos motores do crescimento acima mencionados, aqui denominados de “frentes de expansão da renda, do emprego e do investimento”. Todos devidamente



amparados por planejamento e por governança nacional e socioambiental, essas frentes podem reassumir seu papel na retomada do crescimento da economia brasileira e na transição para um novo padrão de desenvolvimento socioeconômico.

A plena ativação desses motores deverá, também, potenciar a reindustrialização, preparando o terreno para que a indústria volte a ter o papel preponderante como líder do desenvolvimento nacional, e deverá, igualmente, potenciar a recuperação e vigorosa ampliação da atividade científica e tecnológica no país.

Com essa conceituação, estamos revisitando formulações empregadas nos governos Lula e Dilma e em seus Planos Plurianuais, com as quais nos foi possível identificar os fatores responsáveis pela dinamização de nossa economia e definir o desenvolvimento em longo prazo que nossos governos defendem.

O texto abre com considerações sobre o modelo de desenvolvimento desejado – justo, solidário, sustentável, democrático e soberano (seção 2). Em seguida, apresenta a sugestão metodológica básica para a discussão do modelo de desenvolvimento, ou seja, a matriz em que se cruzam as quatro frentes de expansão com os quatro eixos do desenvolvimento que se encontram no Plano de Reconstrução e Transformação, ou seja, o social, o ambiental, o produtivo e o macroeconômico (seção 3). Central à natureza metodológica do presente documento, apresentam-se, a título de ilustração, programas e políticas que se vislumbram como essenciais em cada uma das 16 células de que se compõe a matriz.

A seção 4 versa sobre a complementariedade entre as noções de frentes de expansão e “missões” socioambientais. A seção 5 discute oportunidades econômicas e políticas para a implantação de uma Nova Indústria. A seção 6 discorre sobre os imensos desafios econômicos e políticos que deverão ser enfrentados para

a implementação da Nova Economia desejada, e a seção 7 trata das oportunidades econômicas e políticas para o estabelecimento de um Novo Estado capacitado para essa implementação. Essa última seção retoma e reforça os principais pontos em defesa das frentes de expansão.

Por último, e de maneira a consolidar a compreensão sobre o elemento metodológico básico apresentado nesta nota, apresenta-se um “Anexo” com a matriz preenchida em forma mais abrangente do que a apresentada na seção 3. Faz-se uma diferenciação entre os programas, políticas e missões voltados aos curto e médio prazos (“reconstrução”) daqueles que se associam à perspectiva de médio e longo prazos (“transformação”).

## **1. Desenvolvimento econômico justo, solidário, sustentável, democrático e soberano**

Antes de entrar na metodologia apresentada neste texto, é importante assinalar que ela foi formulada como apoio à orientação estratégica geral que vem sendo desenhada no âmbito da Fundação Perseu Abramo: a reconstrução do Brasil para o presente e a transformação do país para o futuro impõe a consolidação de novas bases para um projeto de desenvolvimento econômico do país.

As bases dessa formulação se encontram nas diretrizes e eixos construídos no âmbito do Plano de Reconstrução e Transformação do Brasil. O Partido dos Trabalhadores (PT) propõe um novo modelo de desenvolvimento, uma nova forma de gerir a economia,

o Estado e a sociedade, fundamentada na valorização da vida e na defesa da justiça, da solidariedade, da sustentabilidade, da democracia e da soberania.

Este projeto está assentado nos mesmos objetivos básicos e nos mesmos valores que orientaram os governos petistas: distribuição da renda e da riqueza, redução das desigualdades e eliminação de suas causas estruturais, superação da pobreza e da fome, ampliação das oportunidades educacionais e do direito ao trabalho, expansão e melhoria da qualidade dos serviços públicos gratuitos e do Estado de bem-estar, afirmação da soberania, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, ampliação dos espaços democráticos e de participação popular, promoção de ações efetivas em prol da ampliação de direitos. Isso inclui:

- Desenvolvimento social para redução das desigualdades e um novo período de afirmação de direitos: erradicação da fome e da miséria; políticas de distribuição da renda e da riqueza; segurança alimentar e nutricional; saúde; educação; mais proteção social; reforma tributária progressiva; política para o novo mercado de trabalho; segurança pública cidadã para a proteção da vida; proteção à vida das mulheres e combate ao machismo e ao sexismo; garantia de direitos e proteção à vida da população negra; juventude; proteção à vida e combate ao extermínio de jovens negros e negras; proteção à vida dos povos indígenas e populações tradicionais; promoção à cidadania LGBTQIA+; direito e autonomia das pessoas com deficiência; cultura; comunicação; esporte para uma vida saudável; novas cidades para o século XXI.
- Desenvolvimento para a sustentabilidade ambiental e a transição ecológica para a nova sociedade do século XXI: campo mais saudável e sustentável; transição energética; agronegócio ambientalmente sustentável; reformulação da cadeia de petróleo e gás; regulação da mineração e atividades correlatas; defesa dos

territórios e bens comuns; política para as águas; política para o saneamento; Amazônia entendida como bem comum brasileiro e com desmatamento zero, proteção da Amazônia e demais biomas, inclusive Amazônia azul, proteção e defesa dos animais.

- Desenvolvimento econômico e novo projeto de transformação social, produtiva e ambiental: transição ecológica e energética; uma nova indústria para uma nova sociedade; ciência, tecnologia e inovação para a sociedade do conhecimento; transição digital e telecomunicações; investimento em infraestrutura; pequenos negócios no novo padrão de desenvolvimento; economia social e solidária; reforma agrária e fortalecimento da agricultura familiar; desenvolvimento regional e territorial; reforma tributária justa, solidária e ecológica; reforma bancária; revisão das regras fiscais e novas fontes de financiamento; política macroeconômica e financiamento.
- Soberania nacional e nova inserção do Brasil no mundo: política externa e política de defesa; recuperação do protagonismo internacional; reconstrução de relações e parcerias estratégicas na América Latina e com economias emergentes (Brics); projeção dos interesses geopolíticos nacionais nas áreas de influência brasileira no Atlântico Sul; diversificação do comércio externo com os Estados Unidos, a Europa e o Oriente Médio.
- Radicalização da democracia e refundação do Estado: soberania popular e democracia participativa; soberania popular e sistema econômico; reforma política, democracia e reforma do Estado; combate à corrupção, e transparência; democracia, soberania popular e sistema de justiça.

## **2. A proposta metodológica: Frentes de expansão da renda, do emprego e do investimento e a matriz de sua interação com os quatro eixos de políticas de desenvolvimento (social, ambiental, produtivo e macroeconômico)**

O conceito de “frentes de expansão da renda, do emprego e do investimento” advém da melhor tradição social–desenvolvimentista brasileira (Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa, Antônio Barros de Castro) e vários dos elementos aqui apresentados foram amplamente empregados em diferentes documentos associados aos governos Lula e Dilma, tanto em programas de campanha eleitoral como em Planos Plurianuais e outros textos governamentais. Uma frente de expansão corresponde a um motor do crescimento composto por um conjunto de setores de atividade que se movem com lógicas de demanda e de oferta semelhantes e que têm grande potencial de liderar o crescimento do emprego, da renda e do investimento em uma economia.

Como assinalado, estiveram em franca atividade nos governos Lula e Dilma quatro frentes de expansão – produção e consumo de massa, gastos e investimentos sociais, infraestrutura econômica, e atividades intensivas em recursos naturais. Encontram-se desde 2015 em estado latente, prontas para serem revitalizadas e gerarem grande dinamismo econômico. Devidamente governados, com o suporte de programas e políticas devidamente ampliados e aperfeiçoados, esses quatro “motores” poderão permitir um crescimento econômico rápido e com estabilidade de preços – virtuoso em termos sociais e tecnológicos, e sustentável em termos ambientais – e tanto mais quanto vierem a ser “turbinados” pela ampliação e renovação das cadeias produtivas industriais domésticas e pelas atividades de CT&I.

Trata-se de uma forma de subdividir o PIB segundo funções que os quatro distintos grupos de atividades assumem na estratégia de desenvolvimento que almejamos para o Brasil. Cada uma das quatro frentes de expansão inclui as atividades produtivas de bens e serviços finais, dos bens intermediários neles incorporados, e dos bens de capital empregados em sua produção. Cadeias produtivas de produção de bens e serviços são, portanto, parte da composição das frentes de expansão. Apresentam-se a seguir as quatro frentes de expansão no que se refere às “funções” que executam na estratégia de desenvolvimento.

As duas primeiras – produção e consumo de massa, serviços sociais – são as que afetam mais diretamente o bem-estar social. São, também, as maiores geradoras de emprego na economia como um todo. As outras duas são “instrumentais” ao modelo de desenvolvimento: a terceira – atividades intensivas em infraestrutura, inclusive os investimentos necessários – fornece bens e serviços essenciais para a economia, e requer o cuidado especial de se evitar pontos de estrangulamento na economia (transporte, energia elétrica e telecomunicações); a quarta compreende o uso racional, com rigorosa governança ambiental, de nossa riqueza natural, cuja função, além de abastecer o consumo doméstico, é ser fonte indispensável de exportações geradoras das divisas necessárias para ampliar as importações que a economia nacional requer (evitando o estrangulamento externo da economia).

A proposição é, portanto, a de contemplar a economia brasileira de acordo com os quatro conjuntos de atividades que se seguem:

- *Atividades associadas à produção de bens e serviços de consumo de massa* – impulsionadas por aumento salarial e redistribuição da renda, proteção social, e aderentes aos necessários controles de sustentabilidade ambiental (exceto: produção primária de

alimentos, consideradas “atividades intensivas em recursos naturais”; medicamentos, considerados atividades associadas a gastos e investimentos sociais);

- *Atividades associadas a serviços sociais* – gastos correntes e investimentos sociais em educação, saúde, habitação, saneamento, segurança, cultura, cidades, políticas para o novo mundo do trabalho, igualdades de gênero e racial, juventude etc.;
- *Atividades intensivas no uso de infraestrutura econômica, com planejamento e governança nacional e socioambiental* – energia elétrica para todos, transporte, logística, comunicação, internet para todos etc.;
- *Atividades intensivas no uso de recursos naturais estratégicos, com inovação industrial e governança nacional e socioambiental* – petróleo e gás, agropecuária, mineração, biodiversidade.

Observe-se que, como também assinalado, além de cumprirmos funções diferenciadas na estratégia de desenvolvimento, cada uma das quatro frentes obedece a lógicas de demanda e de oferta igualmente distintas entre si – exigindo, conseqüentemente, políticas de governo que são qualitativamente distintas, entre as frentes de expansão:

i) A frente de produção e consumo de massa é essencialmente dependente do aumento salarial e do salário mínimo, da distribuição da renda (reforma tributária, serviços sociais gratuitos e universais, previdência solidaria) e da disponibilidade de crédito a juros módicos; a oferta é movida pelo efeito “acelerador” sobre o investimento privado, que é ditado pela expansão da demanda e, no caso da fronteira tecnológica, movida também por investimentos, programas e políticas de Estado;

ii) No caso dos serviços sociais, a demanda é ditada essencialmente pelos níveis de pobreza e pelos enormes déficits de acesso à oferta pública de serviços, assim como por requerimentos dos direitos da cidadania, por déficit habitacional etc.; e a expansão da oferta – emprego e investimentos associados a serviços sociais – depende essencialmente das decisões políticas e econômicas governamentais em torno da alocação de recursos nos serviços sociais;

iii) No caso dos serviços intensivos em infraestrutura, a demanda depende de taxas de expansão econômica e das elasticidades-renda da demanda; e, pelo lado da oferta, se move por evidências de déficits de infraestrutura e, principalmente, por decisões políticas e econômicas de governos relativamente à recuperação do investimento público e por financiamento público e privado de longo prazo;

iv) Por último, as atividades intensivas em recursos naturais dependem da demanda interna e internacional e, no que se refere a investimento, além de depender dessa mesma evolução, é movida pela dotação de recursos naturais e pelas decisões de investimento da Petrobras. Nessas atividades, uma governança estatal dos recursos é decisiva, em especial no sentido da preservação da sustentabilidade ambiental.

Todas elas são âmbitos de criação de renda, emprego e investimento portadores de grande vigor potencial. Devidamente planejados e administrados poderão processar-se em sintonia com as aspirações mais nobres das organizações sociais progressistas de todo o mundo. Ou seja, poderão representar a versão brasileira das transições e transformações globais portadoras de um futuro de progresso social e sustentabilidade ambiental, nos âmbitos social e do mundo do trabalho, da transição produtiva e digital alavancadas por intenso progresso técnico e da transição energética e ecológica.



Para que se transformem em realidade e contribuam de forma virtuosa para o desenvolvimento, as frentes de expansão requerem a implementação de missões, programas e políticas nos eixos de desenvolvimento básicos de nosso programa de desenvolvimento – o social, o ambiental e o econômico. As frentes de expansão deverão estar orientadas ao desenvolvimento com igualdade social, ao respeito e à defesa da natureza e a transformações radicais na base produtiva, científica e tecnológica.

A matriz que se segue sintetiza a proposição metodológica para a organização da estratégia de desenvolvimento. É composta de linhas relativas às quatro frentes de expansão e colunas relativas aos eixos do desenvolvimento socioeconômico, ou seja, o social, o ambiental e o econômico, este último com uma subdivisão entre o produtivo e o macroeconômico. As células deverão ser preenchidas segundo as missões, programas e políticas correspondentes ao cruzamento entre as frentes de expansão e os eixos do desenvolvimento. Propositadamente, a apresentação é feita inicialmente sem o preenchimento das células, porque entende-se que a identificação das proposições pertinentes a cada célula pode ser feita de forma diferenciada, segundo setores de atividade e áreas temáticas, pelos diferentes núcleos de trabalho (NAPPS) que estão apresentando suas proposições.

**Tabela 1: Matriz de cruzamento entre “frentes de expansão” e “eixos de desenvolvimento” para a definição de missões, programas e políticas**

Frentes de expansão	Eixos do desenvolvimento socioeconômico			
	Desenvolvimento social e novo período de afirmação de direitos	Sustentabilidade ambiental e transição ecológica para a nova sociedade do século XXI	Desenvolvimento econômico	
			Transformação produtiva, com transição digital, ambiental e energética	Macroeconomia harmonizadora de crescimento, emprego e estabilidade de preços
Produção e consumo de massa				
Atividades associadas a gasto e investimento social				
Atividades intensivas em infraestrutura econômica (com planejamento e governança nacional e socioambiental)				
Atividades intensivas em recursos naturais estratégicos (com inovação industrial e governança nacional e socioambiental)				

Fonte: elaborada pelos autores.

### 3. Frentes de expansão e as missões socioambientais

As frentes de expansão nos apontam os motores capazes de alavancar o crescimento econômico e modernizar a estrutura produtiva. Com base nesse esquema conceitual que revitaliza a ideia de planejamento econômico, pode-se pensar a finalidade do processo de desenvolvimento a partir das missões socioambientais.

A ideia de política pública orientada por missões tem origem no desenvolvimento de tecnologias em linha com objetivos específicos definidos pelo Estado, como a histórica missão Apollo, que pôs o homem na lua. Mas a ideia de missões associadas a objetivos específicos de defesa, energia nuclear e tecnologia aeroespacial também pode ser adaptada para novos objetivos, como questões ambientais e desafios sociais.

Nesse contexto, o desenvolvimento orientado por missões socioambientais aponta para as finalidades do processo de desenvolvimento e para a solução de problemas com vistas a alcançar objetivos sociais desejados pela sociedade, e assim busca articular as demandas sociais com uma base econômica, produtiva e tecnológica necessária para atender essas demandas. Ou seja, fortalece a ideia de planejamento e dá a direção e os objetivos para a articulação entre os lados da demanda e da estrutura produtiva, presentes nas frentes de expansão.

A definição e implementação de missões socioambientais se prestam à aplicação de programas e políticas de cunho agregado, para o território e a economia como um todo, e também a ações definidas em forma predominantemente desagregada, segundo as características das diferentes regiões, municípios e localidades. Nesse segundo sentido, devem ser crescentemente pensadas de baixo para cima, a partir das necessidades e demandas

socioambientais que cada um apresenta. Não é possível elaborar um projeto de desenvolvimento único, constituído “de cima para baixo”, para um país continental e heterogêneo como o Brasil. Aqui, também, as noções de “frentes de expansão” e de “missões” se complementam, ou seja, é possível identificar missões orientadas por problemas e soluções a partir da avaliação de como funcionam as frentes de expansão no território, considerando as especificidades locais e regionais e a demanda pelos bens e serviços finais e os insumos necessários para o seu provimento.

Essas missões também podem considerar em seus objetivos dimensões transversais que devem compor cada uma das missões, como meio ambiente, gênero e raça. A redução das desigualdades de gênero e raça pode ser tratada no esquema conceitual das frentes de expansão. A ativação da frente de produção e consumo de massa, por exemplo, por meio de transferências sociais e aumentos de salário mínimo, reduz a desigualdade de renda e melhora as condições de trabalho da parcela mais pobre da população, constituída majoritariamente por negros. O esquema analítico das frentes de expansão pode, portanto, contribuir para o compromisso político de dismantelar o racismo no Brasil.

O mesmo se pode dizer da frente de investimento em infraestrutura social, que também contribui para a redução das desigualdades de gênero, uma vez que reforça o papel do Estado na esfera do cuidado e reduz o fardo das mulheres. As demais frentes de expansão também podem ser pensadas com a perspectiva de gênero e raça, seja com a infraestrutura econômica, seja com políticas voltadas para o setor agrário que melhorem a qualidade de vida da população mais pobre, garantam as condições de sustentação do processo de desenvolvimento e, portanto, a continuidade das políticas de redução das desigualdades.

A ideia de missões socioambientais não se limita a redução das

desigualdades, promoção dos setores sociais e proteção do meio ambiente; também depende da manutenção de uma estrutura produtiva que garanta a base material para tal finalidade. Isso exige explorar as potencialidades das grandes empresas públicas para superar gargalos tecnológicos e promover inovações em setores portadores de futuro. As estatais, portanto, são instrumentos para garantir o sucesso das missões, para a transformação energética, para desenvolvimento de determinados setores e para a para redução da vulnerabilidade externa do país.

#### 4. Nova Indústria: oportunidades econômicas e políticas

Com a recuperação dos motores de expansão da economia brasileira, a indústria brasileira poderá ser potenciada em sua qualidade de encadeamento produtivo nas distintas frentes de expansão, e dessa forma potenciará, ela mesma, as quatro frentes. A Nova Indústria irá requerer tanto políticas relativamente mais simples, nos casos da revitalização de setores tradicionais – como taxa de câmbio competitiva e taxas de juros módicas – como políticas mais complexas, necessárias à nova indústria gerada pelo intenso progresso técnico internacional. Voltaremos à questão no final da presente seção.

A economia internacional passa por um momento de reativação da centralidade da agenda de política industrial e de ciência e tecnologia. A ascensão da Indústria 4.0 tem intensificado a convergência de tecnologias digitais, físicas e biológicas. Essa mudança estrutural tem sido observada ao longo dos últimos anos com o avanço da automação por sistemas ciber-físicos, da comunicação máquina a máquina, da inteligência artificial (IA), da análise de *big data*, da computação em nuvem, da realidade virtual e aumentada, da internet das coisas e dos serviços, do

desenvolvimento de novos materiais, das tecnologias de baixo carbono e dos avanços nos processos de edição genômica.

O papel do Estado reativando as políticas industrial e de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) tem sido fundamental nessa trajetória: todos os países industriais desenvolvidos têm adotado estratégias de longo prazo, baseadas em incentivos à pesquisa e desenvolvimento (P&D), subvenções e uso do poder de compra governamental. Em 2020, a pandemia acelerou ainda mais esse processo. Medidas emergenciais de enfrentamento à COVID-19 trouxeram à tona propostas de reindustrialização e reconversão industrial, além de medidas estruturais para a construção de uma nova indústria capaz de desbravar os horizontes disruptivos.

No Brasil, o atraso nesse percurso é flagrante. A industrialização brasileira não foi capaz de constituir por completo os vínculos intersetoriais com os ramos mais intensivos em tecnologia, e tampouco formou os segmentos mais avançados da indústria de bens de capital, concentrando-se em bens intermediários e bens de consumo duráveis e não duráveis. Os saltos inovadores, quando ocorreram, foram protagonizados e induzidos pelo financiamento em longo prazo de bancos públicos e pelo investimento tecnológico de empresas estatais, contando com o apoio dos instrumentos institucionais de governança de CT&I.

Entretanto, na maioria das vezes, foram obstaculizados por políticas macroeconômicas restritivas do ponto de vista monetário, cambial e fiscal, aumentando os riscos e inviabilizando o *funding* necessário para a expansão industrial.

No período mais recente, a sobreposição disfuncional de regras fiscais rígidas, o desmonte do Estado e a desestatização das empresas estatais têm tornado esse cenário ainda mais dramático. É urgente vencermos o movimento obscurantista e subserviente

que invade o país. É necessária a valorização da produção de conhecimento nacional, um investimento contínuo na formação de mão de obra qualificada em todas as regiões do território nacional. O Brasil precisa recompor seu parque industrial aumentando a densidade tecnológica e a complexidade da matriz já existente, e, simultaneamente, deve avançar em direção ao desenvolvimento de um novo paradigma tecnológico que faça face aos desafios nacionais e internacionais garantindo uma inserção autônoma e soberana do país.

Nesse sentido, vale ressaltar os vetores de demanda induzidos pelas missões socioambientais e os encadeamentos produtivos diretamente proporcionados por essas, assim como o dinamismo econômico gerado pela divisão das frentes instrumentais e pelas potencialidades das grandes empresas públicas e das compras governamentais. O processo propicia a superação de gargalos tecnológicos e promove inovações em setores portadores de futuro.

Os gargalos tecnológicos relevantes para o país deveriam ser priorizados pelos instrumentos institucionais de governança de CT&I já estabelecidos e maturados. Os candidatos naturais são aqueles relacionados ao sistema de saúde – como vacinas contra Covid-19, dengue, entre outras, e produção de equipamentos hospitalares; o sistema urbano-industrial – como veículos híbridos, movidos a etanol e eletricidade, e sua rede urbana de serviços digitais; o sistema de exploração sustentável – como sequenciamento de genomas para a bioindústria e sistemas integrados de manejo lavoura-pecuária-floresta para a utilização sustentável do “arco desmatado” do Cerrado e da Amazônia Legal; cadeias de distribuição – baseadas em IA e 5G; e governo digital – com a digitalização do setor público brasileiro. Os polos industriais e tecnológicos emergentes merecem fomento e reforço competitivo, por meio da valorização da P&D e infraestrutura mais eficientes, inclusive as novas infraestruturas digitais.

São, simultaneamente, fundamentais as potencialidades de programas âncoras de compras públicas e investimentos estatais com elevado empuxe para as cadeias produtivas locais. É o caso da revitalização dos investimentos da PETROBRAS acompanhado do desenvolvimento de sua cadeia de fornecedores, com mudanças regulatórias e a identificação de subsetores estratégicos que possam ser estimulados de modo a favorecer a apropriação da renda petroleira por interesses nacionais. É também fundamental a reativação da Política de Desenvolvimento Produtivo do Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS), dada a capacidade do poder de compra do SUS, bem como a reorganização da Base Industrial de Defesa, especialmente por meio das compras de alta complexidade tecnológica (como cibernéticas, caças e submarinos de propulsão nuclear).

O CEIS é um bom exemplo de como a melhora da saúde enquanto finalidade do desenvolvimento articula setores prestadores de serviço (como hospitais, ambulatórios, serviços de diagnósticos e tratamentos) com setores industriais. Entre estes, encontram-se a indústria de base, química e biotecnológica, que fornece fármacos, medicamentos, vacinas, hemoderivados, reagentes para diagnósticos e equipamentos; e a indústria de base mecânica, eletrônica e de materiais, que fornece equipamentos mecânicos e eletrônicos, próteses e órteses e materiais de consumo.

Uma política voltada para o desenvolvimento do CEIS, além de gerar emprego, renda, tecnologia, pode: i) reduzir a vulnerabilidade do sistema diante de crises sanitárias como a atual, além de amenizar efeitos de crises econômicas quando a desvalorização cambial aumenta o custo de importação de medicamentos, equipamentos e outros bens fundamentais; ii) reduzir o déficit comercial e a dependência externa da economia brasileira; e iii) aumentar os efeitos dinâmicos do gasto público com saúde na estrutura produtiva, no emprego e no crescimento doméstico.



A incorporação de novas tecnologias digitais da indústria 4.0 (IoT, IA, *Big Data*, robótica etc.) é especialmente relevante para a transformação do atual parque industrial, em grande parte baseado no padrão tecnológico do século XX.

Os investimentos nos segmentos de ponta tecnológica convergem para a construção de um grande processo de transformação econômica e industrial orientados pela transição social para a equidade, pela transição digital, pela transição energética e pela transição ecológica, articulando desenvolvimento produtivo, social e ambiental.

Os desafios de uma nova indústria não podem ser enfrentados por uma proposta de política industrial baseada centralmente na oferta tradicional de incentivos fiscais e creditícios. Com exceção dos incentivos à P&D, que têm sido preservados nos países desenvolvidos, o caminho alternativo passa pela concentração de esforços em demandas reais da sociedade e do governo e pela coordenação estatal orientada para a desobstrução de gargalos. Isto, no caso do Brasil, pode ser viabilizado com a recomposição e rearticulação das capacidades estatais a partir de instituições como BNDES, FINEP, PETROBRAS, EMBRAPA, EMBRAPII, e do reforço a formação de recursos humanos por meio da CAPES e CNPq, entre outros.

Para a construção dessa nova indústria são fundamentais instrumentos como conteúdo local, compras governamentais, crédito direcionado, investimentos públicos, financiamento de clusters e *start-ups*, além de outras políticas industriais, comerciais, de CT&I e de desenvolvimento regional, compondo um complexo que impõe a necessidade de atuação do Estado e coordenação do governo central.

A política do atual governo, ao bloquear esse conjunto de políticas e instrumentos, nos afoga no passado distante e impede o país

de voar em direção ao futuro. Quando se implementam políticas corretas, a economia brasileira responde com forte expansão do investimento e do consumo, e pode ser reorientada a um novo estilo de desenvolvimento, com saltos tecnológicos na estrutura produtiva e avanços distributivos na estrutura social.

Não cabe no espaço do presente texto de natureza metodológica detalhar a política industrial a ser seguida. No entanto, a título de prover o vínculo entre o conceito de frentes de expansão da economia e a proposta de Nova Indústria, apresenta-se, no quadro que se segue, a segmentação da indústria de acordo com dois critérios. Primeiro, o das frentes de expansão às quais os diferentes segmentos da indústria brasileira se articulam, como encadeamentos produtivos das mesmas. E, segundo, distinguem-se, em cada frente de expansão, os segmentos de “baixa complexidade tecnológica” que podem ser reativados mediante políticas industriais relativamente simples, daqueles de “média e alta complexidade tecnológica”, que requerem políticas industriais diferenciadas, em que o suporte estatal, como ocorre em todo o mundo no século XXI, necessita ser intenso.

Tabela 2: Frentes de expansão e industrialização

Frentes de expansão	Propulsão	Setores industriais	Realização de baixa complexidade (ênfase no enriquecimento do câmbio apreciado)	Realização de média e alta complexidade (ênfase na construção de políticas industriais diferenciadas)
Produção e consumo de massa	Movida por gasto corrente e investimento	Bens de consumo duráveis, bens de capital e insumos	Montagem de veículos e demais bens duráveis de consumo, têxteis/vestuário/calçados, móveis, higiene e limpeza, medicamentos finais, turismo, cultura, entretenimento (BIUD-T).	Bens de capital e insumos para os bens mencionados na coluna ao lado, eletrônicos, autopeças, fármacos (BIUD-C).
Custo público e investimento social	Movida por gastos sociais correntes e investimentos fixos correspondentes: Públicos em função da demanda social insatisfeita e dos direitos da cidadania, privados em função de renda corrente	Educação	Material e mobiliário escolar (inclusive equipamentos eletrônicos), material de construção de escolas.	Material de construção de hospitais, parte dos equipamentos médicos.
		Saúde	Material e medicamentos finais, material de construção do hospital, parte dos equipamentos médicos.	Fármacos, parte dos equipamentos médicos.
Infraestrutura econômica com planejamento e governança nacional e socioambiental	Dependente de expansão da economia, de elasticidade-renda, de demanda, de espaço fiscal, de decisões políticas e de rentabilidade privada	Habilitação e saneamento	Setores industriais associados à construção civil e à edificação, parte dos equipamentos, equipamentos e materiais de limpeza urbana (BIUD-T).	Parte dos equipamentos.
		Defesa e segurança	Parte dos materiais e equipamentos.	Parte dos materiais e equipamentos.
		Transporte	Parte dos equipamentos de construção e operação do serviço (urbanos/rodoviários portuários, ferroviários, metrôviários, etc.), setores industriais associados à construção civil, caminhões e ônibus (BIUD-T).	Parte dos equipamentos de construção e operação dos serviços (rodovias, ruas, portos, metrô, etc.); autopeças, insumos eletrônicos (BIUD-C).
		Energia elétrica	Estruturas metálicas e demais setores industriais associados à construção civil, parte dos equipamentos de geração, equipamentos de transmissão distribuição (BIUD-T).	Parte dos equipamentos de geração (BIUD-C).
Recursos naturais estratégicos com inovação industrial e governança nacional e socioambiental	Movida por demanda interna, exportação e investimento	Telecomunicações	Setores industriais associados a construção civil, montagem de equipamentos de uso final. (BIUD-T).	Maior parte dos equipamentos e insumos (BIUD-C).
		Agroindústria	Processamento de alimentos, álcool, celulose, parte dos equipamentos agrícolas (BIUD-T).	Parte dos equipamentos, maior parte dos fertilizantes e defensivos agrícolas, indústria final de papel (BIUD-C).
		Petróleo, gás e derivados	Equipamentos de distribuição, parte dos equipamentos de exploração extração, construção naval (BIUD-T).	Parte dos equipamentos de extração e exploração (BIUD-C).
		Mineração	Parte dos equipamentos (BIUD-T).	Parte dos equipamentos (BIUD-C).

## 5. Nova Economia: desafios econômicos e políticos

A construção de um novo modelo de desenvolvimento econômico não é tarefa de curto prazo e deve reconhecer alguns desafios e restrições macroeconômicas, como a existência do teto de gastos e a sobreposição indesejada de regras fiscais; a pressão do sistema financeiro por elevação na taxa Selic sob o pretexto de excesso de dívida pública; a alta concentração bancária e as elevadas margens bancárias; a alta volatilidade da taxa de câmbio e da taxa de juros; e o grau de financeirização e a intensidade da abertura da conta de capitais.

Entre os obstáculos produtivos, é impossível ignorar a atual especialização regressiva da indústria nacional; a inserção subordinada nas cadeias globais de valor; o déficit de governança ambiental sobre os recursos naturais em geral e sobre a expansão excessiva da fronteira do agronegócio; o déficit de núcleos endógenos de financiamento de longo prazo e de inovação; o déficit educacional e tecnológico; e a fragilização das capacidades estatais.

Tampouco há como desconhecer as muitas restrições políticas, tanto em termos de capacidades estatais como de governabilidade. Entre as primeiras, registra-se a fragilização do Estado e de empresas estatais (regras fiscais, teto dos gastos, privatizações, flexibilizações regulatórias, extinção de ministérios e órgãos); o encolhimento dos instrumentos estatais (conteúdo local reduzido com desinvestimentos, compras governamentais afetadas pela abertura para empresas estrangeiras, crédito direcionado impactado pelo fim da TJLP, incentivos fiscais prejudicados pelo perfil do empresariado, empresas de tecnologia impactadas pelo desmonte, acordos de cooperação enfraquecendo parcerias estratégicas); o excesso de captura de interesses privados e financeiros sobre instituições como o Banco Central, agências

reguladoras e outros; e a tentativa de enfraquecimento e sucateamento do serviço público (ameaçado particularmente pela reforma administrativa).

Na questão da governabilidade, considerar: o perfil do Congresso Nacional (direitização parlamentar, dispersão partidária); o fortalecimento da “capacidade executiva” do Legislativo (emendas, orçamentos impositivos, orçamento paralelo); o enfraquecimento da “capacidade legislativa” do Executivo (redução da taxa de sucesso na conversão de medidas provisórias em leis); a Judicialização da política / politização do Judiciário (aumento de Adins e de decisões monocráticas no STF); e a intervenção excessiva dos órgãos de controle e fiscalização sobre os órgãos de execução e planejamento.

Algumas dessas restrições impõem mudanças emergenciais e ações imediatas, outras exigem alterações na correlação de forças e acúmulo político. Essa diferença de temporalidades, entretanto, não nos desobriga de apresentar ao Brasil um projeto de reconstrução para o presente e de transformação para o futuro.

Um programa estratégico dessa magnitude certamente ultrapassa as intenções de curto prazo, envolve interesses conflitantes e correlações de força assimétricas. Tais argumentos, entretanto, não devem servir como justificativa para interditar, evitar ou contornar um debate complexo, mas que se impõe como necessário. Trata-se não apenas de uma agenda eleitoral, mas permanente porque estratégica.

## 6. Novo Estado: oportunidades econômicas e políticas

As dificuldades não são, portanto, pequenas. Mas tampouco é reduzido o potencial de superá-las. No plano internacional, a pandemia explicitou as contradições do neoliberalismo e reabilitou o debate sobre a importância do Estado e do desenvolvimento. Nos EUA, o Plano Biden sinaliza pacotes relevantes de investimentos e intensificação de construção de políticas públicas. Na China a retomada dos projetos da *One Belt, One Road* (conhecida também como Nova Rota da Seda) reforçam a importância do planejamento e das capacidades estatais. Na União Europeia, países como Alemanha, França e Itália avançam em projetos de mudança das estruturas produtiva e social. Na América Latina, o alinhamento neoliberal e neoconservador vem sofrendo revezes e o cenário indica mudanças. Em suma, mudanças na geopolítica e na geoeconomia têm reposicionado o debate sobre Estado, desenvolvimento, multilateralismo e cooperação.

No plano nacional, a construção do Estado brasileiro é resultado de décadas de lutas da sociedade, e é relativamente resiliente. O Estado brasileiro foi enfraquecido, mas não destruído; o contingente de funcionários dedicados às funções essenciais do Estado não terá sido fortemente reduzido; em condições normais (pós-pandemia) a capacidade de arrecadação do Estado brasileiro deverá ser potencialmente favorável a um projeto de transformação; apesar dos desinvestimentos e descapitalizações, a PETROBRAS e o BNDES podem ser revitalizados; é possível recriar parte dos órgãos desmontados ou fragilizados; se o teto de gastos for removido terá sido superado o obstáculo fundamental para a retomada do gasto e do investimento público; a necessária reindustrialização do país contará com uma força de trabalho de bom nível e um empresariado maduro, portanto potencialmente capazes de absorver as exigências das transições social e do

mundo do trabalho, energética e ambiental, produtiva e digital.

A construção de um novo Estado, planejador, regulador, investidor, indutor e empreendedor é uma exigência para a transformação do Brasil. Esse Estado deve assumir missões e metas – macroeconômicas, produtivas, sociais e ambientais – com vistas e enfrentar toda sorte de desigualdades existentes no país. Tais missões e metas se organizam a partir das chamadas frentes de expansão, acima explicitadas.

## 7. Considerações finais

As frentes de expansão do emprego, da renda e do investimento são motores do crescimento que estão presentes na economia, encontrando-se no momento em estado latente. Conforme assinalado, estavam operando durante os governos dos presidentes Lula e Dilma: produção e consumo de massa estavam em plena expansão, graças aos aumentos salariais e políticas redistributivas de renda que, ao mesmo tempo em que impulsionaram o investimento, representaram um salto nas condições de vida da população, o mesmo pode-se dizer da ampliação das atividades sociais como saúde e educação e construção habitacional; o investimento em infraestrutura foi impulsionado pelo Programa de Aceleração do crescimento (PAC), permitindo criação de renda e emprego em curto prazo e elevação da produtividade em longo prazo; e o uso dos recursos naturais com a PETROBRAS, a agricultura familiar e o agronegócio foi ampliado com amplo esquema de suporte.

A arquitetura conceitual baseada na matriz que cruza as frentes de expansão com os eixos do desenvolvimento é apropriada tanto para interpretar a estagnação a que a sociedade brasileira vem sendo desnecessariamente submetida, com reformas e

políticas que travam seu potencial expansivo, como para pensar na reconstrução necessária do Estado e dos instrumentos de política e para constituir-se em referência básica para nosso Plano de Transformação em médio e longo prazos. Com os devidos aperfeiçoamentos e ampliações nos programas e políticas realizados em governos anteriores do PT, aliados a novos instrumentos, será possível pôr em marcha uma estratégia de desenvolvimento altamente promissora para a nação brasileira.

## Anexos

A matriz conceitual e exemplos de missões, programas e políticas – uma ilustração do poder de sistematização e de síntese do esquema analítico.

Neste Anexo preenchemos em oito quadros as células que compõem a matriz à qual fizemos referência. A apresentação tem caráter preliminar e tentativo, com o objetivo de ilustrar a riqueza da arquitetura conceitual em termos de seu poder de síntese. A matriz está aqui ligeiramente modificada, de maneira a comportar tanto a visão de “transformação” (médio e longo prazos), como a visão de “reconstrução” (curto e médio prazos). A matriz ampliada passa a ter 32 células, em vez das 16 células antes apresentadas:



## ANEXOS

### Matriz conceitual das frentes de expansão da economia brasileira

Eixos do desenvolvimento socioeconômico		Eixos do desenvolvimento socioeconômico			
		Desenvolvimento social e novo período de afirmação de direitos	Desenvolvimento sustentável e transição ecológica para a nova sociedade do século XXI	Transformação produtiva e desenvolvimento de C&I, com transição digital, energética e ambiental	Macroeconomia harmonizadora de crescimento e emprego e com estabilidade de preços
Frentes de expansão	TRANSFORMAÇÃO				
	RECONSTRUÇÃO				
	TRANSFORMAÇÃO				
Produção e consumo de massa	RECONSTRUÇÃO				
	TRANSFORMAÇÃO				
Atividades associadas a gasto e investimento social	RECONSTRUÇÃO				
	TRANSFORMAÇÃO				
Atividades intensivas em infraestrutura econômica (com planejamento e governança nacional e socioambiental)	RECONSTRUÇÃO				
	TRANSFORMAÇÃO				
Atividades intensivas em recursos naturais estratégicos (com inovação industrial e governança nacional e socioambiental)	RECONSTRUÇÃO				
	TRANSFORMAÇÃO				

## ANEXO 1

Exemplos de missões, programas e políticas para a condução virtuosa da frente de expansão potencial de produção e consumo de massa por elevação salarial, redistribuição da renda, proteção social e sustentabilidade ambiental: perspectiva da transformação

EIXOS DO DESENVOLVIMENTO				
<p>Frente de expansão: Produção e consumo de massa por elevação salarial, redistribuição da renda, proteção social e sustentabilidade ambiental (perspectiva da transformação)</p>	Desenvolvimento social e novo período de afirmação de direitos	<p>(Ampliação contínua e significativa da capacidade aquisitiva das famílias):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Pleno emprego, aumento de salário mínimo real e do seguro desemprego;</li> <li>2) Emprego e renda com igualdade de gênero e raça;</li> <li>3) Acesso universal e igualitário à educação, saúde, cultura e esporte gratuitos e de qualidade;</li> <li>4) Previdência e assistência universais e solidárias; programação de renda mínima;</li> <li>4) Reforma tributária progressiva;</li> <li>5) Fomento às micro e pequenas empresas, à agricultura familiar, e à economia solidária;</li> <li>6) Políticas para o novo mundo do trabalho;</li> <li>7) Taxas de juros módicas;</li> <li>8) Redução da desigualdade regional.</li> </ol>	Desenvolvimento sustentável e transição ecológica para a nova sociedade do século XXI	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Planejamento e investimento em economia "verde", e de baixo carbono;</li> <li>2) Redução dos impactos ambientais da atividade econômica e do consumo familiar, nas cidades e no campo.</li> </ol>
	Transformação produtiva e desenvolvimento de C&T, com transição digital, energética e ambiental	<p>1) Prioridade à educação, ciência, tecnologia e inovação;</p> <p>2) Expansão, diversificação, digitalização e geração de conhecimento nas cadeias produtivas de bens e serviços de consumo de massa (alimentos, vestuário, medicamentos, bens duráveis etc.); Reindustrialização com fomento ao investimento fixo e a atividades associadas à produção e difusão de tecnologias digitais e de produtos e processos "verdes" nessas cadeias produtivas;</p> <p>3) Fomento à economia criativa;</p> <p>4) Acesso das micro, pequenas e médias empresas às tecnologias digitais e "verdes";</p> <p>5) Integração latino-americana.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Reforma tributária sustentável e com grande progressividade;</li> <li>2) Crescimento sustentado de pleno emprego, estabilidade macroeconômica;</li> <li>3) Elevação real do salário mínimo;</li> <li>4) Políticas fiscais e de relação juros/câmbio incentivadoras do investimento e viabilizadoras da redução da vulnerabilidade externa;</li> <li>5) Reforma bancária, juros módicos (Selic e margens bancárias), acesso de pequenas/médias empresas e consumidores a juros módicos.</li> </ol>	Macroeconomia harmonizadora de crescimento e emprego com estabilidade de preços

## ANEXO 1.2

Exemplos de missões, programas e políticas para a condução virtuosa da frente de expansão potencial de produção e consumo de massa por elevação salarial, redistribuição da renda, proteção social e sustentabilidade ambiental: perspectiva da reconstrução

EIXOS DO DESENVOLVIMENTO				
	Desenvolvimento social e novo período de afirmação de direitos	Desenvolvimento sustentável e transição ecológica para a nova sociedade do século XXI	Transformação produtiva e desenvolvimento de C&T, com transição digital, energética e ambiental	Macroeconomia harmonizadora de crescimento e emprego com estabilidade de preços
<p>Frente de expansão: Produção e consumo de massa por elevação salarial, redistribuição da renda, proteção social e sustentabilidade ambiental (perspectiva da reconstrução)</p>	<p>(Ampliação contínua e significativa da capacidade aquisitiva das famílias):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Recuperação e ampliação do salário mínimo real e do seguro desemprego;</li> <li>2) Programa Mais Bolsa Família, com orientação à implantação de renda básica da cidadania;</li> <li>3) Renegociação de dívidas e novas linhas de crédito com juros módicos para famílias pequenas e médias empresas, agricultura familiar, Banco Empreendedor;</li> <li>4) Recuperação do programa Minha Casa Minha Vida.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Planejamento da descarbonização;</li> <li>2) Informação transparente das tendências de emissão de carbono pelas várias fontes;</li> <li>3) Recuperação e ampliação da fiscalização do meio ambiente urbano.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Recuperação e ampliação do crédito de longo prazo a juros módicos ao investimento privado;</li> <li>2) Implantação de programas de digitalização e de redução de emissão de carbono;</li> <li>3) Programa emergencial de recuperação da capacidade de pesquisa científica e tecnológica nacional, recomposição das equipes desarticuladas e retomada das pesquisas descontinuadas;</li> <li>4) Recuperação da governança de políticas industriais (BNDES, Petrobras, Embraer etc.)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Recuperação do crescimento, do emprego e da estabilidade macroeconômica;</li> <li>2) Fim do teto de gastos e revisão da regra de ouro para impulso à geração de empregos, por meio de aumento dos gastos sociais e em infraestrutura.</li> </ol>

## ANEXO 2

**Exemplos de missões, programas e políticas para a condução virtuosa da frente de expansão potencial de gasto e investimento social: políticas para o novo mundo do trabalho, educação, saúde, habitação, saneamento, emprego, segurança, cultura, cidades, igualdade e autonomia de mulheres, igualdade racial, juventude: perspectiva da transformação**

EIXOS DO DESENVOLVIMENTO			
Desenvolvimento social e novo período de afirmação de direitos	Desenvolvimento sustentável e transição ecológica para a nova sociedade do século XXI	Transformação produtiva e desenvolvimento de C&T, com transição digital, energética e ambiental	Macroeconomia harmônica e crescimento de emprego com estabilidade de preços
<p>1) Progressão nos direitos trabalhistas, redução de jornada de trabalho, elevação do salário mínimo real;</p> <p>2) Remuneração pelo trabalho com igualdades de gênero, étnico-racial, oportunidades para a juventude e redução das desigualdades regionais;</p> <p>3) Previdência universal e solidária, ampla assistência social, suporte aos cuidados com bebês e terceira idade;</p> <p>4) Reforma tributária progressiva;</p> <p>5) Acesso universal, igualitário e de qualidade: à saúde (segurança sanitária, fortalecimento do SUS, universalização do acesso a redes de água e esgotamento sanitário com modicidade tarifária, subsídios à habitação popular, com ampliação do MCMV), à educação (da creche à universidade); à internet; à cultura, esporte e lazer; a uma segurança pública cidadã;</p> <p>6) Reforma urbana e fundiária para uma cidade mais justa, com acesso universal à moradia de qualidade</p>	<p>1) Reurbanização, cidades sustentáveis e "inteligentes", melhoria das condições de vida nos centros urbanos (ar, água, habitação, mobilidade etc.);</p> <p>2) Transição energética nos transportes coletivos e individuais.</p>	<p>1) Expansão, diversificação, digitalização e geração de conhecimento nas cadeias produtivas de bens e serviços públicos, como nos complexos de saúde, defesa, construção residencial popular e saneamento; C&amp;T, reindustrialização com produção e difusão de tecnologias digitais e de produtos/processos "verdes" para a expansão e modernização nessas cadeias produtivas;</p> <p>2) Acesso das micro, pequenas e médias empresas às tecnologias digitais e "verdes";</p> <p>3) Compras públicas com regras de conteúdo nacional.</p>	<p>1) Fim do teto de gastos;</p> <p>2) Ampliação do gasto e do investimento na área social pelo setor público;</p> <p>3) Juros módicos;</p> <p>4) Programas de crédito ao micro, pequeno e médio empresário;</p> <p>5) Subsídios à habitação e ao saneamento para as residências populares com modicidade tarifária;</p> <p>5) Cooperação Federativa.</p>
<p><b>Frente de expansão: Gasto e investimento social (perspectiva da transformação)</b></p>			

## ANEXO 2.2

**Exemplos de missões, programas e políticas para a condução virtuosa da frente de expansão de gasto e investimento social: políticas para o novo mundo do trabalho, educação, saúde, habitação, saneamento, segurança, cultura, cidades, igualdade e autonomia de mulheres, igualdade racial, juventude; perspectiva da reconstrução**

EIXOS DO DESENVOLVIMENTO				
	Desenvolvimento social e novo período de afirmação de direitos	Desenvolvimento sustentável e transição ecológica para a nova sociedade do século XXI	Transformação produtiva e desenvolvimento de C&T, com transição digital, energética e ambiental	Macroeconomia harmônica e emprego com estabilidade de preços
<b>Frente de expansão: Gasto e investimento social (perspectiva da reconstrução)</b>	<p>1) Negociação de reconstituição de direitos trabalhistas;</p> <p>2) Negociação de restauração do Fundo Social do Pré-sal;</p> <p>3) Remoção da visão sistêmica do Plano de Desenvolvimento da Educação (da creche à pós-graduação), reafirmação da prioridade à educação presencial e reorientação da educação a distância a metas rigorosas de qualidade; bibliotecas digitais em toda a rede educacional pública;</p> <p>4) Nova legislação para planejamento e fiscalização de enfrentamento de pandemias; fortalecimento do SUS, dos Programas Saúde para a Família, Mais médicos, do Saúde Integral da Mulher etc., valorização dos trabalhadores da saúde;</p> <p>5) Criação de sistema público de suporte aos cuidados com crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiências e doenças crônicas;</p> <p>6) Recuperação do Minha Casa Minha Vida, financiamento a material de construção, retomada do investimento em saneamento</p> <p>7) Fortalecimento da Funai, criação de Fundo Nacional de combate ao racismo e recriação de ministério correspondente; fortalecimento do Disque 180, recuperação do Plano da Juventude Viva e do Plano Viver sem limites. Criação do sistema nacional de enfrentamento à LGTBQI+ fobia.</p>	<p>1) Planejamento com coordenação federal de um novo programa nacional de implantação de cidades sustentáveis e inteligentes;</p> <p>2) Planejamento do investimento nas cadeias produtivas da saúde.</p>	<p>1) Programa emergencial de recuperação da capacidade de pesquisa científica e tecnológica nacional, recomposição das equipes desarticuladas e retomada das pesquisas descontinuadas;</p> <p>2) Recomposição integral do FNDCT e do Fundo Social do Pré-sal.</p>	<p>1) Negociação do fim do teto de gastos e da regra de ouro;</p> <p>2) Recuperação dos gastos sociais e em infraestrutura;</p> <p>3) Crédito de longo prazo a juros módicos para habitação.</p>

## ANEXO 3

Exemplos de missões, programas e políticas para a condução virtuosa da frente de expansão potencial de infraestrutura econômica com planejamento e governança nacional e socioambiental: perspectiva da transformação

EIXOS DO DESENVOLVIMENTO			
<p>Frente de expansão: Infraestrutura econômica com planejamento e governança nacional e socioambiental (perspectiva da transformação)</p>	<p>Desenvolvimento social e novo período de afirmação de direitos</p>	<p>Desenvolvimento sustentável e transição ecológica para a nova sociedade do século XXI</p>	<p>Transformação produtiva e desenvolvimento de C&amp;T, com transição digital, energética e ambiental</p>
<p>1) Mobilidade urbana; 2) Planejamento da transformação digital para a transição a uma sociedade do conhecimento inclusiva; 3) Acesso universal à energia e à internet com modicidade tarifária e subsídios às famílias menos favorecidas; Luz para todos, segurança energética; 3) Regulação do acesso e utilização dos meios eletrônicos de comunicação; 4) Critérios de harmonia territorial e igualdade regional nas decisões de investimento em infraestrutura.</p>	<p>1) Planejamento para ampliação da infraestrutura com critérios rigorosos de ocupação harmoniosa e sustentável do território; 2) Ênfase nas energias eólica, solar e biodiesel, e nos transportes de carga e de massa de baixo carbono.</p>	<p>1) Planejamento em médio e longo prazos do investimento; 2) Programa robusto de investimento público, compras públicas com regras de conteúdo nacional, geração de conhecimento no país, reindustrialização com produção e difusão de tecnologias digitais e de insumos e equipamentos "verdes" para a expansão e renovação dos sistemas de infraestrutura (energia renovável, conectividade, transporte de massa, logística etc.); 3) Aprimoramento da capacidade de controle das agências reguladoras.</p>	<p>1) Fim do teto de gastos; 2) Planejamento e robustez na ampliação do investimento público e privado, com garantia de modicidade tarifária.</p>

## ANEXO 3.2

**Exemplos de missões, programas e políticas para a condução virtuosa da frente de expansão potencial da infraestrutura econômica com planejamento e governança nacional e socioambiental: perspectiva da reconstrução**

EIXOS DO DESENVOLVIMENTO			
Frente de expansão: Infraestrutura econômica com planejamento e governança nacional e socioambiental (perspectiva da reconstrução)	Desenvolvimento social e novo período de afirmação de direitos	Desenvolvimento sustentável e transição ecológica para a nova sociedade do século XXI	Transformação produtiva e desenvolvimento de C&T, com transição digital, energética e ambiental
	<p>1) Programa de acesso da rede escolar e das famílias de baixa renda à internet de banda larga;</p> <p>2) Retomada do Programa Luz para todos.</p>	<p>1) Fiscalização do pacto ambiental das obras iniciadas nos últimos anos.</p>	<p>1) Retomada de obras públicas do PAC paralisadas e das não iniciadas;</p> <p>2) Antecipação dos investimentos previstos nas concessões;</p> <p>3) Recuperação do crédito de longo prazo às obras públicas e privadas de infraestrutura;</p> <p>4) Programa emergencial de recuperação da capacidade de pesquisa científica e tecnológica nacional, recomposição das equipes desarticuladas e retomada das pesquisas descontinuadas.</p>

## ANEXO 4

exemplos de missões, programas e políticas para a condução virtuosa da frente de expansão potencial de recursos naturais estratégicos com inovação industrial e governança nacional e ambiental: perspectiva da transformação

EIXOS DO DESENVOLVIMENTO			
<p>Frente de expansão: Recursos naturais estratégicos com inovação industrial e governança nacional e ambiental (perspectiva da transformação)</p>	<p>Desenvolvimento social e novo período de afirmação de direitos</p>	<p>Desenvolvimento sustentável e transição ecológica para a nova sociedade do século XXI</p>	<p>Transformação produtiva e desenvolvimento de C&amp;T, com transição digital, energética e ambiental</p>
	<p>1) Apoio financeiro e tecnológico à agricultura familiar e camponesa para a produção de alimentos; reforço ao Pronaf e aos Planos de Safra; 2) Uso sustentável da biodiversidade; 3) Suporte da Embrapa à segurança alimentar e nutricional e a práticas de sustentabilidade ambiental; 4) Reforma agrária.</p>	<p>1) Campo saudável e sustentável; agricultura de baixo carbono, apoio à agricultura agroecológica; 2) Desmatamento zero e proteção da Amazônia e do Cerrado e demais biomas (florestas, rios, lagos e oceanos etc.); 3) Governança de recursos naturais sob rígidos critérios de proteção ambiental, regulação/ fiscalização do uso da terra (agropecuária, mineração), em todo o território nacional; 4) Demarcação de terras indígenas e quilombolas; ampliação do número de Unidades de Conservação federais e estaduais em todo o território nacional; 5) Promoção de manejo e uso sustentável da biodiversidade; 6) Instituição da política Nacional para o bioma marinho.</p>	<p>1) Aceleração dos investimentos da Petrobras, restauração da modicidade de preços combinada à boa rentabilidade, retomada do investimento em tecnologia na empresa, expansão e diversificação nas cadeias produtivas associadas ao petróleo e derivados; 2) Grande impulso ambiental, geração no país de conhecimento, produção e difusão de tecnologias digitais e "verdes", reindustrialização com produção de insumos e equipamentos de modelos sustentáveis de exploração de recursos renováveis e não renováveis.</p>



## ANEXO 4.2

Exemplos de missões, programas e políticas para a condução virtuosa da frente de expansão de recursos naturais estratégicos com inovação industrial e governança nacional e ambiental: perspectiva da reconstrução

EIXOS DO DESENVOLVIMENTO			
Frente de expansão: Recursos naturais estratégicos com inovação industrial e governança nacional e ambiental (perspectiva da reconstrução)	Desenvolvimento social e novo período de afirmação de direitos	Desenvolvimento sustentável e transição ecológica para a nova sociedade do século XXI	Transformação produtiva e desenvolvimento de C&T, com transição digital, energética e ambiental
	1) Recomposição da capacidade produtiva da agricultura familiar e camponesa.	1) Ampliação radical da capacidade de fiscalização e punição contra crimes ambientais; 2) Programa emergencial de desmatamento zero na Amazônia e demais biomas; 3) Retomada do programa contra desertificação, mitigação dos efeitos da seca.	1) Programa emergencial de recuperação da capacidade de pesquisa científica e tecnológica nacional, recomposição das equipes desarticuladas e retomada das pesquisas descontinuidas; 2) Fortalecimento da Embrapa, reconstituição da capacidade de pesquisa da Petrobras etc.
			Macroeconomia harmonizadora de crescimento e emprego com estabilidade de preços
			1) Aceleração do investimento da Petrobras e restauração do sistema de precificação dos derivados que concilia rentabilidade a modicidade de preços para o consumidor.

CADERNOS  
TEORIAeDEBATE

---

Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 234 - Vila Mariana 04117-091 São Paulo - SP

Fone: (11) 5571 4299 - [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)