

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**GUSTAVO RAYA KRISTENSEN**

**NOVO-DESENVOLVIMENTISMO E SOCIAL-DESENVOLVIMENTISMO:  
VERTENTES DA POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO LULA (2003-2010)**

**MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

Mariana/MG

2021

GUSTAVO RAYA KRISTENSEN

NOVO DESENVOLVIMENTISMO E SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO:  
VERTENTES DA POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO LULA (2003-2010)

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) como requisito à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Dr. Luiz Mateus da Silva Ferreira

Mariana/MG

2021

## SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

K89n Kristensen, Gustavo Raya .  
Novo-desenvolvimentismo e social-desenvolvimentismo [manuscrito]:  
vertentes da política econômica do governo Lula (2003-2010). / Gustavo  
Raya Kristensen. - 2021.  
102 f.: il.: tab.. + quadro. + FIGURA.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Mateus da Silva Ferreira .  
Monografia (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro Preto.  
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Graduação em Ciências  
Econômicas .

1. Desenvolvimento econômico - Brasil. 2. Desenvolvimento social -  
Brasil. 3. Silva, Luíz Inácio Lula da. I. Ferreira , Luiz Mateus da Silva. II.  
Universidade Federal de Ouro Preto. III. Título.

CDU 338.1



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO  
REITORIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS



**FOLHA DE APROVAÇÃO**

Gustavo Raya Kristensen

Novo desenvolvimentismo e social desenvolvimentismo: vertentes da política econômica do governo Lula (2003-2010)

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas

Aprovada em 23 de abril de 2021

Membros da banca

Dr. Luiz Mateus da Silva Ferreira - Orientador (Universidade Federal de Ouro Preto)  
Dr<sup>a</sup>. Fernanda Faria Silva - (Universidade Federal de Ouro Preto)  
Dr. André Mourthé de Oliveira - (Universidade Federal de Ouro Preto)

Luiz Mateus da Silva Ferreira, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 30/04/2021



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Mateus da Silva Ferreira, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 26/04/2021, às 11:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.ufop.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0163356** e o código CRC **A6611B13**.

Referência: Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 23109.003787/2021-91

SEI nº 0163356

R. Diogo de Vasconcelos, 122, - Bairro Pilar Ouro Preto/MG, CEP 35400-000  
Telefone: - www.ufop.br

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente ao Luiz Mateus pela paciência ímpar, sei do desafio que aceitou ao me orientar. Em segundo, sou muito grato aos amigos que fiz pelo caminho, eles viraram minha família. Agradeço aos meus familiares pelo incentivo, confiança e fortalecimento durante todo o percurso, especialmente agradeço a dona Cynthia Raya, que me proporcionou minha graduação e muito mais, uma vida de oportunidades e experiências.

## RESUMO

Este trabalho examina os principais aspectos da política econômica do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Neste período, o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil cresceu em média 4% ao ano, o sistema de metas de inflação implementado em 1999 foi consolidado, o país tornou-se, pela primeira vez, credor externo líquido, a renda média da população brasileira aumentou consideravelmente, a desigualdade da distribuição da renda declinou e a fome e a pobreza extrema caíram significativamente. Neste contexto, esta pesquisa procurou identificar as estratégias de política econômica que orientaram o desenvolvimento socioeconômico do Brasil ao longo da Era Lula (2003-2010). A investigação parte do exame de um amplo referencial teórico a respeito do desenvolvimentismo, conceito chave na análise e no debate econômico na primeira década dos anos 2000. A partir da compreensão desse conceito e da análise da experiência histórica do Estado desenvolvimentista no Brasil, este trabalho identificou o novo desenvolvimentismo e o social desenvolvimentismo como vertentes da estratégia de política econômica do governo Lula, sendo essa predominante em relação àquela. As evidências apresentadas neste trabalho demonstram que a Era Lula foi um período marcado pela estratégia denominada desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado ou simplesmente social desenvolvimentismo.

**Palavras-chave:** Brasil. Estado desenvolvimentista. Social Desenvolvimentismo. Lula.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1.1 – Diferenças do Desenvolvimentismo e Consenso de Washington .....	30
Quadro 1.2 – Principais diferenças entre o antigo e o novo desenvolvimentismo .....	35
Quadro 3.1 – Síntese dos objetivos por área com os investimentos do PAC .....	68

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 – Formas de ingresso de IDE no Brasil, 1947-1964 .....	22
Figura 2.1 – Brasil: variação percentual do PIB, 1980-1990 .....	41
Figura 2.2 – Brasil: variação percentual da inflação medida pelo IGP, 1980-1990.....	42
Figura 2.3 – Brasil: comportamento da inflação mensal (IGP-DI), 1985-1996 .....	42
Figura 2.4 – Brasil: balanço em conta corrente, 1994-1998.....	44
Figura 2.5 - Dívida Externa Líquida/Exportações de Bens, 1990-1999.....	45
Figura 3.1 – Estoque de reservas internacionais no Brasil, 2000-2010.....	75
Figura 3.2 – Brasil: dívida líquida do setor público, 2002-2010 (% PIB).....	77
Figura 3.3 – Evolução do Gini da desigualdade de renda no Brasil, 2001-2019 .....	85



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição do estoque de capital estrangeiro no Brasil em setores selecionados, 1950-1960.....	23
Tabela 2.1 – Brasil: evolução do resultado primário do setor público, 1994-1998 (% PIB) ...	46
Tabela 2.2 – Brasil: indicadores de juros e endividamento público, 1995-1998.....	47
Tabela 2.3 – Brasil: crescimento do PIB, taxa desemprego e grau de informalidade, rendimento médio real do trabalhador, 1995-2002 .....	49
Tabela 2.4 – Brasil: síntese de indicadores macroeconômicos, 1995-2002 .....	51
Tabela 2.5 – Brasil: síntese de indicadores macroeconômicos, 2002-2006 .....	56
Tabela 2.6 – Brasil: resultado primário consolidado do setor público,1999-2006 (% PIB).....	58
Tabela 2.7 – Brasil: indicadores macroeconômicos selecionados, 1999-2006 (% PIB) .....	62
Tabela 2.8 – Brasil: sínteses de indicadores macroeconômicos, 1999-2006 (% PIB) .....	63
Tabela 2.9 – Brasil: taxas estimadas e observadas do IPCA, 1999-2006 (jan/dez %) .....	64
Tabela 2.10 – Brasil: evolução da renda e indicadores de desigualdade, 1999-2006 .....	64
Tabela 3.1 – Valores e fonte de recursos para investimento no PAC .....	69
Tabela 3.2 – Crescimento dos investimentos da esfera pública, comportamento da dívida interna, resultado primário e comportamento do juro real (2003-2010) .....	71
Tabela 3.3 – Crescimento anual e médio do PIB brasileiro por governo, 1985-2010.....	81
Tabela 3.4 – Brasil: síntese de indicadores macroeconômicos, 2006-2010 .....	82
Tabela 3.5 – Brasil: indicadores macroeconômicos selecionados, 2006-2010 .....	84
Tabela 3.6 – Brasil: Valores e Reajustes do salário mínimo 2003-2010.....	88
Tabela 3.7 – Brasil: evolução da renda e indicadores de desigualdade, 2003-2010 .....	89

## SUMÁRIO

Agradecimentos .....	5
Resumo .....	6
Lista de Quadros.....	7
Lista de Figuras .....	8
Lista de Tabelas.....	9
INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1: DESENVOLVIMENTISMO E ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL: ASPECTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS .....	14
1.1 Desenvolvimentismo e Estado Desenvolvimentista no Brasil .....	14
1.1.1 O nacional desenvolvimentismo de Getúlio Vargas .....	17
1.1.2 O desenvolvimentismo-internacionalista de Juscelino Kubitscheck .....	20
1.1.3 Desenvolvimentismo no Brasil no período 1965-1980.....	24
1.1.4 Novo Desenvolvimentismo.....	30
1.1.5 Social Desenvolvimentismo.....	35
1.2 Considerações finais do capítulo.....	39
CAPÍTULO 2: POLÍTICA ECONÔMICA DO PRIMEIRO GOVERNO LULA (2003-2006) .....	41
2.1 Principais aspectos da herança macroeconômica do governo FHC (1995-2002) ....	41
2.1.1 Estabilização macroeconômica e vulnerabilidade externa .....	44
2.1.2 Crise fiscal, câmbio e sistema de metas de inflação .....	46
2.1.3 Panorama socioeconômico do Brasil no limiar do século XXI.....	50
2.2 Principais aspectos da política econômica do primeiro governo Lula (2003-2006)	52
2.2.1 A ortodoxia econômica do primeiro governo Lula .....	55
2.2.2 O retorno do pragmatismo desenvolvimentista no Brasil .....	59
2.2.3 Principais resultados da política econômica do período 2003-2006 .....	61
2.3 Considerações finais do capítulo.....	65

CAPÍTULO 3: POLÍTICA ECONÔMICA DO SEGUNDO GOVERNO LULA (2007-2010)	
.....	67
3.1 PAC como motor do desenvolvimentismo do governo Lula.....	67
3.2 Principais ações anticíclicas do governo Lula na crise internacional de 2008 .....	73
3.3 Principais resultados da política econômica no período 2007-2010.....	81
3.4 Considerações finais do capítulo.....	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	92
REFERÊNCIAS .....	95

## INTRODUÇÃO

Este trabalho examina os principais aspectos da política econômica do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Neste período, conforme os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil cresceu em média 4% ao ano; a taxa de desemprego no país declinou de 11,7%, em 2002, para 6,7%, em 2010; e a renda média do trabalhador brasileiro aumentou quase 20%. Ao mesmo tempo, de acordo com as informações apurada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), a renda real *per capita* dos 10% mais pobres da população brasileira cresceu aproximadamente 70%, enquanto a pobreza no país caiu 51%, acompanhada de uma importante queda na desigualdade da distribuição da renda, que, medida pelo coeficiente de Gini, declinou de 0,59 para 0,53.<sup>1</sup> Nesse contexto, esta pesquisa procurou responder a seguinte questão: qual ou quais as estratégias de política econômica orientaram o desenvolvimento socioeconômico do Brasil ao longo do governo Lula (2003-2010). A análise preliminar da literatura indicou que a estratégia da política de desenvolvimento de Lula esteve assentada nas premissas do estado desenvolvimentista (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007; GONÇALVES, 2012, BASTOS, 2012; CARNEIRO, 2012; BIELSCHOWSKY, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2010a, 2012; 2016; CALIXTRE; BIANCARELLI; CINTRA, 2014; BIANCARELLI; ROSSI, 2013). A partir dessa constatação, analisou-se a discussão teórica e histórica do desenvolvimentismo no Brasil, a qual serviu como referencial para a análise da política econômica do período 2003-2010.

Nessa ordem de ideias, o Capítulo 1 apresenta os conceitos e os aspectos centrais da estratégia desenvolvimentista do Estado brasileiro entre 1930 e 1980, bem como aborda as razões do abandono do desenvolvimentismo e a ascensão do neoliberalismo como estratégia de política econômica no Brasil na década de 1990, e da retomada do desenvolvimentismo no país no início dos anos 2000.

O Capítulo 2 examina a estratégia neoliberal de estabilização econômica experimentada no Brasil durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Em seguida, avaliam-se os principais aspectos da política econômica do primeiro governo Lula (2003-2006), notando a alternância entre o conservadorismo da política macroeconômico herdada do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e a estratégia desenvolvimentista de crescimento econômico de Lula. Demonstra-se que, apesar da eleição de Lula representar, em grande parte da população, a esperança não conservadora do Brasil retomar o caminho do desenvolvimento, Lula manteve,

---

<sup>1</sup> O coeficiente de Gini varia entre 0 (perfeita igualdade) e 1 (perfeita desigualdade), de modo que, quanto mais próximo estiver de 1, maior a desigualdade.

durante a maior parte do seu primeiro mandato (2003-2005), a ortodoxia econômica herdada de FHC. A partir de 2006, nota-se claramente o retorno do pragmatismo desenvolvimentista no Brasil, que, com o prefixo “social”, tornou-se a estratégia oficial de desenvolvimento do governo Lula, denominada social-desenvolvimentismo ou desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado.

No Capítulo 3 investigara-se a estratégia de política econômica desenvolvimentista implementada no segundo governo Lula (2007-2010). Especificamente apresentam-se os objetivos e principais estímulos previsto no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, no início do segundo mandato presidencial de Lula. Vale notar, a análise específica do PAC deve-se a sua importância substantiva na estratégia de desenvolvimento do segundo governo Lula. Em seguida, analisam-se as principais medidas anticíclicas adotadas pelo governo Lula para enfrentar os efeitos da crise financeira mundial de 2008. Ressalta-se as diferenças das ações anticíclicas temporárias e estruturais, bem como apresentam-se os resultados do programa social-desenvolvimentista na Era Lula.

Por fim, são apresentadas as considerações finais deste trabalho, que examina os principais aspectos da política econômica da Era Lula (2003-2010), procurando identificar as estratégias de desenvolvimento do governo.

## CAPÍTULO 1

### DESENVOLVIMENTISMO E ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL: ASPECTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS

Este capítulo tem o objetivo de apresentar os principais aspectos teóricos e históricos do Estado e do desenvolvimentismo no Brasil. Nesse sentido, faz-se uma síntese de conceitos e perspectivas de diferentes e importantes pesquisadores dedicados ao estudo do tema. Para compreender as estratégias desenvolvimentistas adotadas no país, o capítulo apresenta aspectos centrais das políticas dos governos Getúlio Vargas, Juscelino Kubistchek e militares, bem como aborda o abandono do desenvolvimentismo nos anos 1980, a ascensão do neoliberalismo na década de 1990 e a retomada desenvolvimentista como estratégia de política econômica no Brasil.

O capítulo está organizado em quatro seções. A primeira seção apresenta aspectos teóricos e históricos do Estado e do desenvolvimentismo no Brasil entre 1930 e 1980. Depois, nas segunda e terceira seções, apresentam-se conjunturas e características das estratégias desenvolvimentistas adotadas no Brasil nos anos 2000, chamadas novo desenvolvimentismo e social desenvolvimentismo. A quarta seção apresenta as considerações finais deste capítulo.

#### 1.1. Desenvolvimentismo e Estado Desenvolvimentista no Brasil

O termo desenvolvimentismo pertence, segundo Fonseca (2015), ao mesmo grupo de termos como “ortodoxia”, “liberalismo” e “keynesianismo”, os quais são geralmente utilizados para designar concepções teóricas ou ideológicas e/ou uma política econômica executada pelos *policymakers*. Do ponto de vista teórico e ideológico, alguns autores consideram a criação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), em 1948, como fundamental para difundir e consolidar o pensamento econômico desenvolvimentista na América Latina e no Brasil (BIELSCHOWSKY, 2004; LESSA, 1982; BRESSER-PEREIRA, 1968; 2010a).

Estudioso do assunto, Ricardo Bielschowsky definiu o desenvolvimentismo como um projeto ideológico fundamentado nos seguintes pontos: (1) industrialização como mecanismo de superação da pobreza e do subdesenvolvimento; (2) atuação indispensável do Estado no planejamento, coordenação e financiamento do desenvolvimento industrial; (3) industrialização promovida diretamente pelo Estado, que seleciona e investe em setores específicos, principalmente naqueles que a iniciativa privada for insuficiente (BIELSCHOWSKY, 2004). Já Pedro Cesar Dutra Fonseca define desenvolvimentismo como uma política conscientemente formulada e deliberadamente executada pelo Estado para, sob liderança do setor industrial,

superar os problemas econômicos e sociais da nação por meio do aumento da produção e da produtividade. Adicionalmente, Pedro Fonseca salienta que o desenvolvimentismo apresenta um “núcleo duro”, isto é, um conjunto comum de ideias conectadas e estruturadas a partir da defesa da industrialização; intervencionismo estatal e nacionalismo (FONSECA, 2004; 2015).

Independentemente da concepção (projeto ideológico ou política econômica), o desenvolvimentismo tem como base a participação do Estado, fato que deu origem ao que literatura especializada chamou de “Estado desenvolvimentista”, cujos atributos são essencialmente: (a) elaborar, implementar e coordenar um projeto de desenvolvimento nacional; (b) oferecer as condições necessárias à acumulação de capital no território nacional, privilegiando setores capazes de promover o *catch up* tecnológico, visando a produção de bens e serviços com maior valor agregado no país; (c) articular os diferentes agentes políticos e econômicos para acelerar o desenvolvimento dos setores produtivos, especialmente o industrial; (d) promover o progresso científico e tecnológico, principalmente quando favorecer a produção de bens e serviços de empresas nacionais; (e) instituir e fortalecer as empresas estatais, instituições de fomento e bancos de desenvolvimento; (f) criar e reforçar instituições voltadas à promoção de políticas de desenvolvimento nacional; e (g) manter uma burocracia forte e meritocrática, capaz de escolher os setores a serem priorizados e implementar estratégias de desenvolvimento (EVANS, 1992; 1995; AMSDEN, 2009; BRESSER-PEREIRA, 2006; 2010a; BIELSCHOWSKY, 2004; WADE, 2010; FONSECA, 2015).

Observando algumas dessas características e a experiência histórica do Brasil, autores concordam que o “Estado desenvolvimentista” surgiu e ganhou força no país nos governos Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek (FONSECA, 1987; 2003; BIELSCHOWSKY, 2004; BRESSER-PEREIRA, 2010a). Entretanto, esses autores divergem quanto a intencionalidade da política econômica desenvolvimentista executada no Brasil a partir de 1930, ano que marca o início do primeiro governo Vargas (1930-1945). Para Bielschowsky (2004), as origens do desenvolvimentismo no Brasil estão nesse período, no entanto, o autor considera que, apesar do aumento da proteção à indústria e da criação de instituições e instrumentos governamentais de controle e regulação, entre 1930-1945 não houve a formulação de uma estratégia concreta que coordenasse os instrumentos de ação do Estado com vistas à industrialização. Nas palavras de Bielschowsky (2004, p. 258):

Não se pode afirmar que se tenha gerado no período [1930-45] um projeto de industrialização articulado e perfeitamente definido. Faltavam coordenação entre os órgãos, recursos financeiros que permitissem uma continuidade mínima nos trabalhos e, sobretudo, uma diretriz geral de política econômica que cobrisse com um embasamento ideológico abrangente e definitivo suas atividades pioneiras de planejamento econômico.

Para Bielschowsky (2004), foi no governo Kubitschek (1956-1961) que a ideologia desenvolvimentista foi integralmente incorporada à política econômica do governo, isto é, foi entre 1956 e 1961 que a estratégia de desenvolvimento do Estado brasileiro foi consciente e deliberadamente planejada para superar o subdesenvolvimento por meio da industrialização. Bielschowsky e Mussi (2006) decompõem a “Era Desenvolvimentista” no Brasil (1930-1980) em dois grandes ciclos. O primeiro grande ciclo vai de 1930 a 1964, período que os autores dividem em quatro fases: nascimento (1930-1945), maturação (1945-1955), auge (1956-1960) e crise (1961-1964). O segundo grande ciclo desenvolvimentista brasileiro ocorreu, segundo Bielschowsky e Mussi (2006), entre os anos 1965 e 1980, período no qual o processo de industrialização da economia brasileira foi intensificado.

Semelhantemente, Bresser-Pereira (1968, p. 28, 31) afirma: “É sem dúvida a partir de 30, ou, se quisermos ser mais exatos, é no decorrer dos anos trinta que tem início a decolagem do desenvolvimento brasileiro”, ainda que, continua o autor, “as medidas que mais estimularam o arranque da economia brasileira e o seu desenvolvimento industrial tenham sido tomadas por acaso”. Para esse autor, o crescimento da industrialização brasileira no período 1930-1950 não foi resultado da adoção de um projeto nacional de desenvolvimento conscientemente formulado e intencionalmente perseguido pelo governo. Por essa razão, Bresser-Pereira (1968) assegura que o desenvolvimento industrial brasileiro antes de 1950 não foi intencional ou, nas suas palavras, foi “por acaso” (BRESSER-PEREIRA, 1968, p. 31).

Crítico à tese de falta de consciência ou intencionalidade do governo quanto à consecução do crescimento da indústria brasileira no período 1930-1945, Fonseca (2003) argumenta que as intenções dos formuladores da política de desenvolvimento industrial muitas vezes não são reveladas quando a avaliação se restringe à análise das políticas monetária, cambial e fiscal, as quais, adverte Fonseca (2003, p. 134), “possuem uma lógica própria inerente a políticas de estabilização”. Segundo esse autor, no exame das intenções da política econômica do governo também se deve considerar a criação, extinção ou alteração de instituições formais (órgãos, institutos, secretarias, ministérios, associações, empresas, códigos, regras e leis escritas) e informais (linguagem – falas, pronunciamentos, entrevistas). Com essa perspectiva, Fonseca (2003) oferece evidências que demonstram a consciência e a intencionalidade do governo Vargas promover o desenvolvimento industrial ao longo do período 1930-1945.

No que se refere à análise das estratégias desenvolvimentista no Brasil entre 1951 e 1961, a literatura geralmente concorda quanto à intencionalidade do plano de desenvolvimento do segundo governo Vargas (1951-1954), conhecido como “nacional desenvolvimentismo”, e



do modelo de desenvolvimento de Kubitschek (1956-1961), chamado de “desenvolvimentismo dependente-associado” ou “desenvolvimentismo internacionalista” (BIELSCHOWSKY, 2004; CARDOSO, 1971; FONSECA, 2003; 2015; AREND, 2009). A seguir analisam-se as principais características das estratégias de desenvolvimentistas dos governos Vargas e Kubitschek.

### ***1.1.1 O nacional desenvolvimentismo de Getúlio Vargas***

No Brasil, o ano de 1930 marca o início do processo de formação do Estado Nacional, isto é, “um órgão que tende a se afastar dos interesses imediatos e a sobrepor-se ao conjunto da sociedade como soberano” (WEFFORT, 1968 *apud* DRAIBE, 1985, p. 22). Nesse sentido, o governo Getúlio Vargas (1930-1945) buscou coordenar os objetivos do Estado com os múltiplos interesses dos diferentes setores sociais (oligarquia agroexportadora, burguesia indústria e proletariado urbano). A partir de 1930, conforme alguns estudiosos, o governo brasileiro tinha um objetivo, se não bem definido, consciente e intencionalmente expresso pelo presidente Getúlio Vargas: a industrialização como alternativa de desenvolvimento econômico e social brasileiro (IANNI, 1971, DRAIBE, 1985; FONSECA, 1987; 2003; AREND, 2009; CARRARO; FONSECA, 2003;). Com esse propósito, durante o período 1930-1945, o “governo federal criou comissões, conselhos, departamentos, institutos, companhias, fundações e formulou planos [...], promulgou leis e decretos [...], incentivou a realização de debates [...] sobre os problemas econômicos, financeiros, administrativos, educacionais, tecnológicos e outros” (IANNI, 1971, p. 22). Ainda de acordo com Octavio Ianni, “as medidas adotadas pelo governo alcançaram praticamente todas as esferas da sociedade nacional. Tratava-se de estudar, coordenar, proteger, disciplinar, reorientar e incentivar as atividades produtivas em geral” (IANNI, 1971, p. 22).

Em outras palavras, Getúlio Vargas procurou, a partir de um governo centralizado e regulador, institucionalizar a política de desenvolvimento industrial. Assim, o Estado brasileiro foi ganhando contorno de um Estado Nacional desenvolvimentista. Entretanto, as resistências internas de setores conservadores da economia dificultaram a articulação e execução do plano desenvolvimentista de Vargas, que passou a justificar o intervencionismo estatal inerente a seu projeto defendendo a tese da impessoalidade e eficiência do Estado no planejamento nacional (IANNI, 1971; DRAIBE, 1985; AREND, 2009). Conforme Carraro e Fonseca (2003, p. 11),

Eficiência, porque a criação de novas instituições possibilitaria o planejamento econômico, a adoção de critérios científicos na tomada de decisões e no aperfeiçoamento das técnicas gerenciais, contribuindo para eliminar o uso de soluções políticas, falcaturas, promessas demagógicas das eleições e o coronelismo no meio rural. Impessoalidade, pois se tratava de pensar um Estado integrado, centralizado em

órgãos nacionais, com objetivos acima das questões eleitorais e partidárias, sempre que possível livre das influências dos líderes locais e, preocupado com a organização do governo de forma a garantir o cumprimento das metas de desenvolvimento do país. Não resta dúvida de que este processo de mudança só foi possível politicamente com forte autoritarismo. Mais tarde, já ao final do Estado Novo, a retórica populista, propondo melhor distribuição de renda e com apelos nacionalistas, também podem ser associadas à busca de coesão às ações de intervenção governamental em prol do desenvolvimento econômico.

Contudo, ao longo dos quinze anos do primeiro governo Vargas (1930-1945), embora tenham sido realizadas várias tentativas de planejamento do desenvolvimento econômico, não se chegou a formular uma estratégia concreta que coordenasse os instrumentos de ação do Estado com vistas à industrialização. Isto só viria a ocorrer mais tarde, no segundo governo Vargas (1951-1954). Não obstante, o período 1930-1945 foi marcado por realizações concretas, especialmente na modernização da burocracia estatal, implementação de uma complexa legislação social, notadamente a trabalhista, criação de órgãos e instrumentos de regulação, aumento da proteção à indústria e a decisiva participação do Estado como produtor direto a partir da implantação de importantes empresas estatais, dentre elas a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN (1941), Companhia Vale do Rio Doce – CVRC (1942), Companhia Nacional de Álcalis (1943), Fábrica Nacional de Motores (1943) e Companhia Aços Especiais Itabira – ACESITA (1944). Como resultado das iniciativas e do apoio do governo federal, a indústria passou a liderar o crescimento econômico brasileiro e a industrialização avançou substituindo importações de bens de consumo e de alguns bens intermediários. Assim, entre 1930 e 1945, a industrialização brasileira progrediu significativamente e o Estado assumiu papel central nesse avanço (DRAIBE, 1985; FONSECA, 2003; AREND, 2009; VIANNA; VILLELA, 2011; ABREU, 2014; ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 2014).

Na década de 1950, a política brasileira de desenvolvimento industrial foi promovida de forma deliberada e sistemática. Os termos substanciais do projeto desenvolvimentista de Getúlio Vargas (1951-1954) foram apresentados na abertura da sessão legislativa de 1951, na primeira mensagem de Vargas ao Congresso, chamada de “Mensagem Pragmática”. Apoiado nos projetos elaborados pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU), Vargas defendeu a necessidade de instalação de indústrias novas, germinativas, e superação dos pontos de estrangulamento. Nesse sentido, Vargas defendeu a necessidade de intensificar os investimentos nas áreas de infraestrutura, comunicação, transporte e energia, bem como indicou os principais setores a serem desenvolvidos e os novos ramos a serem instalados com a decisiva e imprescindível intervenção do Estado: ferro e aço; indústria química pesada, indústria de equipamentos e materiais ferroviários; indústria elétrica

pesada; equipamentos e materiais para serviço de telecomunicação; indústria automobilística e indústria de construção naval (VARGAS, 1951; BAER, 1966; DRAIBE, 1985; AREND, 2009; FONSECA, 1989; VIANNA; VILLELA, 2011).

A estratégia varguista era clara: “a grande empresa pública nuclearia os investimentos e puxaria, por seus efeitos dinâmicos, o capital privado nacional”. Todavia, “na ausência do capital nacional e para enfrentar o problema de tecnologia monopolizada, a própria empresa estatal avançaria nos setores de fronteira, associando-se, se fosse o caso, com o capital privado, inclusive o estrangeiro” (DRAIBE, 1985, p. 205). Portanto, a política de desenvolvimento industrial do governo Getúlio Vargas não excluía o capital estrangeiro, mas visava controlar sua entrada e participação nos setores novos, pois era necessário proteger os espaços em que atuariam as empresas nacionais, públicas e privadas (DRAIBE, 1985; FONSECA, 1989; AREND, 2009; VIANNA; VILLELA, 2011).

Nesse contexto, o governo criou, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Constituído inicialmente para gerir e orientar os recursos que seriam investidos em infraestrutura, especialmente energia e transportes, mais tarde o BNDE viria a desempenhar papel fundamental no desenvolvimento das indústrias de base e na diversificação da indústria de transformação. Em seguida, foram implementadas outras importantes medidas que impulsionariam o desenvolvimento industrial brasileiro, dentre elas estão: (i) a criação da PETROBRÁS (1953), que permitiria desenvolver mais rapidamente as atividades de refino, produção e prospecção de petróleo; (ii) a instituição da Instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), em 1953, que favoreceu a importação de máquinas e equipamentos industriais (VIANNA; VILLELA, 2011).

Ponto importante a observar no projeto de desenvolvimento de Vargas é sua estratégia nacional-desenvolvimentista, que foi pensada e articulada sob a liderança da empresa pública, minimizando a participação da empresa estrangeira. Assim,

[...] a figura do Estado assume um papel relevante, em razão de sua capacidade de definir um arranjo institucional baseado em crenças e ideologias, ao mesmo tempo que define normas, leis e regras institucionais formais para o alcance dessa estratégia. Especificamente em relação ao capital internacional, é necessário a construção de um arranjo institucional que minimize sua influência, mas não sua participação, nos objetivos gerais decididos internamente (AREND, 2009, p. 116).

Quanto à forma de financiamento do projeto de desenvolvimento de Vargas, na ausência ou restrição de fontes internas, havia visivelmente uma preferência pelo financiamento externo público, pois assim o governo brasileiro poderia decidir como e onde os recursos seriam investidos. Fazendo valer sua estratégia nacional-desenvolvimentista, Vargas optou pelo

ingresso do capital estrangeiro na forma de empréstimos tomados de agências públicas internacionais, em detrimento de investimentos estrangeiros diretos privados. As principais fontes externas de financiamento foram o Eximbank e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (VIANNA; VILLELA, 2011; BAER, 1966; AREND, 2009; VIANNA, 2014).

Vale notar, na estratégia desenvolvimentista de Vargas a preocupação era uma só: levar a cabo seu plano de desenvolvimento e garantir a soberania nacional. Para isso, na estratégia varguista a empresa estrangeira ficou em posição relativamente subordinada. Diferentemente, Juscelino Kubitscheck (JK) entendia que não havia conflito entre os interesses nacionais e os do capital estrangeiro, bem como não via risco à soberania do país nessa relação. Conforme Mourão (2012, p.78),

Juscelino Kubitschek procurou realizar o desenvolvimento econômico através da reelaboração das condições de dependência, o que corresponde a uma transformação da direção e do sentido da política econômica governamental, ou melhor, à mudança de concepção da ideologia desenvolvimentista. Para ele, a industrialização somente seria possível no contexto da interdependência e associação.

Importa salientar, no governo JK (1956-1961), o ideário de desenvolvimento não deixou de ser desenvolvimentista, mas, conforme Arend (2009), deixou de ser nacionalista, ou seja, o desenvolvimentismo brasileiro a partir da metade da década de 1950 passou de nacional-desenvolvimentismo para desenvolvimentismo-internacionalista.

### ***1.1.2 O desenvolvimentismo-internacionalista de Juscelino Kubitscheck***

Com o propósito de fazer o Brasil avançar “50 anos em 5”, Juscelino Kubitscheck apresentou um audacioso programa de governo intitulado “Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento”. Publicado em 1955, esse plano delineou as principais orientações para acelerar o desenvolvimento econômico brasileiro, destacando a necessidade de aumentar os investimentos em setores capazes de transformar o país estruturalmente. Os objetivos e as medidas delineadas no plano de desenvolvimento de 1955 foram consubstanciadas no Programa de Metas do governo JK (1956-1961). Entendido como “a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país” (LESSA, 1982, p. 27), o Programa de Metas concentrava os investimentos (públicos e privados) nas áreas de energia, transporte e indústrias de base (siderurgia, cimento, automobilística, mecânica e material elétrico pesado), setores considerados estratégico à transformação estrutural da economia do país (CONSELHO DO DESENVOLVIMENTO, 1959 *apud* ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 2014).

As taxas de crescimento econômico e a participação da indústria no PIB brasileiro entre os anos 1956 e 1960, revelam o relativo sucesso do Programa de Metas do governo JK. Nesse período, a economia brasileira cresceu a uma taxa média anual de 8,1%, sendo esse crescimento liderado pelo setor industrial, cuja participação no PIB saltou de 25,6% em 1955 (ano anterior a implementação do Programa de Metas) para 32,2% em 1960. Vale notar, de 1955 a 1960, a participação do setor agropecuário no PIB brasileiro caiu 5,5 pontos percentuais (pp), passando de 23,5 % para 17,8%. No mesmo período, a participação da indústria de transformação no PIB do país subiu de 20,4% para 25,6%. Assim, ao final do governo JK, era nítida a mudança na estrutura da economia brasileira (GIAMBIAGI *et al*, 2011; AREND, 2009; VILLELA, 2011; ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 2014).

Igualmente nítida foi a mudança na estratégia desenvolvimentista do governo brasileiro em meados da década de 1950. Segundo Vizentini (1995), Bastos (2001) e Arend (2009), a associação estreita ao capital estrangeiro fez do Programa de Metas um ponto de inflexão na estratégia desenvolvimentista brasileira, que passou do “nacional-desenvolvimentismo” para o “desenvolvimentismo-associado” ou “desenvolvimentismo-internacionalista”. Essa mudança de estratégia foi resumida por Ianni (1971, p. 184-185). Escreveu ele:

O que ocorreu, na transição do Governo Vargas para o Governo Kubitschek, foi uma mudança essencial na ideologia do desenvolvimento. [...] No primeiro caso, pretendia-se superar a dependência por intermédio da nacionalização das decisões sobre política econômica. No segundo, procurou-se realizar o desenvolvimento econômico por meio da reelaboração das condições de dependência. Nesse sentido é que à mudança da direção e do sentido da política econômica governamental corresponde a metamorfose interna da ideologia desenvolvimentista. [...] Vargas procurou compatibilizar ideologia nacionalista e política econômica de tipo nacionalista. Kubitschek, por seu lado, realizou seu governo jogando, simultaneamente, com a ideologia nacionalista e uma política econômica de tipo internacionalista.

Assim sendo, assinalou Arend (2009, p. 130), “o Plano de Metas, mesmo apresentando continuidade nas ações estatais em favor do desenvolvimento, marcava uma mudança significativa de concepção com o governo anterior de Getúlio Vargas, cujo projeto de desenvolvimento era muito mais nacionalista do que internacionalista” (AREND, 2009, p. 130). Segundo esse autor, “o Plano de Metas optou por outra via de desenvolvimento para dinamizar a economia, aprofundando a substituição de importações dos bens de consumo duráveis. Estratégia essa não buscada pelo governo Vargas” (AREND, 2009, p. 129). Ainda Arend, no governo JK “havia uma clara aceitação da predominância do capital externo, limitando-se o capital nacional ao papel de sócio menor deste processo” (AREND, 2009, p.130).

A respeito do tratamento preferencial do governo JK ao capital estrangeiro, Sônia Draibe observou: “Kubitschek privilegiou a entrada maciça do capital estrangeiro nas áreas

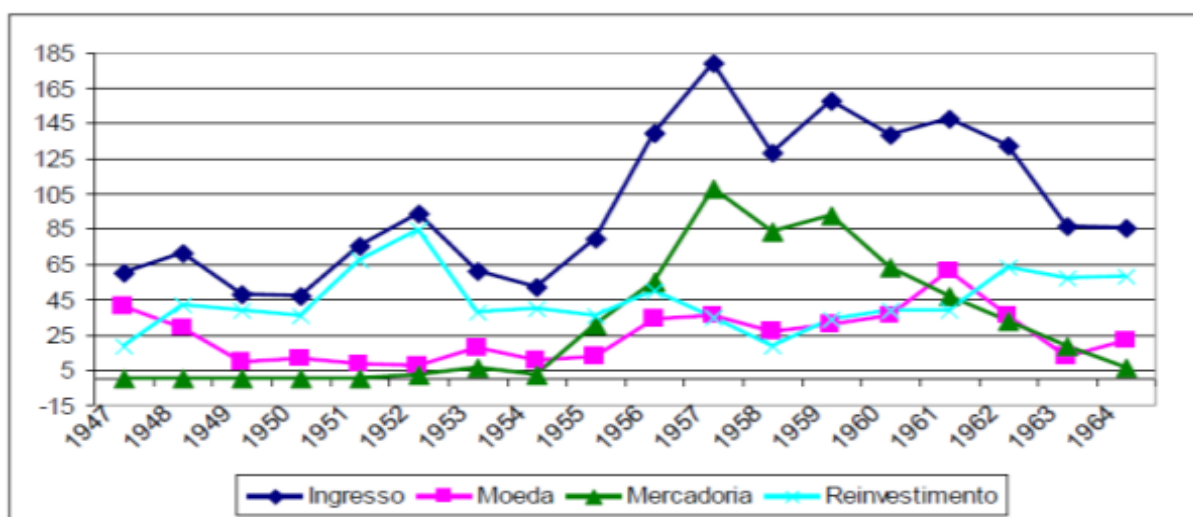
novas [...], sob o envoltório ideológico do desenvolvimentismo, promovendo a profunda internacionalização da economia [...]”. Conforme a autora, a “forma assimétrica de composição do capital estatal, do capital privado nacional e do capital estrangeiro era uma equação bastante diferente da que se desenhara no período varguista”, quando, a empresa pública tinha o papel de “núcleo dinâmico dos setores novos e articulador dos capitais privados nacionais” (DRAIBE, 1985, p. 251).

Um dos principais mecanismo institucionais utilizado na administração JK para estimular o investimento direto estrangeiro (IDE) no Brasil foi a Instrução 113 da Sumoc. Vale notar, embora tenha sido implementada em 1955, no governo Café Filho, foi durante a gestão JK que a Instrução 113 ganhou proeminência na política econômica brasileira (LESSA, 1982; VIANNA, 2014; ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 2014, AREND, 2009). Segundo Reinaldo Gonçalves,

a importância da Instrução 113 é mostrada pelo fato de que entre 1955 e 1960 o valor total do IED aprovado segundo esse mecanismo foi de 507 milhões de dólares, enquanto o total do ingresso do IED foi de 609 milhões de dólares, isto é, mais de 80% do ingresso total de IED na segunda metade dos anos 50 beneficiou-se desse esquema especial (GONÇALVES, 1999, p. 59).

A Figura 1 mostra o efeito da Instrução 113 da Sumoc sobre o IDE no Brasil. Nota-se que até 1954, grande parte da entrada de IDE no país decorria de reinvestimentos de lucros de empresas estabelecidas no Brasil. A partir de 1955, devido a Instrução 113 permitir importações sem cobertura cambial, aliviando, assim, a restrição externa, o ingresso de IDE no Brasil foi, predominantemente, por meio de importações de bens de capital, na época computadas no Balanço de Pagamentos como ingresso de IED na forma mercadoria (ARENDA, 2009).

Figura 1.1 – Formas de ingresso de IDE no Brasil, 1947-1964 (valores em milhões de dólares)



Fonte: Arend (2009, p. 138).

Convém observar, a Instrução 113 extinguiu os critérios seletivos para entrada de capitais externos e incluiu, na lista de setores favorecidos, praticamente todos os setores industriais, exceto aqueles que fossem notoriamente supérfluos. “Dada a ausência de uma política de industrialização de longo prazo que pudesse definir o que era ‘supérfluo’, esse conceito tornou-se bastante flexível” (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 2014, p. 159). O governo JK ainda ofereceu estímulo ao ingresso de capitais estrangeiros por meio do BNDE, que passou a avaliar empréstimos externos contraídos pelas empresas privadas estabelecidas no Brasil (LESSA, 1982).

Outros mecanismos institucionais utilizados no governo JK para atrair IDE foram a retomada da Lei de Similares Nacionais e a criação, em 1957, da Lei de Tarifas. Esta, possibilitou ao governo estimular as importações de máquinas, equipamentos e insumos básicos com isenções ou reduções de tributos e, ao mesmo tempo, restringir a entrada de determinadas mercadorias por meio de aumento de impostos de importação. A Lei de Similares Nacionais proibia importações de bens de consumo não essenciais e daqueles com similar produzidos no Brasil. Assim, essas duas leis eram medidas protecionistas que estimularam o ingresso de IDE no Brasil por meio da reserva do mercado brasileiro (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 2014; LESSA, 1982; BAER, 1966; VILLELA, 2011).

O resultado da estratégia desenvolvimentista-internacionalista de JK é percebido no expressivo aumento da participação do capital estrangeiro nos chamados setores dinâmicos da economia industrial brasileira, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Distribuição do estoque de capital estrangeiro no Brasil em setores selecionados, 1950-1960 (em milhões de US\$)

<b>Setores</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>
Automotivo	9.3	136.3
Petróleo	37.9	132.0
Produtos químicos	17.4	129.3
Indústria alimentícia	16.3	60.2
Eletrônicos	14.3	52.1
Metalúrgico	7.0	65.0
Máquinas para indústria	3.9	29.2
Papel e celulose	2.7	15.8

**Fonte:** Arend (2009, p. 132)

Outro indicador que revela o efeito da mudança da estratégia de desenvolvimento do governo JK é a participação do capital estrangeiro nas grandes indústrias instaladas no Brasil no início da década de 1960. Conforme Medina (1970 *apud* CAMPOS, 2003, p. 8), nessa época, o capital estrangeiro representava 33% do capital das principais indústrias do país, contra 4,6%

do capital privado nacional. Para Francisco de Oliveira, “os ‘cinquenta anos em cinco’ não poderiam ser logrados sem o recurso ao capital estrangeiro”, sendo “inegável que se o capital estrangeiro entrou, sobretudo nos ramos chamados ‘dinâmicos’ e, se esses ramos são os motores da expansão, o capital estrangeiro de certo modo ‘controla’”, essa expansão, assinala o autor; “por oposição”, continua ele, “o capital nacional ‘controla’ menos a economia brasileira que há vinte anos atrás” (OLIVEIRA, 1981, p. 47-50).

Em suma, em meados da década de 1950 houve uma mudança na estratégia desenvolvimentista do Brasil, que passou do nacional-desenvolvimentismo de Vargas para o desenvolvimentismo-internacionalista de JK. Saliencia-se que o ideário não deixou de ser desenvolvimentista, porém deixou de ser nacionalista e preocupado em concentrar no Estado as prioridades e decisões de desenvolvimento brasileiro. Nessa nova realidade, a política econômica nacional passou a ter que responder a um novo e poderoso arranjo de forças, representando, principalmente, pelos setores dinâmicos da economia industrial, que durante o governo JK foram internalizados, mas eram, em grande parte, controlados pelo capital internacional.

A seguir, apresentam-se as principais características do desenvolvimentismo no Brasil entre 1965 e 1980, período no qual, segundo Bielschowsky e Mussi (2006), foi intensificada a internacionalização do processo de industrialização da economia brasileira.

### **1.1.3 Desenvolvimentismo no Brasil no período 1965-1980**

No início dos anos 1960, diante da grande fragilidade econômica, especialmente na área fiscal, crescente pressão inflacionária e forte vulnerabilidade e dependência externa, as iniciativas de política econômica do governo Jânio Quadros (1961) seguiram, segundo Mário Mesquita, essa ordem de prioridades: “redução do desequilíbrio do balanço de pagamentos, renegociação da dívida externa e combate à inflação” (MESQUITA, 2014, p. 180). Ainda conforme esse autor, o principal elemento da estratégia de política econômica do governo Quadros foi a Instrução 204 da SUMOC, instituída em março de 1961. A medida tinha como objetivo promover importantes mudanças no sistema de câmbio, como o fim do sistema de leilões e a manutenção de uma taxa de câmbio única. Porém, segundo Mesquita (2014, p. 181), o impacto da reforma foi limitado, pois, “o ajuste cambial restringiu-se praticamente à eliminação do subsídio oferecido às importações de petróleo, trigo e derivados”. Ainda assim, de acordo com Vilella (2011) e Mesquita (2014), as mudanças no câmbio impactaram consideravelmente na inflação.



No que diz respeito à política fiscal, o governo Quadros manteve um rígido controle do déficit público. Porém, diante do aquecimento da economia, “a política de austeridade mostrou-se insuficiente para conter a intensificação das pressões inflacionárias derivada da desvalorização cambial”. Em seguida, “a renúncia de Jânio Quadros em 25 de agosto de 1961 resultou no colapso de seu programa de estabilização” (MESQUITA, 2014, p. 183).

Com a renúncia de Quadros instaurou-se uma crise política que levou à adoção do parlamentarismo no Brasil entre setembro de 1961 e janeiro de 1963. Esse período foi marcado pela desaceleração do crescimento econômico e agravamento de problemas sociais no país (VILELLA, 2011; MESQUITA, 2014). Vale notar, conforme Bielschowsky e Mussi (2006), após alcançar o “auge do desenvolvimentismo” no período 1956-1960, o Brasil passou por uma crise desenvolvimentista entre 1961 a 1964. Segundo Bielschowsky (2004) e Skidmore (2010), essa crise foi gerada por problemas econômicos e sociais, provocando mobilização por justiça social e, especialmente, por reforma agrária. Naquele período, as reformas sociais ocuparam o centro do debate econômico no país, que, devido as profundas mudanças decorrentes da expansão desenvolvimentista dos governos Vargas e JK, necessitava promover uma ampla reestruturação financeira, bancária e fiscal para equilibrar as contas públicas, alavancar a capacidade do governo promover o crescimento da economia e, ao mesmo tempo, implementar reformas sociais necessárias (SKIDMORE, 2010; BIELSCHOWSKY, 2004; VILELLA, 2011; MESQUITA, 2014).

Nesse contexto, no final de 1962, o governo brasileiro anunciou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado sob a coordenação do ministro Celso Furtado. Em linhas gerais, o Plano Trienal tinha como objetivos: alcançar taxas de crescimento econômico na ordem de 7%; combater a inflação gradualmente; ajustar os salários reais; promover reformas estruturais (bancária, fiscal, administrativa e agrária); refinanciar da dívida externa. Em síntese, a principal ambição do Plano Trienal era estabilizar a economia sem comprometer o crescimento econômico do país. Entretanto, a falta de coalizão social e política construíram-se em um obstáculo intransponível, que somente a força militar foi capaz de superar e, assim, implementar as reformas de base idealizadas no Plano Trienal e, em parte, concretizadas com o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) a partir de 1964 (SKIDMORE, 1988; 2010; VILELLA, 2011; MESQUITA, 2014).

Convém observar, lançado no governo Castelo Branco (1964-1967), o PAEG tinha entre seus principais objetivos: conter, progressivamente, o processo inflacionário; acelerar o ritmo de crescimento econômico, interrompido no biênio 1962-1963; corrigir a tendência a déficits

descontrolados do balanço de pagamentos; assegurar oportunidades de emprego produtivo à mão de obra; atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, assim como as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais (HERMANN, 2011; BASTIAN, 2013; RESENDE, 2014).

Vale notar, “apesar dos altos índices de inflação registrados no momento de sua implementação, o PAEG não recomendava, contudo, um tratamento de choque para resolver o problema”. O Programa tinha, essencialmente, “a intenção de retomar o desenvolvimento, de modo que a política anti-inflacionária não poderia ameaçar a propensão a investir da economia e, tampouco, provocar a insolvência do setor empresarial” (BASTIAN, 2013, p 147). Assim sendo, a estratégia de combate à inflação foi gradualista e as reformas institucionais visavam dotar o governo de maior capacidade de investimentos (HERMANN, 2011; RESENDE, 2014).

Com o relativo êxito do PAEG, em 1967 o governo Costa e Silva (1967-1969) lançou o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), cujos objetivos básicos eram: (i) acelerar o crescimento econômico; (ii) conter a inflação; (iii) fortalecer o setor privado; (iv) levar a responsabilidade do governo em relação aos investimentos de infraestrutura; (v) ampliar o emprego; e (vi) fortalecer e expandir o mercado interno (BRASIL, 1967). Pouco tempo depois, o governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1973) divulgou o chamado Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo para o período 1970-1973. O Programa tinha como áreas prioritárias: educação, saúde e saneamento; agricultura e abastecimento; desenvolvimento científico e tecnológico; fortalecimento do poder de competição da indústria. Em seguida, como complemento do Programa de Metas, o governo Médici apresentou o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND, cujo grande objetivo era a integração nacional. Para tanto, os investimentos foram concentrados nas áreas de transportes, inclusive corredores de exportação, e telecomunicações. Nessa direção, as empresas estatais ampliaram seus investimentos e o país passou a crescer aceleradamente. Com o lançamento do I PND ficou evidente que, embora a eliminação da inflação fizesse parte dos grandes objetivos da política econômica brasileira, o crescimento econômico do país não poderia ser sacrificado (LAGO, 2014; HERMANN, 2011).

Entre 1968 e 1973, a economia brasileira cresceu a uma taxa média anual acima de 11%, alcançando um máximo de 14% em 1973. Não obstante, a inflação declinou de 25,5% em 1968 para 15,6% em 1973, permanecendo sempre abaixo dos 20% ao ano no quinquênio 1968-1973 (GIAMBIAGI *et al*, 2011). A combinação de crescimento econômico expressivo com queda e controle da inflação fez com que o período compreendido entre 1968 e 1973 ficasse conhecido como a “era do milagre econômico brasileiro” (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008; HERMANN, 2011; LAGO, 2014).

Vale notar, o impressionante crescimento da economia brasileira entre 1968 e 1973 foi puxado, sobretudo, pela indústria de transformação, que cresceu em média 13,3% ao ano, e pelo setor da construção, cujo crescimento médio anual foi de 15% entre 1968 e 1973 (BONELLI; WERNECK, 1978; HERMANN, 2011; LAGO, 2014). Para Jennifer Hermann, “o crescimento do período de 1968-1973 retomou e complementou o processo de difusão da produção e consumo de bens duráveis, iniciado com o Plano de Metas” (HERMANN, 2011, p. 62). Ainda conforme essa autora, a política monetária expansionista adotada em 1967 refletiu no aumento do crédito, especialmente daquele direcionado ao consumidor e, por conseguinte, na atividade econômica a partir de 1968. Nas palavras de Hermann (2011, p. 66),

comparada ao período de 1964-67, a fase do “milagre” foi claramente favorecida pela política monetária: em termos reais, os meios de pagamento cresceram a uma taxa média anual de 14% entre 1968 e 1973, ante 5% no período de 1964-67, e o crédito total seguiu a mesma tendência, com crescimento real médio de 17% ao ano entre 1968-73, ante 5% no período anterior.

A disponibilidade de crédito estimulou a demanda por bens de consumo duráveis, o que levou, num primeiro momento, o aumento da oferta mediante a utilização crescente da capacidade produtiva, como explica Paul Singer. De acordo com o autor:

o boom iniciado em 1968 teve como causa básica uma política liberal de crédito que encontrou a economia, após vários anos de recessão, com baixa utilização da capacidade produtiva, taxas relativamente alta de desemprego e custo reduzido da mão-de-obra pouco qualificada. A isso deve ser aduzido uma grande propensão a consumir das camadas de renda mais elevadas. O crescimento bastante rápido que se verificou foi a resposta natural da economia a estas condições (SINGER, 1982, p. 61).

Não obstante, segundo Silva (2013), o período compreendido entre 1968 e 1973 foi o auge do desenvolvimentismo autoritário, caracterizado, conforme Diniz (1999, p. 70), por “políticas fiscal e monetária mais afrouxadas, [...] política creditícia extremamente expansiva e [...] política de capital externo favorável aos investimentos estrangeiros”. Silva (2013) ainda salienta que as empresas estatais foram de fundamental importância para o crescimento econômico brasileiro entre os anos 1968 e 1973, notadamente nos setores de energia elétrica, comunicação, transporte, petróleo e petroquímica. Lago (2014, p. 226) observa, “aquele período caracterizou-se como o de maior intensidade de criação de novas empresas públicas no Brasil”. Entretanto, conforme Trebat (1983 *apud* LAGO, 2014), não houve aumento do papel do Estado na economia brasileira. “A verdade”, escreveu Wilson Suzigan,

é que o Estado já estava há muito solidamente implantado na maior parte dos setores que [controlava]. Sua expansão teve uma ‘ideologia’ bem atípica: a da prioridade ao crescimento, desenvolvendo setores que a iniciativa privada, por impossibilidade ou desinteresse, não [podia] desenvolver (SUZIGAN, 1976 *apud* LAGO, 2014, p. 227).

Ainda assim, não se pode afirmar que não houve aumento do grau de intervenção do Estado na economia brasileira no período 1967-1973. Pelo contrário, “o intervencionismo do governo através das políticas monetária, creditícia e fiscal foi significativo nos anos 1967-1973” (LAGO, 2014, p. 227). Ao mesmo tempo, o setor público consolidou sua atuação em áreas estratégicas (energia, petroquímica, transporte e comunicação) e empreendeu em novos setores como a indústria aeronáutica, ou seja, “enquanto empresário o Estado supriu insumos e serviços básicos à economia, gerando importantes economias externas [em benefício] principalmente do setor privado” (SUZIGAN, 1976 *apud* LAGO, 2014, p. 227).

Portanto, o expressivo crescimento econômico brasileiro no período 1968-1973 foi, em grande parte, resultado dos seguintes fatores: substancial aumento da liquidez real da economia, decorrente das políticas monetária e creditícia expansionistas; e expansão dos investimentos planejados e estimulados pelo Estado. Entretanto, dificilmente o Brasil alcançaria taxas de crescimento tão expressivas no período 1968-1973 não fosse a disponibilidade de liquidez e os juros baixos no mercado internacional, bem como a forte expansão do comércio mundial (HERMANN, 2011; LAGO, 2014; VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008).

Por outro lado, as importações, sobretudo de bens de capital e insumos básicos também cresceram significativamente entre 1968 e 1973. Apesar disso, devido à substancial expansão das exportações, a balança comercial brasileira ficou equilibrada na média do período. Assim, o “modelo brasileiro” de desenvolvimento baseado na poupança externa permitiu ao país crescer a taxas expressivas e acima da média mundial entre 1968 e 1973 (LAGO, 2014; GIAMBIAGI *et al*, 2011; HERMANN, 2011).

Contudo, a crise internacional instala em fins de 1973, com o primeiro choque do petróleo, expôs a vulnerabilidade financeira e a dependência estrutural externa da economia brasileira. Diante do desafio de evitar uma profunda recessão no Brasil, o governo do general Geisel (1974-1979) apresentou um plano de ajuste que previa grandes e novos investimentos em setores identificados como importantes pontos de estrangulamento ao crescimento da economia brasileira. As diretrizes do plano de ajuste do governo Geisel foram apresentadas em 10 de setembro de 1974, quando foi divulgado II PND. Este, visava criar internamente as condições necessárias ao desenvolvimento da capacidade produtiva do Brasil, notadamente no que se refere à infraestrutura, produção de energia e insumos básicos à indústria. Segundo Hermann (2011), tratava-se de um ousado programa de investimentos públicos e privados, a serem realizados sob a orientados do Estado ao longo do período 1974-1979, a fim de “cobrir

a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento” (II PND *apud* CASTRO; SOUZA, 1985, p. 30).

Na estratégia desenvolvimentista consubstanciada no II PND, competia ao Estado brasileiro ampliar a infraestrutura necessária à expansão da produção, comercialização e exportações do país, enquanto as empresas estatais ficariam responsáveis pelo aumento nos investimentos nos setores produtivos que o capital privado inicialmente não tinha interesse de mobilizar grandes recursos para investir devido ao longo período de maturação, como, por exemplo, os segmentos de siderurgia, mineração, química pesada e insumos básicos (petróleo e derivados). Os investimentos públicos seriam financiados por recursos do orçamento e por empréstimos externos captados pelas empresas estatais. Ao capital privado nacional caberia investir na indústria de transformação, na construção, na agricultura e pecuária e no comércio. Para tanto, o BNDE, cuja função central no II PND era o financiamento dos investimentos privados, disponibilizaria linhas especiais de crédito a juros subsidiados (HERMANN, 2011; CASTRO; SOUZA, 1985; LAGO, 2014).

Em resumo, o II PND visava eliminar as restrições estruturais e externas que podiam limitar o crescimento da economia brasileira. Nesse sentido, o Plano previa um conjunto de investimentos capaz de estimular a diversificação da estrutura industrial, fomentar a produção de insumos básicos e criar fontes de energia e infraestrutura necessárias para dinamizar o processo produtivo do país. A viabilização do II PND dependia, basicamente, de fontes de financiamentos público e externo, pois a ausência de mecanismos internos de financiamento de longo prazo e a capacidade limitada da empresa privada nacional comprometia a plena realização do Plano (CASTRO; SOUZA, 1985; HERMANN, 2011; LAGO, 2014).

Os resultados e consequências do II PND geraram um amplo e controvertido debate acadêmico.<sup>2</sup> Não obstante, é fato que, a despeito do estagflação na maior parte dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil manteve um crescimento expressivo no período 1974-1979 e, no final da década 1970, o país aparecia entre as maiores e principais economias do mundo, com uma estrutura da indústria praticamente completa e diversificada (CASTRO; SOUZA, 1985; GIAMBIAGI *et al*, 2011).

Em meados de 1979, um segundo choque de preços do petróleo provocou uma crise internacional que abalou o projeto desenvolvimentista do governo brasileiro. O súbito aumento das taxas de juros internacionais após o choque de 1979 interrompeu abruptamente o fluxo de capitais estrangeiros que, ao longo da década 1970, financiaram, em grande parte, os projetos

---

<sup>2</sup> Ver Lessa (1982), Castro e Souza (1985), Lago (2014); Carneiro (2014).

de desenvolvimento nacional. Como efeito, o início dos anos 1980 marca, no Brasil, o fim do desenvolvimentismo clássico como estratégia de política econômica (GIAMBIAGI *et al*, 2011; HERMANN, 2011; LAGO, 2014; CARNEIRO, 2014; LESSA, 1982; CARNEIRO, 2002).

A próxima seção apresenta as principais características do novo-desenvolvimento, que, no Brasil, emergiu no rastro do fracasso da estratégia neoliberal de desenvolvimento.

#### 1.1.4 Novo Desenvolvimentismo

Entre 1995 e 2002, a política econômica do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) priorizou o ajuste fiscal e o controle da inflação, basicamente, por meio de uma drástica redução dos gastos e investimentos públicos, privatizações de estatais, adoção de políticas de câmbio sobrevalorizado e juros relativamente altos. Além disso, seguindo o ideário de política econômica neoliberal consubstanciada no “Consenso de Washington”, o governo FHC definiu como estratégia essencial de política econômica a liberalização comercial e financeira. Acreditava-se que essa estratégia, associada à estabilização da economia e ao comprometimento do governo com a austeridade fiscal, seria capaz de, naturalmente, recolocar o Brasil no caminho do desenvolvimento após a crise econômica dos anos 1980 (CASTRO, 2011; ABREU; WERNECK, 2014; GIAMBIAGI, 2011; WERNECK, 2014; GONÇALVES, 2012).

É importante observar que as recomendações de política econômica do “Consenso de Washington” são totalmente opostas a estratégia desenvolvimentista experimentada no Brasil ao longo de grande parte do século XX. O Quadro 1.1 mostra as principais diferenças das estratégias de desenvolvimento da proposta desenvolvimentista e do receituário ortodoxo convencional do “Consenso de Washington”.

Quadro 1.1 – Diferenças do Desenvolvimentismo e Consenso de Washington

<b>Consenso de Washington</b>	<b>Desenvolvimentismo</b>
Finanças públicas - Disciplina: evitar grandes déficits	Preocupação menor
Política Fiscal - Reorientar gastos públicos para saúde, educação básica e infraestrutura	Incentivos e subsídios para a acumulação de capital na indústria de transformação
Tributação - Reforma: base fiscal ampla, alíquotas marginais moderadas	Base fiscal restrita, centrada nos impostos indiretos
Moeda e Finanças: liberalização financeira, supervisão prudencial, taxa de juros flutuante	Crédito seletivo, taxa de juro administrada, taxa de juro real negativa, estímulo à acumulação de capital
Câmbio - Competitivo, manter paridade de compra, flutuação administrada	Câmbio administrativo e múltiplo focado na ISI
Comércio internacional - Liberalização	Protecionismo
Investimento direto estrangeiro - Liberalização	Discriminação no desenvolvimentismo
Privatização - gerar eficiência	Papel central de empresas estatais nos setores de base
Desregulamentação - Redução de barreiras nos mercados, livre interação forças de mercado	Regulamentação
Direitos de propriedade - Garantia de direitos	Limites ao direito de propriedade, absorção de tecnologia

Fonte: Gonçalves (2012, p.14)

Para Bresser-Pereira e Nakano (2002), a estratégia do governo FHC de atingir, simultaneamente, via taxa de juros elevadas, controle da inflação e crescimento econômico com poupança externa, colocou o Brasil em uma armadilha de juros e câmbio, que provocou um perverso desequilíbrio (interno e externo) e tornou a política econômica incapaz de estimular a retomada do crescimento. Mas segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira, o plano econômico do governo FHC fracassou

não apenas porque não logrou retomar o desenvolvimento: na verdade, não chegou sequer a estabilizar macroeconomicamente o país, de forma que deixa uma herança pesada para o futuro governo em termos de altas dívidas — interna, ou do Estado, e externa, ou do país — e de altos déficits — público ou do Estado, e externo, ou da nação. Dívidas e déficits que se espelham nas mais altas taxas de desemprego que o país já teve (BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 364).

Assim, diante da vulnerabilidade e baixo crescimento da economia brasileira, consequências da estratégia da política econômica e do fracasso da agenda neoliberal do governo FHC, no início dos anos 2000, o ideário desenvolvimentista, isto é, a percepção da necessidade de o Estado promover políticas deliberadas com vistas ao desenvolvimento econômico, ganhou proeminência nos debates acadêmicos e não acadêmicos no país. Prova disso é a realização de diversos seminários abordando temas como “Novos Rumos do Desenvolvimento”, “Novos Paradigmas do Desenvolvimento”, “Painéis do Desenvolvimento Brasileiro”. Os seminários foram organizados por diferentes e importantes centros de debates de política econômica, como, por exemplo, a Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/SP), Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

Também com o objetivo de oferecer reflexões e estratégias para a retomada do crescimento econômico brasileiro, no início dos anos 2000, foram publicados diversos artigos, livros e coletâneas de estudos, dentre os quais merecem destaque os trabalhos de Bresser-Pereira (2002), Belluzzo e Tavares (2002), Bresser-Pereira e Nakano (2002), Castro (2002), Arbix, *et al* (2002), Bielschowsky e Mussi (2002), Paula (2003), Sicsú, Oreiro e Paula (2003). O objetivo central desses estudos era oferecer elementos para elaboração de uma estratégia alternativa de desenvolvimento, um meio termo entre desenvolvimentismo clássico e a ortodoxia convencional. Esta, vale notar, privilegia os mecanismos de mercados, restringindo a política econômica ao controle da inflação e das despesas públicas. “A ortodoxia convencional é a expressão prática da ideologia neoliberal”, que, conforme Bresser-Pereira (2006, p. 17),

“quer fortalecer o mercado pelo enfraquecimento do Estado, como se houvesse um jogo de soma zero entre as duas instituições”. Assim, ortodoxia convencional fundamenta-se na “ideologia do Estado mínimo”, sendo a “reação prática contra o crescimento do aparelho do Estado”, que, no reducionismo do pensamento neoliberal, deve, basicamente, garantir “a propriedade e os contratos, ou mais amplamente, o bom funcionamento dos mercados, que estes promoverão automaticamente o desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 18).

Por outro lado, o desenvolvimentismo clássico, em geral, é inflacionário e reserva um papel de protagonista ao Estado, que, no Brasil, durante grande parte do período 1930-1980, não apenas coordenou ações e estimulou o desenvolvimento acelerado, definindo prioridades, investindo em setores estratégicos e na infraestrutura necessária à industrialização do país, mas também atuou como “Estado-empresário”, participando diretamente da produção de insumos básicos e de alguns produtos industriais. Além disso, o Estado desenvolvimentista brasileiro foi, do ponto vista fiscal, bastante irresponsável, o que provocou graves distorções nas contas públicas, cujos efeitos foram sentidos majormente na década de 1980. Ao mesmo tempo, o Estado foi excessivamente protecionista durante a vigência do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), incutindo no “empresariado industrial brasileiro uma *mentalidade protecionista*, que encarava o protecionismo como um fim e não como um meio para que, num determinado horizonte de tempo, se implantasse uma indústria eficiente e competitiva” (PAULA; OREIRO, 2009, p. 6).

De acordo com Sicsú, Paula e Michel (2005; 2007), Paula e Oreiro (2009) e Bresser-Pereira (2010b), no estágio atual da indústria e da economia brasileira, bem como do desenvolvimento capitalista, não há como o Estado brasileiro manter um protecionismo indiscriminado, bem como não faz sentido o governo promover desequilíbrios nas contas externas, recorrer à constantes déficits fiscais e perder o controle da inflação em favor do crescimento econômico, como fez na época do desenvolvimentismo clássico. Além disso, segundo os mesmos autores, a realidade socioeconômica do Brasil impõe que as políticas de redução das desigualdades sociais e regionais sejam prioridades na estratégia de desenvolvimento nacional. Nas palavras de Sicsú, Paula e Michel (2007, p. 506),

A expressão *Desenvolvimentismo* — em oposição ao puro monetarismo neoliberal [...] parece não ser o mais adequado para abranger uma nova realidade, em diversos aspectos, mais complexa. Afinal, trata-se de uma realidade diversa e em certo sentido muito mais indecifrável que aquela dos anos 1950, quando a industrialização esteve baseada no modelo de substituição de importações, que tinha como pilares básicos um protecionismo generalizado do mercado interno e uma ampla intervenção governamental, inclusive através de empresas estatais atuando em setores de infraestrutura e de produção de insumos básicos. Hoje, contudo, não faz mais sentido o Estado brasileiro atuar diretamente em setores como indústria siderúrgica ou



petroquímica; ademais, as disputas comerciais internacionais se tornaram muito mais complexas e acirradas e os sistemas financeiros nacionais de diversos países se integraram — globalizaram-se. Os tempos atuais são outros e exigem, portanto, uma nova estratégia desenvolvimentista.

É nesse contexto que surgiu a proposta novo-desenvolvimentista, que, segundo Bresser-Pereira (2010a), não é uma teoria econômica, mas uma estratégia nacional de desenvolvimento; uma estratégia alternativa ao desenvolvimentismo clássico e à ortodoxia convencional. Nas palavras do autor, “o novo desenvolvimentismo é um ‘terceiro discurso’ entre o velho discurso desenvolvimentista e a ortodoxia convencional” (BRESSER-PEREIRA, 2010a, p. 17). Sicsú, Paula e Michel (2007, p. 507) esclarecem que, devido a realidade histórica da América Latina, onde a industrialização “não foi suficiente para resolver os problemas de desigualdades sociais”, o novo-desenvolvimentismo “defende a adoção de uma estratégia de ‘transformação produtiva com equidade social’ que permita compatibilizar um crescimento econômico sustentável com uma melhor distribuição de renda”.

Ainda segundo Sicsú, Paula e Michel (2007), a proposta novo-desenvolvimentista defende “um Estado forte que estimula o florescimento de um mercado forte”, pois

(i) não haverá mercado forte sem um Estado forte; (ii) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (iii) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia *nacional* de desenvolvimento; e (iv) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 509).

Vale notar, na estratégia novo-desenvolvimentista o Estado, assim como no velho-desenvolvimentismo, tem papel relevante, porém com funções distintas. Entre as principais funções do Estado novo-desenvolvimentista estão a capacidade de regular a economia, fortalecer o mercado e estimular o sistema financeiro a priorizar o financiamento das atividades produtivas em relação às especulativas; modernizar a gestão pública e fortalecer as instituições; implementar políticas macroeconômicas defensivas (políticas que reduzem a sensibilidade do país às crises cambiais, por exemplo) e expansionistas (políticas de promoção do pleno emprego, principalmente em contextos recessivos); promover políticas industrial e de comércio exterior que estimulem a competitividade da indústria e melhorem a inserção do país no comércio internacional; adotar um sistema tributário progressivo, visando reduzir as desigualdades de renda e riqueza (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Em outras palavras, na estratégia novo-desenvolvimentista o Estado não assume o papel de “Estado-empresário”, mas sim de agente normativo capaz de regular, estimular e fortalecer o mercado. Para tanto, faz-se necessário prezar pelo equilíbrio fiscal; manter a estabilidade e

oferecer autonomia às instituições; perseguir a redução das desigualdades sociais; promover uma política macroeconômica ativa, visando defender a economia de choques externos e ampliar as oportunidades de investimentos no país sem comprometer a estabilidade macroeconômica; usar instrumentos capazes de reduzir a vulnerabilidade externa e promover o crescimento econômico; estimular a diversificação da produção e exportação de produtos manufaturados de maior conteúdo tecnológico e de *commodities* de alto valor agregado.

Outra recomendação novo-desenvolvimentista diz respeito à taxa de juros, que precisa ser reduzida à níveis relativamente baixos para estimular o investimento produtivo privado. Ademais, conforme Bresser-Pereira (2010a, p. 24), o “novo desenvolvimentismo defende o equilíbrio fiscal, não em nome da ‘ortodoxia’, mas porque percebe que o Estado é o instrumento de ação coletiva da nação por excelência”. Assim sendo, o Estado “precisa ser forte, sólido e grande; e, por essa mesma razão, suas finanças precisam estar equilibradas”, afirma Bresser-Pereira (2010a, p. 23). Ainda conforme esse autor, “o novo desenvolvimentismo rejeita as noções enganosas de crescimento baseado principalmente na demanda e nos déficits públicos” (BRESSER-PEREIRA, 2010a, p. 23). A estratégia novo-desenvolvimentista ainda defende que o câmbio seja administrado de modo a assegurar uma taxa de câmbio competitiva para garantir superávits comerciais no balanço de pagamento (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 2003).

Importa salientar, a taxa de câmbio está no centro da política macroeconômica novo-desenvolvimentistas. Para essa corrente do pensamento econômico, “uma taxa de câmbio competitiva é fundamental para o desenvolvimento econômico” porque “estimula os investimentos orientados para a exportação e aumenta correspondentemente a poupança interna” (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 10). Esse autor explica que a taxa de câmbio competitiva não é uma taxa de câmbio relativamente desvalorizada, mas a taxa de câmbio de “equilíbrio industrial”, isto é, que permite que as empresas tecnologicamente atualizadas sejam competitivas internacionalmente. Nesse sentido, a taxa de câmbio competitiva funciona como uma política não protecionista de estímulo à competitividade industrial. A respeito, escreveu Bresser-Pereira (2010a, p. 23), o projeto novo-desenvolvimentista “apoia a política industrial, mas rejeita o papel preponderante que ela desempenhava no nacional-desenvolvimentismo”. Para o autor,

mais importante do que uma política industrial é uma política macroeconômica competente, baseada em equilíbrio fiscal, taxas de juros moderadas e uma taxa de câmbio competitiva – uma taxa de câmbio que torna viáveis ou competitivas indústrias que usam a melhor tecnologia disponível no mundo. O Estado pode e deve dar apoio às empresas, mas apenas estrategicamente, não de modo permanente. E deve dar esse apoio sob condição de que as empresas obtenham competitividade internacional (BRESSER-PEREIRA, 2010a, p. 23).

Portanto, na estratégia novo-desenvolvimentista a política industrial é importante, porém ela deve ser destinada à setores específicos que possuam empresas com capacidade de competição internacional, sendo essa capacidade um critério fundamental para que o setor seja beneficiado temporária e diretamente pela política industrial. Assim sendo, convém observar, o novo-desenvolvimentismo – também chamado de “desenvolvimentismo exportador orientado pelo setor privado” – se diferencia do velho-desenvolvimentismo no que diz respeito à política industrial (BRESSER-PEREIRA, 2010a). O Quadro 1.2 apresenta essa e outras diferenças entre o velho e o novo desenvolvimentismo.

Quadro 1.2 – Principais diferenças entre o antigo e o novo desenvolvimentismo

<b>Velho desenvolvimentismo</b>	<b>Novo-desenvolvimentismo</b>
Industrialização orientada pelo Estado e baseada na substituição de importações.	Industrialização orientada para as exportações, combinada com consumo de massas no mercado interno.
Papel central do Estado em obter poupança forçada e realizar investimentos.	Cabe ao Estado criar oportunidades de investimento e reduzir a desigualdade econômica.
A política industrial é central.	Política industrial é subsidiária, mas estratégica.
Ambiguidade em relação aos déficits público e em conta corrente.	Rejeição aos déficits público e em conta corrente.
Relativa complacência em relação à inflação.	Nenhuma complacência em relação à inflação.

**Fonte:** Bresser-Pereira (2012, p. 19)

Em conclusão, a estratégia novo-desenvolvimentista defende a existência de um Estado forte, mas não intervencionista ou excessivamente protecionista, e de um mercado igualmente forte; crescimento econômico puxado pelas exportações; taxa de câmbio competitiva e controlada em níveis compatível com a estabilidade do balanço de pagamentos; manutenção da estabilidade macroeconômica com o objetivo de reduzir incertezas relativas ao futuro, porém a política monetária não deve ficar limitada ao controle da inflação; implementação de políticas econômicas que estimulem o crescimento no curto e médio prazos e fortaleçam a complementariedade da relação Estado e mercado para impulsionar o crescimento sustentável no logo prazo; adoção de um plano nacional de desenvolvimento que concilie crescimento econômico com redução das desigualdades sociais.

### **1.1.5 Social Desenvolvimentismo**

Em 2007, o então ministro da Fazenda, Guido Mantega, afirmou que o Brasil havia ingressado em um novo ciclo econômico, o qual ele chamou de social-desenvolvimentismo. Conforme reportagem da edição online do jornal Valor Econômico, publicada em 6 de setembro

daquele ano, Mantega chamou “esse novo ciclo de social-desenvolvimentismo porque é um crescimento que ocorre concomitantemente ao aumento da renda da população, aumento do poder aquisitivo e fortalecimento do mercado de massa. É um novo tipo de crescimento que o Brasil nunca trilhou” (VALOR, 2007, online).

Nota-se que o ideário desenvolvimentista permaneceu e que o prefixo “social” buscou, não apenas expressar a ênfase do novo projeto nacional de desenvolvimento, mas também diferenciar a estratégia desenvolvimentista do segundo governo Lula (2007-2010), baseada no “modelo de desenvolvimento inclusivo”, também chamado de “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado”, da política desenvolvimentista clássica e da estratégia novo-desenvolvimentista, até então debatida como a alternativa a ser seguida (BASTOS, 2012; CARNEIRO, 2012; CALIXTRE; BIANCARELLI; CINTRA, 2014). Conforme Ricardo de Medeiros Carneiro, o prefixo “social” define o eixo da nova estratégia desenvolvimentista, sendo, nas palavras do autor,

uma inversão de prioridades relativamente ao velho e ao novo-desenvolvimentismo nos quais o desenvolvimento das forças produtivas era o principal objetivo a alcançar. A despeito de continuar relevante, esse objetivo estaria subordinado à meta de desenvolvimento social, vale dizer, a direção e intensidade do primeiro estariam subordinadas às prioridades do segundo (CARNEIRO, 2012, p. 773).

Biancarelli e Rossi (2013) salientam que o prefixo “social” não apenas enfatiza a dimensão social da estratégia desenvolvimentista do segundo governo Lula como se justifica devido ao fato do Brasil ser um dos países com maior concentração de renda e de riqueza do mundo e apresentar grandes desigualdades sociais e de oportunidades. Assim, com ênfase no social, os três principais motores do desenvolvimento na estratégia social-desenvolvimentista são: i) crescimento com distribuição de renda, especialmente via produção e consumo de massas; ii) aumento do uso de recursos naturais; e iii) investimentos públicos em infraestrutura econômica e social (BIELSCHOWSKY, 2012; CASTRO, 2008; CARNEIRO, 2012).

Ricardo Bielschowsky assinala que, do ponto de vista teórico, é possível afirmar que a principal fonte de crescimento econômico da estratégia social-desenvolvimentista baseia-se na produção e consumo de massa, que, segundo o autor, fundamenta-se no seguinte círculo virtuoso: i) aumento do consumo de produtos de massa estimula a expansão dos investimentos privados, o que provoca incrementos de produtividade e competitividade; ii) acréscimos de produtividade se traduzem em lucros e rendimentos dos trabalhadores pelo aumento de salários e redução dos preços dos bens e serviços; iii) acréscimos nos rendimentos dos trabalhadores transformam-se em consumo continuamente ampliado de produtos de massas; iv) consumo de

artigos populares provoca uma nova expansão dos investimentos privados, reiniciando, assim, o ciclo (BIELSCHOWSKY, 2012).

A expansão do consumo de massas observada no Brasil a partir de 2007 foi, basicamente, uma resposta às seguintes políticas do governo: i) incremento na massa salarial dos trabalhadores; ii) transferências de renda à população pobre, notadamente por meio do aumento do salário mínimo, com impacto nos benefícios da assistência social do INSS e políticas sociais como o Bolsa Família; iii) estabilização dos preços dos produtos industriais de consumo popular, notadamente por meio da valorização cambial e importações chinesas; iv) ampliação substancial do crédito ao consumo, especialmente por meio do acesso da população de baixa renda ao mesmo (BIELSCHOWSKY, 2012).

Vale notar, a estratégia de desenvolvimento baseada na produção e consumo de massas representa, na realidade, uma proposta para impulsionar a indústria e orientar a industrialização brasileira, inclusive os setores de maior intensidade tecnológica, por meio de encadeamentos produtivos, “para frente” e “para trás”, conforme assinalou Bielschowsky (2012). Nas palavras desse autor,

O modelo de produção e consumo de massa representa a grande oportunidade que o Brasil (ainda) dispõe de confirmar seu considerável parque industrial e fazê-lo avançar por meio dos encadeamentos produtivos da produção de bens finais de consumo popular, inclusive daqueles de maior intensidade tecnológica, portadores do futuro, como são os casos da indústria eletrônica, parte da indústria química e dos setores de bens de capital. [...] O modelo, porém, para que funcione, requer bem mais do que o consumo de massa. Exige também que se realize a produção no país de parte importante dos bens finais e de seus principais encadeamentos produtivos, “para frente” e “para trás”. [...] Somente a realização da produção em massa no país é que permite o aumento de rendimentos de escala, progresso técnico e conseqüente maior espaço para elevação de salários. [...] A perpetuação de importações massivas de bens industriais, em prejuízo da produção doméstica, pode implicar o restabelecimento de problemas de estrangulamento de balança de pagamentos a médio ou longo prazo (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 739).

Ainda conforme Ricardo Bielschowsky, o segundo motor do desenvolvimento na estratégia social-desenvolvimentista é a abundância no Brasil de recursos naturais com demanda nacional e internacional. Castro (2008), Bielschowsky (2012) e Carneiro (2012) salientam que as vantagens comparativas do Brasil na produção de gêneros primários não devem ser vistas como “maldição dos recursos naturais”, mas como oportunidades de estimular a inovação e o progresso tecnológico nos setores industriais e de serviços de alta tecnologia associados à exploração de recursos naturais e à produção agrícola. Dessa forma, para que a abundância de recursos naturais do Brasil se traduza em emprego, renda, progresso técnico e desenvolvimento tecnológico no país, é necessário agregar valor à produção, internalizar e

promover os encadeamentos dos diversos setores da cadeia produtiva as *commodities*. Nas palavras de Bielschowsky (2012, p. 740-741):

Para que os ganhos potenciais gerados pela crescente demanda mundial pelas matérias-primas brasileiras sejam aproveitados, é necessário produzir no país parte considerável das máquinas, sementes e demais insumos agrícolas e que aqui se adicione valor em toda a cadeia alimentar. O raciocínio para os demais recursos naturais é semelhante: é necessário que aqui se produzam boa parte dos equipamentos e serviços de alta densidade tecnológica para petróleo e produção de etanol; que o mesmo seja feito para geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sendo a ciência, tecnologia e inovação correspondentes à biodiversidade do território brasileiro substancialmente produtos da inteligência nacional.

O terceiro motor de crescimento da estratégia social-desenvolvimentista são os investimentos em obras de infraestrutura econômica (energia, comunicação, transporte) e social (saúde, educação, saneamento básico, habitação). Para Bielschowsky (2012, p. 741), “os investimentos em infraestrutura são um motor do desenvolvimento porque movimentam uma quantidade gigantesca de recursos e de emprego, e geram externalidades ao setor privado e à economia como um todo”. André Biancarelli e Pedro Rossi ressaltam que a expansão dos investimentos em infraestrutura social ou os chamados bens de consumo coletivo ou público, além de reduzir o déficit social e impactar politicamente na economia, via aumento do emprego e da demanda agregada, tem efeitos na distribuição de renda e “impacta a competitividade do setor produtivo, ao melhorar o nível educacional, a saúde e a qualidade de vida da força de trabalho” (BIANCARELLI; ROSSI, 2013, p. 150).

Vê-se, pois, que na agenda social-desenvolvimentista, o Estado tem participação ativa na economia e o investimento público possui papel fundamental para impulsionar o crescimento econômico, corrigir falhas de mercado, complementar e induzir os investimentos privados, melhorar as condições de vida da população e reduzir as desigualdades sociais. Assim sendo, a estratégia social-desenvolvimentista defende a flexibilização das metas fiscais e monetárias, sem, no entanto, deixar de se preocupar com a estabilidade de preços. Porém, essa estabilidade, no ideário social-desenvolvimentista, pode ser obtida por meio de uma taxa de câmbio sobrevalorizada. Finello e Feijó (2017) esclarecem que a variável-chave na estratégia de crescimento baseada na “produção e do consumo de massas é a garantia do poder de compra da classe trabalhadora”. Assim sendo, “em uma economia aberta e integrada financeiramente, o poder de compra dos trabalhadores melhora à medida que o câmbio se aprecia. Por outro lado, uma taxa de câmbio apreciada se torna um poderoso instrumento para controle da inflação”. Entretanto, conforme as autoras, “a persistência de uma taxa de câmbio apreciada enfraquece o poder dinamizador do consumo de massas para alavancar o investimento privado” no território nacional (FINELLO; FEIJÓ, 2017, p. 254).

Essa estratégia da política social-desenvolvimentista de sobrevalorização cambial para controle de preços é fortemente criticada pela corrente novo-desenvolvimentista, que, como visto, defende a manutenção de uma taxa de câmbio competitiva para estimular a indústria e as exportações do país. Luiz Carlos Bresser-Pereira, por exemplo, afirma que a política macroeconômica social-desenvolvimentista do governo Lula “cometeu o grave erro de permitir que a taxa de câmbio ficasse dramaticamente sobrevalorizada”. Em consequência, observou o autor, “o setor industrial brasileiro, que começou perdendo mercados estrangeiros para outros países, perdeu também o mercado interno para importadores”, o investimento produtivo privado recuou e a “desindustrialização acelerou-se” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 249).

Como visto, a taxa de câmbio está no centro da política macroeconômica novo-desenvolvimentistas. Para essa corrente do pensamento econômico brasileiro, uma taxa de câmbio competitiva é a chave para estimular o investimento privado produtivo e, por consequência, o promover o desenvolvimento econômico. No entanto, na visão social-desenvolvimentismo, o motor do desenvolvimento é o aumento do consumo interno de bens de massa, via ampliação do investimento público e da elevação dos rendimentos da classe social de baixa renda. Portanto, para os social-desenvolvimentistas questões relacionadas à distribuição da renda e preservação do poder de compra dos salários dos trabalhadores são decisivas na orientação da política macroeconômica.

## **1.2 Considerações finais do capítulo**

Este capítulo apresentou os principais aspectos teóricos do desenvolvimentismo, bem como demonstrou as características centrais do Estado desenvolvimentista no Brasil entre 1930 e 1980. Como visto, na estratégia desenvolvimentista o Estado possui papel fundamental na elaboração, articulação, financiamento e implementação do projeto de desenvolvimento nacional. Esse projeto, vale notar, inclui criar e acelerar o progresso de setores produtivos específicos identificados como estratégicos ao crescimento econômico do país, isto é, setores capazes de alterar a estrutura produtiva visando a produção de bens e serviços com maior valor agregado e estimular o progresso científico e tecnológico, principalmente quando favorecer a produção de bens e serviços de empresas nacionais. Nesse sentido, é fundamental o fortalecimento e modernização da burocracia estatal, instituições de fomento e bancos nacionais de desenvolvimento.

No Brasil, o desenvolvimentismo ganhou força como estratégia de política econômica nos governos Vargas (1930-1945 e 1951-1954) e JK (1956-60), sendo o primeiro caracterizado

pela literatura como nacional-desenvolvimentista e o segundo como desenvolvimentista-internacionalista. A diferença entre ambos está no papel da empresa nacional no processo de desenvolvimento, pois nos dois governos o capital estrangeiro foi indispensável para financiar o desenvolvimento. Importa salientar, a principal característica do desenvolvimentismo brasileiro foi acelerar o processo de ISI. Assim sendo, o governo JK é considerado o auge da estratégia desenvolvimentista, que após um período de crise, entre 1961-1963, foi amplamente utilizada ao longo do período 1964-1980 para internalizar e promover os encadeamentos dos diversos setores da cadeia produtiva da produção de bens e serviços no Brasil.

Apesar dos resultados positivos, os planos de desenvolvimento implementados no Brasil ao longo do período chamado de “Era Desenvolvimentista” (1930-1980), resultaram em desequilíbrios macroeconômicos que fizeram das décadas de 1980 e 1990 períodos de ajustes com base na agenda reformista neoliberal. Entretanto, diante da persistência dos problemas fiscais, cambiais, monetários e sociais e do baixo crescimento da economia brasileira durante os governos Collor/Itamar (1990-1994) e FHC (1995-2002), no início dos anos 2000, a ideia de retomar o desenvolvimentismo como estratégia de política econômica ganhou força nos debates acadêmicos e não acadêmicos no Brasil.

Em meio as discussões, surgiu a proposta de estratégia novo-desenvolvimentista. Esta seria uma alternativa ao desenvolvimentismo clássico caracterizado pelo “Estado-empresário” e à ortodoxia convencional que defende o livre mercado e a responsabilidade fiscal do setor público. Nesse sentido, a proposta novo-desenvolvimentista propôs uma estratégia nacional de desenvolvimento fundamentada no Estado e mercado fortes, sendo o fortalecimento do Estado, especialmente da sua capacidade de implementar políticas econômicas e sociais adequadas, a condição necessária para promover um mercado capaz de gerar crescimento sustentado. Vale notar, na estratégia novo-desenvolvimentista o Estado, assim como no desenvolvimentismo clássico, tem papel central.

O ideário desenvolvimentista ganhou ainda mais força a partir do segundo governo Lula, com a estratégia social-desenvolvimentista de política econômica, também chamada de “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado”. Com ênfase no social, a estratégia social-desenvolvimentista está fundamentada no aumento do papel do Estado como promotor e orientador do crescimento com distribuição de renda.

Com o objetivo de avaliar as estratégias de desenvolvimento implementadas ao longo do período 2003-2010, os próximos capítulos apresentam os principais aspectos da política econômica dos governos Lula.



## CAPÍTULO 2

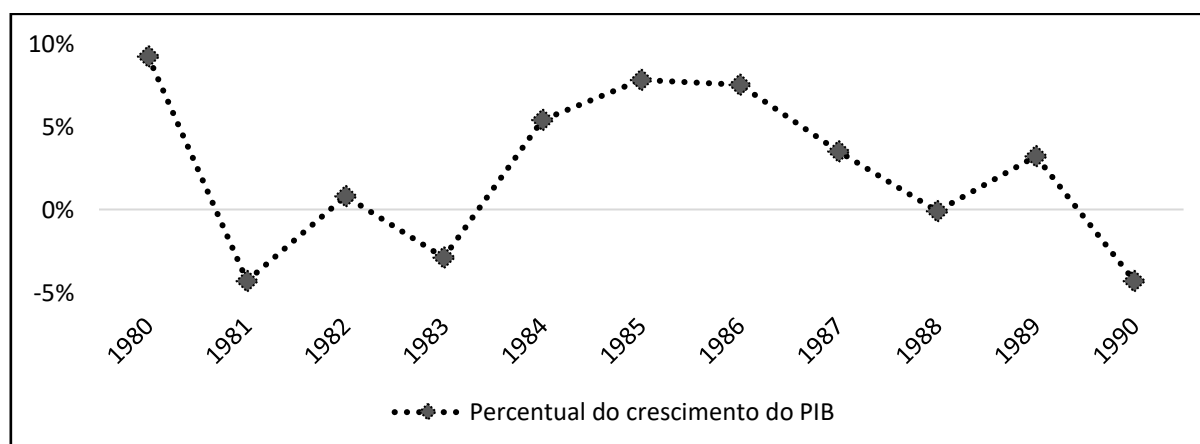
### POLÍTICA ECONÔMICA DO PRIMEIRO GOVERNO LULA (2003-2006)

Este capítulo examina os principais aspectos da política econômica do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Antes, porém, apresenta-se uma síntese da herança macroeconômica deixada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Analisa-se, especificamente, a estratégia de estabilização macroeconômica alcançada no Brasil durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), bem como as consequências da política econômica desse período e a necessidade de mudança da estratégia de controle da inflação a partir de 1999. Depois dessa análise, avaliam-se os principais aspectos política econômico do primeiro governo Lula, enfatizando o cenário macroeconômico e as estratégias de política econômica adotadas no primeiro governo Lula.

#### 2.1 Principais aspectos da herança macroeconômica do governo FHC (1995-2002)

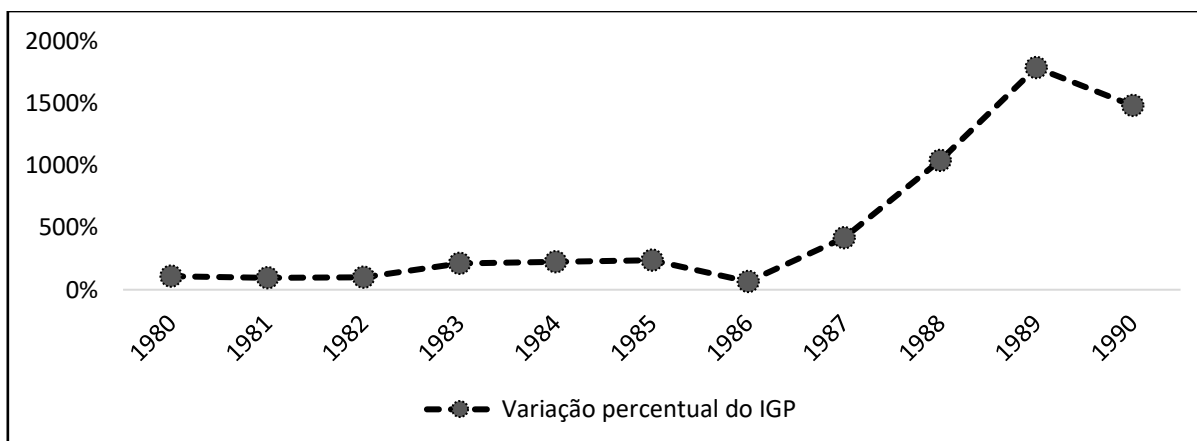
Em termos socioeconômicos, a década de 1980, no Brasil, é marcada pela forte deterioração das contas públicas, aceleração inflacionária, agravamento dos indicadores sociais e retração econômica. Entretanto, o problema que agonizou a economia brasileira durante os anos 1980 e início da década de 1990 foi, sem dúvidas, a inflação, que mesmo no período de forte recessão econômica não cedia (HERMANN, 2011; CARNEIRO; MODIANO, 2014; CARDOSO, 1991; CARNEIRO, 2002; ABREU; WERNECK, 2014; CASTRO, 2011). As Figuras 2.1 e 2.2 mostram o comportamento da inflação e do PIB brasileiros entre 1980 e 1990.

Figura 2.1 – Brasil: variação percentual do PIB, 1980-1990



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do IPEADATA

Figura 2.2 – Brasil: variação percentual da inflação medida pelo IGP, 1980-1990

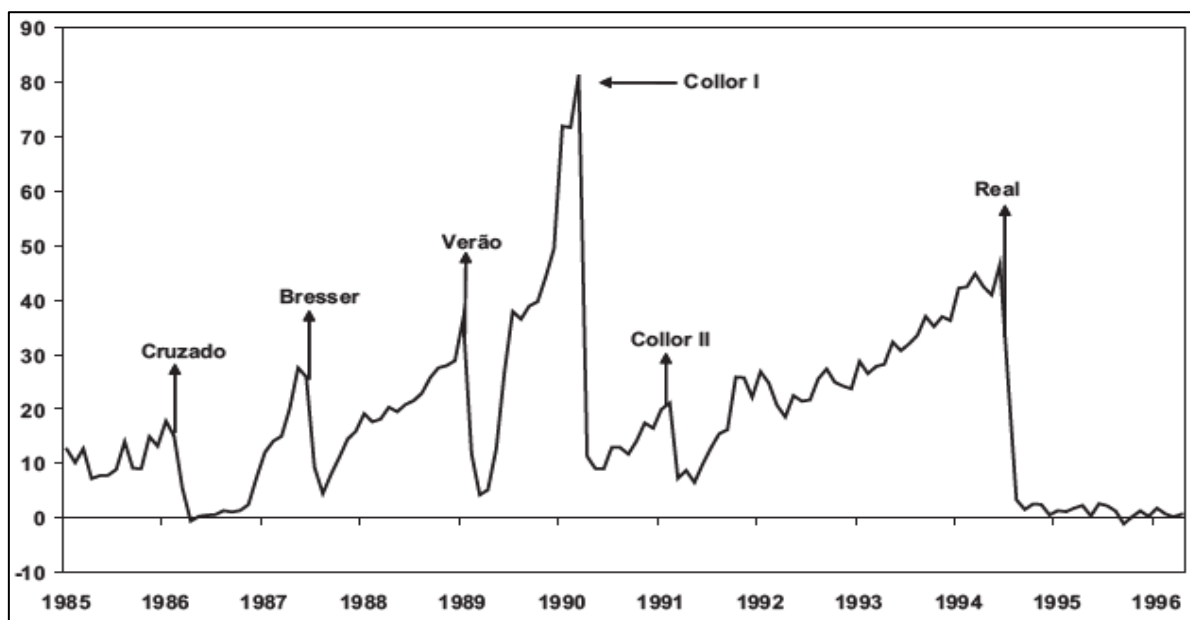


**Nota:** IGP – Índice Geral de Preço

**Fonte:** Elaboração própria com dados extraídos do IPEADATA

Nesse contexto de forte pressão inflacionária, entre 1986 e 1991, a economia brasileira foi submetida a diversos, sucessivos e malsucedidos planos de estabilização (Plano Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e II). Somente em 1993, sob a coordenação do então ministro da Fazenda e futuro presidente da República Fernando Henrique Cardoso, o governo brasileiro lançou um plano de estabilização que finalmente venceu o combate contra a inflação – o Plano Real (SOUZA, 1999; CARNEIRO, 2002; MODENESI, 2005; CASTRO, 2011; ABREU; WERNECK, 2014). A Figura 2.3 mostra os efeitos dos planos de estabilização citados acima sobre a inflação brasileira.

Figura 2.3 – Brasil: comportamento da inflação mensal (IGP-DI) 1985-1996 (%)



**Nota:** Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI)

**Fonte:** Castro (2011, p. 156)

Implementado em três fases – (1) ajuste fiscal; (2) implementação da Unidade Real de Valor (URV); e (3) reforma monetária e adoção de uma âncora cambial – o Plano Real previa, como condição *sine qua non* à estabilização da economia brasileira, o ajuste das contas públicas. Nesse sentido, o governo brasileiro adotou medidas que compreendiam: (1) redução dos gastos públicos e a maior eficiência na sua utilização; (2) elevação da receita fiscal e o combate à sonegação; (3) redefinição da relação entre União, Estados e municípios, consubstanciada na redução das transferências não-constitucionais e na regularização do pagamento das dívidas das unidades subnacionais para com o governo federal; (4) criação de mecanismos que reduzissem a rigidez dos gastos da União previstos pela Constituição de 1988; (4) mudanças institucionais e saneamento dos bancos públicos (BACHA, 1997; CARNEIRO, 2002; ABREU; WERNECK, 2014; CASTRO, 2011; MODENESI, 2005; GIAMBIAGI, 2011; WERNECK, 2014).

Ao mesmo tempo, Fernando Henrique Cardoso (FHC), como presidente eleito em outubro de 1994, aprofundou o processo de liberalização financeira e comercial, bem como intensificou o Plano Nacional de Desestatização (PND), elaborado no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992). Vale notar, o PND tinha o objetivo precípua de redefinir o papel do Estado na economia, principalmente no que se refere ao papel das empresas estatais, que, gradualmente, durante a crise desenvolvimentista dos anos 1980, deixaram de ser vistas como promotoras do desenvolvimento nacional (CARNEIRO, 2002; CASTRO, 2011; ABREU; WERNECK, 2014; GIAMBIAGI, 2011; WERNECK, 2014).

Convém lembrar, a principal inspiração da agenda de reformas econômica e institucional adotada no Brasil no início dos anos 1990 foi a proposta neoliberal intitulada de Consenso de Washington. Entre as principais orientações prescritas nesse receituário neoliberal estão: a) redução da ação do setor público na economia; b) liberalização financeira, cambial e de comércio exterior; c) promoção do equilíbrio fiscal como pré-condição para a estabilização macroeconômica dos países em desenvolvimento, notadamente os países da América Latina. Além disso, o Consenso de Washington recomendava a adoção de medidas relativas à esfera social. Nesse sentido, destacam-se quatro medidas gerais: flexibilização do mercado de trabalho, descentralização de programas sociais, focalização de gastos sociais nos mais pobres e transferência de serviços sociais para agentes privados (CARNEIRO, 2002; CASTRO, 2011; ABREU; WERNECK, 2014; GONÇALVES, 2012; GIAMBIAGI, 2011; WERNECK, 2014).

Seguindo de perto as recomendações do Consenso de Washington, o governo FHC concedeu amplos estímulos à privatização, acabou com os monopólios estatais nos setores de petróleo e telecomunicações, cortou investimentos públicos, aumentou tributos, ampliou a base

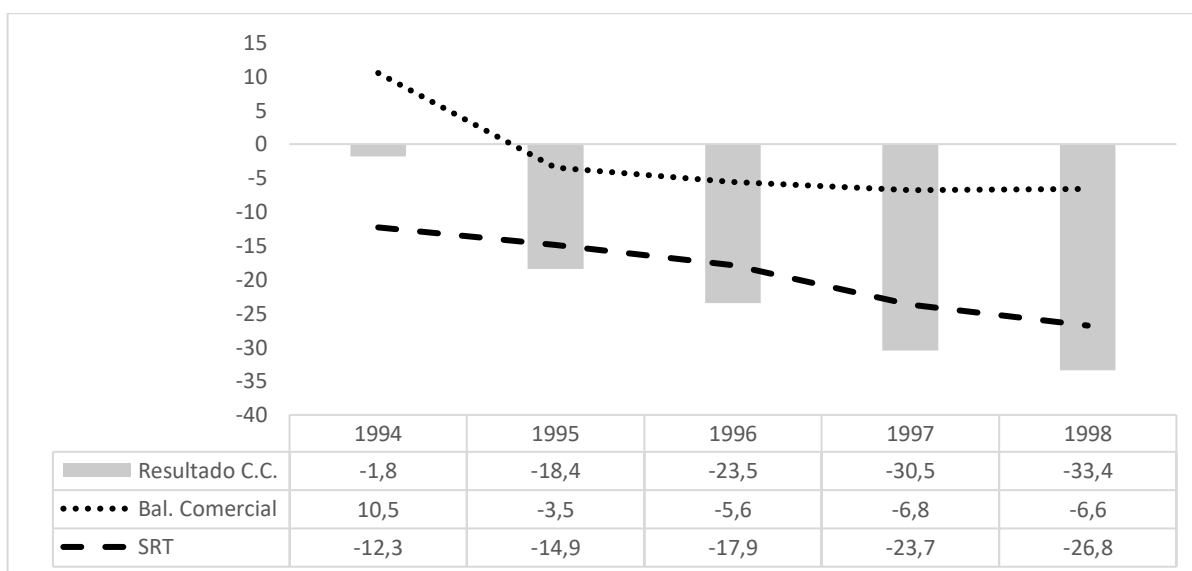
de cálculo de impostos, reformou parcialmente a previdência social, reestruturou sistema financeiro nacional, promoveu mudanças no tratamento do capital estrangeiro no sentido de favorecer o investimento direto externo (IDE), implementou, a partir de 1999, um rígido programa de ajuste fiscal, e, entre diferentes dispositivos de controle das contas públicas, sancionou, no ano 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (PINHEIRO, 1999; CARDIM, 2003; CARNEIRO, 2002; GIAMBIAGI, 2002; 2011; WERNECK, 2014).

Não obstante, entre as principais heranças do primeiro governo FHC (1995-1998) estão uma preocupante crise fiscal e um sério desequilíbrio externo, sendo essas heranças resultantes do sucesso do Plano Real no controle da inflação (CARNEIRO, 2002; GIAMBIAGI, 2011; WERNECK, 2014). A seguir analisam-se os principais aspectos da política econômica do governo FHC (1995-2002) e suas alterações, bem como a heranças macroeconômica deixa a Luiz Inácio Lula da Silva, seu sucessor na presidência da República.

### 2.1.1 Estabilização macroeconômica e vulnerabilidade externa

Entre 1994 e 1998, a política cambial foi o principal instrumento de combate à inflação no Brasil. Nesse período, o Real foi mantido artificialmente sobrevalorizado em relação ao Dólar norte-americano, o que impactou negativamente no balanço comercial e no saldo em conta corrente do balanço de pagamentos do Brasil (CARNEIRO, 2002; GIAMBIAGI, 2011; WERNECK, 2014; SOUZA, 1999). A Figura 2.4 mostra os resultados do balanço em conta corrente do país ao longo do período 1994-1998.

Figura 2.4 – Brasil: balanço em conta corrente, 1994-1998 (US\$ bilhões)



**Nota:** STR – Serviços, rendas e transferências unilaterais.

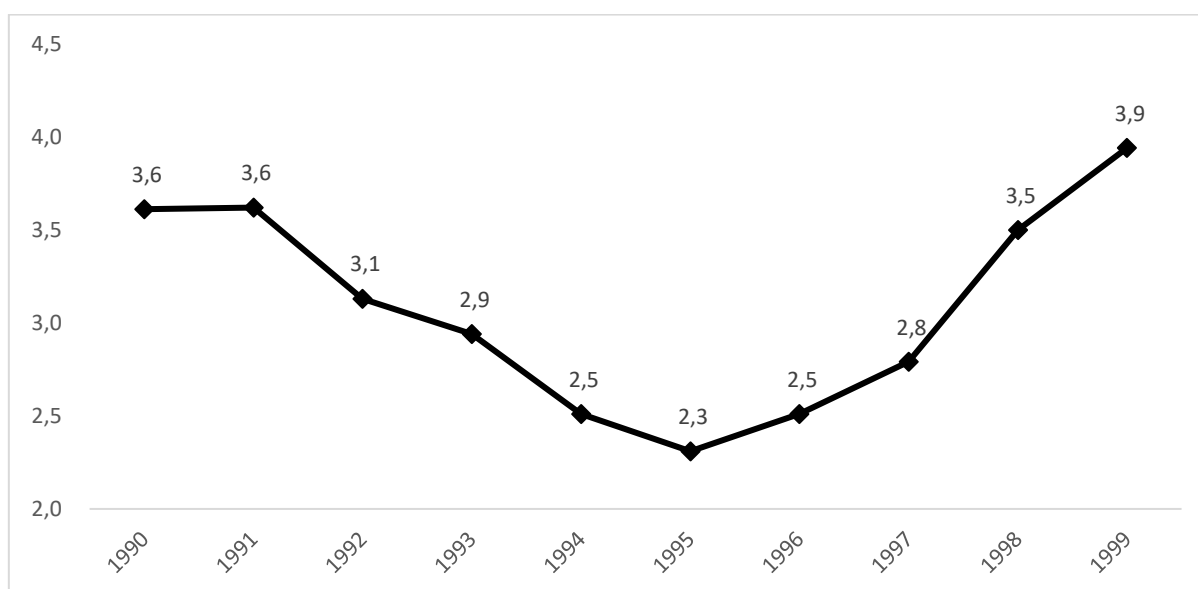
**Fonte:** Elaboração própria com dados extraídos de Giambiagi *et al* (2011)

Ao mesmo tempo, conforme Giambiagi (2011), o governo FHC praticou uma política monetária extremamente restritiva durante o período 1995-1998. Essa restrição esteve intimamente relacionada à política cambial, explica André Modenesi:

os capitais externos – que ingressaram no Brasil em busca dos elevados ganhos decorrentes da existência de um considerável diferencial entre a taxa de juros doméstica e a taxa de juros externa – contribuíram decisivamente para o financiamento do déficit em conta corrente verificados após o lançamento do Plano. Nesse sentido, a fixação da taxa de juros em níveis muito altos foi consequência direta da manutenção do real artificialmente sobrevalorizado. Em outras palavras, a âncora cambial e o aperto monetário são lados distintos de uma mesma moeda (MODENESI, 2005, p. 328)

A combinação de baixo desempenho das exportações, taxa de juros relativamente elevadas e déficits constantes em conta corrente (Figura 2.4) geraram um efeito de realimentação do desequilíbrio externo, uma vez que, ao longo dos anos 1990, grande parte do financiamento das contas externas brasileiras foi feito por meio da elevação da taxa de juros ou contratação de empréstimos do exterior (GIAMBIAGI, 2011; WERNECK, 2014). Como resultado, o Brasil registrou aumento expressivo na sua dívida externa líquida, que depois de declinar de 3,6 vezes as exportações de bens em 1990 para o mínimo de 2,3 vezes em 1995, atingiu o máximo de 3,9 vezes as exportações de bens em 1999, conforme mostra a Figura 2.5.

Figura 2.5 - Dívida Externa Líquida/Exportações de Bens, 1990-1999



**Fonte:** Elaboração própria com dados extraídos de Giambiagi *et al* (2011)

Importa salientar, o agravamento das contas externas brasileiras no final dos anos 1990 está diretamente associado às crises dos países asiáticos (Tailândia, Indonésia, Coreia do Sul e Malásia) em 1997 e da Rússia em 1998. Essas crises, assim como a crise mexicana de 1995,

abalaram o mercado internacional de câmbio e expuseram a vulnerabilidade externa do Brasil pós Real. Nessas três crises internacionais, “o Brasil foi seriamente afetado pelo ‘efeito contágio’ associado à redução dos empréstimos aos países ditos ‘emergentes’, que sobreveio a cada crise”, explica Giambiagi (2011, p. 175). O autor lembra que mesmo depois dos sobressaltos associados à crise do México (1995) e da Ásia (1997), a equipe econômica do governo FHC manteve o câmbio sobrevalorizado e continuou com a estratégia de financiar os déficits das contas externas via aumento da taxa de juros. Porém, em 1998, “a moratória da Rússia — país com elevado déficit externo e onde as autoridades tinham se comprometido a não desvalorizar a moeda — mudou súbita e completamente o panorama” e o instrumento clássico de combate às restrições externas — a alta da taxa básica de juros — mostrou-se insuficiente para conter os problemas gerados pela crise russa, além de agravar a deterioração da situação fiscal do Brasil, afirma Giambiagi (2011, p. 175). A próxima seção apresenta os principais aspectos das crises fiscal e cambial brasileiras e a consequente mudança do arcabouço de política macroeconômica a partir de 1999.

### 2.1.2 Crise fiscal, câmbio e sistema de metas de inflação

Embora o ajuste das contas públicas fosse considerado condição *sine qua non* à estabilização da economia brasileira, durante o primeiro governo FHC (1995-1998) a política fiscal foi bastante frouxa, afirma Werneck (2014). Como feito, o resultado primário consolidado do setor público passou de um superávit de 5,21% do PIB em 1994 para próximo de zero na média do período 1995-1998, sendo deficitário nos anos 1996 e 1997, como se pode constatar na Tabela 2.1.

Tabela 2.1 – Brasil: evolução do resultado primário do setor público, 1994-1998 (% PIB)

Discriminação	Ano				
	1994	1995	1996	1997	1998
Resultado Primário	5,21	0,24	-0,09	-0,88	0,01
<i>Governo Central</i>	3,25	0,47	0,34	-0,25	0,51
<i>Estados e Municípios</i>	0,77	-0,16	-0,50	-0,68	-0,17
<i>Empresas Estatais</i>	1,19	-0,07	0,07	0,05	-0,33

Fonte: Adaptado de Giambiagi (2011, p. 173)

Conforme Giambiagi (2011) e Werneck (2014), a piora do resultado primário do setor público deixou claro a necessidade de o governo federal adotar medidas fiscais estritamente austeras, bem como promover reformas estruturais que contribuíssem para reduzir o dispêndio público. Nesse sentido, o PND ganhou força e projetos relacionados à privatização de

instituições financeiras e empresas públicas, reformas institucionais e contenção da folha de pagamento do serviço público ocuparam a agenda do governo. Contudo, visando aprovar o projeto de emenda constitucional que permitia a reeleição, FHC cedeu às pressões políticas e manteve o afrouxamento fiscal (WERNECK, 2014). Como resultado, o setor público acumulou déficits primários no biênio 1996-1997 (Tabela 2.1), o que, segundo, Giambiagi (2011), foi determinante para o agravamento da situação fiscal do país na época. Conforme esse autor, entre 1995 e 1998, quase três quartos da piora do resultado operacional das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) foram causados pela deterioração do resultado primário e apenas um quarto pela maior despesa com juros reais, que, ao longo daquele quadriênio, foi, em média, de 22% ao ano.

Vale notar, no período 1995-1998, o peso dos juros na deterioração das contas públicas do Brasil é explicado pela necessidade de o governo brasileiro manter a SELIC relativamente elevada para atrair fluxos de capitais estrangeiros para financiar as contas externas do país e, principalmente, garantir a estabilidade do Real (CARNEIRO, 2002; GIAMBIAGI, 2011; WERNECK, 2014; SOUZA, 1999). Ao ser aplicada sobre um crescente endividamento do setor público, os juros reais elevados contribuíram para a dívida brasileira saltar de 28% do produto interno bruto em 1995 para 38,9% do PIB em 1998. A Tabela 2.2 mostra a evolução da taxa Selic nominal e real e da dívida líquida total do setor público em proporção do PIB no primeiro governo FHC.

A Tabela 2.2 – Brasil: indicadores de juros e endividamento público, 1995-1998

<b>Ano</b>	<b>SELIC nominal (a) (% ao ano)</b>	<b>SELIC real (b) (% ao ano)</b>	<b>Dívida líquida total do setor público (% PIB)</b>
1995	41,2	15,4	28,0
1996	23,9	13,0	30,7
1997	39,9	33,0	31,8
1998	29,9	27,0	38,9

**Nota:** (a) média da taxa SELIC nominal; (b) média da taxa SELIC nominal deflacionada pelo IPCA

**Fonte:** BACEN e Apêndice Estatístico de Giambiagi *et. al* (2011)

Em resumo, na falta de um ajuste fiscal capaz de conter a deterioração das contas pública e combater a inflação, ao longo do período 1995-1998, o êxito do Plano Real dependeu quase que exclusivamente da política monetária. Taxa de juros relativamente elevadas ofereciam melhores oportunidades ao capital estrangeiro, que, ao entrar no Brasil, garantia o financiamento de parte do desequilíbrio das contas externas do país. No cálculo político de FHC, o ajuste fiscal poderia esperar o *day after* da privatização. “Esta cumpriria o duplo propósito de garantir financiamento externo para o desequilíbrio em conta corrente do BP e de

evitar uma pressão maior sobre a dívida pública, atuando como contrapeso à pressão do déficit fiscal”, explica Giambiagi (2011, p. 174). Contudo, grande parte dos mais de US\$ 71,7 bilhões obtidos com as privatizações feitas entre 1996 e 1998 foram utilizados para evitar a explosão da dívida pública e para financiar o déficit em conta corrente, que chegou a quase 4% do PIB na média do biênio 1997-1998. Em valor absoluto, o déficit em conta corrente subiu cerca de 40% entre 1996 e 1998, passando de US\$ 23,5 bilhões em 1996 para mais de US\$ 30 bilhões em 1997, e ultrapassado US\$ 33 bilhões em 1998 (PINHEIRO, 1999; GIAMBIAGI, 2011).

Diante desse contexto de grave desequilíbrio das contas externas e internas o governo FHC precisou alterar o regime da política econômica, que, a partir de 1999, baseou-se no tripé metas de inflação, câmbio flutuante e metas fiscais. Conforme Werneck (2014), o novo arcabouço de política econômica do governo FHC tinha três objetivos principais. Primeiro, promover um rigoroso e bem definido ajuste fiscal para conter o aumento da dívida pública; segundo garantir a melhora das contas externas diante das restrições do financiamento externo após a crise da Rússia (1998); terceiro, evitar que o choque resultante da desvalorização do Real provocasse a perda de controle sobre a inflação. O novo programa ganhou o apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI), que negociou um aporte de quase US\$ 42 bilhões de ajuda externa ao Brasil. Em contrapartida, o governo brasileiro precisava fazer um aperto fiscal de 2,6% do PIB em 1999. Para 2000, foi estabelecida uma meta de superávit primário de 2,8% do PIB e para 2001 a meta foi de 3,0% do PIB (GIAMBIAGI, 2002; 2011; WERNECK, 2014).

Vale notar, no acordo com o FMI não estavam previstas mudanças significativas na política cambial brasileira, que, *ceteris paribus*, seria mantida inalterada, ou seja, o Real continuaria firmemente ancorado no câmbio. Conforme Werneck (2014, p. 349), “um propósito essencial do pacote era assegurar ao governo condições adequadas para a manutenção da política cambial de *crawling peg*”. Entretanto, logo no início de 1999, as circunstâncias obrigaram o governo FHC alterar a política cambial. “O abandono do *crawling peg*”, observou Rogério Werneck, “deflagrou um processo descontrolado de desvalorização [...]. Em 3 de março, o dólar atingiu o pico de R\$2,16/US\$, mais de 78% acima do câmbio R\$1,21 que havia sido observado dois meses antes, sob o regime de *crawling peg*” (WERNECK, 2014, p. 349).

A desvalorização, no entanto, “não teve os efeitos inflacionários que inicialmente temiam os que a ela se opunham nos anos anteriores”, afirma Giambiagi (2011, p. 177). Por outro lado, a desvalorização elevou o valor da dívida pública brasileira, “composta em boa medida por títulos vinculados ao câmbio” (WERNECK, 2014, p. 349). Como esse aumento contrariava os termos do acordo com o FMI, o governo brasileiro precisou ampliar as metas de



superávit primário do setor público inicialmente estabelecidas pelo Fundo. As novas metas foram assim definidas pela equipe econômica de FHC: 3,10%; 3,40%; 3,35% do PIB para os anos de 1999 a 2001, respectivamente (WERNECK, 2014; GIAMBIAGI, 2002; 2011).

Nesse contexto, a partir de 1999, o governo FHC adotou uma nova política de controle inflacionário – o regime de metas de inflação. Este consiste na definição e anúncio prévio de uma meta para o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), cuja variação orienta as decisões acerca da taxa SELIC, mensalmente discutida pelo Comitê de Política Monetária (COPOM) do Banco Central. “O sistema de metas trabalha com uma margem de tolerância acima ou abaixo da meta, para acomodar possíveis impactos de variáveis exógenas, procurando evitar grandes flutuações do nível de atividade”, explica Giambiagi (2011, p. 177). Entre 1999 e 2001, a política monetária foi conduzida visando metas de inflação de 8%, 6% e 4% respectivamente, com tolerância de 2% acima ou abaixo da taxa-meta. Nesse período, a inflação se manteve dentro do intervalo previsto e a SELIC nominal declinou substancialmente, passando de 32% em meados de 1999 para 19% no final de 2001, conforme dados do Banco Central do Brasil (BACEN).

O comprometimento do governo federal com as metas fiscais e de inflação refletiu positivamente na economia, que cresceu 4,3% em 2000. Vale notar, o crescimento médio do PIB ao longo do primeiro governo FHC (1995-1998) foi de apenas 2,5%, sendo o ano de 1998 o mais deprimente. Em 1999, ano do início do segundo mandato presidencial de FHC, a economia ficou praticamente estagnada, a taxa de desemprego atingiu seu maior patamar da gestão FHC e o grau de informalidade na economia chegou a quase 60%, conforme mostra a Tabela 2.3 a seguir.

Tabela 2.3 – Brasil: crescimento do PIB, taxa desemprego e grau de informalidade, rendimento médio real do trabalhador, 1995-2002

Ano	Cresc. do PIB (%)	Desemprego Médio* (%)	Informalidade (%)	Rendimento Médio Real** (em R\$)
1995	4,4	8,4	57,8	1.023,00
1996	2,2	9,5	57,8	1.011,00
1997	3,4	10,2	58,0	1.003,00
1998	0,0	11,1	58,8	932,00
1999	0,3	12,1	59,6	921,00
2000	4,3	11,0	ND***	899,00
2001	1,3	11,2	58,1	831,00
2002	2,7	11,7	58,2	831,00

**Notas:** \* Desemprego médio: Taxa de desemprego aberto regiões metropolitanas

\*\* Rendimento médio real da população ocupada – preços dez./2013

\*\*\* Dados não disponíveis para comparação uma vez que a PNAD não foi realizada no ano 2000.

**Fonte:** IBGE/PNAD

Diante desse cenário, o resultado do PIB do ano 2000, associado a melhora das contas públicas e a manutenção do controle da inflação, gerou grande otimismo no governo e no mercado. Contudo, como será visto adiante, em 2001 faltou energia para o Brasil manter o ritmo do crescimento do ano anterior, o desemprego e a informalidade voltaram a crescer e o rendimento médio real do trabalhador permaneceu declinando (Tabela 2.3).

A próxima seção apresenta o panorama socioeconômico do Brasil às vésperas da eleição presidencial de 2002, na qual Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente.

### ***2.1.3 Panorama socioeconômico do Brasil no limiar do século XXI***

Após uma década de reformas e baixo desempenho econômico, no ano 2000 a economia brasileira parecia pronta para retomar o crescimento sustentado. A tríplice mudança nas políticas cambial, fiscal e monetária, adotadas a partir de 1999, ofereceu melhores condições para o país enfrentar a inflação e os desequilíbrios das contas internas e externas. Conforme Fabio Giambiagi, “se a inflação preocupa, o BC atua através do instrumento da taxa de juros; se há uma crise de BP [Balanço de Pagamentos], o câmbio se ajusta e melhora a conta corrente; e se a dívida pública cresce, há que se ‘calibrar’ o superávit primário”. Assim, segundo Giambiagi, “têm-se os elementos para atacar os principais desequilíbrios macroeconômicos de forma integrada” (GIAMBIAGI, 2011, p. 188).

Os números comprovam essa tese. Em 2000, a inflação, medida pelo IPCA, ficou dentro da meta de 6%; as contas externas melhoram a despeito da desvalorização nominal acumulada do câmbio ao longo do biênio 1999-2000; e o déficit primário consolidado do setor público, que chegou a quase 1% do PIB em 1997, foi revertido em superávit de 3,2% do PIB. Porém, é necessário observar que grande parte do resultado fiscal decorreu do aumento da carga tributária, ou seja, via aumento de receita do governo. Ao mesmo tempo, a aprovação, em 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sinalizava o comprometimento do governo com o ajuste fiscal. Mas a indicação mais promissora do sucesso do arcabouço de política econômica baseado no tripé câmbio flutuante e metas fiscais e de inflação foi a expansão do PIB acima de 4% em 2000 (GIAMBIAGI, 2002; 2011; WERNECK, 2014).

Contudo, em 2001, a grave crise de escassez de energia, que implicou no racionamento elétrico aos consumidores residenciais e pequenas empresas brasileiras, interrompeu o processo de recuperação econômica do país. Giambiagi (2011) explica que as raízes da crise energética de 2001 foram plantadas ao longo da década de 1990, quando o governo, prevendo uma privatização completa das usinas hidrelétricas, não aumentou os investimentos na geração de

energia, esperando que o setor privado o fizesse. Como a venda das estatais não ocorreu, a falta de investimentos, associada queda do nível dos reservatórios devido à falta de chuvas, gerou escassez de energia frente a um consumo elétrico crescente. Vale notar, esse aumento no consumo energético está relacionado a abertura econômica nos anos 1990 e a estratégia cambial de estabilização da economia, isto é, a facilidade de acesso à produtos importados e a sobrevalorização do Real frente ao Dólar contribuiu para massificar o uso de computadores e aparelhos eletrônicos nas pequenas e médias empresas, bem como multiplicar o número de eletroeletrônicos e eletrodomésticos nas residências (CARNEIRO, 2002; GIAMBIAGI, 2011; WERNECK, 2014).

O resultado imediato da crise energética de 2001 foi a retração da economia e o aumento da incerteza quanto a solução do problema, uma vez que as restrições fiscais limitavam os investimentos das empresas estatais de energia. Ao mesmo tempo, o programa de racionamento elétrico elevou os custos políticos envolvidos, tornando politicamente inviável a manutenção do programa de privatização das estatais do setor. A situação foi agravada com a combinação de dois choques externos que abalaram fortemente os mercados mundiais – os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, e a crise argentina, deflagrada no decorrer daquele ano e acentuada com o calote da dívida externa e a declaração de moratória no final de 2001 (BRESSER-PEREIRA; 2001; GIAMBIAGI, 2011; WERNECK, 2014).

Nesse contexto, a taxa de câmbio sofreu forte depreciação, a inflação inicialmente resistiu à política monetária e, como efeito, a SELIC foi substancialmente elevada de 15,25% para 19% ao ano. Os reflexos foram notadamente percebidos no PIB, que cresceu apenas 1,3% em 2001, abaixo da taxa média de crescimento do PIB dos governos FHC, conforme mostra a Tabela 2.4.

Tabela 2.4 – Brasil: síntese de indicadores macroeconômicos, 1995-2002  
(médias anuais por período)

<b>Indicadores</b>	<b>1995-1998</b>	<b>1999-2002</b>	<b>1995-2002</b>
Crescimento do PIB (% a.a.)	2,5	2,1	2,3
Inflação (IPCA dez./dez., % a.a.)	9,4	8,8	9,1
SELIC nominal (%)	33,6	19,8	26,7
Saldo em conta corrente (US\$ bilhões)	-26,4	-20,1	-23,3
Dívida líquida total do setor público (% PIB)	32,4	50,4	41,4
Dívida externa líquida/Exportação de bens	2,9	3,3	3,1

**Fonte:** Apêndice Estatístico de Giambiagi *et al* (2011)

Contudo, o balanço do governo FHC (1995-2002) revela marcas positivas importantes, como o controle da inflação, relativa melhora das contas externas, aprovação da LRF, implementação e consolidação do sistema de metas fiscais e de inflação. Além disso, ao longo dos anos FHC, principalmente, durante o período 2000-2002, foram lançados e aprimorados diversos programas sociais (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Bolsa Renda) que, mais tarde, seriam aprofundados e contribuiriam para reduzir a desigualdade na distribuição da renda no Brasil (PAES DE BARROS *et al*, 2007; GIAMBIAGI, 2011). Não obstante, a combinação de queda na renda real do trabalho no período 1995-2002, elevada taxa de desemprego, baixo crescimento econômico, taxas de juros elevadas e a onda de incerteza que se formou em 2001, após crise energética, não permitiram FHC eleger José Serra, seu correligionário no Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), como seu sucessor na eleição presidencial de 2002, vencida pelo candidato de oposição, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores. A próxima seção apresenta os principais aspectos da política econômica do governo Lula no período 2003-2006.

## **2.2 Principais aspectos da política econômica do primeiro governo Lula (2003-2006)**

Conforme Fabio Giambiagi, a vitória de Luís Inácio Lula da Silva na eleição presidencial de 2002 teve dois significados importantes. “Em primeiro lugar, em termos político-ideológicos, representou a ascensão da esquerda ao poder, através do Partido dos Trabalhadores (PT). [...] Em segundo lugar, a perspectiva de um governo Lula servia como um teste importante para a economia brasileira”, que durante os anos 1990 experimentou mudanças estruturais conduzidas por uma política econômica de cunho ortodoxo (GIAMBIAGI, 2011, p. 197). Vale notar, as mudanças tiveram início com as reformas promovidas nos governos de Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995), e aprofundadas na administração de FHC (1995-2002). Neste período, as mudanças foram cristalizadas ante ao compromisso do governo federal com a estabilidade econômica e a austeridade fiscal, notadamente durante o segundo governo FHC, quando a política macroeconômica foi orientada a partir do arcabouço teórico baseado no tripé câmbio flutuante, metas fiscais e de inflação (WERNECK, 2014; GIAMBIAGI, 2002; 2011).

Entretanto, “o mercado pareceu durante muito tempo entender que o compromisso com a estabilidade e a austeridade era do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), junto com seu ministro da Fazenda (Pedro Malan) e o Banco Central”, observou Giambiagi (2011, p. 198). Assim sendo, havia dúvidas entre analistas e observadores sobre a possibilidade desses

compromissos serem mantidos pelo governo seguinte, sobretudo pelo PT, que historicamente defendeu ideias consideradas populistas e radicais de esquerda (GIAMBIAGI, 2011; WERNECK, 2014). As dúvidas aumentavam diante das críticas de algumas lideranças do PT às metas fiscais definidas pelo governo FHC. Por exemplo, em agosto de 2002, ou seja, no calor das eleições presidenciais daquele ano, Guido Mantega, à época o principal assessor econômico de Lula, afirmou que o superávit primário de 3,75% do PIB previsto para o ano de 2003 era “um obstáculo para o país aumentar seus gastos sociais. Por isso vamos reabrir a discussão do superávit primário com o FMI. Se nós baixarmos nossos gastos com juros, o superávit pode ser menor” (O GLOBO, 2002, p.8).

Pouco tempo depois, em 2 de setembro de 2002, no debate promovido pela Rede Record de Televisão, Lula defendeu que o Brasil não podia “continuar sendo vítima da insanidade de uma política econômica que só pensa no pagamento de juros e não pensa no pagamento de salários” (LULA *apud* GIAMBIAGI, 2011, p. 200). Vale notar, dois anos antes, em artigo publicado no jornal Valor Econômico de 2 de maio de 2000, Lula já havia defendido essa ideia. Dizia ele: “precisamos, em primeiro lugar, readquirir o controle sobre nossa política fiscal e monetária, hoje [2000] comandada pelo FMI, a serviço da geração de superávits primários para pagar os credores” (VALOR *apud* GIAMBIAGI, 2011, p. 199). No ano seguinte, o PT lançou seu programa de governo, batizado de “A ruptura necessária”, o qual previa a renegociação da dívida externa e limitação ao pagamento de juros. O programa foi complementado com o projeto “Fome Zero”, que, visando combater a fome e a pobreza no Brasil, propunha aumentar o gasto público na ordem de 5% do PIB em relação à situação da época (GIAMBIAGI, 2011).

Assim, à medida que Lula crescia nas pesquisas eleitorais de 2002, aumentava o receio de analistas e observadores, nacionais e internacionais, quanto à política econômica a ser adotada no possível governo Lula. Na tentativa de acalmar o mercado, o PT apresentou três documentos importantes ao longo do segundo semestre de 2002. No primeiro documento, intitulado “Carta ao Povo Brasileiro”, o Partido dos Trabalhadores se comprometeu a “preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos” (FOLHA, 2002, online). Fábio Giambiagi lembrou que essa frase era “praticamente idêntica à empregada nos anos anteriores por Pedro Malan e sua equipe para justificar os sucessivos apertos da política fiscal a partir de 1999” (GIAMBIAGI, 2011, p. 203).

Pouco tempo depois da publicação da “Carta ao Povo Brasileiro”, o PT lançou um segundo documento, o “Programa de Governo 2002”, no qual o Partido apresentou um discurso

moderado e conciliador. A proposta apresentava as concepções e diretrizes do PT para fazer o Brasil alcançar um crescimento equilibrado e sustentável, com especial atenção ao combate à desigualdade social e à promoção do aumento do emprego e renda. Além disso, o Partido reafirmou expressamente seu compromisso de preservar o superávit primário (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002). Por fim, em agosto de 2002, após o FMI liberar uma ajuda de US\$ 30 bilhões ao Brasil, o PT divulgou uma “Nota sobre o acordo com o FMI”. Nesse documento, o Partido prometeu respeitar o acordo que o governo FHC negociou com Fundo, reafirmando explicitamente o compromisso de “honrar todos os contratos, internos e externos, e o de preservar o superávit primário” (EXAME, 2008, online). Assim, de acordo com Giambiagi (2011), o PT buscava demonstrar que havia mudado, isto é, que tinha rompido com a ideia de ruptura.

Contudo, o final do ano de 2002 foi marcado pela desconfiança e incerteza em relação à política econômica do governo Lula, eleito presidente da República em outubro daquele ano. Três indicadores ligados entre si refletiam o receio do mercado quanto ao governo do PT. O primeiro indicador é o EMBI+ risco Brasil, que dias antes de Lula ser eleito presidente do país, em 27 de outubro de 2002, chegou a mais de 2.400 pontos-base, pontuação 3,5 vezes maior que a observada no início daquele ano (IPEADATA). O segundo indicador é a taxa de câmbio. Em março de 2002, a cotação do Dólar americano fechou em R\$ 2,32 – praticamente o mesmo valor de 28 de dezembro de 2001; em outubro de 2002, às vésperas do segundo turno da eleição que elegeu Lula, o dólar chegou a valer quase R\$ 4,00. Por fim, o terceiro indicador que refletia o receio do mercado quanto ao governo do PT era a inflação, medida pelo IPCA. Como efeito da valorização de quase 70% do Dólar frente ao Real, a inflação, que em setembro de 2002 estava em torno de 8%, saltou para quase 13% no final do ano. Nessas circunstâncias, entre setembro e dezembro de 2002, o COPOM elevou a taxa SELIC de 18% para 21%, e depois para 25% ao ano.

Segundo Fábio Giambiagi esse aumento de 7 pp na SELIC em apenas três meses “revelou-se relativamente inócuo face à falta de precisão a respeito da política a ser adotada a partir de janeiro de 2003” (GIAMBIAGI, 2011, p. 208). Assim, a expectativa de inflação para o primeiro ano do governo Lula estava preocupantemente elevada. Além disso, existia a percepção difusa no mercado de que o superávit de 3,75% do PIB, previsto para 2003, não era mais suficiente dada situação da economia brasileira (GIAMBIAGI, 2011).

É nesse contexto que Lula assume a presidência do Brasil em janeiro de 2003. A próxima seção apresenta as principais medidas macroeconômicas adotadas ao longo do primeiro governo Lula (2003-2006).

### ***2.2.1 A ortodoxia econômica do primeiro governo Lula***

Pressionado pela incerteza do mercado quanto à política econômica a ser adotada frente a aceleração da inflação, no dia 22 de janeiro de 2003, em sua primeira reunião no governo Lula, o COPOM elevou a taxa básica de juros de 25% para 25,5% ao ano. Em fevereiro, o Comitê decidiu, por unanimidade, elevar a SELIC em 1,0 ponto percentual, isto é, para 26,5% ao ano. Concomitantemente, a diretoria colegiada do BACEN aumentou a alíquota do compulsório sobre os depósitos à vista de 45% para 60%. Em março, diante das incertezas externas com o iminente início da guerra no Iraque e das dúvidas sobre a velocidade de queda da inflação e a extensão da inércia inflacionária, o COPOM manteve a taxa de juros em 26,5% ao ano, com viés de alta (BACEN, 2003).

Entre fevereiro e junho de 2003, a SELIC permaneceu em 26,5% ao ano. Nesse período, as pressões de setores políticos e empresariais contrários à elevação da taxa de juros aumentaram. Em resposta, o presidente Lula afirmou: “vamos resolver os problemas com tranquilidade e nenhuma precipitação [...] Todos nós entendemos que é preciso baixar os juros, mas não se faz isso com bravatas” (ESTADÃO, 2003, online).

Ao mesmo tempo, e em decorrência do aumento da taxa básica de juros, a equipe econômica, chefiada por Antônio Palocci, ministro da Fazenda, elevou a meta de superávit primário para o ano de 2003 de 3,75% para 4,25% do PIB. Além disso, foi anunciado, no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2004, o objetivo de manter a meta fiscal de 4,25% do PIB para o período 2004-2006 (BRASIL, 2003). Essas medidas davam sustentação ao acordo que o governo Lula firmou com o FMI em 2003. Vale notar, pelo acordo de 2003 o Fundo disponibilizou crédito ao Brasil, que não fez uso dos recursos. O acordo, no entanto, fazia parte da estratégia “pró-mercado” adotada pelo governo do PT (GIAMBIAGI, 2011).

Assim, Lula e sua equipe econômica procuravam demonstrar ao mercado que o novo governo manteria o arranjo de política econômica baseado no tripé câmbio flutuante, metas fiscais e de inflação. O resultado, segundo Giambiagi (2011) e Werneck (2014), foi a substancial redução da desconfiança em relação à política econômica do governo Lula. Por exemplo, o risco Brasil, medido pelo EMBI+, fechou 2003 em 463 pontos, cerca de um quinto

do valor atingido às vésperas da eleição presidencial de 2002, quando o EMBI+ Brasil superou os 2.440 pontos-base devido ao que o mercado denominava de “efeito Lula” (IPEADATA).

Concomitantemente, a taxa de câmbio fechou 2003 em R\$2,90/US\$, queda acumulada de 17,6% em relação ao início daquele ano, quando estava em R\$3,52/US\$. Importa salientar, essa significativa valorização do Real frente ao Dólar resultou, principalmente, da expansão da liquidez internacional e do aumento da demanda mundial pelas exportações brasileiras (GIAMBIAGI, 2011; WERNECK, 2014). Como efeito, houve uma sensível melhora nas contas externas do Brasil. As exportações aumentaram de US\$ 60,4 bilhões em 2002 para US\$ 73,1 bilhões em 2003; o saldo da balança comercial subiu de US\$ 13,1 bilhões para US\$ 24,8 bilhões entre 2002 e 2003; o déficit em conta corrente de 1,7% do PIB em 2002 foi convertido em superávit de quase 1% do PIB em 2003; e a dívida externa líquida declinou de 2,9 vezes as exportações de bens em 2002 para o 2,3 vezes no ano seguinte (IPEADATA). Ademais, ao longo de 2003, a apreciação cambial associada a manutenção da ortodoxia fiscal e monetária dos primeiros anos do governo Lula contribuiu para derrubar a inflação, que, medida pelo IPCA, fechou o ano de 2003 abaixo dos dois dígitos após atingir 12,5% em 2002, conforme mostra a Tabela 2.5.

Tabela 2.5 – Brasil: síntese de indicadores macroeconômicos, 2002-2006  
(médias anuais por período)

<b>Indicadores</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Crescimento do PIB (% a.a.)	2,7	1,1	5,7	3,2	4,0
Inflação (IPCA dez./dez., % a.a.)	12,5	9,3	7,6	5,7	3,1
Taxa de desemprego aberto IBGE (%)	11,7	12,3	11,5	9,8	10
SELIC nominal (%) *	24,9	23,3	16,2	19,0	15,1
SELIC real (%) **	11,0	12,8	8,0	12,6	11,6
Saldo em conta corrente (US\$ bilhões)	-7,7	4,2	11,7	14,0	13,6
Dívida externa líquida/Exportação de bens	2,9	2,3	1,5	1,0	0,6

Nota: \*média da taxa SELIC nominal; \*\* média da taxa SELIC nominal deflacionada pelo IPCA

**Fonte:** Apêndice Estatístico de Giambiagi *et al* (2011)

A partir da Tabela 2.5 é possível constatar que o efeito combinado da queda da inflação e da manutenção da SELIC nominal em nível relativamente alto foi o aumento da taxa real de juros, que passou de 11% em 2002 para 12,8% em 2003. Nessa conjuntura, o PIB brasileiro cresceu apenas 1,1% em 2003, crescimento muito abaixo da taxa média de 2% do econômica e politicamente tumultuado biênio 2001-2002. Como reflexo do modesto desempenho econômico no primeiro ano do governo Lula, a taxa de desemprego subiu de 11,7% em 2002 para 12,3% em 2003 (Tabela 2.5) e o rendimento médio real do trabalhador manteve sua trajetória decrescente, passando de R\$ 831,00 para R\$ 823,00, conforme dados do IBGE.



Nesse contexto, aumentou a pressão política de empresários, órgãos de classe e dos segmentos mais radicais da esquerda. No âmbito do PT, o descontentamento com a condução da política econômica era ainda mais forte. Conforme Werneck (2014, p. 362),

havia quem, num esforço de racionalização, tentasse perceber as novas medidas de política econômica como uma espécie de pantomima inicial, da qual o governo, de início, não se podia furtar, mas que em breve seria definitivamente abandonada. Outros falavam em construir as bases para a “saída do modelo” assim que a correlação de forças permitisse. E outros, ainda, sublinhavam a necessidade de que, nas demonstrações de preocupação com a consistência macroeconômica, o governo tivesse o cuidado de se ater ao estritamente necessário.

Apesar da pressão política, a equipe econômica de Lula manteve firme a ortodoxia característica do arcabouço da política macroeconômica do governo FHC (1999-2002). Em fevereiro de 2003, Lula, tentando acalmar os ânimos de centenas de companheiros de partido que estavam reunidos em Brasília, já havia destacado a importância de evitar mudanças bruscas na condução da política econômica. Disse o então Presidente: “o Brasil não era um Fusquinha, que podia dar um cavalo de pau. Era um transatlântico. Se a virada não fosse feita aos poucos, poderia afundar” (FOLHA, 2003, p. A8).

O carisma e a liderança política de Lula não evitaram o aumento das pressões. Segundo Werneck (2014, p. 362), “da perspectiva dos descontentes, era como se estivesse havendo uma escalada: elevação da taxa de juros, aumento da meta de superávit primário, cortes orçamentários e sinais de que o reajuste do salário mínimo poderia ficar bem aquém do que vinha sendo esperado”. Contudo, observou o autor, “a expansão da economia mundial e o *boom* de preços de *commodities*, advindo do rápido crescimento da Ásia, criaram ambiente propício para que a política econômica do novo governo logo redundasse em aceleração do crescimento, a partir de 2004” (WERNECK, 2014, p. 357).

Na esteira do *boom* de preços de *commodities*, o comportamento favorável da taxa de câmbio elevou o saldo do balanço comercial do Brasil de US\$ 24,8 bilhões em 2003 para US\$33,6 bilhões em 2004. Esse resultado contribuiu significativamente para o superávit em conta corrente de quase 2% do PIB e para a queda da dívida externa líquida do país em 2004. Ao mesmo tempo, devido ao êxito da política de controle da inflação, entre os meses de janeiro e maio de 2004, o COPOM reduziu a taxa básica de juros de 26,5% para 16% ao ano. Esse corte de 10,5 pp na SELIC favoreceu a recuperação da economia brasileira, que cresceu 5,7% em 2004. Neste ano, a inflação medida pelo IPCA fechou em 7,6%, abaixo da inflação observada no ano anterior (Tabela 2.5). Além disso, o resultado primário consolidado do setor público subiu de 3,27% do PIB em 2003 para 3,72% do PIB em 2004, conforme mostra a Tabela 2.6 a seguir.

Tabela 2.6 – Brasil: resultado primário consolidado do setor público, 1999-2006 (% PIB)

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Média anual (%)	
								1999-2002	2003-2006
2,92	3,24	3,38	3,22	3,27	3,72	3,79	3,20	3,19	3,50

Fonte: Adaptado de Giambiagi (2011, p. 173, 214)

No rastro do crescimento da economia mundial, a economia brasileira continuou apresentando bom desempenho no biênio 2005-2006, com crescimento médio de 3,6% no período. A SELIC foi reduzida de forma segura, mantendo a inflação oficial dentro da meta. Os superávits primários do setor público continuaram relativamente significativos, sendo de 3,79% do PIB em 2005 e de 3,20% do PIB em 2006 (GIAMBIAGI, 2011; WERNECK, 2014). Vale notar, conforme a Tabela 2.6, o superávit primário consolidado do setor público durante o primeiro governo Lula (2003-2006) foi, em média, superior ao resultado observado no segundo governo FHC (1999-2002), quando foi implementada a política de metas fiscais. No entanto, parte desta melhora resultou das mudanças estruturais realizadas com o objetivo de aumentar a arrecadação fiscal. A respeito, Barbosa e Souza (2010) demonstram que em 2003 o governo federal elevou a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Confins) sobre as instituições financeiras de 3% para 4%; ampliou a porcentagem da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) de 12% para 32% do faturamento das empresas optantes do regime de lucro presumido; e, no final do primeiro ano do governo Lula, o Congresso Nacional aprovou uma minirreforma tributária, com a introdução de dois regimes de arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) e da Confins, com incidência cumulativa ou não cumulativa de alíquotas tributárias diferenciadas e expansão de ambas as arrecadações para importações. Além disso, o tempo de arrecadação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) foi ampliado por mais quatro anos, ou seja, até o final de 2007.

Importa salientar, apesar do superávit primário relativamente elevado, em 2006 o esforço fiscal do governo Lula foi menor que no período 2003-2005 (Tabela 2.6). Segundo Giambiagi (2011), a queda do resultado primário do setor público decorreu da mudança de rumo da política econômica após Guido Mantega assumir o cargo de ministro da Fazenda, substituindo Antonio Palocci. Essa mudança foi especialmente percebida pelo aumento expressivo na taxa de variação real do gasto público e pelo afrouxamento dos superávits primários a partir de 2006. Com efeito, assinalou Fábio Giambiagi, “a meta fiscal, na prática, deixou de ser efetivamente perseguida, uma vez que passou a ficar sujeita a uma espécie de banda de tolerância”. Além disso, “foram abandonados os estudos que a área econômica vinha fazendo em 2005, destinados a elaborar um plano de longo prazo visando maior contenção do

crescimento da despesa, para atacar de modo mais vigoroso o desequilíbrio fiscal” (GIAMBIAGI, 2011, p. 215). O próprio ministro Mantega deixou claro a mudança no rumo da política econômica, que ele chamou de social-desenvolvimentista (VALOR, 2007, online).

Assim, a partir de 2006 o ministério da Fazenda afastou a ideia de continuidade da ortodoxia econômica herdada do governo FHC e passou a enfatizar um novo modelo de política econômica. Esse modelo baseava-se na estratégia de crescimento com aumento do gasto público, elevação e distribuição da renda e fortalecimento do mercado bens de consumo populares (CASTRO, 2008; CARNEIRO, 2012; BIELSCHOWSKY, 2012; WERNECK, 2014; GIAMBIAGI, 2011). A próxima seção apresenta as principais características do retorno do desenvolvimentismo no Brasil no final do primeiro governo Lula.

### ***2.2.2 O retorno do pragmatismo desenvolvimentista no Brasil***

Ao assumir o ministério da Fazenda em 2006, Guido Mantega alterou o rumo da política econômica do governo Lula. A nova política, denominada “desenvolvimentismo inclusivo” ou “social desenvolvimentismo”, deixou de privilegiar a meta fiscal ante aos objetivos de diminuir a desigualdade na distribuição da renda, erradicar a fome e o analfabetismo, reduzir a pobreza e promover o crescimento econômico do Brasil. Nesse sentido, a partir de 2006 alguns dos programas sociais lançados no início do governo Lula foram notadamente ampliados. Merecem destaque: Programa Luz Para Todos, criado pelo decreto nº 4.873, de 11 de novembro de 2003, visava levar energia elétrica para famílias brasileiras estabelecidas em lugares remotos, especialmente àquelas residentes na zona rural; Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE), criado pela lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003, com o objetivo de incentivar a contratação de jovens de 16 a 24 anos de idade matriculados e frequentando regularmente estabelecimento de ensino fundamental ou médio, ou curso de educação de jovens e adultos, ou que já tivessem o ensino médio concluído e estivessem em situação de desemprego involuntário; Programa Brasil Alfabetizado, instituído pelo decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003, focava a alfabetização de jovens de 15 anos idade ou mais, adultos e idosos; Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituído pela lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, com o objetivo de ampliar o acesso de jovens de baixa renda ao ensino superior; Programa Fome Zero, criado em 2003, era constituído por um conjunto de programas sociais que visavam combater à fome, pobreza e exclusão social no Brasil por meio da transferência direta de renda (BRASIL, 2003; 2005; 2010; FAGNANI, 2011; GIAMBIAGI, 2011).

Vale notar, ainda em 2003, no âmbito do programa Fome Zero, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), que unificou os programas Cartão Alimentação, Bolsa Escola, Auxílio-Gás e Bolsa Alimentação. Em 2006, o PBF atendeu mais de 11 milhões de domicílios em todo Brasil, atingindo a meta de cobertura estabelecida pelo governo federal e, assim, consolidando-se como o principal programa da política social do governo Lula (IPEA, 2012; ROCHA, 2011; FAGNANI, 2011). Naquele ano, foram transferidos mais de R\$ 7,5 bilhões às famílias beneficiadas, valor correspondente a 0,2% do PIB brasileiro. A título de comparação, a despesa do governo federal com o PBF em 2006 foi 32% maior que no ano anterior e quase o dobro do valor gasto em 2004, conforme dados do Ministério do Desenvolvimento Social.

Simultaneamente, o governo Lula intensificou a política de valorização do salário mínimo, que, em 2006, subiu quase 17%, passando de R\$ 300,00 para R\$ 350,00, com aumento real de 13%. A título de comparação, no acumulado dos três primeiros anos do governo Lula, o salário mínimo teve reajuste nominal de 30% e aumento real de 10,65% (DIEESE, 2011). Conforme Barbosa e Souza (2010, p. 14), os 13% de reajuste real do salário em 2006 foi muito criticado devido ao seu potencial efeito inflacionário, no entanto, esse incremento na renda do trabalhador “ajudou decisivamente a estimular o mercado doméstico e a consolidar o novo modelo de desenvolvimento de crescimento com distribuição de renda”, observam os autores. Importa salientar, o salário mínimo funciona como parâmetro da remuneração paga no mercado de trabalho formal e informal, bem como é o piso dos benefícios previdenciários e sociais, como aposentadorias, pensões e seguro-desemprego (AFONSO *et al*, 2011). Assim sendo, a política de valorização real do salário mínimo, por um lado, serve para promover aumentos nas remunerações inferiores, contribuindo, assim, na redução da desigualdade de renda e no combate da pobreza; por outro, favorece o consumo de produtos de massa, o que geralmente provoca bem-estar na maior parte da população e estímulos positivos à economia.

Não obstante, o marco do retorno do desenvolvimentismo no Brasil foi o lançamento, no início de 2006, do programa conhecido como operação tapa-buraco. Este projeto visava melhorar o estado precário da malha rodoviária nacional para elevar a produtividade na economia. Embora fosse um programa emergência, foi a partir da operação tapa-buraco que o aumento do investimento em infraestrutura assumiu papel central na estratégia de desenvolvimento do governo Lula (BARBOSA; SOUZA, 2010). Adicionalmente, em 2006, diante da intenção de fortalecer e aperfeiçoar o aparelho estatal, o governo federal iniciou um processo de reestruturação da carreira pública. Conforme Nelson Barbosa e José Antonio Pereira de Souza, a iniciativa do governo se traduziu em três ações principais: (1) reajustes

salariais para carreiras típicas de Estado, com o objetivo de atrair profissionais mais capacitados para a carreira pública; (2) ampliação de contratações por concurso público para fortalecer determinadas áreas, especialmente na fiscalização, segurança e educação; e (3) substituição de funcionários terceirizados por servidores públicos em atividade tipicamente de Estado (BARBOSA; SOUZA, 2010).

A nova política econômica baseada na redistribuição direta da renda e no aumento do gasto e do investimento público tinha um objetivo bem definido: elevar a renda e, por conseguinte, o consumo das famílias para estimular o investimento privado. Como efeito, o governo esperava a elevação na geração de emprego e a aceleração do crescimento econômico do país. Com este propósito o governo federal elevou a liquidez da economia por meio de diferentes instrumentos, dentre eles a emissão de papel moeda, redução de juros, facilidades de concessão e aumento na disponibilidade de crédito, com destaque para o financiamento habitacional, empréstimos via BNDES e crédito direto às pessoas físicas e jurídicas (BARBOSA; SOUZA, 2010; GIAMBIAGI, 2011; WERNECK, 2014).

Em suma, ao assumir o ministério da Fazenda em 2006, Guido Mantega rompeu com o conservadorismo macroeconômico dos primeiros anos do governo Lula, ou seja, o novo Ministro rompeu com a continuidade da política econômica herdada de FHC, notadamente comprometida com as metas fiscais. A partir de 2006, ficou claro que o compromisso do governo Lula era com o crescimento econômico com distribuição da renda. A próxima seção apresenta os principais resultados da política econômica do primeiro governo Lula.

### ***2.2.3 Principais resultados da política econômica do período 2003-2006***

Entre 2003 e 2005, a equipe econômica do governo Lula, chefiada pelo então ministro da Fazenda Antonio Palocci, adotou medidas conservadoras baseadas no regime de metas de fiscais e de inflação. Esse arcabouço de política econômica, inaugurado durante o segundo governo FHC (1999-2002), orientou as decisões mensais do COPOM a respeito da taxa SELIC, sempre definida em função da meta de inflação previamente estabelecida, bem como conduziu a decisão da equipe econômica do governo Lula de elevar, ainda em 2003, a meta de esforço fiscal para período 2003-2006. O resultado da ortodoxia fiscal e monetária dos primeiros anos do governo Lula gerou resultados positivos. A inflação, medida pelo IPCA, foi mantida dentro da margem de tolerância definida pelo sistema de metas de inflação e apresentou uma trajetória declinante no período, passado de 9,30% em 2003 para 5,69% em 2005. Vale notar, em 2002 a inflação oficial foi de 12,53% com tendência de alta. A contrapartida da queda da inflação no

período 2003-2005 foi a manutenção da SELIC em patamares relativamente elevados. Ainda assim, no rastro do significativo crescimento da economia mundial, a economia brasileira cresceu a uma taxa média anual de 3,33% entre 2003 e 2005. Não obstante, a taxa de desemprego permaneceu acima dos dois dígitos, conforme dados do IBGE.

A ortodoxia fiscal dos primeiros anos do governo Lula ainda gerou superávits primários expressivos se comparados com os resultados obtidos no segundo governo FHC, quando foi implementado o sistema de metas fiscais. Ao mesmo, devido ao rigor da política monetária nos três primeiros anos da gestão de Lula, a despesa do governo federal com o pagamento de juros foi igualmente significativa. Vale notar, a SELIC real média de 11,2% ao ano entre 2003 e 2005 foi ligeiramente superior à do segundo governo FHC, quando a taxa de juros real anual média foi de 10,2%. No entanto, devido à combinação superávits primários relativamente expressivos e apreciação da taxa de câmbio, no triênio 2003-2005, houve redução da dívida líquida do setor público, que caiu de 60% do PIB em 2002 para 48,4% em 2005 (BARBOSA; SOUZA, 2010; GIAMBIAGI, 2011; WERNECK, 2014). A Tabela 2.7 mostra a evolução da dívida líquida do governo, a proporção da despesa com juros e o resultado primário consolidado do setor público em relação ao PIB entre 1999 e 2006.

Tabela 2.7 – Brasil: indicadores macroeconômicos selecionados, 1999-2006 (% PIB)

<b>Discriminação</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Resultado Primário	2,92	3,24	3,38	3,22	3,27	3,72	3,79	3,20
Despesas com Juros	8,2	6,61	6,67	7,66	8,51	6,62	7,26	6,83
Dívida Total	44,5	45,5	52,0	60,4	54,8	50,6	48,4	47,3
<i>Dívida Interna</i>	35,1	36,5	42,4	44,7	43,7	42,7	45,2	48,4
<i>Dívida Externa</i>	9,4	9,0	9,6	15,7	11,1	7,9	3,2	-1,1

**Fonte:** Adaptado de Giambiagi (2011, p. 173, 189, 214, 216)

Nota-se na Tabela 2.7 que, apesar de permanecer relativamente expressivo, o resultado primário do setor público em 2006, último ano do primeiro governo Lula, foi menor que nos três anos anteriores. Não obstante, vale notar, mesmo tendo sido menor em 2006, o superávit primário no período 2003-2006 foi, em média, superior ao resultado obtido entre 1999 e 2002. Além de superávits primários relativamente expressivos, vê-se na Tabela 2.8 a seguir a significativa queda da relação dívida externa/PIB na média do período 2003-2006, o que implicou na redução da dívida do total do setor público. Neste ponto faz-se necessário um esclarecimento. A apreciação da taxa de câmbio real brasileira ao longo do período 2003-2006 foi substancial e, em parte, resultou da combinação dos seguintes fatores: (1) maior liquidez internacional, fato que contribuiu para o incremento do fluxo de capitais estrangeiros no Brasil; (2) aumento da demanda mundial pelas exportações brasileiras; (3) alta dos preços das

*commodities* exportadas pelo país, o que, em certa medida, conforme Giambiagi (2011, p. 220), “compensou o efeito preço negativo da apreciação cambial sobre as exportações”.

Tabela 2.8 – Brasil: síntese de indicadores macroeconômicos — 1999-2006

(médias anuais por período)

Indicadores	1999-2002	2003-2006
Crescimento do PIB (% a.a.)	2,1	3,5
Inflação (IPCA dez./dez., % a.a.)	8,8	6,4
Taxa de desemprego aberto IBGE (%)	11,5	10,9
SELIC nominal média (dez./dez., % a.a.) *	19,8	18,4
SELIC real média (dez./dez., % a.a.) **	10,1	11,2
Balança comercial (US\$ bilhões)	3,5	37,4
Saldo em conta corrente (US\$ bilhões)	-20,1	10,9
Dívida externa líquida/Exportação de bens	3,3	1,4
Superávit primário/PIB	3,19	3,50

**Nota:** \*média da taxa SELIC nominal; \*\* média da taxa SELIC nominal deflacionada pelo IPCA

**Fonte:** Apêndice Estatístico de Giambiagi *et al* (2011)

Importa salientar, a conjuntura externa favorável não se traduziu em aumento significativo do *quantum* de exportações brasileiras durante o período 2003-2006. Assim, o impressionante desempenho da balança comercial do primeiro governo Lula deveu-se, principalmente, a forte alta dos preços internacionais das *commodities* (GIAMBIAGI, 2011, WERNECK, 2014). Ainda assim, merece destaque o efeito das exportações sobre o saldo em conta corrente do balanço de pagamentos. Em termos de médias anuais, o déficit de US\$ 20,1 bilhões observado no segundo governo FHC foi revertido em superávit de US\$ 10,9 bilhões no primeiro governo Lula. Adicionalmente, registrou-se um aumento expressivo das reservas internacionais do Brasil e uma queda significativa da dívida externa líquida do país, que, em média, declinou de 3,3 vezes as exportações de bens do período 1999-2002 para o 1,4 vezes no quadriênio seguinte (Tabela 2.8). Assim, ao longo do primeiro governo Lula, houve uma sensível redução na vulnerabilidade externa da economia brasileira.

A melhora das contas externas do Brasil foi acompanhada por um incremento no nível da atividade econômica do país, que, depois de apresentar um crescimento modesto de apenas 1,1% em 2003, cresceu em média 4,3% ao ano entre 2004 e 2006, tendo registrado crescimento de 5,7% em 2004. No período como um todo, isto é, durante o primeiro governo Lula, o crescimento médio anual do PIB foi de 3,5%. Esse resultado é bastante superior à taxa média anual de 2,1% do segundo governo FHC. Ao mesmo tempo, o IPCA declinou fortemente, passado de 12,53% em 2002 para 3,14% em 2006. Vale notar, ao longo do primeiro ano do governo Lula, após redefinir as metas de inflação para 8,5% e 5,5% para os anos 2003 e 2004,

respectivamente, o Conselho Monetário Nacional (CMN) estabeleceu a meta de 4,5% para o biênio 2005-2006. Assim, em média, a taxa-meta de inflação do quadriênio 2003-2006 foi de 5,75%, com margem de tolerância entre 2% e 2,5%, enquanto a taxa efetiva de variação do IPCA no período foi de 6,4%, o que mostra um grau elevado de eficiência da política monetária. A Tabela 2.9 apresenta as taxas-metas de inflação e o IPCA observado entre 1999 e 2006.

Tabela 2.9 – Brasil: taxas estimadas e observadas do IPCA, 1999-2006 (jan/dez %)

Ano	Taxa meta de inflação	IPCA observado
1999	8,00	8,94
2000	6,00	5,97
2001	4,00	7,67
2002	3,50	12,53
2003	8,50	9,30
2004	5,50	7,60
2005	4,50	5,69
2006	4,50	3,14

**Nota:** Para 2004 e 2005, a margem de tolerância em relação à meta central foi de 2,5% para cima ou para baixo. Para os demais anos, a margem foi de 2,0% para cima ou para baixo.

**Fonte:** Giambiagi (2011, p. 224-225)

Os resultados obtidos e a ortodoxia fiscal e monetária dos primeiros anos do governo Lula reverteram a desconfiança do mercado em otimismo quanto ao futuro da economia brasileira. Com efeito, os investimentos privados foram retomados e a demanda por mão de obra aumentou, provocando uma queda importante na taxa de desemprego, de 11,7% em 2002 para 10% em 2006. Ao mesmo tempo, o rendimento médio do trabalho e a renda domiciliar *per capita* voltaram a crescer, conforme mostra a Tabela 2.10.

Tabela 2.10 – Brasil: evolução da renda e indicadores de desigualdade, 1999-2006

Ano	Rendimento médio real do trabalhador (em R\$)	Renda Domiciliar <i>per capita</i> média (em R\$)	Gini	R <sub>+10/40-</sub>	R <sub>+20/20-</sub>
1999	921,00	707,53	0,60	22,95	26,45
2000	899,00	ND*	ND*	ND*	ND*
2001	831,00	718,38	0,60	23,28	27,32
2002	831,00	718,34	0,59	22,20	25,03
2003	823,00	676,51	0,58	21,42	24,70
2004	814,00	691,55	0,57	19,93	22,42
2005	805,00	733,08	0,57	19,56	21,68
2006	892,00	801,27	0,56	18,71	20,83

**Nota:** \* Dados não disponíveis para comparação uma vez que a PNAD não foi realizada no ano 2000.

**Fonte:** IBGE/PNAD; IPEADATA



De acordo com a Tabela 2.10, entre 2002 e 2006, a renda domiciliar *per capita* média no Brasil aumentou 11,5%, passando de R\$ 718,34 para R\$ 801,27, enquanto o rendimento médio real do trabalhador cresceu 7,3% no mesmo período, subindo de R\$ 831,00, em 2002, para R\$ 892,00, em 2006. Ao mesmo tempo, a desigualdade na distribuição da renda, medida pelo coeficiente de Gini, declinou de 0,59 para 0,56, alcançando em 2006 o seu menor nível desde 1960. Mais expressivo ainda, é que, em 2006, a relação entre as rendas médias dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres da população brasileira ( $R_{+10/40-}$ ), foi 18% menor que a razão observada na média do período 1999-2002; os 20% mais ricos da Brasil, por sua vez, se apropriaram de uma renda média 21 vezes maior que à dos 20% mais pobres ( $R_{+20/20-}$ ), queda de quase 21% em relação à média do quadriênio 1999-2002.<sup>3</sup> Adicionalmente, conforme dados do IPEA, o número de indivíduos pobres no país caiu 16,5% e o total de pessoas extremamente pobres declinou 27,4% entre 2002 e 2006 (IPEADATA).

Vale notar, o aumento da renda média da população brasileira e a queda mais acelerada dos indicadores de desigualdade no país ocorreram a partir de 2006, ano que marca a mudança de rumo da política econômica do governo Lula, reeleito naquele ano. O próximo capítulo apresenta os efeitos dessa mudança no período 2007-2010.

### **2.3 Considerações finais do capítulo**

Este capítulo buscou apresentar os principais aspectos da política econômica do primeiro governo de Lula (2003-2006). Nesse sentido, fez-se uma análise da estratégia macroeconômica adotada durante o governo FHC (1995-2002). Verificou-se que ao longo do período 1995-2002 predominou no Brasil uma estratégia de política econômica de cunho neoliberal preconizada no chamado Consenso de Washington (1989). Assim sendo, o foco do governo FHC foi a reorganização da economia via reorientação do Estado, contenção de investimentos públicos, promoção de privatizações, abertura comercial e financeira. Não obstante, a estabilidade economia no Brasil, isto é, o controle da inflação, só foi obtida por meio do controle de câmbio, sendo a taxa de juros o principal instrumento de política monetária.

A despeito do relativo sucesso no controle inflacionário, o governo FHC foi marcado por baixo desempenho econômico, desemprego alto e forte vulnerabilidade externa, com endividamento público crescente. Este cenário, agravado com as crises internacionais do final da década de 1990, forçaram o governo FHC a alterar a política econômica de controle da

---

<sup>3</sup> Para uma análise detalhada da evolução da desigualdade na distribuição da renda na primeira década dos anos 2000, ver Neri (2011).

inflação, que, a partir de 1999, passou a se basear no tripé metas de inflação, câmbio flutuante e metas fiscais, com uma política monetária fortemente contracionista.

Ante a esse cenário macroeconômico e a crise energética de 2001, em parte resultado da falta de investimento público ao longo dos anos 1990, ganhou força no Brasil a discussão a respeito da necessidade do desenvolvimentismo como estratégia de política econômica. Na esteira desse debate, o candidato do Partido dos Trabalhadores, Luís Inácio Lula da Silva, emergiu como saída à esquerda para crise de desenvolvimento do país. A partir de uma estratégia conciliadora, Lula foi eleito presidente do Brasil nas eleições de 2002. Durante a campanha, a possibilidade de Lula ser eleito gerou forte desconfiança do mercado devido ao passado político do Partido dos Trabalhadores, cujas ideias eram consideradas populistas e radicais de esquerda. Porém, o que ocorre foi o contrário. Depois de eleito, Lula manteve, durante a maior parte do seu primeiro mandato, a estratégia de política econômica conservadora herdada de FHC. A grande diferença é que a partir de 2003 o governo Lula foi economicamente favorecido pela expansão do comércio internacional, que impactou diretamente no preço das *commodities* exportadas pelo Brasil. Como efeito, o país melhorou consideravelmente sua situação externa; logrou êxito em atrair investimentos estrangeiros; ganhou espaço político para elevar as receitas via aumento de tributos, podendo, assim, ajustar o esforço fiscal sem comprometer suas metas de desenvolvimento; e passou a orientar suas políticas para estimular o crescimento econômico.

A lenta e gradual mudança na estratégia de desenvolvimento do governo Lula ficou evidente a partir de 2005, com a mudança do ministro da Fazenda. A substituição de Antonio Palocci por Guido Mantega deu força ao pragmatismo desenvolvimentista, que com o prefixo “social” tornou-se a estratégia oficial de desenvolvimento do governo Lula. Assim, em 2006, último ano do primeiro mandato presidencial de Lula, a equipe econômica chefiada pelo ministro Mantega colocou em prática o que ele chamou de social-desenvolvimentismo, também chamado de “desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado”. Com foco no social, essa estratégia de desenvolvimento baseia-se na produção e consumo de massa como fonte de crescimento econômico, sendo indispensável o impulso gerado pelo Estado, seja na indução e estímulos ao investimento, seja no aumento, geração e distribuição da renda dos trabalhadores. O próximo capítulo analisa a continuidade dessa estratégia de política econômica inaugurada em 2006 pela equipe econômica do governo Lula, reeleito naquele ano para governar o Brasil no quadriênio 2007-2010.

## **CAPÍTULO 3**

### **POLÍTICA ECONÔMICA DO SEGUNDO GOVERNO LULA (2007-2010)**

Este capítulo apresenta a estratégia de desenvolvimento econômico do segundo mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, compreendido entre 2007 e 2010. Especificamente apresentam-se os objetivos e principais resultados da estratégia desenvolvimentista do governo, consubstanciada no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), bem como analisam-se as principais medidas anticíclicas adotadas pela equipe econômica de Lula ante a crise financeira internacional de 2008. Ainda, apresentam-se os resultados do programa desenvolvimentista do governo Lula no período 2007-2010.

#### **3.1. PAC como motor do desenvolvimentismo do governo Lula**

Ao assumir o ministério da Fazenda no final de 2005, Guido Mantega rompeu com a manutenção da política macroeconômica conservadora herdada do governo FHC e retomou a política de estado de promoção e orientação direta do desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, no início de 2007, o governo Lula apresentou um grande projeto de caráter desenvolvimentista, consubstanciado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este, visava, sobretudo, acelerar o crescimento econômico do Brasil, aumentar o emprego e a renda da população brasileira e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Para tanto, o Programa previa o aumento do investimento público em infraestrutura para o quadriênio 2007-2010, bem como um conjunto de medidas para incentivar o investimento privado no país (BRASIL, 2007).

Inicialmente, os investimentos públicos previstos no PAC seriam direcionados às áreas de infraestrutura social e urbana, como habitação, saneamento básico e transporte de massa; infraestrutura energética, notadamente no que diz respeito às áreas de petróleo e gás; e infraestrutura logística, isto é, comunicação e transportes. Essas foram as áreas de infraestrutura identificadas como de maior potencial na geração retornos econômicos e sociais à população brasileira. O Quadro 3.1 a seguir apresenta uma síntese dos objetivos do governo com o investimento em cada uma das áreas de infraestrutura mencionadas acima.

Quadro 3.1 – Síntese dos objetivos por área com os investimentos do PAC

Áreas de Infraestrutura	Descrição
Logística	tem como objetivo ampliar a qualidade de serviços de transporte, para aumentar a competitividade da produção brasileira, fortalecendo a integração de cadeias produtivas e facilitando a circulação de pessoas e produtos em todo o território nacional. Além de contribuir para o crescimento da produção, esses investimentos geram empregos diretos e indiretos, funcionando como um dos grandes motores de expansão da economia brasileira. As cinco áreas que compõe o eixo de transportes (rodovia, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias) são planejadas e executadas de forma complementar entre os diferentes modais gerando soluções logísticas integradas. Além destas, são monitoradas as áreas de defesa e telecomunicações;
Social e Urbana	abrange os investimentos com foco na melhora das condições de vida da população nas cidades brasileiras, contemplando, além dos benefícios alcançados com a disponibilização de infraestrutura física, também as dimensões sociais, urbanas e culturais. São ações que impactam a vida cotidiana das pessoas, famílias, comunidades, cidades e regiões, com reflexo no desenvolvimento econômico, na promoção do bem-estar social e na garantia de direitismo, e estão estruturadas nas seguintes áreas: habitação, mobilidade urbana, saneamento, prevenção em áreas de risco, recursos hídricos, equipamentos urbanos, cidades históricas e Luz para Todos. São investimentos realizados pela própria União e também em parceria com governos estaduais, municipais, entidades urbanas e rurais, companhias estaduais e municipais do setor privado, que atendem ao conjunto dos municípios brasileiros.
Energética.	tem como objetivo garantir a segurança energética, aumentar a oferta de petróleo e gás natural com exploração das camadas do pré e pós-sal, aumentar a capacidade nacional de refino e fomentar o crescimento da indústria naval, promovendo a geração de empregos e os desenvolvimentos sustentável para o crescimento econômico e social do país. Esse eixo contempla ações nas áreas de geração e transmissão de energia elétrica, exploração e produção de petróleo e gás natural no pré e pós-sal, refino, petroquímica, fertilizantes, combustíveis renováveis e fomento à indústria naval

**Fonte:** BRASIL (2018?, p.4-5).

Resgatando o papel do estado na definição de estratégias e na promoção e orientação dos investimentos, o PAC previa investimentos iniciais em infraestrutura que totalizavam mais de R\$ 500 bilhões, sendo R\$ 287 bilhões (57%) provenientes de recursos públicos e R\$ 216,9 bilhões (43%) da iniciativa privada. A área de infraestrutura energética recebeu a maior parcela dos investimentos inicialmente previstos no PAC (54,5%), com os setores de petróleo e gás recebendo quase dois terços do total de R\$ 274,8 bilhões destinados à área. Para infraestrutura social e urbana, foram previstos R\$ 170,8 bilhões, o equivalente 33,9% do total dos recursos de infraestrutura do PAC, cabendo aos projetos de habitação, notadamente o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), lançado em 2009, a maior parte (62,2%) dos investimentos inicialmente

previstos para a área de infraestrutura social e urbana. Os 11,6% dos recursos totais previstos para o PAC, isto é, R\$ 58,3 bilhões, foram destinados à infraestrutura logística, com maior volume de investimentos (R\$ 33,4 bilhões) para rodovias. A Tabela 3.1 apresenta os valores e as fontes dos recursos inicialmente previstos no PAC para o quadriênio 2007-2010.<sup>4</sup>

Tabela 3.1 – Valores e fonte de recursos para investimento no PAC (em bilhões de reais)

<b>FONTES DE RECURSOS</b>	<b>R\$</b>
Empresas estatais	219,2
Recursos do orçamento fiscal da União e da seguridade	67,8
Iniciativa privada, especialmente empresas, fundos de pensão e fundos do mercado financeiro	216,9
<b>SETORES INVESTIDOS</b>	
<b>INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA</b>	274,8
Energia elétrica	65,9
Transmissão de energia elétrica	12,5
Petróleo e gás natural	179,0
Combustíveis renováveis	17,4
<b>INFRAESTRUTURA SOCIAL E URBANA</b>	170,8
Luz Para todos	8,7
Saneamento básico	40,0
Projetos de habitação (Minha Casa Minha Vida) - a partir de 2009	106,3
Metrô	3,1
<b>INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA</b>	58,3
Rodovias	33,4
Ferrovias	7,9
Portos	2,7
Aeroportos	3,0
Hidrovias	0,7
Marinha Mercante	10,6

Fonte: Jardim e Silva (2015, p. 64-65).

Em conjunto com os investimentos estatais em infraestrutura, o PAC previa medidas de estímulo ao investimento privado, dentre as quais ressaltam-se: expansão do crédito e redução de juros; desoneração e incentivos fiscais; aperfeiçoamento do sistema tributário brasileiro; desburocratização e medidas de desenvolvimento institucional; ações do governo no sentido de aumentar a confiança do mercado, isto é, criação de uma ambiente favorável ao investimento;

<sup>4</sup> Os recursos destinados ao PAC foram revisados e ampliados nos anos seguintes, conforme a execução e reavaliação dos projetos incluídos no Programa (BARBOSA; SOUZA, 2010).

medidas fiscais de longo prazo; redução da vulnerabilidade externa brasileira (BRASIL, 2007; BARBOSA; SOUZA, 2010; CARVALHO, 2018; JARDIM; SILVA, 2015).

Não obstante, os principais instrumentos para efetivação do PAC foram os aumentos do investimento e do financiamento públicos. Nesse aspecto, as empresas estatais, notadamente BNDES, Caixa Econômica Federal e Petrobrás, e a política governamental orientada para redução da taxa real de juros foram de suma importância. Entre 2007 e 2010, a taxa média dos investimentos públicos no Brasil foi de 3,76% do PIB do país, acréscimo de 1,1 ponto percentual em relação aos 2,67% do PIB verificados durante 2003-2006. Neste período, as estatais federais investiram em média R\$ 45 bilhões ao ano, valor que representa pouco mais da metade da média anual dos seus investimentos no quadriênio 2007-2010. Ao mesmo tempo, devido à queda da taxa real de juros, que ajudou a reduzir a despesa financeira do governo federal, e apesar do afrouxamento fiscal do setor público, a dívida interna brasileira declinou (ORAIR; GOBETTI, 2010; GIAMBIAGI, 2011; ORAIR, 2016). A Tabela 3.2 a seguir mostra os comportamentos da taxa real de juros, do resultado primário consolidado do setor público, dos investimentos federais e da dívida pública do Brasil ao longo dos governos Lula.

Conforme Barbosa e Souza (2010, p. 15), “com o PAC, o país recuperou a capacidade de induzir, por meio da iniciativa governamental, o desenvolvimento de amplo espectro de setores fundamentais para a modernização da economia”. Os autores salientam que “a estratégia do governo federal, pela primeira vez em muitas décadas, foi apoiar a formação de capital da parte do setor privado e, simultaneamente, aumentar o investimento público em infraestrutura” (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 15). Como resultado dessa estratégia, a taxa de investimento em formação bruta de capital fixo (FBCF) no Brasil subiu de 15,9% do PIB em 2005 para 17,5% do produto interno bruto do país em 2007, e alcançou 19,1% do PIB em 2008. Esse aumento na FBCF, notadamente puxado pelos investimentos relacionados à infraestrutura, estimulou a economia brasileira, que, em 2007, cresceu 6,1%, acréscimo de 2,1 pontos percentuais (pp) em relação aos 4% verificados em 2006. Em 2008, apesar do impacto da maior crise financeira internacional desde os anos 1930, o Brasil cresceu 5,2%, enquanto o PIB mundial aumentou 2,8% (GIAMBIAGI *et. al.*, 2011). Para Barbosa e Souza (2010, p. 14), “à medida que o governo Lula optou mais claramente por uma política econômica desenvolvimentista, ocorreu uma aceleração substancial no crescimento econômico do país”. Em números, o crescimento médio anual do PIB brasileiro subiu de 3,3%, entre 2003-2005, para 5,1% no período 2006-2008 (GIAMBIAGI *et. al.*, 2011).

Tabela 3.2 – Variação dos investimentos públicos, da dívida interna, do resultado primário do governo e do juro real, 2003-2010

Ano	Investimentos (em bilhões de R\$ de 2015)			Dívida Interna (% PIB)				Resultado Primário Setor Público (% PIB)	Juro Real** (% a.a.)
	Estatais Federais	Governo Federal	Setor Público*	Estatais	Governo Federal	Estados e Municípios	Setor Público		
2003	45,0	8,1	105,8	1,5	24,7	17,5	43,7	3,27	12,8
2004	44,0	9,4	113,7	1,0	24,6	17,1	42,7	3,72	8,0
2005	45,4	15,0	117,4	0,9	28,7	15,6	45,2	3,79	12,6
2006	45,6	18,0	137,3	0,7	33,0	14,7	48,4	3,20	11,6
2007	53,7	21,0	140,4	0,7	38,7	13,6	53,0	3,31	7,1
2008	72,0	23,0	184,5	0,6	35,8	13,1	49,5	3,42	6,2
2009	93,3	31,2	210,7	0,6	39,2	12,2	52,0	2,03	5,4
2010	105,1	44,4	257,7	0,5	37,8	11,7	50,0	2,77	3,7

**Nota:** \* Inclui os investimentos das três esferas do governo (federal, estadual e municipal) e das estatais. \*\* Média da taxa SELIC nominal deflacionada pelo IPCA

**Fontes:** Giambiagi (2011); Orair (2016); DEPEC Bradesco ([www.economiaemdia.com.br](http://www.economiaemdia.com.br))

Ainda quanto ao PAC, cabe destacar, além de liberar recursos para elevar o investimento público, o Programa também “incluiu uma série de desonerações tributárias para incentivar o investimento privado e o desenvolvimento do mercado de consumo de massa no Brasil. As desonerações do PAC foram ampliadas em 2008, por ocasião do lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)”, cujo objetivo era reforçar as políticas de desenvolvimento industrial, tecnológico e de comércio exterior (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 16). Convém observar, “a partir de 2006, com o fortalecimento da visão desenvolvimentista no governo Lula, a estratégia de redução da vulnerabilidade externa da economia ganhou mais apoio e resultou em um crescimento substancial nas reservas internacionais do país” (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 18). Os dados disponíveis mostram que o estoque total de reservas internacionais do Brasil passou de aproximadamente US\$ 54 bilhões, ao final de 2005, para quase US\$ 86 bilhões, em 2006, aumento de 59,5%. Em 2007, essas reservas mais que dobraram em relação ao ano anterior, totalizando US\$ 180 bilhões. No triênio 2008-2010, o Brasil continuou acumulando reservas internacionais, que chegaram a US\$ 288,5 bilhões no final de 2010 (GIAMBIAGI *et. al.*, 2011).

Devido aos sucessivos anos de acumulação de reservas internacionais, e apesar da crise financeira mundial de 2008, o Brasil se tornou credor líquido do exterior. Ao final daquele ano, bem como no biênio 2009-2010, o estoque total de reservas internacionais do país superou largamente à dívida externa brasileira. Giambiagi (2011) salienta que a posição das reservas internacionais do Brasil provocou uma situação inédita no país. “Anteriormente”, escreveu ele, “uma desvalorização (apreciação) cambial fazia a dívida pública [brasileira] aumentar (diminuir). Na nova situação, porém, o fenômeno passava a ter o efeito oposto, em face da citada posição externa líquida credora”. Assim, “a desvalorização cambial, em 2008, reduziu inicialmente a dívida pública!” (GIAMBIAGI, 2011, p. 217).

Aparentemente positiva do ponto de vista fiscal, o acúmulo de reservas internacionais implica, segundo Barbosa e Souza (2011), em custos financeiro altos,

visto que o governo brasileiro aplica seus recursos externos às taxas de juros internacionais enquanto financia a aquisição de reservas com emissão de dívida no mercado interno, com base em uma taxa de juro bem mais elevada do que no exterior. Além da diferença entre taxas de juro, a apreciação do real também implica perda patrimonial para o governo, tendo em vista que o valor em reais das reservas internacionais cai junto com a taxa de câmbio (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 16).

Não obstante, o aumento das reservas internacionais do Brasil ofereceu ao governo maiores possibilidades no que diz respeito à política cambial, reduziu a vulnerabilidade externa do país e manteve o otimismo do mercado quanto a evolução da economia brasileira, mesmo



diante da grave crise financeira de 2008. Neste ano, aliás, as circunstâncias justificaram o aprofundamento do PAC como estratégia de desenvolvimento. Vale notar, na época, dada a necessidade de medidas anticíclicas, o aumento da participação do Estado na economia foi visto como positivo, isto é, diante das incertezas do mercado o governo brasileiro ampliou seus investimentos e sinalizou ao setor privado que o setor público utilizaria de todos os meios necessários para manter o crescimento econômico do Brasil, ameaçado pelo *crash* financeiro mundial de 2008. A próxima seção apresenta as principais medidas anticíclicas do governo Lula ante a crise internacional de 2008.

### **3.2 Principais ações anticíclicas do governo Lula na crise financeira internacional de 2008**

Em 15 de setembro de 2008, a falência do tradicional banco de investimento Lehman Brothers provocou uma grande onda de desconfiança e incerteza que desestabilizou o mercado financeiro mundial. No Brasil, assim como na maioria dos países emergentes, os impactos imediatos da crise deflagrada com a falência do Lehman Brothers foram: forte e rápida contração do crédito, queda abrupta na demanda e no preço das *commodities*, desvalorização do real em relação ao dólar e grande saída de capitais estrangeiros (BARBOSA; SOUZA, 2010; GIAMBIAGI, 2011; CARVALHO, 2018). “A combinação da depreciação cambial, restrição de liquidez e queda na demanda internacional por produtos brasileiros derrubou os índices de confiança dos empresários e dos consumidores, provocando uma redução na demanda doméstica”, afirmam Barbosa e Souza (2010, p. 22). Como efeito,

o crescimento do consumo desacelerou e o investimento caiu, uma vez que a maioria das empresas adiou ou simplesmente cancelou suas despesas de capital diante do quadro econômico bastante incerto. Assim, o resultado inevitável do *crash* financeiro mundial foi uma recessão técnica no Brasil – dois trimestres consecutivos de queda no PIB (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Com o objetivo de reativar a economia e, ao mesmo tempo, evitar que o Brasil fosse profunda e irreversivelmente contaminado pela crise internacional, o governo brasileiro adotou um conjunto de medidas monetárias e fiscais anticíclicas. Essas medidas, conforme Barbosa e Souza (2010), podem ser divididas em três grupos. No primeiro grupo incluem-se as ações que evitaram uma queda maior no nível de atividade econômica no país durante o período de crise, mas que foram estabelecidos pelo governo brasileiro antes da crise. São elas: a expansão dos investimentos públicos e aumento de incentivos ao setor privados programados no PAC;

acréscimo no valor do salário mínimo; ampliação da rede de proteção social; reestruturação dos salários e do efetivo do serviço público federal.

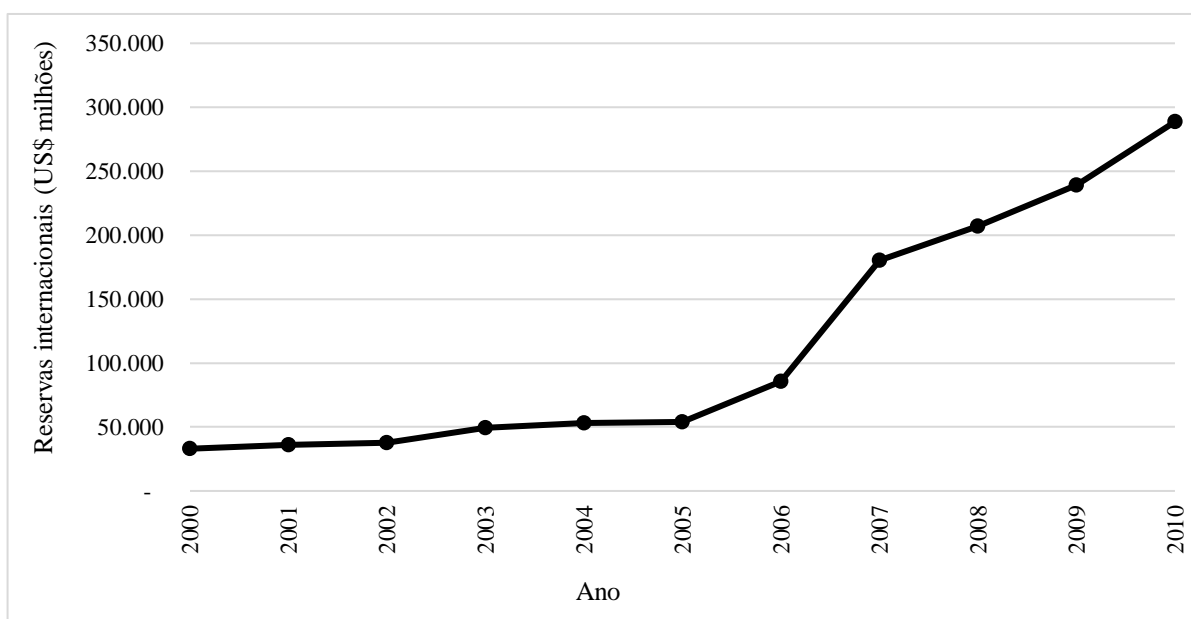
Vale notar, o resultado imediato da decisão do governo Lula de manter sua estratégia de desenvolvimento baseada na expansão do investimento público e na ampliação e distribuição da renda, mesmo diante dos efeitos da crise financeira internacional de 2008, foi a manutenção da demanda doméstica, sobretudo do consumo das famílias (BARBOSA; SOUZA, 2010; CARVALHO, 2018). Para Barbosa e Souza (2010), a decisão do governo de manter sua estratégia desenvolvimentista durante a crise internacional, por um lado, “aumentou as transferências de renda por meio da previdência social e do seguro desemprego e, fundamentalmente, estabeleceu um piso mais elevado para os salários de mercado, em particular para os salários dos trabalhadores do setor informal de serviços, no período mais agudo da crise” (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 23). Por outro lado, “diante da queda no investimento privado, o PAC tornou-se importante instrumento anticíclico”, enquanto a política de desonerações aumentou a “renda disponível das empresas brasileiras em um ano de restrição de crédito e queda nos lucros” (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 23).

No segundo grupo de medidas implementadas pelo governo brasileiro para combater os efeitos da crise de 2008 incluem-se ações emergenciais e temporárias, dentre elas a expansão da liquidez, com o BACEN atuando para elevar a oferta de moeda (nacional e estrangeira) no país, e a redução de impostos para estimular as vendas e o consumo doméstico. Na esfera da política monetária anticíclica, cabe ressaltar a redução dos depósitos compulsórios do sistema bancário e o incentivo para os grandes bancos adquirirem carteiras de bancos menores. “Estas duas ações funcionaram razoavelmente bem e possibilitaram ao Brasil atravessar o pior momento da crise, sem nenhuma quebra de instituição bancária nacional”, afirmam Barbosa e Souza (2010, p. 25). Adicionalmente, os bancos públicos reduziram os juros e expandiram as “linhas de crédito, especialmente capital de giro, para os setores com maior dificuldade de liquidez, como a agropecuária, a construção civil, a produção de insumos básicos e a produção e venda de bens de consumo duráveis”. Em complemento, “o governo federal também orientou seus bancos comerciais a adotar uma estratégia mais agressiva durante crise – aumentar a concessão de crédito e reduzir seus spreads de taxa de juro para ganhar maior participação no mercado” (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 26).

A política monetária anticíclica do governo brasileiro ainda incluiu um corte substancial na taxa SELIC, que passou de 13,75% ao ano, em fins de 2008, para 8,75%, em meados de 2009. Na esfera cambial, o BACEN “utilizou parte de suas reservas internacionais para vender dólares no mercado à vista e oferecer linhas de financiamento de curto prazo para as exportações. Estas duas ações foram complementadas por operações de *swaps*, nas quais o [Banco Central] vendeu dólares e comprou reais” com o objetivo de atenuar a depreciação do real em relação ao dólar. “Durante o pior momento da crise, as intervenções totais do [Banco Central] totalizaram US\$ 14,5 bilhões no mercado à vista, US\$ 24,4 bilhões no financiamento às exportações e US\$ 33 bilhões em *swaps* cambiais” (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 24-25).

Cabe destacar, para Barbosa e Souza (2010) e Carvalho (2014), as intervenções do BACEN no mercado de câmbio brasileiro só foram possíveis porque, antes da crise de 2008, o governo brasileiro adotou uma política “claramente desenvolvimentista: a acumulação de um elevado estoque de reservas internacionais” (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 18). Essa política, segundo Carvalho (2014, p. 27), “ajudou a impedir que a crise de 2008-9 se transformasse em uma crise cambial”. A Figura 3.1 mostra a evolução da liquidez internacional do Brasil na primeira década dos anos 2000.

Figura 3.1 – Estoque de reservas internacionais do Brasil, 2000-2010



Fonte: Apêndice Estatístico de Giambiagi et al. (2011, p. 252)

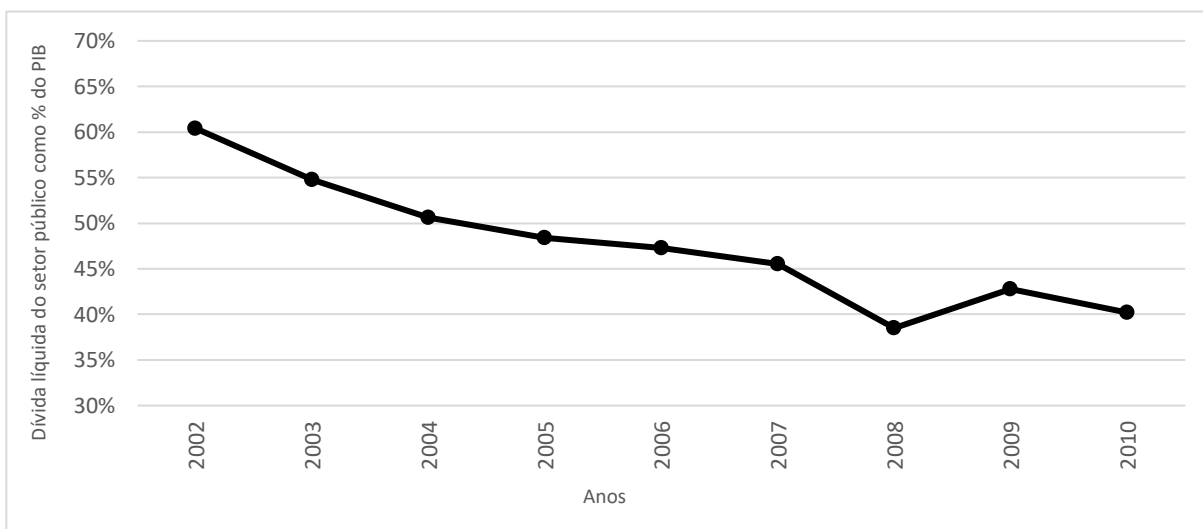
Ainda, segundo Barbosa e Souza (2010, p. 27), “as ações temporárias do governo federal incluíram o aumento no período de concessão e no valor do seguro desemprego, bem como promoveram a equalização de taxa de juro para investimentos em máquinas e equipamentos”. De acordo com os autores, a primeira medida, implementada no início de 2009, tinha como objetivo “reduzir a perda de renda dos trabalhadores nos setores mais atingidos pela crise, sobretudo no setor da indústria”. A segunda medida, aplicada em meados daquele ano, tinha a “finalidade oferecer incentivo financeiro, na forma de uma taxa real de juro igual a zero, para o setor privado não adiar investimentos”. Como efeito, “houve uma elevação modesta na renda disponível dos trabalhadores e o investimento privado em máquinas e equipamentos voltou a crescer fortemente no final de 2009” (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 27).

Simultaneamente à política monetária expansionista anticíclica, o governo Lula adotou medidas de desonerações tributárias temporária para estimular o consumo e as vendas, bem como, por um lado, evitar o acúmulo excessivo de estoques na indústria, e, por outro, incentivar a manutenção ou mesmo ampliação dos investimentos privados. Nesse sentido, setores específicos, especialmente os de bens de consumo duráveis (eletrodomésticos, eletroeletrônicos, automóveis, móveis), bens de capital e insumos para a construção civil, foram beneficiados com reduções de alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). De acordo com Barbosa e Souza (2010, p. 26-27), “o custo inicial do conjunto de desonerações temporárias atingiu 0,3% do PIB em 2009. O custo final das desonerações foi menor do que isso, uma vez que o aumento na produção e nas vendas induzido pelas desonerações acelerou a retomada do crescimento econômico e a arrecadação dos demais impostos e contribuições federais”.

Não obstante, as medidas fiscais anticíclicas do governo exigiram um ajuste nas metas do resultado primário do setor público. Em 2009, a meta de superávit primário consolidado foi reduzida de 3,8% para 2,5% do PIB. Adicionalmente, o governo federal excluiu a Petrobras do cálculo do superávit primário. Ainda assim, o resultado primário do setor público em 2009 foi de 2,03% do PIB, ou seja, quase meio ponto percentual abaixo da meta revisada. Como efeito, observam Barbosa e Souza (2010, p. 27), “houve uma piora no resultado fiscal e na dívida pública, conforme se esperava, mas em extensão bem menor da verificada em outras economias do mundo”. Os números posteriormente comprovam a observação dos autores. De 2008 a 2009, a dívida líquida total do setor público brasileiro subiu 4,3 pp, passando de 38,5% para 42,8%

do PIB (GIAMBIAGI *et. al.*, 2011). Porém, pouco tempo depois o endividamento do país voltou a cair, conforme mostra a Figura 3.2.

Figura 3.2 – Brasil: dívida líquida do setor público, 2002-2010 (% PIB)



**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados de Giambiagi (2011, p. 216)

O terceiro grupo de medidas do governo brasileiro para combater os efeitos do *crash* financeiro de 2008 incluiu: i) criação novas alíquotas e faixas de tributação no imposto de renda de pessoa física; ii) lançamento do programa habitacional MCMV; e iii) redução da taxa real de juro (BARBOSA; SOUZA, 2010; CARVALHO, 2018). Para esses autores, essas medidas têm caráter mais estrutural, isto é, não são apenas ações paliativas ou temporárias para o combate da crise de 2008, e, segundo Babosa e Souza (2010), seus objetivos já estavam previstos na agenda de política econômica desenvolvimentista do governo Lula.

Até 2008, o sistema do imposto de renda de pessoa física no Brasil aplicava três alíquotas diferentes (zero, 15% e 27,5%) conforme a faixa de renda. Ao final daquele ano, além de reajustar em 4,5% os limites dos ganhos sobre as quais o tributo incide, foram introduzidas duas novas alíquotas intermediárias (7,5% e 22%). “As novas alíquotas e suas correspondentes faixas de renda foram introduzidas de modo a não aumentar a carga tributária sobre as pessoas físicas: a mudança representou uma desoneração tributária, sobretudo para a classe média baixa”, explicam Barbosa e Souza (2010, p. 28). Ainda conforme esses autores, “em termos macroeconômicos, esta mudança representou uma injeção de 0,2% do PIB na renda disponível das famílias brasileiras ao longo de 2009” (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 28).

Quanto ao programa MCMV, lançado em 2009, Barbosa e Souza (2010) explicam que ele foi crucial na estratégia desenvolvimentista do governo Lula. “Além de possibilitar o acesso de famílias de baixa renda à habitação”, observam os autores, o MCMV foi “um instrumento poderoso de estímulo à recuperação econômica, incentivando a produção de um setor intensivo em trabalho e em insumos produzidos no país” (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 29). De acordo com a Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC), elaborada pelo IBGE, em 2009 o setor da construção civil, estimulado pelas obras do PAC e pelo programa MCMV, cresceu 12,1% em relação ao ano anterior. Em 2010, o setor atingiu crescimento recorde, registrando aumento de 23,3% em comparação a 2009. Conforme a PAIC,

embora a atividade econômica como um todo tenha passado por uma fase de turbulência decorrente da crise internacional entre o último trimestre de 2008 e o primeiro semestre de 2009, a atividade de construção teve um crescimento contínuo no decorrer do período 2007-2010, favorecido por diversas medidas, como a desoneração do IPI nos materiais de construção, aumento dos desembolsos do BNDES, expansão do crédito imobiliário e investimento em obras do PAC, entre outras (IBGE, 2010, p. 33).

A atividade empresarial da construção foi influenciada positivamente por um conjunto de fatores diretamente relacionados com a dinâmica do setor, tais como: crescimento da renda familiar e do emprego; acréscimo no consumo das famílias; aumento do crédito; maior oferta de crédito imobiliário; crescimento nos desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; expansão das obras realizadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, que impulsionaram principalmente as obras de infraestrutura; e a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI de diversos materiais de construção (IBGE, 2009, p. 28).

Ainda de acordo com os dados da PAIC, no Brasil, as empresas do setor da construção civil empregaram cerca de 1,6 milhão de pessoas em 2007; no ano seguinte esse número foi superior a 1,8 milhão, alcançando mais de 2 milhões de empregos em 2009, e quase 2,5 milhões de ocupações na construção civil em 2010. O salário médio mensal pago no setor subiu 36,1% entre 2007 e 2010, passando de R\$ 955,08 para R\$ 1.300,00 (IBGE, 2008; 2009; 2010). Em termos de salários mínimos, o valor médio pago aos trabalhadores da construção civil em 2010 foi o mesmo do ano de 2007, aproximadamente 2,6 salários mínimos mensais.<sup>5</sup> Vale notar, a manutenção do valor médio do salário mínimo pago no setor da construção civil no período 2007-2010, não implicou em perda de poder de compra aos trabalhadores do setor, uma vez que o aumento assinalado de 36,1% foi levemente inferior ao reajuste do salário mínimo no mesmo período e superior a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que, entre os meses de

---

<sup>5</sup> Cálculo com base nos salários mínimos médios de 2007 (R\$ 373,08) e de 2010 (R\$ 510,00).

janeiro de 2007 e dezembro de 2010, foi de 23,5%.<sup>6</sup> Assim, ao longo do segundo governo Lula, a renda média dos trabalhadores da construção civil cresceu 10,2% em termos reais. Como será visto mais adiante, o aumento na renda média do trabalhador foi um dos resultados da estratégia social desenvolvimentista do segundo governo Lula (2007-2010).

Cabe frisar, uma vez que o setor da construção civil movimentada, *ex-ante* e *ex-post*, diversos e distintos setores de produção, notadamente os de insumos produzidos nacionalmente, a expansão da construção civil no país comumente implica no aumento geral das vagas de empregos, principalmente daqueles que exigem menor qualificação. Em consequência, a renda e o consumo dos trabalhadores tendem a crescer, estimulando, assim, o início ou reinício da fase de crescimento econômico. No caso do programa MCMV, convém notar, ainda, a significativa expansão do acesso à moradia digna, regular e legalizada à população de baixa renda. Em números, a primeira etapa do MCMV (2009-2010) previa subsídios de R\$ 34 bilhões para a construção de 1 milhão de novas residências com condições especiais de financiamento, sendo 400 mil unidades habitacionais direcionadas às famílias com renda mensal igual ou inferior a três salários mínimos (BRASIL, 2010).<sup>7</sup> Importa observar, em 2009, esta faixa de renda concentrava a maior parte do déficit habitacional no Brasil, cerca de 90% (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012). Entre abril de 2009 e dezembro de 2010, isto é, ao longo da primeira etapa do programa MCMV, foram assinados mais de 571 mil contratos de construção de moradias destinadas às famílias com renda mensal de até três salários mínimos. Assim, a meta de contratar a construção de 400 mil unidades habitacionais populares, estipulada no projeto inicial do programa MCMV, foi superada em 42,8% (BRASIL, 2010). Esse resultado revela a importância do MCMV não apenas como medida anticíclica à crise de 2008, mas também como política social de redução do déficit habitacional no Brasil e melhoria da qualidade de vida da massa de trabalhadores brasileiros.

No que diz respeito a política de redução da taxa real de juros, nota-se que, entre agosto de 2005 e outubro de 2007, a SELIC foi gradual e sucessivamente reduzida, passando de 19,75% para 11,25% ao ano. Depois desse período, a SELIC foi mantida relativamente estável apesar da pressão inflacionária resultantes da aceleração do crescimento econômico e dos choques de oferta de alimentos. Assim, antes do *crash* financeiro mundial de 2008, o juro real

---

<sup>6</sup> O INPC é aplicado no reajuste do salário mínimo no Brasil.

<sup>7</sup> Em 2009, o salário mínimo era de R\$ 465,00.

no Brasil flutuou entre 7% e 9% ao ano. Em meios à crise internacional, o COPOM elevou a taxa SELIC, que em poucos meses foi elevada de 11,25% para 13,75% ao ano. Com esse aumento o BACEN pretendia minimizar ou mesmo evitar os efeitos de possíveis especulações contra o Real, bem como reduzir que a valorização do câmbio viesse a aumentar demasiadamente a inflação. Logo, porém, o COPOM interrompeu o processo de aumento da SELIC e, em seguida, deu início a um novo ciclo de cortes da taxa, que, na primeira reunião de 2009 do Comitê, em janeiro daquele ano, foi reduzida de 13,75% para 12,75% ao ano. Pouco tempo depois, em março, o COPOM cortou a SELIC em 1,5 ponto percentual, reduzindo a taxa para 11,25% ao ano. Com essa redução, a taxa básica de juros voltou ao mesmo nível de antes da crise de 2008 (BACEN, 2021).

Entre abril e julho de 2009, a SELIC foi ininterruptamente reduzida até chegar em 8,75% ao ano, sendo mantida nesse patamar até abril de 2010 (BACEN, 2021). Conforme Barbosa e Souza (2010), a redução SELIC a níveis até então inéditos foi uma consequência da crise de 2008, uma vez que “a redução no nível de atividade econômica [...] contribuiu para a desaceleração da inflação ao longo de 2009” (BARBOSA; SOUSA, 2010, p. 29). Os autores lembram que, antes da crise, no início de 2008, as principais agências internacionais de avaliação de risco elevaram o Brasil à categoria de “grau de investimento”. No ano seguinte, “a capacidade de o Brasil absorver os impactos da crise internacional e se recuperar rapidamente melhorou a percepção dos mercados em relação ao país”, dizem Barbosa e Souza (2010, p. 29). Como efeito, a partir do segundo semestre de 2009, o Brasil “começou novamente a receber grande quantidade de investimentos externos. A volta da entrada de capital estrangeiro, ao lado da recuperação mundial nos preços das *commodities*, resultou na apreciação do real no final de 2009, uma contribuição significativa para a redução da inflação” (IDEM, IBIDEM, p. 29).

Vale notar, após fechar 2008 em 5,90% ao ano, o IPCA de 2009 ficou em 4,31%. Assim, imediatamente depois da crise financeira internacional, a taxa real de juros da economia brasileira estava em torno de 5% ao ano. Além disso, “a taxa de desemprego no Brasil não subiu muito, os salários e os empregos voltaram a crescer, e a confiança dos consumidores e dos empresários se recuperou rapidamente ao longo de 2009” (BARBOSA; SOUSA, 2010, p. 30).

Em suma, o *crash* financeiro mundial de 2008 justificou e acelerou a adoção de algumas medidas cujos objetivos já estavam na agenda desenvolvimentista do segundo governo Lula. Entre essas ações estão o resgate do papel do estado na definição de estratégias e na promoção



e orientação dos investimentos, expansão do mercado de trabalho, aumento no valor do salário mínimo, crescimento econômico com distribuição de renda, especialmente via produção e consumo de massas, e ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura econômica e social. Assim, apesar do relativo sucesso do governo no enfrentamento da crise de 2008, bem como dos resultados preliminares do PAC e do programa MCMV, a ortodoxia convencional chamou a estratégia desenvolvimentista do governo Lula de populismo econômico.

A próxima seção analisa os principais resultados da política econômica do governo Lula entre 2007 e 2010, um período marcado pelo crescimento econômico, redução da desigualdade na distribuição da renda e diminuição da pobreza extrema no Brasil.

### **3.3 Principais Resultados da política econômica no período 2007-2010**

O crescimento médio anual do PIB brasileiro no segundo governo Lula (2007-2010) foi de 4,55%. Este resultado foi maior que a taxa média do crescimento econômico dos governos Sarney (1985-1990), Collor e Itamar (1990-1994), FHC (1995-2002) e Lula (2003-2006), e ao que tudo indica, só não foi melhor devido à crise mundial de 2008. Nota-se que em 2007, ano de lançamento do PAC, ou seja, momento que marca o início da estratégia de política econômica deliberadamente desenvolvimentista do governo Lula, o PIB do país cresceu 6,1%. De acordo com os dados da Tabela 3.3 a seguir, esse resultado foi maior que os observados nos 20 anos anteriores.

Tabela 3.3 – Crescimento anual e médio do PIB brasileiro por governo, 1985-2010

Ano	Crescimento do PIB (%)	Média	Governo	Ano	Crescimento do PIB (%)	Média	Governo
1985	7,8	4,38	Sarney	1999	0,3	2,15	FHC
1986	7,5			2000	4,3		
1987	3,5			2001	1,3		
1988	-0,1			2002	2,7		
1989	3,2						
1990	-4,3	1,24	Collor e Itamar	2003	1,1	3,5	Lula
1991	1,0			2004	5,7		
1992	-0,5			2005	3,2		
1993	4,7			2006	4,0		
1994	5,3						
1995	4,4	2,5	FHC	2007	6,1	4,55	Lula
1996	2,2			2008	5,2		
1997	3,4			2009	-0,6		
1998	0,0			2010	7,5		

Fonte: Apêndice Estatístico de Giambiagi et al. (2011, p. 247)

Em 2008, apesar dos efeitos da crise financeira internacional, a economia brasileira cresceu 5,2%, puxada, sobretudo, pelos investimentos estatais e estimulada pelas políticas monetária e fiscal de caráter expansionista. Cabe destacar o papel central do setor de petróleo e gás nos investimentos estatais. Capaz de impulsionar diferentes áreas com investimentos em infraestrutura e tecnologia, o setor respondeu por mais de 12% do investimento total realizado no Brasil em 2008. O principal investidor do setor foi a Petrobras, responsável por cerca de 75% do investimento total a área de petróleo e gás. Conforme Barbosa e Souza (2010, p. 16), apesar da crise de 2008, “a Petrobras respondeu sozinha por 6,8% de todo o investimento realizado no Brasil” naquele ano. Assim, puxada pelos investimentos públicos, notadamente da Petrobras, o país cresceu em média 5,65% no biênio 2007-2008.

Em 2009, apesar das medidas e ações anticíclicas empreendidas pelo governo brasileiro, o PIB do país caiu 0,6% (Tabela 3.3). Porém, conforme Giambiagi (2011, p. 228), no Brasil, “não houve quedas dos níveis de consumo e do emprego como as observadas nas principais economias industrializadas”. A Tabela 3.4 mostra que depois de registrar uma ligeira queda em relação ao ano de 2007, o consumo das famílias brasileiras subiu de 58,9% do PIB, em 2008, para 61,7% do PIB, em 2009, acréscimo de 2,8 pp. No mesmo período, o governo elevou seu consumo em 1,6 pp. No total, o consumo no Brasil aumentou 4,4 pp durante à crise internacional de 2008-2009.

Tabela 3.4 – Brasil: síntese de indicadores macroeconômicos, 2006-2010

<b>Indicadores</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Inflação (IPCA dez./dez., % a.a.)	3,1	4,5	5,9	4,3	5,9
Taxa de desemprego aberto IBGE (%)	10	9,3	7,9	8,1	6,7
Rendimento médio real do trabalhador (em R\$) **	892	878	943	998	995
SELIC nominal (%) *	15,1	12,0	12,5	9,9	10,0
SELIC real (%) **	11,6	7,1	6,2	5,4	3,6
Consumo total (% PIB)	80,3	80,2	79,1	83,5	81,8
<i>Famílias</i> (% PIB)	60,3	59,9	58,9	61,7	60,6
<i>Administração pública</i> (% PIB)	20,0	20,3	20,2	21,8	21,2

**Nota:** \*média da taxa SELIC nominal; \*\* média da taxa SELIC nominal deflacionada pelo IPCA

**Fonte:** Apêndice Estatístico de Giambiagi *et al* (2011)

No que diz respeito à taxa de desemprego no Brasil, nota-se na Tabela 3.4 que o desemprego no país aumentou apenas 0,2 pp durante à crise de 2008-2009, passando de 7,9% para 8,1%. Por outro lado, o rendimento médio do trabalhador brasileiro subiu de R\$ 943,00

para R\$ 998,00 no mesmo período. Ainda conforme a Tabela 3.4, em 2009, a inflação e a taxa SELIC caíram. O efeito combinado dessa dupla queda foi a manutenção do poder de compra das famílias brasileiras, bem como um ambiente de negócios mais favoráveis ao investimento privado. Conforme Carvalho (2010, p. 28), “já no segundo trimestre de 2009, a economia [brasileira] voltou a crescer 2,3%, mantendo um crescimento superior à média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)”. Para a autora, a rápida recuperação da economia do Brasil se deve ao modelo de crescimento que já estava em vigor.

Barboza e Souza (2010) também salientam que o desempenho relativamente positivo do Brasil no contexto da crise de 2008 decorre da manutenção da estratégia e das ações desenvolvimentistas implementadas antes da crise, isto é, das políticas de aumento real do salário mínimo e transferências de renda, reajustes salariais e contratações para o serviço público, investimentos do PAC e da Petrobras, desoneração tributária para estimular o crescimento e o investimento privado. Segundo os autores, o resultado da manutenção dessas políticas foi sustentar a demanda agregada do país, sobretudo do consumo das famílias, em um contexto de grave crise econômica.

Ainda segundo Barbosa e Souza (2010, p. 18), a “opção claramente desenvolvimentista” de acumular estoques de reservas internacionais permitiu ao Brasil “atenuar as pressões pela apreciação do real”, bem como reduzir a vulnerabilidade do país. Nota-se na Tabela 3.5 a seguir que o estoque total de reservas internacionais do Brasil mais que dobrou entre 2006 e 2007, passando de US\$ 85,8 bilhões para mais de US\$ 180 bilhões. Em 2008, apesar da crise mundial, essas reservas aumentaram 14,7% em relação ao ano anterior, totalizando quase US\$ 207 bilhões. Este montante superou à dívida externa bruta oficial em aproximadamente US\$ 8,5 bilhões, fazendo do Brasil credor líquido exterior, algo inédito na história da Nova República.<sup>8</sup> Em 2009 e 2010, o país continuou acumulando reservas internacionais, que, no final de 2010, somavam quase US\$ 288,6 bilhões, valor largamente superior à dívida externa bruta brasileira.

Convém observar, para evitar efeitos negativos decorrentes de especulações quanto ao compromisso do governo Lula com a responsabilidade fiscal, em 2008, mesmo diante da grave crise financeira internacional e da mundialmente comprovada necessidade de políticas e ações

---

<sup>8</sup> Nova República ou Sexta República Brasileira é o período da história do Brasil que se iniciou em 1985, com o fim do regime militar (1964-1985), e continua até os dias de hoje.

governamentais anticíclicas, o *superávit* primário do governo brasileiro foi de 3,42% do PIB. Vale notar, esse resultado é ligeiramente superior ao do ano de 2007 (Tabela 3.5), ou seja, antes da crise, e maior que o resultado observado nos anos do segundo governo FHC (1999-2002), quando foi implementada a política de metas fiscais – ver Tabela 2.6 do Capítulo 2.

Tabela 3.5 – Brasil: indicadores macroeconômicos selecionados, 2006-2010

<b>Discriminação</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Crescimento do PIB (% a.a.)	4,0	6,1	5,2	-0,6	7,5
Formação Bruto de Capital Fixo – FBCF (% PIB)	16,4	17,4	19,1	17,0	18,4
Reservas internacionais (US\$ bilhões)	85,8	180,3	206,8	239,0	288,6
Juros do setor público (% PIB)	6,83	6,11	5,46	5,37	5,32
Resultado primário do setor público (% PIB)	3,20	3,31	3,42	2,03	2,77
Dívida líquida do setor público (% PIB)	47,3	45,5	38,5	42,8	40,2
<i>Dívida interna</i>	48,4	53,0	49,5	52,0	50,0
<i>Dívida externa</i>	-1,1	-7,5	-11,0	-9,2	-9,8

**Fonte:** Adaptado de Giambiagi (2011, p. 173)

Em 2009, a necessidade de adotar políticas e ações de combate à crise internacional reduziu o *superávit* primário do governo. Não obstante, o resultado da política anticíclica parece ter compensado a queda do resultado fiscal, uma vez que, mesmo diante de uma das maiores crises financeiras da história do capitalismo, o PIB brasileira caiu apenas 0,6% (Tabela 3.5).

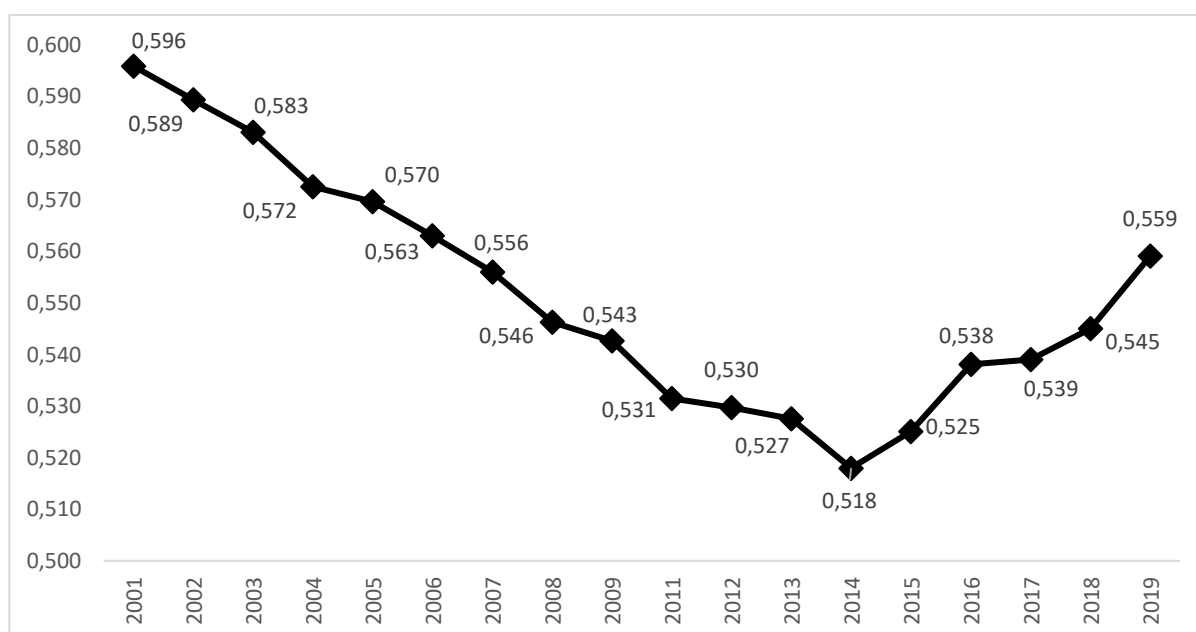
Em resumo, devido ao crescimento econômico de 2007 e 2008, aumento do estoque de reservas internacionais e diminuição do pagamento de juros desses anos (Tabela 3.4), a redução do *superávit* primário do Brasil de 3,42% do PIB, em 2008, para 2,03% do PIB, em 2009, não comprometeu a trajetória de queda da dívida líquida do setor público brasileiro, que depois de alcançar 60,4% do PIB, em 2002, declinou anualmente até chegar a 38,5% do PIB, em 2008. Em decorrência dos efeitos da crise internacional, o endividamento do governo subiu ligeiramente, chegando à 42,8% do PIB em 2009. Porém, no ano seguinte, esse indicador retornou à trajetória de queda observada ao longo dos anos do governo Lula (2003-2010), fechando 2010 em 40,2% do PIB (Tabela 3.5). Assim, a estratégia de política econômica deliberadamente desenvolvimentista do segundo governo Lula (2007-2010), “a força do mercado interno, o ciclo de investimentos privados e a menor vulnerabilidade externa tornaram

a economia mais resistente a um choque [externo] que, em outros tempos, teria tido impacto muito mais profundo e duradouro”, afirma Carvalho (2014, p. 30).

Em 2010, os investimentos do governo e estatais brasileiras continuaram estimulando a economia brasileira, que cresceu 7,5% naquele ano (Tabela 3.5). A taxa de desemprego caiu 1,4 pp, passando de 8,1% em 2009 para 6,7% em 2010. A inflação observada de 5,9% ficou dentro da margem de tolerância de 2% da meta original de 4,5%. A SELIC real alcançou 3,6%, contribuindo para ampliação do consumo das famílias e ampliação do investimento privado. Cabe destacar, o patamar observado de 3,6% da SELIC real, em 2010, foi o menor desde a adoção do sistema de metas de inflação no Brasil, em 1999 (BACEN, 2021).

Importa salientar, apesar do relativo sucesso da política econômica do governo Lula no contexto da crise de 2008-2009, um dos principais resultados da estratégia de desenvolvimento do segundo mandato de Lula foi a permanente queda da disparidade na distribuição da renda. Entre 2007 e 2009, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o coeficiente de Gini da desigualdade da renda no Brasil declinou de 0,556 para 0,543, queda de 1,3 pp, o equivalente a uma variação média de 0,4 ponto ao ano. A Figura 3.3 mostra a evolução do índice de Gini da renda no Brasil considerando os dados disponíveis para as primeiras décadas do século XXI.

Figura 3.3 – Evolução do Gini da desigualdade de renda no Brasil, 2001-2019



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE e IPEA

Nota-se na Figura 3.3 que, entre 2003 e 2009, o Gini da renda no Brasil declinou de 0,583 para 0,543, queda de 4 pp ou variação média anual de quase 0,6 ponto durante grande parte do governo Lula (2003-2009). Cabe aqui uma pergunta: esse resultado é muito ou é pouco? Antes de responder a essa questão, convém esclarecer que, apesar de apresentar algumas limitações, a PNAD é a principal fonte capaz de oferecer dados anuais, comparáveis ao longo do tempo, e coerentes para cálculo da distribuição da renda no Brasil. Os Censos, embora ofereçam informações mais precisas e comparáveis entre si, apresentam periodicidade decenal e não comparáveis com a PNAD. Por isso, o ano de 2010 não foi incluído na análise acima.

No que diz respeito à intensidade do declínio do coeficiente Gini da renda, Soares (2010) mostra que, de 1929 a 1944, o ritmo da queda na desigualdade na distribuição da renda nos Estados Unidos foi de 0,6 ponto Gini. No Reino Unido, entre 1938 e 1954, esse ritmo foi de 0,5 ponto Gini ao ano, segundo o autor. Soares (2010) lembra que, nos respectivos períodos por ele analisados, Reino Unido e Estados Unidos criaram seus sistemas de bem-estar social. Não obstante, hoje, ambos não são modelos de igualdade na distribuição de renda. Para países considerados mais igualitários, como Suécia, Holanda e Noruega, Soares (2010) encontrou os seguintes resultados: em 43 anos a Holanda reduziu a desigualdade na distribuição da renda em 0,2 ponto Gini ao ano; na Suécia, o esforço distributivo durou 33 anos, com queda anual do Gini de 0,5 ponto, conforme Soares (2010).

Considerando os resultados de diferentes pesquisas internacionais, Soares (2010) ainda calculou o ritmo da queda do Gini da renda para outros três países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para a França, o autor estimou uma redução média anual do Gini de 0,3 ponto de 1929 a 1979 (50 anos); na Noruega, essa queda foi de 0,6 durante 25 anos; e na Espanha, o ritmo da queda do Gini da renda foi 0,9 ponto entre os anos 1950 e 1960 (10 anos), segundo Soares (2010).

Os dados utilizados e os cálculos de Soares (2010) têm seus problemas, mas permitem constatar que, apesar do Brasil não dispor de um sistema de bem-estar social efetivo e moderno, a taxa média anual da queda do Gini da desigualdade da renda observada no país ao longo do governo Lula (2003-2009) foi superior ou próxima da taxa histórica de países considerados desenvolvidos e mais igualitários que o Brasil. Comparando os dados do país com os do Reino Unido, um dos países mais desiguais da União Europeia, Soares (2010) salienta a importância da política de transferência no processo de distribuição de renda. Diz o autor: “o coeficiente de

Gini da distribuição de renda primária no Reino Unido em 2004 era de 51 [Gini vezes 100], valor apenas cinco pontos inferior ao que se refere à mesma distribuição no Brasil. Após as transferências, no entanto, o coeficiente de Gini [do Reino Unido] cai a 36, ou seja, 15 pontos” (SOARES, 2010, p. 374).<sup>9</sup>

O estudo de Soares (2010) permite concluir que, se tivesse mantido a redução do Gini da desigualdade da renda à taxa média anual do período 2003-2009, isto é, de 0,01 pontos, no ano de 2034 o Brasil alcançaria índices de desigualdade na distribuição da renda semelhante ao observado, em 2017, no Canadá, país menos desigual das Américas e um dos países mais igualitários do mundo.<sup>10</sup> Contudo, entre 2011 e 2019, o Gini da desigualdade de renda no Brasil subiu de 0,531 para 0,559, acréscimo de 2,8 pontos. Observando a série anual (Figura 3.3), nota-se que a desigualdade de renda no Brasil voltou a crescer a partir de 2015, depois de mais de uma década de declínio.<sup>11</sup>

Retornando ao período central da análise deste capítulo, isto é, o segundo governo Lula, nota-se que, entre 2007 e 2010, houve a manutenção da política de valorização real do salário mínimo. Não é ocioso lembrar que o salário mínimo funciona como parâmetro da remuneração paga no mercado de trabalho formal e informal, bem como é o piso dos benefícios sociais e previdenciários. Portanto, a política de valorização real do salário mínimo, por um lado, eleva de modo geral as remunerações inferiores, contribuindo, assim, na redução da desigualdade de renda e no combate da pobreza; por outro, favorece o consumo de produtos de massa, o que geralmente provoca bem-estar na maior parte da população e estímulos positivos à economia. A Tabela 3.6 a seguir apresenta os valores e os reajustes do salário mínimo no Brasil ao longo da Era Lula (2003-2010).

---

<sup>9</sup> Medeiros, Brito e Soares (2007), Soares, Sorares, Medeiro e Osório (2006), IPEA (2012), Pena, Pinheiro, Albuquerque e Fernandes (2015), Campello e Neri (2013), Saad, Bortoluzzo, Menezes Filho e Komatsu (2020), também demonstram a importância dos programas de transferência de renda na queda da desigualdade do Brasil.

<sup>10</sup> Conforme dados do Banco Mundial, em 2017 o índice de Gini da renda no Canadá era igual a 0,333.

<sup>11</sup> Para uma discussão ampla sobre a desigualdade na distribuição da renda no Brasil a partir de 2011 ver Barbosa, Souza e Soares (2020)

Tabela 3.6 – Brasil: Valores e Reajustes do salário mínimo 2003-2010

Ano de referência	Salário mínimo	Reajuste	
		Nominal	Real
2002	R\$ 200,00	-	-
2003	R\$ 240,00	20,0%	1,2%
2004	R\$ 260,00	8,3%	1,2%
2005	R\$ 300,00	15,4%	8,2%
2006	R\$ 350,00	16,7%	13,0%
2007	R\$ 380,00	8,6%	5,1%
2008	R\$ 415,00	9,2%	4,0%
2009	R\$ 465,00	12,0%	5,8%
2010	R\$ 510,00	9,7%	6,0%

Fonte: Dieese (2011, p. 3)

Os dados da Tabela 3.6 permitem constatar que, de 2006 a 2010, o salário mínimo no Brasil aumentou a uma taxa média de 7,8% ao ano, passando de R\$ 350,00 para R\$ 510,00. Esse acréscimo representou ganhos nominais de 45,7% e reais de quase 21%. Cabe destacar, analisando os dois mandatos do governo Lula (2003-2010), houve aumento de 155% no valor nominal do salário mínimo e reajuste real de 44,5%. A título de comparação, entre 2011 e 2020, o aumento nominal do salário mínimo foi de 105%, com ganho real de 30% (DIEESE, 2020).

Nota-se, ainda, na Tabela 3.7 a seguir, que o rendimento médio real do trabalhador brasileiro cresceu 13,7% e a renda domiciliar *per capita* média no país aumentou cerca de 10% no período 2007-2009. Esses aumentos podem ser atribuídos à combinação das políticas de valorização do salário mínimo real, controle da inflação em níveis relativamente baixo e aos estímulos de investimentos, diretos e indiretos, gerados pelo PAC e programa MCMV, que, como visto, foram fundamentais para o bom desempenho da economia brasileira durante o segundo governo Lula. Considerando os dados disponíveis e comparáveis para os anos da Era Lula (2003-2010), observa-se um resultado ainda mais expressivo em termos de aumento da renda média da massa da população brasileira. Vê-se, a partir da Tabela 3.7, que o rendimento médio real do trabalhador cresceu 19,7% entre 2003 e 2010, enquanto a renda domiciliar *per capita* média no país subiu 31% no período 2003-2009. Ainda mais relevante é o fato de que que esses aumentos na renda média foram acompanhados pela redução da disparidade na distribuição da renda, que, medida pelo coeficiente de Gini, declinou de 0,65 para 0,61 entre os anos censitários de 2000 e 2010 (IBGE).



Tabela 3.7 – Brasil: evolução da renda e indicadores de desigualdade, 2003-2010

Ano	Rendimento médio real do trabalhador	Renda domiciliar per capita média	R <sub>+10/40-</sub>	R <sub>+20/20-</sub>
2003	823,00	691,55	21,42	24,70
2004	814,00	733,08	19,93	22,42
2005	805,00	801,27	19,56	21,68
2006	892,00	822,47	18,71	20,83
2007	878,00	862,63	18,12	20,70
2008	943,00	885,83	17,01	19,22
2009	998,00	676,51	16,66	18,98
2010	995,00	ND*	ND*	ND*

**Nota:** \* Dados não disponíveis para comparação uma vez que a PNAD não foi realizada no ano 2000.

**Fonte:** IBGE/PNAD; IPEADATA

Considerando os dados da PNAD, verifica-se que o Gini da renda caiu de 0,58 para 0,54 entre 2003 e 2009. “Entre as causas desse fenômeno”, observou Giambiagi (2011, 230), “destacam-se: a) a elevação do salário mínimo; b) o aumento do emprego, em particular do emprego formal com carteira assinada; c) o incremento da taxa de escolaridade; e d) a queda do trabalho infantil”. Ainda conforme os dados da PNAD, calcula-se que, de 2003 a 2009, a renda *per capita* dos 10% mais ricos da população brasileira cresceu 12,8%, enquanto a renda dos 10% mais pobres aumentou 69%. Na mesma época, a relação entre as rendas médias dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres da população brasileira (R<sub>+10/40-</sub>) declinou a uma taxa média anual de 3,1%. Ao mesmo tempo, os 20% mais ricos da Brasil se apropriaram de uma renda média 17 vezes maior que à dos 20% mais pobres em 2009 (R<sub>+20/20-</sub>), queda de quase 23% em relação ao ano de 2003. Portanto, ao longo da “Era Lula”, houve uma forte redução da distância entre os mais ricos e os mais pobres no Brasil. Adicionalmente, o número de indivíduos extremamente pobres no país caiu 35% no período 2003-2009 (IPEADATA).

Lavínia Barros de Castro observa que essa redução na distância entre a renda média dos mais pobres e dos mais ricos no Brasil está “relacionado aos programas sociais, com destaque para o Programa Bolsa Família (PBF)”, criado em 2004 e “concebido como um programa ‘focado’ nas famílias de menor renda” (CASTRO, 2011, p. 230). Não obstante, o aumento da renda média da população brasileira e a queda mais acelerada dos indicadores de desigualdade no país ocorreram a partir de 2006, ano que marca a mudança de rumo da política econômica do governo Lula, que, depois de reeleito presidente da República, adotou uma estratégia de política econômica deliberadamente desenvolvimentista. Esta, devido ao seu foco principal – a

redução das desigualdades e melhoria das condições de vida e bem-estar da massa de brasileiros – ganhou o prefixo social. Assim, o social-desenvolvimentismo ou modelo de desenvolvimento inclusivo, também chamado de desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado, tornou-se, a partir de 2007, a estratégia de crescimento e desenvolvimento do governo Lula. Fato é que as políticas governamentais de aumento da massa salarial, estímulos à produção e consumo de produtos populares e a democratização do acesso ao crédito, adotadas ou intensificadas no período 2007-2010, resultaram em crescimento com distribuição de renda nos anos da Era Lula, que, segundo dados e estudos disponíveis, foi a melhor fase da economia brasileira nos últimos 40 anos.<sup>12</sup>

Cabe observar, até o início de 2007, pode-se dizer que prevaleceu a estratégia de política econômica do governo Lula grande parte do ideário novo-desenvolvimentista, que, como visto no Capítulo 1, era um meio termo entre as premissas do desenvolvimentismo clássico, experimentado no Brasil ao longo dos anos 1930-1980, e a política ortodoxa convencional herdada do governo FHC.

### **3.4 Considerações finais do capítulo**

Este capítulo teve como objetivo identificar as principais características da estratégia de política econômica do segundo governo Lula (2007-2010) e seus resultados socioeconômicos. Mostrou-se que os lançamentos do PAC, em 2007, e do programa MCMV, em 2009, representaram o retorno do pragmatismo desenvolvimentista no Brasil, ou seja, do Estado investidor, coordenador e desenvolvedor de políticas e projetos que visavam o crescimento econômico acelerado do país. Não obstante, diferentemente do desenvolvimentismo clássico, experimentado no Brasil durante o período 1930-1980, no durante o segundo governo Lula o bom desempenho econômico do país foi acompanhado de importante redução da desigualdade na distribuição da renda.

Os potenciais efeitos de contágio da crise financeira internacional de 2008, permitiram ao governo Lula aprofundar sua estratégia desenvolvimentista de crescimento econômico com distribuição de renda e melhoria do bem-estar da massa de trabalhadores brasileiros. Nesse sentido, no contexto da crise mundial de 2008, o governo Lula aprofundou sua política social-

---

<sup>12</sup> Ver Barbosa e Souza (2010), CODACE (2010); Neri (2011; 2017; 2018a; 2018b); Giambiagi (2011), Werneck (2014), Sader (2013) e Carvalho (2014).

desenvolvimentista baseada no aumento da capacidade de consumo das pessoas com renda média baixa ou sem renda. Em síntese, a estratégia do governo estava fundamentada no seguinte círculo virtuoso: i) acréscimos na renda da massa da população, em geral, provocam, aumento do consumo de produtos populares estimula a expansão dos investimentos privados, o que gera incrementos de produtividade e competitividade; ii) acréscimos de produtividade se traduzem em lucros e rendimentos dos trabalhadores pelo aumento de salários e redução dos preços dos bens e serviços; iii) acréscimos nos rendimentos dos trabalhadores transformam-se em consumo continuamente ampliado de produtos populares; iv) o aumento do consumo provoca uma nova expansão dos investimentos privados, reiniciando, assim, o ciclo.

Com a estratégia social-desenvolvimentista do governo Lula, entre 2007 e 2010 o PIB brasileiro cresceu em média 4,55% ao ano; não houve quedas significativas nos níveis de consumo e de emprego; a renda média das classes menos favorecida foi elevada; a distância entre os mais ricos e mais pobres do país foi sensivelmente reduzida; a taxa de inflação foi mantida sob controle; a taxa SELIC declinou e o crédito foi expandido; e a confiança no futuro do país melhorou, interna e externamente, assim como a imagem do Brasil no resto do mundo. O modelo brasileiro social-desenvolvimentista ou desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado, experimentado inicialmente durante o período 2007-2010, demonstrou ser possível promover o crescimento econômico com distribuição de renda, sem, no entanto, perder de vista o equilíbrio geral das contas públicas, como revelam os indicadores macroeconômicos apresentados e analisados neste capítulo. Neste ponto, importa salientar que a redução do resultado primário do setor público de 3,5% do PIB na média do período 2003-2006 para 2,77% do PIB em 2010, não comprometeu a trajetória de queda da dívida fiscal do setor público brasileiro, que cedeu 5,9 pp dentre 2002 e 2010, passando de 39,2% para 33,3% do PIB. Além disso, a dívida líquida do setor público, que alcançou 60,4% do PIB, em 2002, fechou 2010 em 40,2% do PIB.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi examinar as principais características da estratégia de política econômica que orientaram o desenvolvimento socioeconômico do Brasil ao longo dos oito anos do governo Lula (2003-2010). A análise preliminar da literatura indicou um debate recorrente e controverso entre estudiosos do assunto: novo-desenvolvimentismo *versus* social-desenvolvimentismo como estratégias de desenvolvimento para o Brasil no século XXI. Diante desse debate, procurou-se, em primeiro lugar, compreender o conceito de desenvolvimentismo e a experiência desenvolvimentista no Brasil. Nesse sentido, o Capítulo 1 apresentou o conceito e as principais interpretações do Estado desenvolvimentista brasileira, ressaltando os governos de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1950-1955), JK (1956-1960) e militares (1964-1985). Constatou-se algumas características fundamentais da estratégia desenvolvimentismo, dentre elas destacam-se: a existência de um projeto nacional de desenvolvimento bem definido; a forte presença do Estado na elaboração, implementação e orientação desse projeto nacional; a criação e/ou fortalecimento das empresas estatais e instituições de fomento; e a necessidade de criar e reforçar as instituições voltadas à promoção de políticas de desenvolvimento nacional.

O Capítulo 2, analisou as principais características da política econômica dos quatro primeiros anos do governo Lula (2003-2006). Antes, porém, foi necessário compreender a ascensão e declínio da estratégia neoliberal de estabilização econômica experimentada no Brasil durante a década de 1990 e início dos anos 2000, destacando as principais medidas econômicas, bem como o legado dos oito anos de governo de FHC (1995-2002). Em seguida, demonstra-se que, apesar do temor do mercado quanto à vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002 e da eleição de Lula representar, em grande parte da população, a esperança não conservadora do Brasil retomar o caminho do desenvolvimento, durante os três primeiros anos de seu governo, Lula manteve a ortodoxia econômica herdada do segundo governo FHC (1999-2002). Essa ortodoxia fundamentava-se no arcabouço macroeconômico baseado em câmbio flutuante, metas fiscais e de inflação.

Entre 2003 e 2005, o superávit primário do setor público, que chegou a 3,8% do PIB no biênio 2004-2005, ficou dentro da meta e acima da média do resultado primário (3,2% do PIB) do segundo governo FHC, quando foi implementada a política de metas fiscais. Os três primeiros anos do governo Lula ainda foram marcados por crescimento econômico médio de 3,3% e, devido a condições externas favoráveis, pela reversão de sucessivos déficits na conta corrente

do balanço de pagamento em superávits. Ao mesmo tempo, a dívida líquida total do setor público brasileiro assumiu uma trajetória de decrescente, com destaque para queda da dívida externa do país. A partir de 2006, nota-se uma mudança de rumo na condução da estratégia de política econômica, que, após a reeleição de Lula, passou a ser claramente desenvolvimentista, ou mais precisamente social-desenvolvimentista, como denominou o ministro da Fazenda, Guido Mantega. Não obstante, a essência do tripé macroeconômico câmbio flutuante, metas fiscais e de inflação estava consolidada, bem como os indicadores frequentemente utilizados para avaliar o desempenho da economia não demonstrava nitidamente aos contemporâneos a extensão da mudança da estratégia de desenvolvimento de Lula, reeleito naquele ano de 2006.

O Capítulo 3 apresentou os principais objetivos e resultados da estratégia social-desenvolvimentista adotada no segundo governo Lula (2007-2010), bem como discutiu as principais ações anticíclicas adotadas pelo governo brasileiro diante do *crash* mundial de 2008. Nota-se que a atribuição de grau de investimento ao Brasil, pelas principais agências internacionais de risco, meses antes do início da crise mundial, e o relativo sucesso da economia brasileira no enfrentamento da crise, cujos efeitos se estenderam ao longo de 2009, contribuíram na condução e aprofundamento da política social-desenvolvimentista do segundo governo Lula. Entre 2007 e 2009, apesar do *crash* mundial, o PIB brasileiro cresceu em média 3%, a inflação permaneceu controlada e o país acumulou reservas internacionais suficientes para transformá-lo em credor externo. Em 2010, a economia brasileira cresceu vigorosamente e a expansão do PIB foi da ordem de 7,5%, valor acima da média mundial. Na média do quadriênio 2007-2010, o Brasil cresceu 4,5% ao ano, resultado superior à taxa média do crescimento econômico dos governos da Nova República.

Na Era Lula, isto é, no período 2003-2010, a economia brasileira cresceu em média 4% ao ano. Embora não seja espetacular, esse crescimento foi acompanhado de melhora expressiva nos indicadores sociais, notadamente a significativa queda na desigualdade da distribuição da renda. Observando os dados da PNAD, a taxa de crescimento da renda *per capita* dos 10% mais pobres da população brasileira foi 550% maior que a dos 10% mais ricos entre 2003 e 2009. Para Neri (2011, p. 43), “é o que se pode chamar de espetáculo do crescimento”. O autor ainda destacou que nos “países desenvolvidos como Estados Unidos e Inglaterra, ou emergentes como China e Índia, ocorre o oposto, aumento de desigualdade” (NERI, 2011, p. 43-44). E ao concluir seu estudo sobre a evolução da desigualdade no Brasil na primeira década do século XXI,

Marcelo Neri ressalta: “se a década de 90 foi a da estabilização da economia, a de 00 foi a da redução da desigualdade de renda” (NERI, 2011, p. 46). A pobreza, observou o autor, caiu “50,64% entre dezembro de 2002 e dezembro de 2010”, sendo que só na Era Lula, ressaltou o autor, a pobreza no Brasil 51%. “Este ponto merece ser ressaltado pois a primeira meta do milênio da ONU é reduzir a pobreza de 50% em 25 anos (de 1990 a 2015). O Brasil fez 25 anos em 8!” (NERI, 2011, p. 46).

Em suma, na Era Lula, a pobreza no país caiu 51% e a economia cresceu em média 4% ao ano. A inflação foi controlada dentro da margem da meta. A renda real média do trabalhador brasileiro aumentou. A taxa de desemprego, que chegou a 11,7%, em 2002, fechou 2010 em 6,7%. A desigualdade medida pelo coeficiente de Gini declinou de forma acelerada, passando de 0,65, em 2000, para 0,61, em 2010. Assim, no conjunto, houve uma importante redução na distância entre as rendas dos mais ricos e dos mais pobres. Esse resultado pode ser atribuído à combinação das políticas de valorização do salário mínimo real, a expansão das políticas sociais de transferência de renda e inclusão social e aos estímulos de investimentos, diretos e indiretos, gerados pelo PAC e programa MCMV, que, como visto, foram fundamentais para o bom desempenho da economia brasileira durante o segundo governo Lula.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, M. de P. “Crise, crescimento e modernização autoritária, 1930-1945”. In: ABREU, M. de P. (Org). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. 2ª edição - Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- ABREU, M. de P.; WERNECK, R. L. F. “Estabilização, abertura e privatização, 1990-1994”. In: ABREU, M. P. (Org). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. 2ª edição - Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- AFONSO, L.; PAREDA, P.; GIAMBIAGI, F.; FRANCO, S. “O salário mínimo como instrumento de combate à pobreza extrema: Estariam esgotados seus efeitos?”. *Economia Aplicada*. 15., 2011, pp. 559-593.
- AMSDEN, A. *A ascensão do “resto”: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo, Editora da UNESP, 2009.
- ARBIX, G.; COMIN, A.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, M. (Org.). *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo: Editora UNESP: EDUSP, 2002.
- AREND, M. “50 Anos de Industrialização do Brasil (1955-2005): uma Análise Evolucionária”. Tese (Doutorado em Economia), Porto Alegre, UFRGS, 2009.
- BACEN. Banco Central do Brasil. “Taxas de juros básicas – Histórico”. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>. Acessado em 27/03/2021
- BACEN. Banco Central do Brasil. Ata da 80ª Reunião do Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil (COPOM). Brasília: BACEN, 2003. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascopom/01012003>
- BACHA, E. “Plano Real: uma segunda avaliação”. In: IPEA, *O Plano Real e outras experiências internacionais de estabilização*, 1997.
- BAER, W. *A industrialização e o desenvolvimento econômico no Brasil*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.
- BARROS, R.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. “Determinantes da queda recente no grau de desigualdade de renda no Brasil”. Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.
- BARBOSA, R. J.; SOUZA, P. H. G. F. de; SOARES, S. S. D. “Distribuição de Renda nos Anos 2010: uma década perdida para desigualdade e pobreza”. Texto para Discussão, nº 2610. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.
- BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. “A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda”, In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.) *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010. Também disponível em: <http://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf> . Acessado em: 27/3/2021.
- BASTIAN, E. F. “O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo”. *Estudos Econômicos* [online]. vol.43, n.1, 2013, pp.139-166.

BASTOS, P. P. Z. “A dependência em progresso: fragilidade financeira, vulnerabilidade comercial e crises cambiais no Brasil (1890-1954)”. Tese (Doutorado em Economia), Campinas, Unicamp, 2001.

BASTOS, P. P. Z. “A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo”. *Economia e Sociedade*, v. 21, n. especial, p. 779-810, dez. 2012.

BELLUZZO, L. G.; TAVARES, M. da C. “Desenvolvimento no Brasil – relembrando um velho tema” In: BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. (Org.). *Políticas para a retomada do crescimento – reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: IPEA: CEPAL, 2002.

BIANCARELLI, A. M.; ROSSI, P. L. “A política macroeconômica em uma estratégia social desenvolvimentista”. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E. (Org.). *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania: economia, distribuição da renda e mercado de trabalho*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

BIELSCHOWSKY, R. “Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, n. especial, p. 729-747, 2012.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento Econômico Brasileiro, 1930-1964: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BIELSCHOSKY, R, MUSSI, C. “El pensamiento desarrollista en Brasil: 1930-1964 y anotaciones sobre 1964-2005”. In: *Brasil y Chile, una mirada hacia América Latina*. Santiago de Chile: RIL Editores, 2006.

BONELLI R., e WERNECK, D. F. “Desempenho Industrial: Auge e Desaceleração nos Anos 70”. In: SUZIGAN, W., Org. *Industrial: Política, Instituição e Desenvolvimento*. Série Monográfica, 28. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1978.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Diretrizes de Governo. Programa Estratégico de Desenvolvimento*. Brasília: Jul. 1967.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Programa de Aceleração do Crescimento. Balanço Completo do PAC, 2007. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>.

BRASIL. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2004. Lei nº 10.707, de 30 julho de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.707.htm)

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Plano Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1968.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina”. *Texto para Discussão*, São Paulo, n. 275, nov. 2010<sup>a</sup>

BRESSER-PEREIRA, L. C. “A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos Avançados*. v. 26. n. 75. Mai/ago, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “Financiamento para o subdesenvolvimento: o Brasil e o Segundo Consenso de Washington”. In: CASTRO, A. C. (Org.). *Desenvolvimento em Debate: Painéis do Desenvolvimento Brasileiro I*, vol. 2, Rio de Janeiro, Mauad/BNDES, 2002, p. 359- 398.



- BRESSER-PEREIRA, L.C.; NAKANO, Y. “Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade”. *Revista de Economia Política*, v. 22, n. (87), Jul-Set 2002, 146-177
- BRESSER-PEREIRA, L.C.; NAKANO, Y. “Crescimento econômico com poupança externa?” *Revista de Economia Política* 22(2) abril 2003, p. 3-27
- BRESSER-PEREIRA, L. C. “O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional”. *São Paulo em Perspectiva*, 20 (3), jul./set. 2006, p. 5-24.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. “Novo desenvolvimentismo: uma proposta para a economia do Brasil”. *Nueva Sociedad*. São Paulo, edição especial em português, 2010b.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. “Teoria Novo-Desenvolvimentista: uma síntese”. *Cadernos do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, v. 11, nº 19, jul-dez 2016, pp. 145-165.
- CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. C. (Org.). *Presente e futuro do desenvolvimento Brasileiro*. Brasília, DF: Ipea, 2014.
- CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). “Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.
- CAMPOS, F. A. de. “Estratégia de desenvolvimento nacional: o papel do capital estrangeiro entre o segundo governo Vargas e o governo Castelo Branco (1951-196)”. Tese (Doutorado em Economia), Campinas: Unicamp, 2003.
- CARDOSO, F. H. *Política e desenvolvimento em sociedades dependentes*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- CARDOSO, E. “Da inércia à megainflação: o Brasil nos anos 80”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. 21 (1), abril 1991, p. 129-160.
- CARNEIRO, R. “Velhos e novos desenvolvimentismos”. *Economia e Sociedade*, v. 21, n. especial, dez. 2012, p. 749-778.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em Crise - a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora da Unesp – Unicamp – IE, 2002.
- CARNEIRO, D. D. “Crise e Esperança: 1974-1980”. In: ABREU, M. de P. (Org). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. 2ª ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- CARNEIRO, D. D.; MODIANO, E. “Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984”. In: ABREU, M. de P. (Org). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. 2ª ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- CARRARO, A.; FONSECA, P. C. D. “O Desenvolvimento Econômico no Primeiro Governo de Vargas (1930-1945)”. *Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica e 6ª Conferência Internacional de História de Empresas*. Caxambu, MG, 2003.
- CARVALHO, L. B. de. “Valsa brasileira: do boom ao caos econômico”. SP: Todavia, 2018.
- CASTRO, L. B. “Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994)”. In: GIAMBIAGI, F. et al. (Org.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2010)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- CASTRO, A. C. (Org). *Desenvolvimento em Debate: painéis do desenvolvimento brasileiro I*, vol. 2, Rio de Janeiro, Mauad/BNDES, 2002.

CASTRO, A. B. de. “No espelho da China”. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, (Seminários DIMAC), 2008.

CASTRO, A. B. de; SOUZA, F. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

CODACE. Comitê de Datação de Ciclos Econômicos. Instituto Brasileiro de Economia (IBRE). Fundação Getúlio Vargas (FGV). São Paulo: FGV/IBRE, 03/02/2010. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-03/comite-de-datacao-de-ciclos-economicos-ibre-fgv-03-02-10.pdf>.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e estudos socioeconômicos. *Política de Valorização do Salário Mínimo*. Nº 106, dezembro de 2011.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e estudos socioeconômicos. *Salário Mínimo: pela manutenção da valorização*. Nº 18, janeiro de 2020.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ESTADÃO. “É preciso baixar os juros, mas sem bravatas, diz Lula”. Publicado em: 2 jun. 2003. Disponível em: < <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,e-preciso-baixar-os-juros-mas-sem-bravatas-diz-lula,20030602p18719>> Acessado em: 13/03/2021.

EVANS, P. “The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change”. In: HAGGART, S.; KAUFERNAN, R. (CDs.). *Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press, 1992

EVANS, P. *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EXAME, Revista. “Íntegra da carta que Lula entregou a FHC”. Publicado em: 9 out. 2008. Disponível em: <<https://exame.com/economia/leia-a-integra-da-carta-que-lula-entregou-a-fhc-m0060832/>>. Acessado em: 13/03/2021.

FAGNANI, E. “A Política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica”. Texto para Discussão. Campinas: IE/UNICAMP, nº 192, junho 2011.

FINELLO, M.; FEIJÓ, C. “O Desenvolvimentismo no Brasil: o debate atual”. *Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 35, n. especial, jul. 2017, p. 233-262.

FOLHA ONLINE. “Íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro”. Publicado em 24 jun. 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>. Acessado em: 13/03/2021.

FOLHA DE S. PAULO. “Sem mudança lenta, o Brasil pode afundar como Titanic, diz Lula”, Publicado em 12 fev. 2003, p. A8. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor>

FONSECA, P. C. D. “Estado e industrialização consciente: 1930-1945”. *Questões de Economia Política*. Porto Alegre, ano 3, n. 4, p. 20-32, 1987.

FONSECA, P. C. D. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FONSECA, P. C. D. “Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930”. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 1 (89), p. 133-48, jan./mar. 2003.

- FONSECA, P. C. D. “Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil.” *Revista Pesquisa & Debate*. São Paulo, v. 15, n. 2 (26), p. 225-256, 2004.
- FONSECA, P. C. D. “Desenvolvimentismo: a construção do conceito”. In: DATHEIN, Ricardo. (Org.). *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas, as políticas*. Porto Alegre: UFRGS, 2015.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. “Déficit habitacional no Brasil 2009”. Centro de Estatística e Informações. - Belo Horizonte, 2012.
- GIAMBIAGI, F. “Do déficit de metas às metas do déficit: a política fiscal do período 1995-2002”. *Política e Planejamento Econômico*. 32(1), abr. 2002, pp. 1-48.
- GIAMBIAGI, F. “Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002)”. In: GIAMBIAGI, F. *et al.* (Org.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2010)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GONÇALVES, R. *Globalização e desnacionalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- GONÇALVES, Reinaldo. “Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas”. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, 31, 2012. p.5-30,
- HERMANN, J. “Reformas, Endividamento Externo e o ‘Milagre’ econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, F. *et al.* (Org.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2010)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011
- IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Anual da Industrial da Construção*. Rio de Janeiro: IBGE, Vol. 18, 2008.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Anual da Industrial da Construção*. Rio de Janeiro: IBGE, Vol. 19, 2009.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Anual da Industrial da Construção*. Rio de Janeiro: IBGE, Vol. 20, 2010.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. “A Década Inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda. *Comunicados do IPEA*, nº 155. Brasília: IPEA, 2012
- IPEADATA. <<[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>>
- JARDIM, M. C.; SILVA, M. R. *Programa de aceleração do crescimento (PAC) neodesenvolvimentismo?* São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.
- LAGO, L. A. C. do. “A Retomada do Crescimento e as Distorções do Milagre, 1967-1973”. In: ABREU, M. de P. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. 2ª ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- LESSA, C. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MEDEIROS, M. BRITO, T. SOARES, F. “Transferência de Renda no Brasil”. *Novos Estudos - CEBRAP* [online], n.79, novembro de 2007, pp.5-21.

MESQUITA, M. M. C. “Inflação, Estagnação e Ruptura, 1961-1964”. In: ABREU, M. P. (Org). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. 2ª edição - Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

MODENESI, A. M. *Regimes monetários: teoria e a experiência do Real*. SP: Manole, 2005.

MOURÃO, R. P. “Desenvolvimento, industrialização e ordenamento político: uma discussão sobre os Estados em Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek – dois Estados, uma Ordem”. *Revista História em Curso*. Minas Gerais, V. 2, n. 2, 2012.

NERI, M. C. *Desigualdade de Renda na Década*. Rio de Janeiro: FGV/COS, 2011.

NERI, M. C. “Evolução Social, Superação da Crise e os Programas de Transferência de Renda”. In: MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. (org.) *VI Seminário Internacional de Direito Administrativo e Administração Pública*. Brasília: IDP, 2017, p. 89-102.

NERI, M. C. “Percepções da Crise”. Fundação Getúlio Vargas. Centro de Políticas Sociais. São Paulo: FGV/CPS, 2018a. Disponível em: <https://cps.fgv.br/percepcoes>.

NERI, M. C. “Qual foi o Impacto da Crise sobre Pobreza e Distribuição de Renda?” Fundação Getúlio Vargas. Centro de Políticas Sociais. São Paulo: FGV/CPS, 2018a. Disponível em: <https://cps.fgv.br/percepcoes>.

O GLOBO, Jornal. “PT deverá rever superávit com o FMI se vencer”. Publicado em 24 ago. 2002, p. 8. Disponível em: < <https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo>>. Acessado em: 13/03/2021.

OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1981.

ORAIR, R. O. “Investimento Público no Brasil: Trajetória e Relações com o Regime Fiscal”. *Texto Para Discussão*, 2215. Rio de Janeiro: IPEA, julho de 2016.

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. “Retomada do investimento público federal no Brasil e a política fiscal: em busca de um novo paradigma”. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). *Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas*. v. 1. Brasília: Ipea, 2010. p. 113-139.

OREIRO, J. L.; PAULA, L. F.; SOBREIRA, R., orgs. (2009) *Política Monetária, Bancos Centrais e Metas de Inflação: Teoria e Experiência Brasileira*. Rio de Janeiro: FGV.

ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. “Democracia com desenvolvimento: 1956-1961”. In: ABREU, M. P. (Org). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. 2ª edição - Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PAES DE BARROS, R.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007, vol. 2.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. “Programa de governo 2002 - coligação Lula presidente: um Brasil para todos”. São Paulo, Comitê Nacional Lula Presidente, 2002.

PAULA, L. F. “Uma alternativa de política econômica para o Brasil”, in *Cadernos Adenauer*. IV (2003) n. 2. *Reformas das Políticas Econômicas: Experiências e Alternativas*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer.

- PENA, C. R.; PINHEIRO, D. S.; ALBUQUERQUE, P. H. M.; FERNANDES, L. M. F. “A eficácia das transferências de renda: as tendências da desigualdade antes e depois do Programa Bolsa Família”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 49(4):889-913, jul/ago 2015.
- RESENDE, A. L. “Estabilização e Reforma, 1964-1967”. In: ABREU, M. P. (Org). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. 2ª edição - RJ: Elsevier, 2014.
- ROCHA, S. “O Programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 20, nº 1(41), abri. 2001, pp. 113-139.
- SAAD, M. G.; BORTOLUZZO, A. B.; MENEZES FILHO, N. A.; KOMATSU, B. K. “Os Determinantes da Queda da Desigualdade de Renda nas Regiões Brasileiras entre 2011 e 2015”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol.35, nº 104. São Paulo, 2020.
- SADER, E. (Org.). “10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma” São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.
- SICSU, J.; OREIRO, J. L.; PAULA, L. F., orgs. (2003) *Agenda Brasil: Políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços*. Barueri: Manole.
- SICSU, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. *Novo-Desenvolvimentismo: Um Projeto Nacional de Crescimento com Equidade Social*. Rio de Janeiro: Manole, 2005.
- SICSU, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. “Por que novo-desenvolvimentismo?” *Revista de Economia Política*, vol. 27, nº 4 (108), out./dez. 2007, p. 507-524.
- SILVA, L. R. “Os ciclos desenvolvimentistas brasileiros (1930-2010): do nacional desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo”. Tese (Doutorado em economia), Campinas Unicamp: 2013.
- SKIDMORE, T. E. *Brasil: de Getúlio a Castello (1930-64)*. Tradução Berilo Vargas. — São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SKIDMORE, T. E. *Brasil: de Castelo a Tancredo Neves*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SOARES, S. S. D. “O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável?” *Revista de Economia Política*, vol. 30, nº 3 (119), julho-setembro, 2010, pp. 364-380.
- SOARES, F. V.; SOARES, S. S. D.; MEDEIROS, M.; OSORIO, R. G. “Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade.” *Texto para Discussão* nº. 1228. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/default.jsp>.
- VALOR ONLINE. “Brasil entrou no novo ciclo econômico do social-desenvolvimentismo, avalia Mantega”. Publicado em: 6 set. 2007. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2007/09/06/ult1913u75518.jhtm>. Acessado em: 13/03/2021.
- VARGAS, G. D. *Mensagem ao Congresso Nacional Apresentada pelo Presidente da República por Ocasião da Abertura da Sessão Legislativa de 1951*. Rio de Janeiro, Distrito Federal, 15 de março de 1951.
- VELOSO, F. A.; VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F. “Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica”. *Revista Brasileira de Economia* [online]. vol.62, n.2, 2008, pp.221-246

VIANNA, S. B.; VELLELA, A. “O pós-guerra: 1945-55”. In: GIAMBIAGI, F. *et al.* (Org.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2010)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

VIANNA, S. B. “Política econômica externa e industrialização, 1946-1951”. In: ABREU, M. P. (Org). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. 2ª edição - Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

VILLELA, A. “Dos “Anos Dourados” de JK à Crise não Resolvida (1956-1963)”. In: GIAMBIAGI, F. *et al.* (Org.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2010)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

VIZENTINI, P. G. F. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petropolis: Vozes, 1995.

WADE, R. “After the Crisis: Industrial Policy and the Developmental State in Low-Income Countries”. *Global Policy*, v. 1, Issue 2, May, p. 150-161, 2010.

WERNECK, R. L. F. “Consolidação da estabilização e reconstrução institucional, 1995-2002”. In: ABREU, M. P. (Org). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana*. 2ª edição - Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.