

LUIZ FERNANDO FERNANDES BUENO COSTA

A relação entre o crescimento e desenvolvimento econômico e a política
macroeconômica no Governo Lula

Monografia de Bacharelado em Ciências Econômicas

**Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária
PUC – São Paulo
Maio/2023**

LUIZ FERNANDO FERNANDES BUENO COSTA

A relação entre o crescimento e desenvolvimento econômico e a política
macroeconômica no Governo Lula

Monografia submetida à apreciação de banca
examinadora do Departamento de Economia,
como exigência parcial para a obtenção do grau
de Bacharel em Ciências Econômicas, elaborada
sob a orientação do Professor João Ildebrando
Bocchi.

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária
PUC – São Paulo
Maio/2023

Esta monografia foi examinada pelos professores abaixo relacionados e aprovada com nota final _____ (_____).

Nomes legíveis dos examinadores (orientador e demais membros da banca)

Autorizo a disponibilização desta monografia para consulta pública e utilização como referência bibliográfica, mas sua reprodução total ou parcial somente pode ser feita mediante autorização expressa do autor, nos termos da legislação vigente sobre direitos autorais.

São Paulo, ____ de _____ de _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, familiares, Maria Fernanda,
grande amigo Gustavo Baccetti Sertório e ao meu
orientador João Ildebrando Bocchi.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Debora Tavares e Luiz Antônio, por todo apoio na minha formação acadêmica, desde a infância até o momento em que decidi cursar Ciências Econômicas na PUC – SP, e pela ajuda nos momentos difíceis durante toda minha graduação.

A meus amigos de graduação Bruno, Guilherme, Elisa, e em especial ao Gustavo Sertório por me acompanhar durante toda minha graduação. Pudemos compartilhar bons momentos, trocamos conhecimento e aprendizados. Muita gratidão por ter vocês em meu caminho.

A minha namorada, Maria Fernanda, pela ajuda e apoio durante toda a minha graduação, sempre me apoiando e me incentivando a dar o meu melhor, sendo essencial para me desenvolver como pessoa e economista.

Ao meu orientador, Joao Ildebrando Bocchi, por todos os conselhos durante a dissertação desse trabalho, sempre respondendo com prontidão as minhas dúvidas, além de sugerir ótimos textos que serviram como alicerce da monografia.

À Pontifca Universidade Católica de São Paulo, por me formar, primeiramente, como um bom cidadão e como Economista, me oferecendo as melhores oportunidades, e sempre se preocupando com a minha formação profissional.

COSTA, L. F. A relação entre o crescimento e desenvolvimento econômico e a política macroeconômica no Governo Lula. São Paulo, 2023. Monografia de Bacharelado (Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

RESUMO

O Governo Lula foi marcado pela retomada do crescimento econômico que permitiu o Brasil tornar-se a sétima maior economia do mundo de 2010 a 2014. Para explicar esse avanço examinamos os antecedentes econômicos pré Governo Lula, com enfoque na política monetária utilizada para conter a inflação, a breve análise macroeconômica dos indicadores e do cenário econômico que o Governo iria enfrentar durante os seus dois mandatos. Depois, analisamos a política monetária e fiscal adotada através das variáveis macroeconômicas junto do cenário internacional que explicaram o crescimento do Brasil no período. Além disso, discutimos se esse crescimento econômico ocorreu em paralelo ao desenvolvimento econômico, utilizando como base de pesquisa os autores Joseph Schumpeter, John Keynes, Raúl Prebisch, Albert Hirschman e Celso Furtado.

Verificamos se houve uma mudança qualitativa e estrutural na economia brasileira, envolvendo conhecimento e desenvolvimento tecnológico para se produzir de forma mais efetiva ou se esse crescimento econômico foi apenas marginal devido ao contexto internacional.

Lista de Tabelas

Tabela 1: Indicadores macroeconômicos: 1994 – 2000 em porcentagem	14
Tabela 2: Balanço de Pagamentos do Brasil: 1990 – 2002 em bilhões de dólares.....	15
Tabela 3: Dívida Total do Setor Público e Dívida Total do Setor Publico em % do Brasil (1994 – 2002)	18
Tabela 4: Histórico das metas para a inflação brasileira (1999 – 2007)	21
Tabela 5: Balanço de pagamentos do Brasil: 2003 – 2010 em bilhões de dólares	28
Tabela 6: Salário-mínimo brasileiro entre abril de 2002 – janeiro 2015	37
Tabela 7: Tabela 7: Indicadores Seleccionados de Finanças Publicas (%PIB) Brasil: 2000 – 2010	39
Tabela 8: Indicadores Macroeconômicos (%) 2003 – 2006	45

Lista de Figuras

Gráfico 1: Taxa de juros brasileira com foco nos Planos de estabilização em Percentual 1985 – 2013	16
Gráfico 2: Saldo da Balança Comercial Brasileira (1994 -2014) em bilhões de dólares. 17	
Gráfico 3: Taxa Selic brasileira em porcentagem ao ano (1996 – 2017)	19
Gráfico 4: Série histórica do PIB brasileiro anual (1962 – 2020)	20
Gráfico 5: Inflação efetiva e meta de inflação do Brasil (1999 – 2013)	29
Gráfico 6: Exportações Brasileiras por Fatores Tecnológicos – 2004 a 2010	30
Gráfico 7: Taxa Acumulada do PIB a preços de Mercado: 1996 – 2021	31
Gráfico 8: Taxa de Crescimento dos Componentes da Demanda Agregada	32
Gráfico 9: Taxa de Desemprego no Brasil: 2002 – 2015	33
Gráfico 10: Subíndices de preços das commodities	43

SUMÁRIO

Introdução	10
Capítulo I – Governo FHC e a herança herdada por Lula	13
Capítulo II - Como as variáveis macroeconômicas do Governo Lula influenciaram o período de maior crescimento econômico do país desde o II PND	26
Capítulo III – Análise dos resultados das variáveis macroeconômicas durante os dois mandatos do Governo Lula; se refletiram no crescimento ou no desenvolvimento econômico	41
Conclusão	53
Referências Bibliográficas	56

Introdução

Na história do Brasil, desde o final dos anos 70, o país passou a enfrentar o problema da inflação que perdurou por mais de duas décadas. Em 1980, o acumulado do IPCA chegou aos 99,27% e em 1985 passou para 242,24%. Na década seguinte, a inflação chegou à casa dos quatro dígitos, atingindo o patamar de 2477,15% em 1993 antes de Fernando Henrique Cardoso assumir a presidência do Brasil. Outro ponto que explica essa instabilidade da moeda é a quantidade de vezes que a moeda brasileira foi alterada com o intuito de frear a inflação. Entre os anos de 1967 quando foi implementado o Cruzeiro Novo, até a chegada do Real em 1993, a moeda brasileira foi alterada cinco vezes, com a média de uma alteração a cada 5 anos. Essa instabilidade monetária faz com que o cenário de incerteza cresça no país, reduzindo o poder de compra da população, desestimulando os investimentos e indiretamente, na tentativa de conter a inflação, com o aumento da taxa de juros a dívida pública aumenta, espanta o capital estrangeiro para investimento externo direto, embora o capital volátil aumente devido às elevadas taxas de juros. Todos esses indicadores convergem para o mesmo sentido que é reduzir o crescimento econômico. Esse cenário começa a mudar quando o Governo FHC (1994-2001) assume o poder. Esse Governo foi marcado pelo controle da taxa inflação, que segundo o IBRE, passou de 50% ao mês para 5% ao ano após o Plano Real. Apesar do controle da inflação, um dos problemas do governo FHC relacionava-se às contas públicas. A dívida do país que segundo o Banco Central Brasileiro em 1994 estava com um déficit de US\$ 1,6 bilhão, em 1998 chegou a US\$ 33 bilhões. O que explica esse aumento é o fato de o crescimento das importações não ter acompanhado o crescimento das exportações, ampliando o déficit em conta corrente. Isso fez com que o Brasil recorresse ao FMI em 1999. Além disso, a taxa de juros estava em patamares muito elevados: 16% em 2000, o que influenciava diretamente na redução de investimentos e nas baixas taxas de crescimento econômico no período. Segundo Maria Luiza Falcão, na tese Plano Real e âncora cambial

“A necessidade de manutenção de taxas de juros internas elevadas em relação às demais taxas praticadas no resto do mundo, quando programas de estabilização ancoradas no cambio estão sendo executados, é outro aspecto crucial. Quando elevadas, as taxas de juros internas atraem capital externo, condição necessária para a sustentabilidade do plano (ampliação das reservas internacionais). Contudo, taxas de

juros elevadas se traduzem, também, em baixos níveis de investimento e encarecem os serviços das dívidas interna e externa.” (2002 p.394)

No Governo Lula, as contas públicas foram organizadas. No período de 2003 a 2010 o Brasil obteve superávits primários no montante acumulado de US\$ 231 bilhões. Segundo Rego, na obra Economia Brasileira “Esses superávits comerciais deveram-se ao enorme superávit do setor exportador de commodities, em face do volume exportado, especialmente para a China, e da melhoria de seus preços.” (2018 p.107), o que foi extremamente importante para a liquidação da dívida com o FMI além de acumular reservas.

As taxas de crescimento no período do Governo Lula foram as mais altas desde o “milagre econômico” (1968-1973). No Governo FHC, segundo o IBGE, a taxa de crescimento médio no primeiro mandato foi de 2,4% e no segundo de 2,1%. Já no primeiro mandato do Governo Lula, o crescimento médio foi de 3,5% e no segundo 4,6%.

Com relação à política econômica, o Governo Lula não alterou a sua teoria econômica com relação ao Governo FHC. Isso fica claro quando em 2003 é mantida a equipe econômica do Banco Central do Governo anterior e o tripé macroeconômico de meta de inflação, câmbio flexível e austeridade fiscal. Segundo Saad-Filho e Lécio Moarias, “Essas políticas são também associadas às reformas institucionais da década de 1990, que resultaram em forte liberalização comercial, desregulamentação financeira, uma crescente abertura da conta de capitais e outras reformas microeconômicas coerentes com o suposto da eficiência intrínseca dos mercados.” (2011 p.508) Mas, com relação aos resultados obtidos, foram muito diferentes, que podem ser explicados por questões exteriores, mas nacionais também, segundo os autores, “o inesperado sucesso dessa política híbrida (ortodoxo e desenvolvimentista) não pode ser explicado apenas pelas condições extraordinárias de liquidez internacional, desde 2003, vista que a boa fase da economia brasileira não foi interrompida pela crise de 2008.” (2011 p. 525) Que serão explanadas no decorrer do texto.

Este estudo é importante para que se possa, em um primeiro momento, entender o que foi realizado através das variáveis macroeconômicas no Governo FHC para conter a inflação que assombrava o país desde o final do milagre econômico e impedia que o país crescesse como na década de 70, bem como analisar qual foi a política econômica adotada nos dois mandatos do Governo Lula através das variáveis macroeconômicas, para explicar a retomada do crescimento econômico que permitiu ao país se tornar a

sétima maior economia do mundo entre os anos de 2010 (último ano do Governo Lula) até 2014. Por fim, este estudo tem por finalidade debater se esse crescimento econômico obtido no Governo Lula foi acompanhado de um desenvolvimento econômico nacional, ou se foi obtido apenas crescimento econômico em termos de PIB por motivos externos.

Este trabalho está dividido em três capítulos: o primeiro uma análise dos antecedentes econômicos pré Governo Lula, englobando a análise da política monetária realizada para conter a inflação, a breve análise macroeconômica dos indicadores e do cenário econômico que o Governo Lula iria enfrentar durante os seus dois mandatos.

O segundo capítulo consiste em explicar por meio das variáveis macroeconômicas, quais foram as políticas fiscais e monetárias adotadas que influenciaram na resolução dos problemas das contas públicas. Além disso, será feita uma análise keynesiana dos indicadores da demanda agregada e sua relação com o PIB brasileiro obtido durante os dois mandatos. Por fim, será demonstrado como as políticas sociais adotadas pelo Governo Lula influenciaram no multiplicador keynesiano e, conseqüentemente, no crescimento econômico.

Já no terceiro capítulo, discutimos se os resultados dos indicadores macroeconômicos analisados no capítulo anterior refletiram apenas no crescimento econômico ou no desenvolvimento econômico - ganho de produtividade através da industrialização, pois é nesse setor que há um efeito dinâmico na economia como um todo. Em resumo, este estudo irá analisar se houve uma mudança qualitativa e estrutural na economia brasileira, envolvendo conhecimento e desenvolvimento tecnológico para se produzir de forma mais efetiva ou se esse crescimento econômico foi apenas marginal, isto é, um acréscimo da produção de forma marginal explicado apenas por variáveis exógenas. Como base dessa discussão, utilizaremos os conceitos de desenvolvimento econômico do Schumpeter, Keynes, Prebisch, Hickman, além de Celso Furtado.

A metodologia utilizada neste estudo é o Método analítico-histórico, precedido pela revisão bibliográfica que tem como base artigos acadêmicos, livros de macroeconomia e fontes para obtenção de dados macroeconômicos como por exemplo IBGE, Banco Central do Brasil, IPEADTA e DIEESE.

Capítulo I – Governo FHC e a herança herdada por Lula

Entre os anos 80 e 90 o Brasil passou por um período de diversas tentativas de planos de estabilização da inflação que vinha se arrastando desde os anos 70. Segundo Marcel Balassiano, “As causas da hiperinflação no país costumam ser relacionadas ao aumento dos gastos públicos durante o governo militar, elevação do endividamento externo, crise mundial (aumento dos preços do petróleo), queda nas taxas de crescimento do PIB, entre outras.” (BALASSIANO, 2019).

Foram realizados no Governo Sarney os planos Cruzado em 1986, Bresser em 1987 e Verão em 1989. No governo de Fernando Collor de Mello, o primeiro com eleições diretas desde o fim da ditadura militar, foram realizados mais dois planos, o Collor I e o Collor II. Esses planos reduziram a taxa de inflação no curto prazo, porém depois as taxas voltavam a patamares muito elevados. Em 1992, após as falhas nos planos Collor I e II, houve críticas de todos os lados, pois o congelamento de preços e o sequestro dos depósitos à vista dos brasileiros, junto às denúncias de corrupção e tráfico de influências, culminaram na abertura de um pedido de impeachment contra o presidente que renunciou ao cargo no dia 29.12.1992.

Quando foi instalado o processo de impedimento de Collor de Mello em setembro de 1992, o vice-presidente Itamar Franco (1930-2011) assumiu interinamente a presidência. Após a renúncia/cassação de Collor de Mello I. Franco assume definitivamente a presidência em dezembro de 1992. Em poucos meses Franco nomeou três ministros da Fazenda: Gustavo Krause, Paulo Roberto Haddad e Eliseu Resende, entre 02 de outubro de 1992 até 19 de maio de 1993. O quarto ministro nomeado por Itamar foi o sociólogo e cientista político Fernando Henrique Cardoso (1931-). O seu principal objetivo como ministro foi o controle da inflação, uma vez que uma inflação descontrolada impacta diretamente nas contas públicas em duas frentes: o Efeito Tanzi que é a defasagem entre o fator gerador do tributo e a sua arrecadação, e a Senhoriagem, que é a diferença do custo de emissão da moeda e o seu valor de face. Além disso, a inflação impacta na perda do poder de compra da moeda e na concentração de renda. Nesse período, pessoas com rendas elevadas tinham contas bancárias com correção monetária, enquanto pessoas de menor renda não tinham acesso a contas, tendo uma elevada perda no salário real.

Em 1992, ano anterior ao início do Plano Real, o PIB brasileiro cresceu -0,5% e a inflação passava dos 1.000%. O início do Plano Real, que tinha como base as ideias dos economistas Pêrsio Arida (1952) e André Lara Resende (1951) - PUC-RJ - foi dividido em três etapas. Oficialmente, o Plano real foi apresentado em dezembro de 1993. A primeira foi a fase de preparação chamada de Programa de Ação Imediata (PAI). O principal objetivo era realizar um ajuste fiscal nas contas do governo. Para isso, foram implementadas medidas visando o crescimento das receitas e a redução das despesas, com a renegociação das dívidas listadas em município com a União, ou seja, não haveriam novos empréstimos a não ser que partissem da União. Também houve o saneamento dos bancos federais e o enquadramento dos bancos estaduais. Além disso foi criado o Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF), que tinha como principal objetivo aumentar a receita do governo, e, por fim as privatizações que, segundo o plano do governo, eram necessárias para atingir o equilíbrio financeiro.

Conforme podemos analisar na tabela 1 abaixo, no ano de 1994 o superávit primário do Brasil alcançou 5,1%. Já no ano seguinte o superávit teve uma redução para 0,3%, o que comprova que o ajuste fiscal foi apenas de curto prazo.

Tabela 1: Indicadores macroeconômicos: 1994 – 2000 em porcentagem

Ano	PIB	IGP-DI	I (FBCF)*	Desemprego Grande SP (Dieese)	Superávit primário	Déficit nominal (NFSP)
1994	5,3	1.093,9	20,8	14,3	5,2	27,0
1995	4,4	14,8	20,5	13,2	0,3	7,3
1996	2,2	9,3	19,3	14,9	-0,1**	5,9
1997	3,4	7,5	19,9	15,7	-1,0**	6,1
1998	0,1	1,7	19,7	18,2	0,0	7,5
1999	0,2	20,0	18,9	19,3	3,2	5,8
2000	4,3	9,8	19,3	17,7	3,5	3,6

Fonte: REGO, J; MARQUES, R.2018.

Tabela 2: Balanço de Pagamentos do Brasil: 1990 – 2002 em bilhões de dólares

Ano	Exportações	Importações	Saldo da balança comercial	Saldo da balança de serviços	Saldo de transações correntes	Movimento de capitais	Saldo do balanço de pagamentos	Reservas internacionais
1990	31,4	20,7	10,7	-15,4	-3,8	-0,4	-4,2	10,0
1991	31,6	21,0	10,6	-13,5	-1,4	4,1	2,7	9,4
1992	35,9	20,6	15,3	-11,3	6,1	4,8	10,9	23,8
1993	38,6	25,7	12,9	-15,6	-0,6	12,5	11,9	32,2
1994	43,5	33,1	10,4	-14,7	-1,7	14,3	12,9	38,8
1995	46,5	49,7	-3,2	-18,6	-18,0	29,4	13,5	51,8
1996	47,7	53,3	-5,6	-21,7	-24,3	32,1	8,8	60,1
1997	53,0	61,4	-8,4	-27,3	-33,4	25,6	-8,0	52,2
1998	51,1	57,6	-6,5	-28,8	-33,6	25,6	-8,0	44,6
1999	48,0	49,2	-1,2	-25,2	-24,4	16,6	-7,8	36,3
2000	55,1	55,8	-0,7	-25,0	-24,6	22,3	-2,3	33,0
2001	58,2	55,6	2,7	-27,5	-23,2	27,1	3,3	35,9
2002	60,4	47,2	13,1	-23,2	-7,6	8,8	0,3	37,8

Fonte: REGO, J; MARQUES, R2018.

A segunda etapa foi a implementação da Unidade Real de Valor (URV), uma unidade deste índice monetário, que no início da implementação era equivalente a CR\$ 647,50. Houve a indexação total da economia com o intuito de minimizar o conflito distributivo dos congelamentos de preços começando pelos salários. A URV não era uma moeda, mas uma “tabela base” que indicava o valor a ser pago a cada movimentação. A moeda corrente era o Cruzeiro Real. A conversão foi dada pela média dos últimos 4 meses e não mais pelo pico ou pelo piso, portanto houve uma neutralidade distributiva. Segundo Castro, “A estratégia da URV provou ser muito superior à de desindexação via congelamento de preços. Enquanto o último provocava uma série de desajustes nos preços relativos, a URV previa um período para o alinhamento destes preços.” (CASTRO, 2011, p. 160). Por esse motivo, com relação à inflação, o Plano obteve sucesso. Observando novamente a tabela 1 no ano de 1994, acima, o IGP-DI estava em 1.093,9% e passou para 14,8% no ano subsequente (1995).

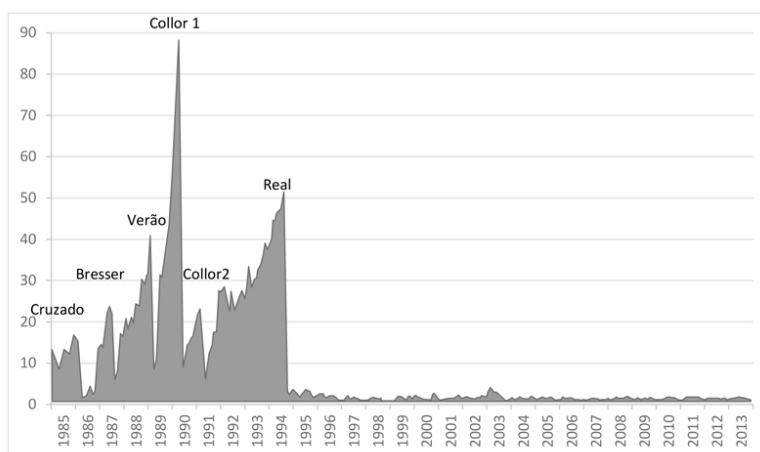
Por fim, houve a terceira etapa que foi a implementação da moeda Real no dia 01/07/1994. Na época, 1 real era equivalente a CR\$ 2.750 e a 1 dólar americano. Com esta implementação houve um aumento significativo do salário real, pois pelo fato de a inflação influenciar negativamente o poder de compra e ao mesmo tempo a URV ter estabilizado a inflação, o salário real foi mantido. Em consequência disso, ocorreu um

aumento na demanda interna, que acarretou um aumento do PIB e das reservas internacionais. Em 1994, segundo o IBGE, o PIB teve um aumento de 5,3% enquanto as reservas, que em 1991 foram de US\$ 9,4 bilhões, chegaram próximas ao patamar de US\$ 40 bilhões.

O Governo se utilizou da âncora cambial para que as empresas nacionais não aumentassem seus preços, pois como o câmbio estava valorizado de R\$ 1 para US\$ 1, tudo que era importado tornou-se mais barato. Logo os preços internos não poderiam subir, senão perderiam espaço no mercado. Na Tabela 2 acima, é possível analisar essa movimentação. Em 1990 as importações estavam em 20,7 bilhões de dólares e passaram para 49,7 bilhões em 1995, demonstrando ser um ponto de inflexão onde as importações tornaram-se maiores do que as exportações.

A consequência da manutenção dessa âncora cambial resultou em um forte aumento nos déficits na balança de serviços pelo fato de ter aumentado o pagamento de juros da dívida externa e de remessas de lucros. Além disso, o câmbio valorizado exigiu a prática de altíssimas taxas de juros. A taxa SELIC atingiu quase 50%, atraindo grandes volumes de capitais especulativos e uma significativa elevação nas contas de juros.

Gráfico 1: Taxa de inflação brasileira com foco nos planos de estabilização em percentual - 1985 - 2013



Fonte: IPEADATA, 2022.

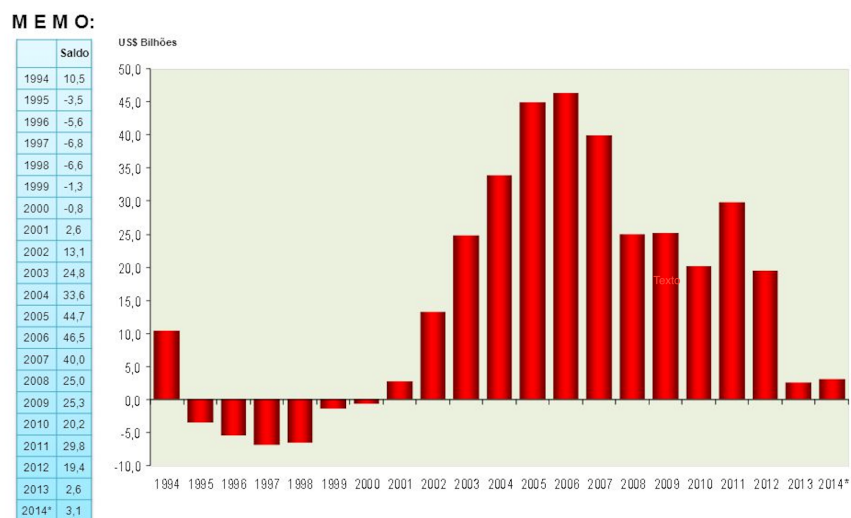
Analisando o gráfico acima, verificamos que todos os antigos planos de estabilização desde o Cruzado, realizado no segundo ano do Governo Sarney, até o Plano Collor II em fevereiro de 1991, controlavam a inflação no curtíssimo prazo, mas logo em seguida as taxas voltavam a subir. Quanto ao Plano Real, porém, Giambiagi afirma:

“O Plano Real foi muito bem-sucedido no controle da inflação: contrariamente ao que tinha acontecido previamente, quando após alguns meses a inflação voltava mais forte, as taxas de variação anual dos preços caíram continuamente entre 1995 e 1998. Paralelamente a esse êxito, a gestão macroeconômica deixava dois flancos expostos, que estavam se agravando a olho nu: um desequilíbrio externo crescente e uma série crise fiscal”. (GIAMBIAGI, 2011, p.168)

Além do desequilíbrio externo e da crise fiscal, o Plano Real teve como ponto negativo a desnacionalização de empresas brasileiras, que, junto ao incentivo às privatizações, abertura econômica e valorização do câmbio, permitiu o aumento da concorrência de empresas estrangeiras no mercado brasileiro. Além disso, o nível altíssimo das taxas de juros impactou diretamente o nível de investimentos e, conseqüentemente, no baixo crescimento econômico.

Observando o gráfico abaixo referente ao saldo da balança comercial brasileira, a valorização cambial imposta pelo Governo FHC impactou diretamente no saldo da balança. Segundo o Banco Central brasileiro, em 1994 o Brasil obteve um saldo positivo na ordem de 10 bilhões de dólares, e após a valorização, passou por 6 anos de seguidos déficits primários, chegando a - 6,8 bilhões de dólares no ano de 1997. A balança recuperou-se somente quando houve a mudança da taxa de câmbio de bandas para uma taxa de câmbio flutuante.

Gráfico 2: Saldo da Balança Comercial Brasileira (1994 -2014) em bilhões de dólares.



Fonte: BCB,2014.

Com relação à dívida pública brasileira, os números da tabela abaixo demonstram o grande déficit nas contas públicas durante o Governo FHC. Em 1994, a dívida total do setor público estava em R\$ 433.281,22 milhões, que representava 31,82% do PIB. Em 2002 saltou para R\$ 1.259.813,30 bilhões, representando 52% do PIB. É possível analisar que o grande aumento ocorreu durante os anos 1997 até 1999, onde a dívida saltou dos R\$ 621.289,95 milhões para R\$ 940.064,38 milhões. Segundo Giambiagi:

“(…) entre o final de 1994 e o ano de 1998, o mercado financeiro internacional foi sacudido por três crises¹ importantes sendo que “em todas elas, o Brasil foi seriamente afetado pelo ‘efeito contágio’ associado à redução dos empréstimos aos países ditos ‘emergentes’, que sobreveio a cada crise” (GIAMBIAGI, 2011, p. 175).

Portanto, esse aumento deve-se ao fato das altas taxas de juros obtidas nesse período, principalmente com o intuito de evitar a saída de capitais durante as crises mexicana, russa e asiática.

Tabela 3: Dívida Total do Setor Público e Dívida Total do Setor Publico em % do Brasil (1994 – 2002)

Período	Dívida Total Setor Público (Milhões)	Dívida Total Setor Público (% do PIB)
1994	R\$ 433.281,22	31,82
1995	R\$ 482.613,73	29,08
1996	R\$ 569.260,75	29,60
1997	R\$ 621.289,95	30,42
1998	R\$ 764.672,41	35,38
1999	R\$ 940.064,38	45,50
2000	R\$ 967.299,82	45,50
2001	R\$ 1.085.137,78	47,80
2002	R\$ 1.259.813,30	52,05

Fonte: IPEADATA, 2022.

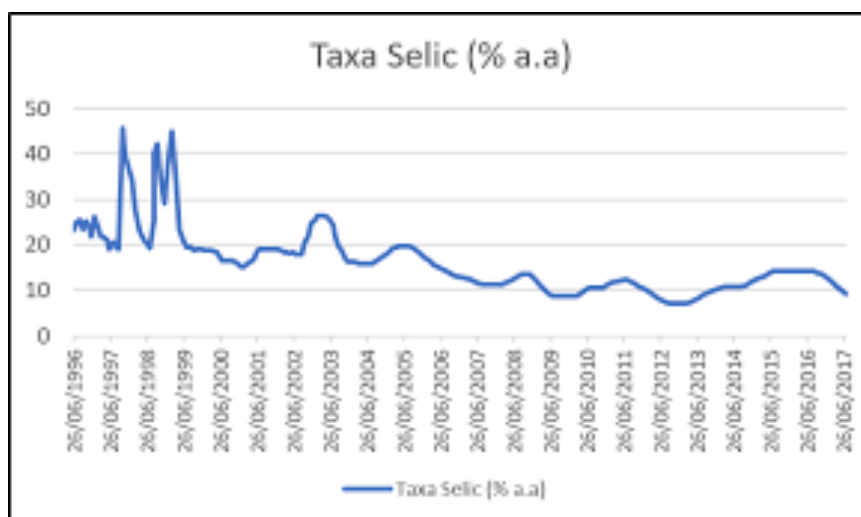
A taxa de juros serviu como espinha dorsal do Plano Real durante o Governo FHC. Se analisarmos o gráfico abaixo, a taxa SELIC manteve-se acima dos 20% durante todo

¹ México (1994), Ásia (1997) e Rússia (1998)

o mandato do Governo FHC, justamente para garantir que não houvesse uma inflação de demanda, uma vez que com uma inflação estabilizada as pessoas retinham mais dinheiro dado que ele não se desvalorizava. Outro motivo da alta nos juros foi que, devido a crises em países em desenvolvimento, como o México, o governo ficou com receio de que os investidores tirassem capitais especulativos do Brasil e de que ocorresse o mesmo no mercado brasileiro. Isso fez com que o governo mantivesse a taxa de juros em um patamar elevado para continuar atraindo esse capital de fora. Segundo SILVIA. M, “Observa-se que, de fato, as taxas praticadas internamente, embora oscilando ao longo do período, se mantiveram substancialmente mais elevadas do que as principais taxas praticadas no resto do mundo.” (2002 p.394)

É possível analisar que após 1999 a taxa Selic tornou-se mais estável por dois motivos: primeiro porque o governo não mais adotava a Selic como instrumento de valorização do câmbio e segundo porque passou-se a utilizar o regime de metas de inflação definidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e aplicado pelo Banco Central. O único objetivo do Bacen é conduzir a SELIC para a meta de inflação estipulada e não interferir em outras variáveis macroeconômicas.

Gráfico 3: Taxa Selic brasileira em porcentagem ao ano (1996 – 2017)

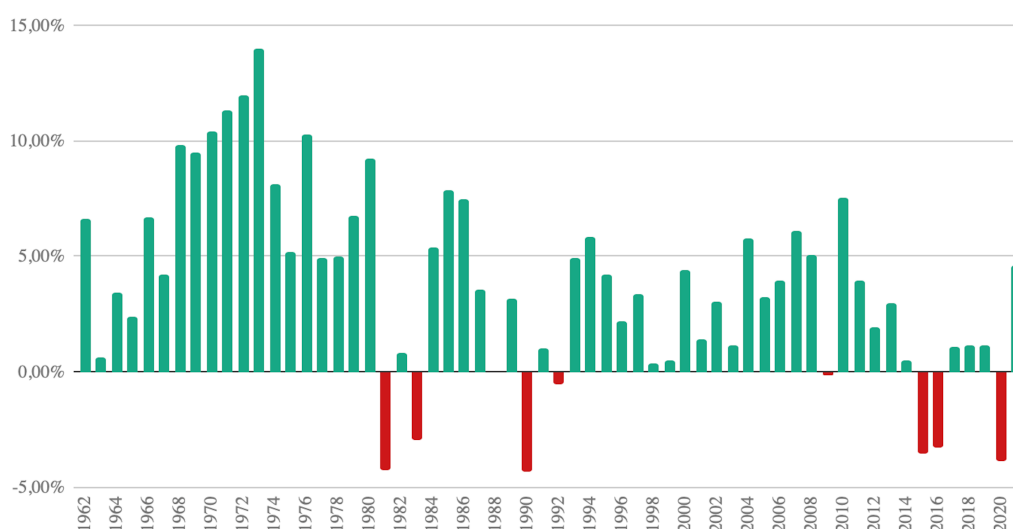


Fonte: BCB,2022.

A partir do Gráfico 4, abaixo, é possível analisar o comportamento do PIB brasileiro ao longo do Governo FHC. Em 1994, logo após a estabilização da inflação, aqueceu-se a economia por meio do aumento do consumo e consequentemente do

investimento, o que resultou em um salto no PIB que, segundo o gráfico, teve uma taxa de crescimento de -0,52% em 1992 para uma taxa de crescimento de 5,85% já em 1994, perdurando até 1997 quando a taxa de crescimento foi de 3,39%. Porém, em 1998, com a crise no México e na Ásia, o governo voltou a elevar as taxas de juros e a reduzir seus gastos, o que impactou diretamente no consumo e no investimento devido à alta no crédito e consequentemente desestimulou a economia. É possível analisar que em 1998 e em 1999 o país apresentou uma estagnação, onde a taxa de crescimento do PIB foi menor do que 1%.

Gráfico 4: Série histórica do PIB brasileiro anual (1962 – 2020)



Fonte: IPEADATA,2022

Podemos concluir, assim, que o primeiro mandato do Governo do FHC conseguiu atingir o seu principal objetivo que era conter a inflação que estava descontrolada desde a ditadura militar, mas que sofreu diversas oscilações quanto às outras variáveis macroeconômicas; o câmbio esteve valorizado e depois foi obrigado a se desvalorizar; as taxas de juros que em momentos foram reduzidas e expansionistas para aumentar a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto Brasileiro. Por motivos externos (crises asiática e mexicana), o governo FHC escolheu fazer uma política contracionista, aumentando a taxa de juros e consequentemente a dívida pública e reduzindo o crescimento econômico.

O segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso teve início em primeiro de janeiro de 1999 e estabeleceu como principal desafio conter o desequilíbrio externo e a crise fiscal que foram geradas no primeiro mandato. Para isso, o governo

alterou os regimes cambial, monetário e fiscal. Com relação ao primeiro, houve o fim da âncora cambial e, conseqüentemente, o fim do Plano Real pois, como conforme mencionado anteriormente, era o câmbio fixado a espinha dorsal do plano. Como conseguinte, o país passou a adotar o câmbio flutuante e o Banco Central tinha como instrumento de intervenção as vendas de reservas para manter o valor do câmbio dentro da meta desejada. Outra medida que o governo passou a adotar, como citado anteriormente, foi o fim das bandas cambiais e a dotação do regime de metas de inflação que era definido pelo Conselho Monetário Nacional. A partir disso o Banco Central utiliza como instrumento para manter a inflação na meta a taxa de juros, afetando diretamente o PIB brasileiro.

Tabela 4: Histórico das metas para a inflação brasileira (1999-2007)

Ano	Norma	Data	Meta (%)	Banda (p.p.)	Limites Inferior e Superior (%)	Inflação Efetiva (IPCA % a.a.)
1999			8	2	6-10	8,94
2000	Resolução CMN nº 2.615	30/6/1999	6	2	4-8	5,97
2001			4	2	2-6	7,67
2002	Resolução CMN nº 2.744	28/6/2000	3,5	2	1,5-5,5	12,53
2003*	Resolução CMN nº 2.842	28/6/2001	3,25	2	1,25-5,25	9,3
	Resolução CMN nº 2.972	27/6/2002	4	2,5	1,5-6,5	
2004*	Resolução CMN nº 2.972	27/6/2002	3,75	2,5	1,25-6,25	7,6
	Resolução CMN nº 3.108	25/6/2003	5,5	2,5	3-8	
2005	Resolução CMN nº 3.108	25/6/2003	4,5	2,5	2-7	5,69
2006	Resolução CMN nº 3.210	30/6/2004	4,5	2	2,5-6,5	3,14
2007	Resolução CMN nº 3.291	23/6/2005	4,5	2	2,5-6,5	4,46

Fonte: BCB, 2022

Segundo a tabela acima, o Brasil manteve a inflação dentro da meta durante o segundo governo FHC apenas nos anos 1999 e 2000, enquanto nos dois últimos anos do mandato, o IPCA efetivo ficou em 7,67% e o teto da meta ficou em 6%. Em 2002 a inflação ficou em 12,53%, longe da meta que previa o máximo de 5,5%.

Quanto à política fiscal, o Brasil passou a adotar um compromisso na manutenção de superávits primários. Isso porque em 1998, o Brasil tinha um déficit em conta corrente no valor de 30 bilhões de dólares devido à utilização da âncora cambial. Assim, precisava ter um superávit de 30 bilhões de dólares na balança de capitais. No entanto, houve uma fuga de capitais especulativos que obrigou o país a recorrer a suas reservas internacionais. Porém, o país não tinha reservas suficientes para cobrir o déficit em transações correntes sem que anunciasse sua moratória, ou seja, reservas internacionais equivalentes ao montante de pelo menos 3 meses de importações. O Brasil fez, então, um acordo com o FMI (Fundo Monetário Internacional) para garantir que fosse emprestado o montante necessário para compensar o déficit nas transações correntes. No total, foram emprestados USD 18 bilhões diretamente do FMI e outros USD 24 bilhões de bancos coligados, dentre eles Japão, Estados Unidos, Alemanha e Itália. Para isso, o governo tinha que garantir resultados primários superavitários. O que ocorreu, segundo o BCB, foi que o Brasil obteve 2,6% do PIB de superávit em 1999, 2,8% em 2000 e chegou a 3% em 2001, mostrando ao FMI e aos investidores internacionais a disciplina fiscal do governo. De acordo com Oliveira e Turolla, “O período do segundo mandato marcou o restabelecimento das políticas monetárias e cambiais mais equilibradas, que criaram as condições de solvência tanto do setor público como do setor externo”. (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003, p. 214)

O primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (1945 -) – Governo Lula - começou agitado mesmo antes de ele ser empossado como Presidente da República. O governo tinha como herança o Plano Real e, conseqüentemente, a obrigação de manter dois pontos com relação à política monetária e fiscal: a defesa da estabilidade da moeda, ou seja, manter a inflação controlada, e a austeridade fiscal conquistada pela disciplina do tripé econômico (meta de inflação, câmbio desvalorizado e superávit primário). Além disso, outro desafio que o governo que assumisse teria, seria com relação ao acordo do FMI: para cumprir o acordo firmado com o governo anterior, precisava manter a taxa definida pelo FMI de 3% do PIB como resultado primário. Isso implicaria o aumento dos impostos e na redução dos investimentos e dos gastos sociais, pois os gastos discricionários, como salários dos servidores públicos, não poderiam ser alterados. Esta seria uma dificuldade do governo Lula, uma vez que os gastos sociais eram justamente o principal foco da sua campanha.

De acordo com Giambiagi, o então ministro Guido Mantega (1949-) manifestou-se claramente nos seguintes termos em 2001, acerca das metas fiscais para 2002-2004 anunciadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): “A meta de superávits primários de 3% (do PIB) de 2001 a 2004, contida na última LDO, é exagerada e suicida para uma economia que precisa de investimentos” (Mantega, Valor Econômico, 10/05/2001, Giambiagi, 2011, p. 199). Além disso, segundo Saad-Filho e Moraes, “Havia um razoável consenso sobre as insuficiências das políticas neoliberais, bem como sobre as suas consequências macroeconômicas adversas (...) essas políticas eram incompatíveis com políticas industriais e de transferência de renda promovendo a retomada do crescimento econômico e a redução da desigualdade de renda e riqueza.” (2011 p. 511)

O segundo desafio do governo era gerenciar o receio do mercado financeiro de que um governo de esquerda não cumprisse com o acordo do FMI, além do temor de que saísse capital especulativo, diminuindo as reservas, e conseqüentemente, o país entrasse em moratória.

No início da sua campanha, com as publicações “Um outro Brasil é possível”, e “Fome zero”, o receio do mercado financeiro se agravou com as afirmações de que o governo Lula implementaria a fixação de teto para pagamento de juros da dívida, a renegociação da dívida externa, o piso de 100 dólares para o salário-mínimo, benefícios a trabalhadores urbanos não contribuintes do INSS no valor de um salário-mínimo e vale alimentação. O custo dessas medidas chegaria à ordem de 6% do PIB brasileiro, e o superávit na época, segundo o IBGE, estava em 1,7%.

Todavia, a partir de 2002, com a aproximação das eleições, as publicações passaram a ser mais conservadoras. Na “Carta ao povo brasileiro”, Lula prometeu preservar os superávits primários, controlar a dívida interna e respeitar o acordo vigente com o FMI. Acordo que previa 3,75% de superávit primário que seria destinado ao pagamento dos juros da dívida, além de um piso para as reservas bancárias de USD 15 bilhões para USD 5 bilhões, liberando USD 1º bilhões para o Banco Central intervir da melhor maneira para controlar o câmbio.

No dia 27 de outubro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) saiu vitorioso nas urnas brasileiras com 53 milhões de votos, representando 61,3% dos votos frente aos 38,7% dos votos válidos que o seu oponente

José Serra (PSDB) obteve no segundo turno das eleições. O receio inicial passou a uma reação positiva do mercado financeiro nacional e internacional. A reação positiva do mercado começou com as nomeações do Ministro da Fazenda Antônio Palocci (1960) e do presidente do Banco Central, Henrique Meirelles (1945). A nomeação de um senador do PSDB e de um banqueiro para a principal instituição econômica do país, além da Carta ao Povo Brasileiro e a manutenção da equipe econômica utilizada pelo FHC (Armínio Fraga).

Além disso, o governo manteve o tripé econômico criado no segundo governo FHC, a renovação do acordo com o FMI em USD 26 bilhões como reservas, ou seja, não em dinheiro, mas sim como limite de crédito. Segundo Rezende “O governo Lula continuou com a política monetária adotada a partir do segundo governo FHC, de cumprimento das metas de inflação, usando a taxa de juros básica como único instrumento de combate a inflação”. (2009, p. 40)

Giambiagi destaca as principais decisões do governo Lula, que apresentamos abaixo:

- Nomeou para o cargo de presidente do Banco Central o ex-presidente mundial do Bank Boston, Henrique Meirelles, mantendo, inicialmente, todo o restante da diretoria anterior, em claro sinal de continuidade.
- Anunciou as metas de inflação para 2003 e 2004, de 8,5% e 5,5%, respectivamente, que implicavam um forte declínio em relação à taxa efetivamente observada em 2002, reforçando a política anti-inflacionária.
- Elevou a taxa de juros básica (Selic) nas reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom), mostrando que isso não era mais um “tabu” para o PT.
- Definiu um aperto da meta de superavit primário, que passou de 3,75% para 4,25% do PIB em 2003.
- Ordenou cortes do gasto público, para viabilizar o objetivo fiscal, deixando de lado antigas promessas de incremento do gasto.
- Colocou na Lei de Diretrizes Orçamentárias o objetivo de manter a meta fiscal, de 4,25% do PIB de superavit primário, para o período de 2004- 2006. (GAMBIAGI, 2011, p. 206)

Além disso, segundo o Banco Central Brasileiro, o câmbio que estava cotado a R\$ 3,90, dado as incertezas no primeiro ano do mandato, caiu para R\$ 2,90 em dezembro de 2003, chegando a 2,65% em dezembro de 2004. Essa desvalorização cambial gerou um elevado superávit na balança comercial, além da maciça entrada de capital estrangeiro. Todas as medidas citadas acima demonstram a postura adotada no governo Lula em cumprir com a estabilidade da moeda a partir das baixas metas de inflação e com os acordos com o FMI uma vez que foram garantidos os superávits primários, contrariando as ideias lançadas em sua própria campanha, uma vez que para manter a austeridade fiscal, o governo realizou corte de gastos.

O próximo capítulo tem como finalidade explicar as dinâmicas das políticas macroeconômicas e suas interligações do Governo Lula, baseando-se no ambiente econômico em que elas estavam inseridas.

Capítulo II - Como as variáveis macroeconômicas do Governo Lula influenciaram o período de maior crescimento econômico do país desde o II PND

O Governo Lula, conforme citado no capítulo anterior, iniciou-se com um receio por parte do mercado financeiro com a eleição de um governo de esquerda, para uma reação positiva após o anúncio, via imprensa, da “Carta ao povo brasileiro”, na qual já em um tom mais conservador, o presidente Lula garantiu preservar o superávit primário, controlar a dívida pública, fortalecer o mercado interno e respeitar o acordo até então vigente com o FMI no documento “Nota sobre o Acordo com o FMI”, além da escolha do vice-presidente, citado por Rego na obra *Economia Brasileira*, “... O mineiro José de Alencar, presidente da Companhia de Tecidos Norte de Minas (Conteminas), sinalizou que seu futuro governo adotaria uma política econômica conservadora, com o cumprimento dos contratos, especialmente no setor privado.” (2018, p.57). Essa reação positiva pode ser explicada pelo risco país do Brasil que é calculado pelo banco norte-americano JP Morgan e mede a percepção dos investidores sobre a capacidade de uma nação pagar as suas dívidas, ou seja, quanto maior o risco-país, menor a confiança dos investidores estrangeiros, e vice-versa. Em 2002 o risco brasileiro subiu 67,5% e atingiu o maior patamar da história com 2.436 pontos registrados em setembro, e no ano seguinte o risco reduziu até chegar aos 468 pontos, menor nível desde maio de 1998.

O governo Lula adotou o mesmo modelo macroeconômico do governo anterior, mantendo o tripé econômico citado no capítulo anterior, austeridade fiscal, meta de inflação e câmbio flexível. Essas políticas mais rígidas tinham por objetivo retomar o crescimento econômico, manter o controle da inflação, reduzir a vulnerabilidade externa, além de expandir os programas sociais com o intuito de reduzir a miséria.

O maior ponto de inflexão entre o governo FHC e o governo Lula foi com relação à balança de pagamentos. O governo FHC foi marcado por déficits no saldo da balança comercial entre 1992-2000. Isso se deve à âncora cambial que foi utilizada durante o plano real para manter o câmbio valorizado em 1 real igual a 1 dólar. Isso explica o crescimento das importações que segundo informações do Banco Central brasileiro foram de USD 49,7 bilhões em 1995 para USD 61,3 bilhões em 1997. Em março de 1999, o governo acabou com a âncora cambial desvalorizando o Real e isso influenciou o saldo positivo na balança, movimento que também foi impactado pelo acordo com o FMI, que obrigava o país a obter superávit primário. Esse ponto de inflexão é visto a partir de 1999

quando o país reduziu o déficit de USD -1,2 bilhões para USD -0,7 bilhões em 2000, passando a obter superávit em 2001 e 2002.

No governo Lula, o país obteve crescentes superávits na balança comercial durante todo o primeiro mandato. Isso ocorreu devido ao acordo com o FMI, além do expressivo aumento no preço das commodities. Segundo Quaresma, “(...) a trajetória de elevação é iniciada pelos combustíveis e metais em 2002, e a valorização segue até 2008, quando apresenta uma interrupção em função da crise do subprime nos Estados Unidos, e mesmo após a crise, os preços retomam a trajetória de crescimento, atingindo novos máximos em 2011”. (QUARESMA, 2018, p.16). Em termos numéricos, a autora afirma: “Durante o período analisado, as commodities metálicas e combustíveis foram as que mais se apreciaram, atingindo em 2011 uma valorização de aproximadamente 166% e 160% respectivamente.” (QUARESMA, 2018, p.17). Essa valorização junto às pesquisas realizadas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) que culminou na criação de uma semente de soja que poderia ser produzida no calor, permitiu que a plantação de soja irradiasse sua produção pelo cerrado, além de produzir 1,5 vezes ao ano, enquanto outros países produziam apenas uma vez no período de 365 dias. Isso permitiu que a produtividade brasileira aumentasse e, conseqüentemente, aumentasse também o volume exportado. Outro ponto essencial que explica o boom no preço das commodities e no volume exportado pelo Brasil é o incrível crescimento econômico chinês. Segundo Machado, “no ano de 2009, a China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil, com um fluxo de comércio de 36,1 bilhões de dólares. Com isso, a China se tornou o maior destino das exportações brasileiras, totalizando um valor de 20,1 bilhões de dólares ou mais de 13,1% do total exportado” (2014, p.23) Todos esses fatores explicam o aumento das exportações brasileiras que, segundo a Tabela 5, abaixo, que utiliza como base o Bacen, saltou de USD 60,4 bilhões em 2002, para USD 137,8 bilhões em 2006, último ano do primeiro mandato do governo Lula. Esses números implicaram no positivo saldo na balança comercial, que passou de USD 13,2 bilhões em 2002 para USD 45,1 bilhões em 2006. Esses positivos saldos na balança comercial permitiram que o país obtivesse também positivos saldos em transações correntes, que em 2002 foram de USD -7,6 bilhões para USD 3,8 bilhões em 2003 e permaneceram positivos durante todo o seu primeiro mandato.

Tabela 5: Balanço de pagamentos do Brasil: 2003 – 2010 em bilhões de dólares

Ano	Exportações	Importações	Saldo da balança comercial	Saldo da balança de serviços	Saldo de transações correntes	Movimento de capitais	Saldo do balanço de pagamentos	Reservas internacionais
2003	73,1	48,3	24,8	-23,6	4,1	5,5	8,5	49,3
2004	96,5	62,8	33,6	-25,2	11,7	-7,3	2,2	52,9
2005	118,3	73,5	44,8	-34,3	14,0	-9,5	4,3	53,8
2006	137,5	91,4	46,1	-37,1	13,6	16,0	30,6	85,8
2007	160,6	120,6	40,0	-42,5	1,6	89,1	87,5	180,3
2008	197,9	173,0	25,0	-57,3	-28,2	29,4	3,0	206,8
2009	153,0	127,7	25,3	-52,9	-24,3	71,3	46,7	239,1
2010	201,9	181,7	20,2	-70,6	-47,5	100,1	49,1	288,6

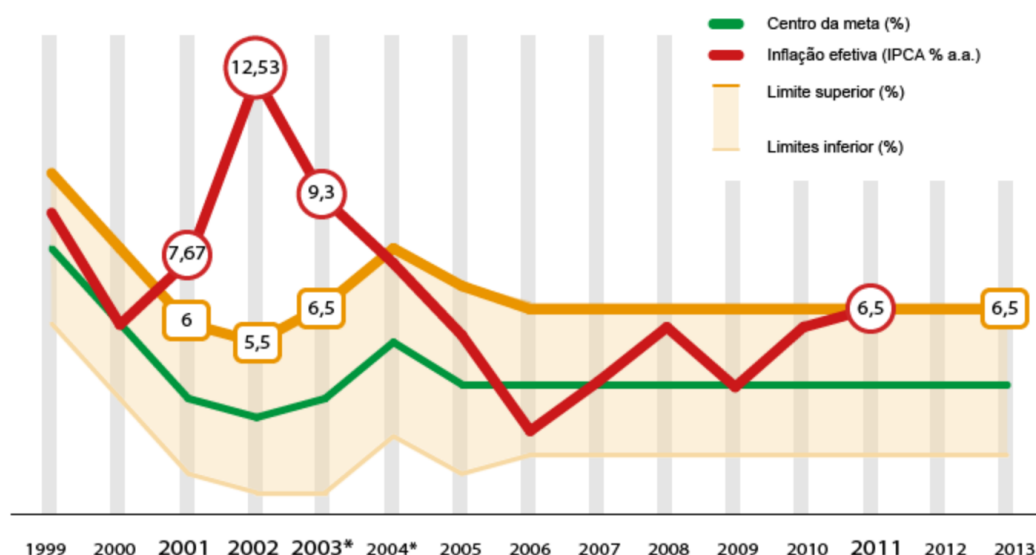
Fonte: Bacen

Esses resultados positivos marcaram o governo Lula pelo pagamento completo da dívida do FMI no final de 2005 e pela não renovação do contrato que venceria no dia 31 de março. Essa medida fez com que os gastos com os juros nominais que cresceram muito durante o governo FHC, se reduzissem, de 9% do PIB em 1999 após o acordo com o FMI, para 5% em 2010, segundo o Bacen. Outro ponto importante no período foi o incrível aumento no valor das reservas internacionais que, dado a esses superávits em transações correntes, saltaram de USD 37,8 bilhões em 2002 para incríveis USD 288,6 bilhões em 2010. Com esse incremento nas reservas, a dívida externa líquida encolheu em mais de 120 bilhões de dólares entre 2003 e 2010. Em contrapartida, a conta capital e financeira foi negativa pois o país parou de receber empréstimos e passou apenas a pagar as amortizações. A renda líquida enviada ao exterior foi equivalente a 3,3% do PIB. Além disso, pelo fato de ter havido uma troca de gestão do governo, o capital volátil sofreu uma saída maciça dado o aumento do risco país na época, influenciando também na conta capital deficitária.

Com relação à política monetária, o governo Lula manteve a política utilizada pelo segundo mandato do governo FHC de manter a meta de inflação unicamente através da taxa de juros. Como pode-se ver no gráfico abaixo, a inflação entre 2002 e 2003 ficou muito acima do limite superior, o que implicou no aumento da taxa de juros. No fim de 2002 a taxa de juros chegou ao patamar de 24,9%. Em 2003, com a queda da pressão inflacionária e com as expectativas do Banco Central de que a inflação estaria abaixo da meta estabelecida, o COPOM reduziu a taxa de juros até chegar em 16,3% no final de 2003. Após esse período, a inflação efetiva ficou sempre dentro da meta estabelecida,

mas isso ocorreu somente pelo fato de que a taxa de juros mesmo baixando 9 pontos percentuais em 2003, ainda continuou na casa dos dois dígitos. Segundo Giambiagi, “a contrapartida da queda da inflação foi a elevação da taxa de juros real Selic”. (GAMBIAGI, 2011, p.209)

Gráfico 5: Inflação efetiva e meta de inflação do Brasil (1999 – 2013)

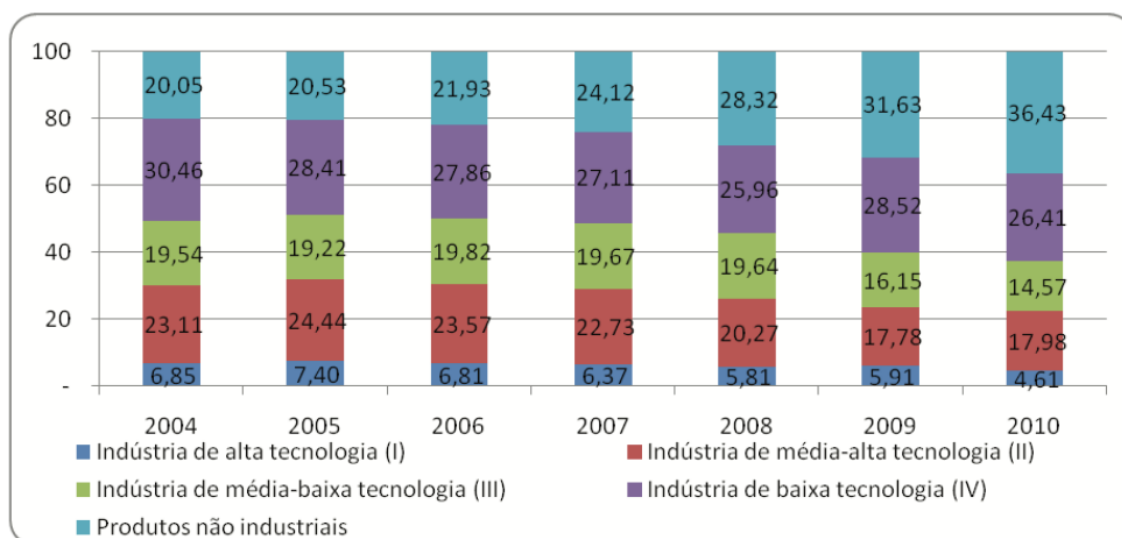


Fonte: Bacen e IBGE.

Essa alta na taxa de juros permitiu também que entrassem elevados volumes de capital estrangeiro na conta de capitais, pelo motivo de que a taxa de juros real estava muito superior à de outros países em desenvolvimento, gerando uma maior rentabilidade em seus investimentos. Assim, essa quantidade de dólares entrando devido ao juro alto além do expressivo aumento das exportações por diversos motivos já esmiuçados nesse texto, como o preço das commodities e o aquecimento da demanda externa puxada principalmente pela China, promoveu a valorização do real frente ao dólar, resultando em uma ampliação nas importações principalmente de bens industrializados pelo fato dos bens estrangeiros estarem mais baratos. Isso implica em uma maior competitividade com os bens industrializados nacionais. Para o autor Nunes, “esse processo que o Brasil viveu de apreciação do câmbio, aumento das exportações de commodities devido a nossa abundância nesses bens (vantagem comparativa) e a importação de bens industrializados, o Brasil sofreu da chamada doença holandesa, que segundo Palma, a doença “é um processo em que a descoberta de um recurso natural faz com que um país passe do grupo de países que visam a geração de superavit comercial na indústria para o grupo que é

capaz de gerar superavit comercial em produtos primários”. (NUNES, 2005, p.17)
 Segundo Nunes, “os bens de média-alta tecnologia regrediram 22,20%, média-baixa tecnologia 25,44% e os bens de alta tecnologia diminuíram em 32,70% sua participação na pauta de exportação. Em contrapartida observa-se o aumento de 81,70% nas exportações de bens não industrializados.” (NUNES,2014, p.59)

Gráfico 6: Exportações Brasileiras por Fatores Tecnológicos – 2004 a 2010



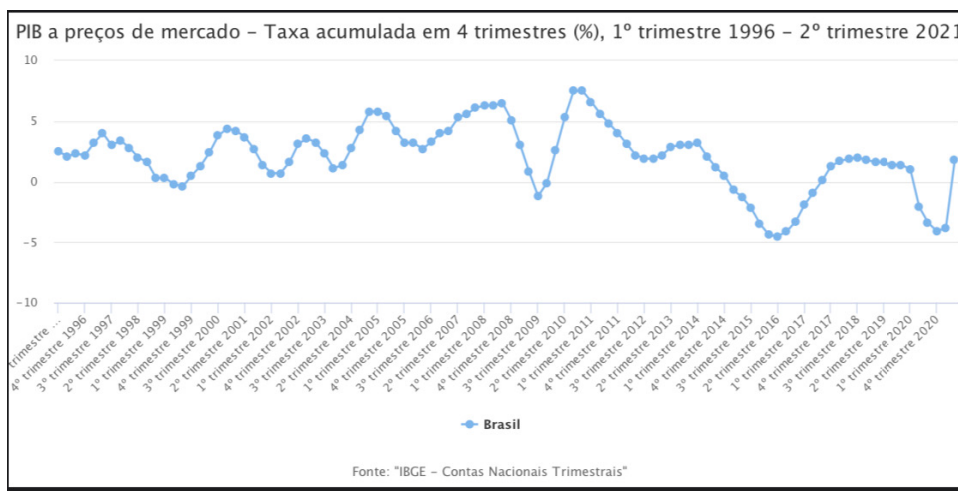
Fonte: SECEX/MDIC

Esse foco brasileiro na exportação de bens primários com baixíssimo valor agregado, implica em um menor desenvolvimento e geração de emprego na economia brasileira, pois é o setor industrial que permite o aumento da produtividade, na redução nos custos das mercadorias, no aumento do salário real e consequentemente o aumento no bem-estar da sociedade. Além disso, produzir produtos agrícolas sempre faz o país depender da economia mundial. Se os países desenvolvidos estão em crescimento, os preços dos produtos agrícolas sobem, e o país exportador passa a obter superávits, algo que ocorreu justamente durante o Governo Lula. Mas com a desindustrialização, o superávit obtido não gera um efeito multiplicador dinâmico na economia, pois apenas um setor específico que produz mercadorias de baixo valor agregado e de baixo nível na cadeia produtiva se beneficia, gerando poucos empregos e baixíssima distribuição de renda para a sociedade. Além disso, com a redução da indústria nacional, o país não se apropria dos ganhos de produtividade, portanto, o salário real não aumenta e

consequentemente o setor de serviços não se desenvolve pois os cidadãos não têm excedentes para gastar em serviços.

Isso se reflete nas taxas de crescimento do PIB e no desemprego durante o primeiro mandato do governo Lula.

Gráfico 7: Taxa Acumulada do PIB a preços de Mercado: 1996 - 2021



Fonte: IBGE

No início do Governo Lula, as taxas de crescimento do PIB foram bem modestas dado ao receio de que um governo de esquerda assumisse o poder, ao desequilíbrio das contas externas deixadas pelo governo anterior e a alta na expectativa de inflação que segundo o Banco Central em 2002 fechou em 12%. Em 2003, final do primeiro ano do mandato, a taxa de crescimento do PIB foi de 1,1%. Já entre 2004 e 2005, segundo Lecio Moraes e Alfredo Saad-Filho, a taxa de crescimento do PIB não alavancou pois

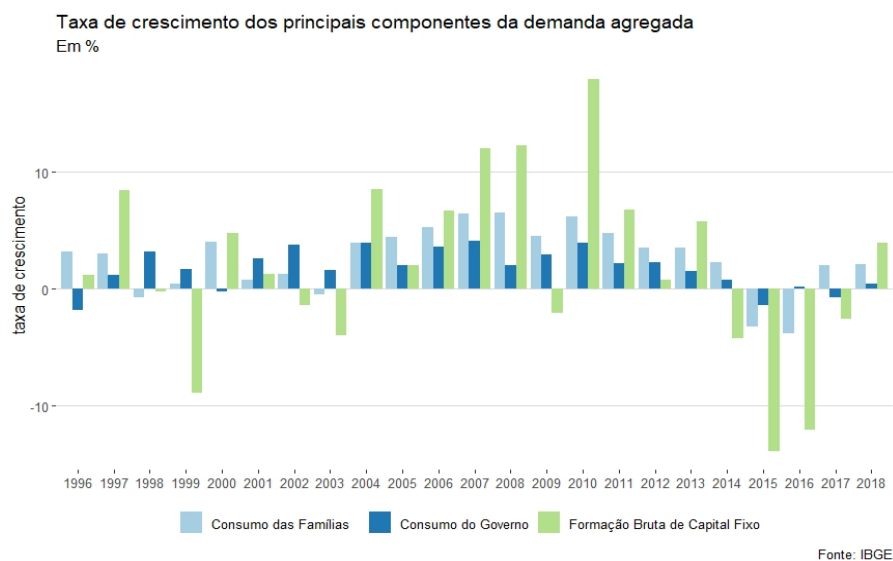
“apesar de um forte ajuste macroeconômico (de inspiração ortodoxa) em 2003-2005, a taxa de crescimento do PIB não acelerou significativamente conforme o esperado. Um novo período de elevação da taxa básica de juros entre setembro de 2004 e meados de 2005 – justificado pela visão predominante da equipe econômica da época – frustrou o crescimento em 2005, apesar da duplicação das exportações e de uma expansão creditícia apoiada por reformas microeconômicas, especialmente as mudanças na lei de falência e a criação do crédito consignado as rendas de salário e de

aposentadoria da previdência social pública.”
(MORAES; SAAD, 2011, p.517)

Já a partir de 2006 até 2010, o país passou a obter crescentes taxas de crescimento do PIB, com média de 4,65% ao ano durante o segundo mandato, mesmo com a crise de 2008, derrubando as economias do mundo inteiro. Essas altas taxas de crescimento no período de 2006 até 2010, podem ser explicadas pelas variáveis macroeconômicas a seguir.

A demanda agregada que é a soma do consumo das famílias, investimentos, gastos do governo e o saldo líquido da balança de pagamentos, no curto prazo, provoca variações no nível de renda nacional. Na condição de equilíbrio, temos que a demanda agregada é igual à renda. Logo, a renda é igual ao consumo mais os gastos autônomos. Portanto, quanto maior o gasto autônomo, maior será o produto.

Gráfico 8: Taxa de Crescimento dos Componentes da Demanda Agregada



Fonte: IBGE

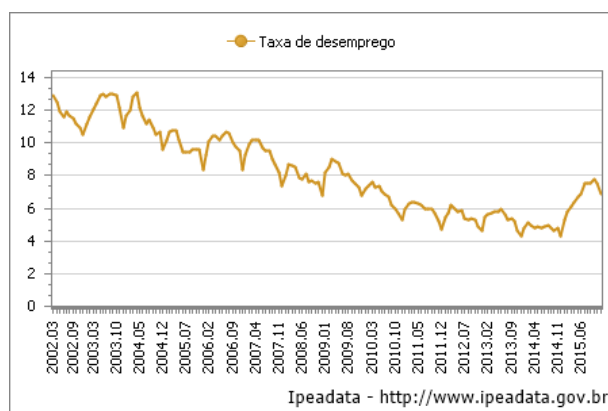
Observando o gráfico do IBGE acima, sobre as taxas de crescimento de alguns dos principais componentes da demanda agregada, é possível levantar algumas reflexões. No ano de 2001, antes do Governo Lula, as taxas de crescimento de todos os indicadores da demanda agregada estavam muito baixas. A queda dos gastos tanto com investimento, quanto do Governo, implicou no menor multiplicador keynesiano, e, portanto, em uma redução no produto nacional. Isso refletiu na baixa taxa de crescimento do PIB, que segundo o IBGE foi de 1,4% em 2001. Essa queda de investimento no período pode ser

explicada pela taxa de juros. A taxa de juros no período chegou ao patamar de 19% e essa taxa altíssima, implicou em um menor apetite dos empresários na realização de investimentos produtivos. Portanto, a demanda agregada caiu, e consequentemente reduziu-se o nível de renda no país.

No ano de 2007, constatamos que a política adotada pelo governo foi expansionista, ou seja, houve um aumento nas taxas do gasto do governo, principalmente nos investimentos público e privado que estavam superando 10%, para impulsionar o multiplicador, refletindo em um aumento do consumo das famílias e consequentemente do nível de renda do país. Isso demonstra um crescimento do PIB de 5,1% no período.

Segundo Keynes: “O volume do emprego depende do nível de receita que os empresários esperam receber da correspondente produção.” (KEYNES, 2017, p. 60). Portanto, se o emprego cresce, o produto também cresce. Logo, a renda nacional depende do nível de emprego. Outra afirmação do autor é que: “O volume de emprego é determinado pelo ponto de interseção da função da demanda agregada e da função da oferta agregada (...) Chamaremos demanda efetiva o valor de D nesse ponto de interseção”. (KEYNES, 2017, p. 60 e 61). Assim, o empresário cria expectativas para saber o quanto vai vender para então demandar mão de obra. O empresário não objetiva ficar com estoque, mas obter receita. Assim, o nível de emprego vai depender da demanda agregada. Se a demanda real for maior do que a demanda que o empresário previu, ele aumentará a mão de obra para maximizar o lucro, e vice-versa. O gasto com consumo nunca vai ser igual à demanda efetiva. Para o emprego crescer, o D2, que é o gasto com investimento, precisa suprir esse gap entre o D1 e a demanda efetiva.

Gráfico 9: Taxa de Desemprego no Brasil: 2002 – 2015



Fonte: IPEADATA

Dada a explicação anterior, analisando o gráfico de desemprego do IPEADATA acima, vemos que quando as taxas de desemprego eram mais elevadas como em 2002, onde chegaram a superar os 12%, o crescimento do PIB mantinha-se estável em 1,52%. Se observarmos a relação da taxa de desemprego com a demanda agregada, vemos que nos anos em que a taxa de crescimento de investimentos ultrapassou os 10%, como em 2007 e 2008, a taxa de desemprego ficou estável, em 7,2% e a taxa de crescimento do consumo das famílias foi superior a 5%. Isso deve-se ao fato de que o consumo é uma função do nível de emprego. Se o emprego aumenta, o consumo cresce, mas o emprego só aumenta com o aumento no investimento. Esses números refletem o crescimento do PIB que em 2007 aumentou 6,1% com relação ao ano interior.

Com relação à política fiscal no governo Lula, houve grandes diferenças entre o primeiro e segundo mandato. No primeiro mandato a política foi de absoluta austeridade fiscal, pois com o firmamento do acordo com o FMI no segundo mandato do governo anterior, o país tinha que dar uma garantia de que houvesse superávits primários, o que ocorreu, em 1999 o país obteve 2,6% do PIB, em 2000 2,8% e em 2001 3% do PIB de superavit. Segundo Alderi,

“Superávit primário são as receitas menos as despesas do governo (sem incluir nessas últimas o gasto com o pagamento dos juros da dívida pública interna e externa), ou seja, esta política visa estabilizar (ou reduzir) a relação dívida líquida pública. Porém, como não são incluídas as despesas com o pagamento dos juros da dívida pública, o que se tem na verdade são sucessivos déficits orçamentários pelo conceito nominal e/ou operacional, uma vez que os juros pagos são bem maiores que o superavit primário.”
(ALDERI, 2006, p. 43 e 44)

Além de precisar obter expressivos superávits primários, o governo Lula sofria com os aumentos da relação dívida/PIB que em 2001 foi de 51% e em 2002 chegou a 56% do PIB, além das incertezas de que o governo cumprisse a política adotada no segundo mandato do governo FHC, de austeridade fiscal e constantes superávits primários. Segundo Giambiagi, o Ministro da Fazenda Palocci, marcado por ser um adepto de políticas fiscais para obter superávits primários junto do presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, adotou cinco medidas quanto à política fiscal no início de 2003:

“anunciou as metas de inflação revistas (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo IPCA) de 8,5% para 2003 e 5,5% para 2004, representando forte redução em relação aos 12,5% de 2002; aumentou a taxa de juros nominal Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) para 26,5% para conseguir debelar a ameaça inflacionaria; elevou de 3,75% para 4,25% do PIB a meta de superavit primário do setor publico em 2003; comprometeu-se na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) encaminhada ao Congresso em abril, a conservar a mesma meta de 4,25% do PIB de superavit primário durante todo o período do governo; e submeteu a apreciação do Congresso duas Propostas de Emenda Constitucional (PECs) posteriormente aprovadas, referentes a Previdência Social e ao sistema tributário.”(GIAMBIAGI, 2006, p.10 e 11)

A política citada acima teve resultados positivos, uma vez que em 2003 o país obteve superavit de 2,5% do PIB, em 2004, 4,63% do PIB e em 2005, 4,83% do PIB. Esses resultados primários podem ser explicados pelo aumento da arrecadação em diversas frentes, citados por Giambiagi,

“forte incremento da carga tributária pelo aumento da CONFINS em 2004, com a definição do novo sistema de arrecadação com base no valor adicionado... a maior receita do Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Publico (PASEP)... e principalmente o forte aumento dos impostos sobre as pessoas jurídicas Imposto de Renda (IR) e Contribuição sobre o Lucro Líquido – em 2005”. (GIAMBIGI, 2004, p.13)

Com relação às despesas, essas também aumentaram, como é possível verificar na Tabela 6, a seguir, mas não na mesma proporção da recita. Os principais aumentos na despesa se devem, dentre outros pontos ao

“ novo aumento da despesa primaria total do governo central – incluindo as transferências a estados e municípios – de 21,6% do PIB em 2002 para 22,6% do PIB em 2005 e uma estimativa de quase 23% do PIB em 2006; a diminuição da importância relativa das despesas com pessoal, com uma variação negativa de 0,7% do PIB entre 2002 e 2006; o peso

sistematicamente crescente das despesas do INSS, que aumentaram em todos os anos de 6,5% do PIB em 2002 até 7,6% do PIB em 2005 e uma previsão de quase 8% do PIB em 2006; e o maior peso de OCC que passaram de 5,4% do PIB em 2002 para 5,9% do PIB em 2005 e previsão de quase 6% do PIB em 2006, com fortes flutuações ao longo do tempo.”(GIAMBIAGI, 2004, p. 13 e 14).

O segundo Governo Lula foi marcado pelas altas taxas de crescimento econômico que na média dos quatro anos de governo foi de 4,6%, sendo 6% em 2007, 5,1% em 2008, -0,1% em 2009 e 7,5% em 2010. Como se pode ver, a crise de 2008 afetou muito menos o Brasil do que outros países como os Estados Unidos, que em 2009 teve um crescimento negativo de -2,4% e em 2010 uma baixa recuperação com crescimento de 2,9%. Isso pode ser explicado pelas medidas contracíclicas adotadas no Governo Lula. O PIB que simplificarmente é composto pelo consumo, gasto do Governo, investimento e exportações menos importações, precisava compensar esse último componente da demanda agregada pelo fato de que a demanda estrangeira se reduziu muito durante a crise, reduzindo o preço internacional das commodities além do volume das exportações também. Em 2008, o país exportou 198,4 bilhões de dólares, e em 2009 esse valor baixou aproximadamente 23% resultando em um volume exportado de 153,6 bilhões de dólares. Esse montante fez com que o saldo na balança comercial que estava em 45,1 bilhões de dólares no final do primeiro mandato, caísse para 23,8 bilhões em 2008 e 24,9 bilhões em 2009. Nesse período, o saldo em transações correntes também foi deficitário, passando de 13 bilhões em 2006, para -30,6 bilhões em 2008 e -26,3 bilhões em 2009. Todavia, o expressivo aumento no movimento de capitais que foi de 32,6 bilhões de dólares em 2008 para 72,9 bilhões em 2009, resultou em positivos saldos na balança de pagamentos, na ordem de 3,6 bilhões em 2008 e de 46,3 bilhões em 2009. Portanto, mesmo com a redução das exportações e no saldo em transações correntes, as reservas brasileiras continuaram crescendo ano após ano até chegarem no patamar de 288,8 bilhões de dólares no final do mandato.

Como citado anteriormente, para manter o ritmo de crescimento econômico obtido durante todo o primeiro mandato, o Governo precisava compensar a redução no nível das exportações com as outras variáveis da demanda agregada.

A primeira medida foi com relação à variável consumo. Para aumentar o consumo, o Governo Lula reajustou o salário-mínimo real. O reajuste passou a ser feito pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor mais a variação do aumento do PIB dos dois últimos anos. Em 2006, segundo o DIEESE o aumento real foi de 13%, e ao todo, durante o segundo mandato, o aumento foi de quase 30%. Isso implicou diretamente no consumo uma vez que naquela época, 50 milhões de pessoas possuíam rendimentos de um salário-mínimo; esse valor representou 38,2 bilhões no incremento na renda para o consumo além de 20,6 bilhões de reais no aumento da arrecadação tributária sobre o consumo.

Tabela 6: Salário-mínimo brasileiro entre abril de 2002 – janeiro 2015

Ano	Salário mínimo em R\$	Reajuste nominal - %	INPC - %	Aumento real - %
Abril de 2002	200,00	-	-	-
Abril de 2003	240,00	20,0	18,54	1,23
Maio de 2004	260,00	8,33	7,06	1,19
Maio de 2005	300,00	15,38	6,61	8,23
Abril de 2006	350,00	16,67	3,21	13,04
Abril de 2007	380,00	8,57	3,30	5,10
Março de 2008	415,00	9,21	4,98	4,03
Fevereiro de 2009	465,00	12,05	5,92	5,79
Janeiro de 2010	510,00	9,68	3,45	6,02
Janeiro de 2011	545,00	6,86	6,47	0,37
Janeiro de 2012	622,00	14,13	6,08	7,59
Janeiro de 2013	678,00	9,00	6,20	2,64
Janeiro de 2014	724,00	6,78	5,56	1,16
Janeiro de 2015	788,00	8,84	3	2,46

Fonte: DIEESE

Além das medidas acima, houve investimento em programas sociais como o Fome Zero e o Bolsa Família. Em 2004, segundo o IBGE em um estudo sobre Segurança Alimentar, 14,9 milhões de pessoas estavam passando fome no Brasil, esse número passou a 11,2 milhões em 2009, uma redução de 24,8% equivalente a 3,7 milhões de pessoas. Os gastos com o Bolsa Família representavam apenas 0,34% do PIB em 2008. No último ano do Governo Lula, esse número passou a 0,35%. Ou seja, é um valor muito baixo para gerar um efeito multiplicador elevado na economia, pois esses programas geraram demanda para um público que não demandava até então.

Além disso, houve o crescente investimento público, no chamado Programa de Aceleração do Crescimento em 2007, com o foco principalmente em infraestrutura começando pelas estradas, aumento o emprego com a geração de 15 milhões de novos empregos formais, fortalecendo a classe C, gerando um maior consumo das famílias. Com relação à Educação, foi criado em 2004 o Programa de Universidades para todos PROUNI, 14 novas universidades com foco nas zonas Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além de 200 escolas técnicas.

Todas essas medidas tomadas para aumentar o consumo, aumentar o gasto do Governo, aumentar os níveis de investimento que saltam de 17,2% em 2006 para 20,5% em 2010, permitiram compensar a redução no quociente exportação menos importação, permitindo manter os altos níveis de crescimento econômico durante todo o segundo mandato do Governo Lula.

Com relação à política monetária, o segundo Governo Lula utilizou a primeira estratégia de utilizar a taxa de juros apenas para controlar a inflação. Como dito anteriormente, em 2003 o Brasil não cumpriu a ideia de deixar a inflação dentro da meta, e isso fez com que as taxas de juros aumentassem. Nos anos subsequentes, o Brasil sempre conseguiu manter a inflação dentro da meta, sendo que nos anos de 2006, 2007 e 2009 a inflação efetiva ficou abaixo da inflação estimada e em 2005 e 2008 a inflação ficou perto da banda superior como no gráfico abaixo:

A inflação dentro da meta permitiu que durante o segundo Governo Lula fossem mantidas as taxas de juros abaixo das taxas de juros do primeiro mandato, devido a redução das expectativas inflacionárias e pelo grande incremento das reservas internacionais no período. Isso porque pelo fato das reservas, como citado anteriormente, terem atingido o maior patamar de sua história, permitiu-se que o país não utilizasse taxas de juros altas e atrativas para atrair capital estrangeiro especulativo para financiar o déficit em transações correntes. Portanto, podemos concluir que durante os dois Governos Lula foi utilizada a mesma estratégia do segundo mandato do Governo anterior que foi utilizar o sistema de metas de inflação, ou seja, manusear a taxa de juros somente para conter possíveis surtos inflacionários e manter a taxa de juros dentro da meta estipulada pelo CMN.

Com relação à política fiscal, no segundo governo Lula, dado o fim do acordo com o FMI e conseqüentemente fim das imposições de elevados superávits primários, o governo reduziu a meta do superavit de 4,25% para 2,5% do PIB, o que segundo Alderi, “permitiu a expansão do gasto publico através da manutenção da politica de redistribuição

de renda (Programa Bolsa Família), ampliação do seguro desemprego e a ampliação dos investimentos públicos, bem como do aumento real do salário mínimo, políticas que ajudaram a evitar a queda mais acentuada do crescimento da demanda agregada no momento em que as exportações foram reduzidas”. (ALDERI, 2016, p.45) Como dito anteriormente, durante e após a crise de 2008, o governo Lula realizou políticas contracíclicas para compensar as quedas nas exportações, garantindo a manutenção do crescimento do consumo, aumentando os gastos do governo e o do investimento público. Portanto, Alderi conclui que “nesse período o governo passa a utilizar a política fiscal como indutor do crescimento e como instrumento de regulação da demanda agregada, principalmente no período em que a crise financeira se agravou e o investimento privado foi reduzido. Portanto, a política fiscal no segundo governo Lula pode ser caracterizada como tipicamente keynesiana e/ou Kaleckiana.” (ALDERI,2016, p.45 e 46)

Tabela 7: Indicadores Seleccionados de Finanças Publicas (%PIB) Brasil: 2000 - 2010

Ano	Juros da Dívida Pública⁴	Superávit Primário Realizado⁵	Meta de Superávit Primário	Déficit Nominal⁶	Déficit Operacional⁷
2000	7,10	3,50	2,80	3,59	1,17
2001	7,20	3,70	3,00	3,50	1,28
2002	8,34	4,01	3,75	4,33	0,14
2003	9,36	4,25	4,25	5,09	1,27
2004	7,27	4,63	4,50	2,64	-1,53
2005	8,11	4,83	4,25	3,28	2,64
2006	7,66	4,32	4,25	3,35	1,93
2007	6,25	3,98	4,25	2,27	-0,85
2008	5,51	3,45	3,75	2,06	-1,60
2009	5,44	2,06	2,50	3,38	3,69
2010	5,32	2,77	2,50	2,55	-

Fonte: Bacen

Analisando os dados da tabela acima, podemos afirmar que entre os anos 2007 e 2009, o país obteve superávits primários em todos os anos, mas todos abaixo da meta estipulada. Somente em 2010 o país conseguiu obter um superavit de 2,77% do PIB, enquanto a meta era de 2,5%. Mesmo assim, se comparado com países como Estados Unidos e Inglaterra onde o déficit chegou a 12% ao ano devido a crise de 2008, o saldo brasileiro foi bastante positivo. Com relação às receitas e despesas, a mesma conclusão

tirada no primeiro governo Lula pode ser utilizada agora, onde a receita total manteve uma curva crescente saltando de 22,9% do PIB em 2006 para 23,6% em 2008 e 25% em 2010, enquanto as despesas nos dois primeiros anos do segundo mandato baixaram de 19,2% em 2006 para 16,4% em 2008, e depois voltaram a crescer dada a política anticíclica adotada, onde as despesas totais chegaram a 19,1% em 2010. Todavia, esse aumento nas despesas foi proporcionalmente menor do que o aumento nas receitas, permitindo que o país mantivesse os superávits primários como no primeiro mandato.

Capítulo III – Análise dos resultados das variáveis macroeconômicas durante os dois mandatos do Governo Lula; se refletiram no crescimento ou no desenvolvimento econômico.

A passagem do Governo Lula pelo Brasil, conforme analisado no capítulo anterior, foram marcados pelo crescimento econômico de 4,025% na média dos 8 anos de mandato (2003 – 2010). Além disso, o país alcançou a marca de sétima maior economia do mundo e a segunda maior taxa de crescimento econômico no período, atrás apenas da China. Todavia, o questionamento que se fez no período foi se esse crescimento da economia brasileira se deu por mudanças estruturais na cadeia produtiva, ou seja, desenvolvimento de tecnologia, aumento de produtividade, aumento do salário real e consequentemente do bem-estar e abundância de bens à disposição da sociedade, ou se foi um crescimento pautado majoritariamente pelo aumento das exportações de bens primários.

Para realizar essa análise, vamos nos basear, entre outros, no economista argentino Raúl Prebisch, famoso por fundar a linha estruturalista do pensamento econômico e ser um dos fundadores da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Por trabalhar com o enfoque na América Latina e Caribe, Prebisch disserta sobre a teoria do desenvolvimento econômico para países subdesenvolvidos. Questiona por que não ocorre desenvolvimento em países agroexportadores e o que é necessário para países como o Brasil façam para superar o subdesenvolvimento.

Para o autor, desenvolvimento econômico é o ganho produtivo através da industrialização, o qual permite o aumento da produtividade em todos os setores da economia, gerando a redução nos custos das mercadorias, e, portanto, aumento do salário real e do bem-estar da sociedade como um todo. Então, mesmo que a agricultura seja altamente sofisticada com o uso de tecnologia avançada, não existirá desenvolvimento capitalista. Ele chega a essa conclusão explicando onde países subdesenvolvidos da América Latina, como o Brasil, se encontram no comércio internacional e na divisão social do trabalho. Por estarmos tratando com enfoque no Governo Lula, vamos explicar a teoria desenvolvida pelo autor utilizando o Brasil como exemplo para depois analisarmos se o país obteve desenvolvimento econômico ou não durante os oito anos de mandato.

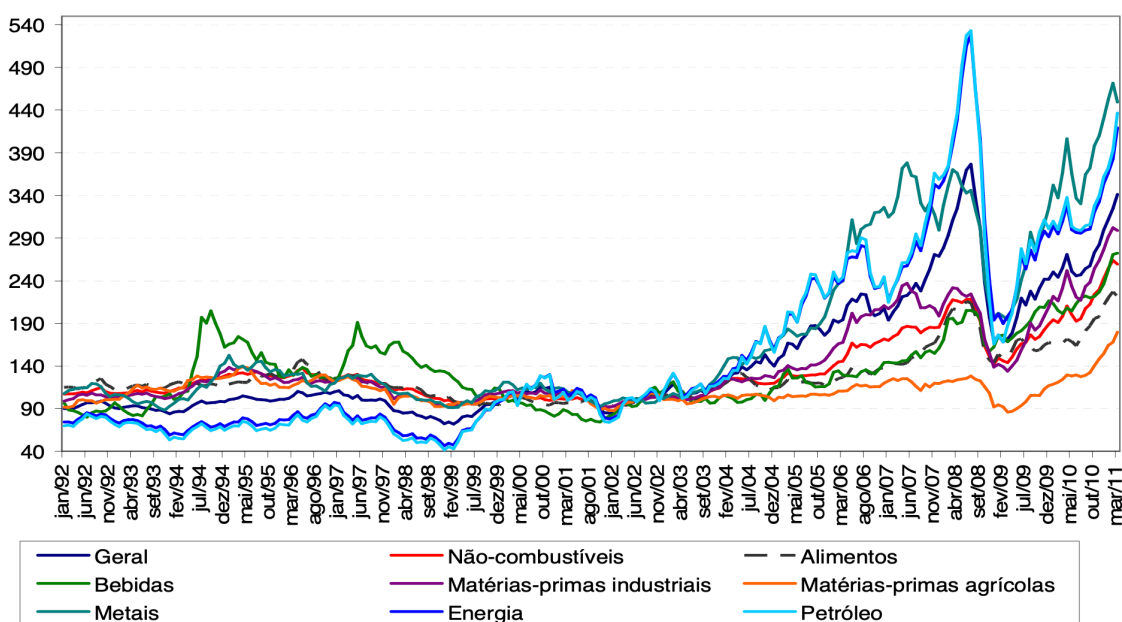
O autor começa sua explanação dizendo que sempre que há um aumento na produtividade no setor do agronegócio, isso faz com que o valor das commodities e dos

alimentos baixem, o que beneficia os países centrais. Ou seja, o ganho de produtividade vai para os países desenvolvidos, e, portanto, aumenta o salário real e o bem-estar dos países que importam, e não do exportador. Nesse ciclo ocorre a deterioração dos termos de troca em países que exportam bens primários. Por exemplo, um país que exportava 100 sacas a 100 dólares, recolhia uma receita de 10 mil dólares. Todavia, após a introdução de uma tecnologia avançada que permitiu o aumento da produtividade e consequentemente a redução no preço da saca, o país precisa vender mais sacas para obter os mesmos 10 mil dólares de receita. Então, desembolsando um mesmo valor, os países do centro importavam uma maior quantidade de sacas. Além disso, produzir produtos agrícolas sempre faz o país exportador depender da economia mundial. Se os países centrais estiverem em crescimento econômico, eles vão demandar mais commodities e consequentemente os preços vão aumentar, e o país exportador passará a crescer. Todavia, esse crescimento baseado apenas nas exportações de bens primários, permite o desenvolvimento apenas desse setor, pois o agronegócio não possui grandes ramificações na economia permitindo um efeito multiplicador dinâmico em cadeia na economia do país. Haverá o aumento das importações de novas máquinas e fertilizantes para expandir a produção, e, portanto, todo o superavit obtido retornará aos países centrais. Por outro lado, quando a economia mundial desacelera, a demanda por bens primários cai e consequentemente os preços internacionais também. Nesse caso, os países agroexportadores passam a ter déficits na balança comercial pois não haverá renda para pagar as importações e isso desencadeará o aumento da dívida. A primeira medida que os países adotam quando passam a ter déficits na balança comercial é desvalorizar a moeda para incentivar as exportações, mas dada a baixa procura dos países centrais por esses tipos de bens, a desvalorização cambial resulta no aumento dos preços dos bens industrializados e consequentemente no aumento da inflação. Quando os preços subirem novamente, os superávits serão utilizados para pagar a dívida e não para se industrializar.

Esse cenário exposto acima, tem pontos convergentes com o que houve com a economia brasileira durante o Governo Lula. Primeiramente, se analisarmos o cenário em que a economia mundial se encontrava durante os anos 2003-2007, era um cenário de grande expansão econômica, puxada principalmente pela China. Durante os dois mandatos do Governo Lula, a economia chinesa cresceu em média 11% ao ano, ou seja, em 8 anos a economia do país asiático cresceu 130%. Além do crescimento chinês, outro fator que impactou no aumento nos preços das commodities foi o aumento da atratividade no investimento em commodities através da especulação do mercado financeiro. Segundo

Talita Quaresma, “Três fatores são citados por Serrano (2013) como determinantes para o movimento especulativo: a baixa taxa de juros nos Estados Unidos, a desvalorização do dólar em relação ao Euro e ao Iene e a disseminação do uso de derivativos financeiros como diversificação do portfólio de investimento” (2018, p. 20). Esses dois motivos implicaram no expressivo aumento das commodities a partir de 2003. Segundo o gráfico abaixo, é possível ver o aumento no preço de todas as commodities, mas em especial do petróleo e de metais, itens em que o Brasil é grande exportador.

Gráfico 10: Subíndices de preços das commodities (média de 2002 = 100)



Fonte: FMI

Assim, esse cenário que se apresentava no país, de crescimento da economia global causado principalmente por China e Índia, além do boom no preço das commodities permitiu que houvesse expressivos aumentos em nossa grade exportadora. Segundo o Banco Central, em 2003 o país exportou 73,1 bilhões de dólares. Em 2006, no final do primeiro mandato, o montante saltou 88% para 137,5 bilhões de dólares. Em 2009, como consequência da crise de 2008 e a respectiva diminuição da demanda por bens primários, o volume de exportação foi de 153 bilhões de dólares, mas já no ano seguinte, o valor saltou para 201,9 bilhões de dólares. Isso significa um aumento de 176% se comparado ao ano de 2003. Esse expressivo aumento dentre outros fatores mencionados no capítulo anterior, impulsionaram o Produto Interno Bruto brasileiro para cima.

Além disso, outro fator determinante para haver desenvolvimento econômico é com relação à cadeia produtiva e de valor da indústria de um país. Para isso, vamos explicar brevemente a teoria do Hirschman para depois analisarmos se o Governo Lula realizou alguma dessas iniciativas.

Albert Hirschman foi um economista nascido na Alemanha que desenvolveu a teoria do desenvolvimento econômico focado na América Latina. Para o autor, desenvolvimento econômico é constituído por fatores dinâmicos no qual um setor da economia puxa outro gerando um efeito multiplicador em cadeia para toda a economia. Segundo Hirschman, todo setor tem um nódulo que comanda e concentra a produção. Por exemplo, no setor automotivo, o nódulo seria a montadora. A partir dela, é incentivada a produção de vidro, borracha, aço, parafusos entre outros. Ou seja, com a instalação de uma montadora, o país estimula outros setores da economia, promove o crescimento do emprego, gerando aumento na renda, no consumo e conseqüentemente no crescimento econômico em paralelo ao desenvolvimento. Todavia, para o autor, o desenvolvimento da industrialização e principalmente dos nódulos, não ocorrem de forma natural, mediadas pelo mercado, pois dessa forma haveria sempre gargalos dado que não seriam criados setores propulsores que gerassem investimento para outros setores, sendo eles fornecedores ou clientes. Além disso, quando criado esses nódulos, é preciso pensar em como e por quem eles serão controlados, pois se estiverem nas mãos do capital estrangeiro, não haverá um efeito multiplicador na economia, dado que o país dependerá sempre do maquinário e da tecnologia empregada do país dono do capital, pois não há transferência e desenvolvimento de tecnologia. A tecnologia fica na empresa matriz, eles apenas fornecem o projeto já pronto para que o país que está sendo investido reproduza o que está sendo feito no exterior.

Analisando a política industrial no primeiro Governo Lula, é possível destacar a grande dificuldade em estimular os investimentos produtivos no país dado a política macroeconômica adotada no período. Conforme vimos no capítulo anterior, a taxa Selic estava em um patamar muito elevado. Em 2003 a taxa estava em 16,5%, mantendo-se estável nesse patamar durante todo o primeiro mandato. Em 2005 a taxa chegou ao patamar mais alto durante todo o Governo Lula, 18%, e no último ano do primeiro mandato chegou a 13,25%. Essa taxa de juros elevada mostra como a variável Formação Bruta de Capital Fixo, importante variável que reflete o quanto o país investiu de forma produtiva, se manteve estável. Segundo o gráfico abaixo, em 2003 o investimento em FBKF foi de 15,3% do PIB, mantendo de forma estável nesse patamar até o final do

primeiro mandato. Além disso, a política de austeridade fiscal adotada para que o país continuasse a obter superávits primários exigidos pelo acordo com o FMI, não permitia que o Governo realizasse gastos para o desenvolvimento do país.

Tabela 8: Indicadores Macroeconômicos (%) 2003 - 2006

Ano	Pib	Igp-Di	I (Fbcf)	Desemprego Grande SP (Dieese)	Superávit primário	Déficit nominal (Nfsp)
2003	1,2	7,7	15,3	19,9	3,3	5,2
2004	5,7	12,1	16,1	18,8	3,7	3,7
2005	3,2	1,2	15,9	17,0	3,8	3,8
2006	4,0	3,8	16,4	15,9	3,2	3,2

Fonte: IPEADATA, Bacen, Dieese, Conjuntura Econômica.

Em contrapartida a política macroeconômica adotada no Governo Lula que foi desfavorável para o crescimento da indústria no país, ele implementou algumas medidas para estimular a produção industrial. A primeira delas foi a formulação de um projeto chamado *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)*. Segundo Wilson Cano e Ana Lucia Gonçalves da Silva, esse projeto se baseava em:

“De acordo com os documentos oficiais, a PITCE (consubstanciada em um conjunto de 57 medidas distribuídas em 11 programas de política) propunha-se articular três planos distintos: 1) Linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico; inserção externa; modernização industrial; ambiente institucional/aumento da capacidade produtiva); 2) Opções estratégicas (semicondutores, software, bens de capital e fármacos); 3) Atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia, biomassa/energias renováveis). Eram dois os macros programas mobilizadores: I) Indústria forte (visando fortalecer e expandir a base industrial brasileira); II) Inova Brasil (visando

aumentar a capacidade inovadora das empresas).”
(2010, pag. 7).

O objetivo desse programa era exatamente incentivar setores da economia em que o Brasil tivesse forte poder dinâmico na economia para gerar um efeito multiplicador em cadeia, através da criação de uma tecnologia avançada junto do planejamento e organização do Estado para que no longo prazo o país pudesse se desenvolver. Segundo Cano, W e Silva, A:

“Tratava-se de uma política governamental construída a partir de uma visão da complexidade da estrutura produtiva do país e apoiada na percepção de que os diversos setores e cadeias produtivas desempenham papéis diferenciados na dinâmica do desenvolvimento, em termos de geração e difusão de inovações, competitividade e dinamismo internacional e atendimento das necessidades básicas da população, e que se refletem na sua posição no desenho da política.” (2010, p. 7).

Todavia, conforme citado anteriormente, uma política que incentiva o desenvolvimento da industrialização brasileira, mas que em paralelo não aplica políticas macroeconômicas na mesma direção, ou seja, redução da taxa de juros, aumento e incentivo do investimento público e privado, além de uma política cambial, não consegue alcançar ao potencial que o plano tinha no papel. Os autores concluem que “Sob as amarras da política macroeconômica, a PITCE não produziu os resultados que poderia, do ponto de vista do desempenho da indústria no seu conjunto e de sua contribuição para o crescimento e para o fortalecimento da inserção da economia brasileira no cenário internacional.” (2010, p.10).

Já no segundo Governo Lula, o Governo manteve o PITCE e aprofundou ainda mais o programa de estímulo ao desenvolvimento da indústria através do plano Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Segundo Cano e Silva, a nova política tinha como objetivo a sustentação de um longo ciclo de desenvolvimento produtivo, apoiado no investimento, na inovação, na competitividade das empresas e na ampliação das exportações. O programa foi dividido em três grupos, com o intuito de expandir a

liderança em setores em que o Brasil já está consolidado no mercado, como petróleo, mineração entre outros, mobilizador em áreas estratégicas, como de saúde, biotecnologia, entre outros, e destaques estratégicos, envolvendo o aperfeiçoamento e a promoção de setores como micro e pequenas empresas, integração produtiva com a América Latina e a África, entre outros. Diferente do cenário apresentado durante o primeiro mandato, no segundo mandato do Governo Lula o país encontrava-se como exposto no capítulo anterior, uma economia com fatores muito mais positivos para o desenvolvimento da indústria no país. O consumo estava muito mais elevado dada a redução do desemprego e o aumento do salário real. Em 2002, o desemprego estava em 17,7%, e esse índice só caiu, chegando a 15,8%, no final do primeiro mandato e 5,9% no final do segundo mandato. Além disso, embora em patamares elevados ainda, a taxa de juros caiu de 13,25% em 2006 para 8,75% em 2009, terminando o segundo mandato com 10,75%. Além disso, os investimentos em FBKF também aumentaram. Em 2006, como citado anteriormente, estava em 17,2% do PIB e passou em 2010 para 20,5%.

Todavia, mesmo com esse cenário mais favorável do que o do primeiro mandato, o Governo não foi capaz de atingir as metas pré-estabelecidas. Segundo Cano e Silva:

“A meta para 2010 era fazer com que o Brasil alcançasse uma participação de 1,25% do total das exportações mundiais (contra 1,18%, em 2007), o que corresponde a aproximadamente US\$ 208,8 bilhões (contra US\$ 160,6 bilhões, em 2007), o que exigiria um crescimento médio anual de 9,1% nas vendas externas entre 2008 e 2010. O governo propunha-se também ampliar o número de micro e pequenas empresas exportadoras para 12.971 em 2010 (10% a mais que as 11.792 MPEs em 2006). Ambas as metas foram frustradas diante da crise mundial que eclodiu em agosto de 2008. Também não foi alcançada a meta mais importante da PDP: a elevação do investimento fixo para 21% do PIB até 2010 (contra 17,6%, em 2007), correspondendo a cerca de R\$ 620 bilhões. Quanto ao estímulo à inovação no setor industrial, a perspectiva era que os investimentos privados em pesquisa e desenvolvimento (P&D) representassem

0,65% do PIB em 2010 (contra 0,51%, em 2007), o que exigiria um crescimento médio anual de 9,8%. (2010, p.13).

Essas metas citadas acima não foram atingidas, muito por conta da crise de 2008 que impactou diretamente na redução da demanda global, e conseqüentemente nas exportações brasileiras em geral, derrubando nossa atividade econômica que registrou queda no PIB de 0,1%, mas que dadas as políticas anticíclicas adotadas pelo Governo já detalhadas no capítulo anterior, permitiu que o PIB brasileiro recuperasse o crescimento econômico com um crescimento na ordem de 7,5%. Além da crise, outros vetores que dificultaram o país atingir a meta do desenvolvimento industrial foi o cambio valorizado e mesmo que menores do que no primeiro mandato, as taxas de juros. O cambio em 2007 estava em 1,94 reais por dólar, tornando-se ainda mais valorizado nos anos seguintes, chegando a 1,76 em 2010. Um cambio valorizado deixa os preços no mercado internacional muito mais competitivos, acarretando a desestimulação da indústria doméstica e o aumentando das importações.

Mesmo não atingindo as ambiciosas metas feitas pelo Governo, a formulação de planos como o PDP e o PITCE mostraram que o Governo estava sim preocupado não só com o crescimento econômico de curto prazo, mas em estruturar e fortalecer a cadeia produtiva do Brasil, que é uma das formas para o país obter desenvolvimento econômico.

Por fim, para concluir a ideia de desenvolvimento econômico para países subdesenvolvidos como é o caso do Brasil, vamos falar da teoria de Celso Furtado sobre desenvolvimento, analisar se no Governo Lula houve a intenção de seguir essas variáveis, e se foi possível atingir os pontos citados pelo autor para que houvesse desenvolvimento econômico durante o Governo Lula.

Celso Monteiro Furtado (1920 – 2004) nasceu na Paraíba, foi um dos maiores economistas desenvolvimentistas de todo o mundo principalmente pela sua contribuição no debate sobre desenvolvimento para países subdesenvolvidos. Para o autor, desenvolvimento é uma mudança qualitativa e estrutural na economia de um país. Envolve conhecimento para desenvolver novas tecnologias para que possa ser produzido de forma mais eficiente e competitiva no mercado internacional. Um dos pontos centrais para haver desenvolvimento em países subdesenvolvidos é a distribuição de renda.

Quando o autor cita a distribuição de renda, ele quer dizer que ela é feita via salário e produtividade com o intuito de aumentar o salário real da população. É ela que determina o nível da demanda efetiva que influenciará o número de setores que receberão investimentos para desenvolver-se, aumentando a produtividade e um maior efeito multiplicador impulsionando mais cadeias de valor. Um país concentrador de renda ocasionando uma demanda efetiva menor, gerando desenvolvimento somente em setores específicos na economia, propagando em menor intensidade o desenvolvimento. Todavia, esse processo de desenvolvimento dos setores da economia não acontece de forma natural, autônoma, via mercado. Isso depende de como a economia está organizada, além das estruturas de poder e das instituições do país. A decisão de gastos em prol da mudança estrutural na cadeia produtiva, segundo o autor, ocorre de forma autônoma. Ou seja, depende do efeito de investimentos naqueles setores que têm poder de irradiar demanda entre os outros setores, gerando um maior fluxo de gastos e conseqüentemente de investimentos, aumentando a tecnologia e a produtividade da indústria. Um ponto chave da teoria de Furtado, é que existem dois agentes centrais para tomada dessas decisões autônomas de gastos de como será realizado o investimento e a alocação de recursos. O primeiro são as grandes corporações, pois são elas que detêm os nódulos das cadeias produtivas e conseqüentemente o domínio da estrutura. Ou seja, são eles que propagam o desenvolvimento para outros setores da economia do país. O outro agente fundamental é o Estado. Dado que é ele que define a estratégia, organiza e planeja a posição do país nas cadeias globais, entre fornecedores como países da periferia ou os donos dos nódulos de produção como é o caso da China atualmente.

Analisando pela ótica de desenvolvimento, para Celso Furtado o país durante o Governo Lula conseguiu progredir bastante se analisarmos sob o ponto de vista da distribuição de renda no Brasil. Conforme dados do DIEESE na tabela 6 do capítulo anterior, constatamos que em abril de 2002 o salário-mínimo era de 200 reais. Utilizando esse valor como base para cálculo subtraindo o INPC para chegarmos ao salário real, vemos que em 2003 e 2004 houve um pequeno aumento de 1,23% e 1,19% respectivamente. Já em 2006 no último ano do primeiro mandato o salário real apresentou um aumento de 13,04%, chegando a 350 reais. Durante todo o segundo mandato houve crescimento do salário real, mesmo com a crise global de 2008. A média de crescimento por ano durante o segundo mandato foi de aproximadamente 5%, enquanto de 2003 para 2010 houve o crescimento de 53,6%. Isso se deu por alguns motivos. O primeiro foi

transformar a valorização do salário-mínimo em lei. Ou seja, o salário-mínimo sempre era reajustado pela inflação do INPC do ano anterior além da variação do PIB dos dois últimos anos. Essa medida de manter o consumo aquecido foi uma das políticas anticíclicas adotadas para conter a crise de 2008. Segundo Carlos Aguiar de Medeiros:

“Este crescimento possuiu, com exceção da agricultura, elevada elasticidade de emprego decorrente, entre outros aspectos da evolução da demanda interna e dos padrões de consumo que se tornaram mais intensivos em serviços, resultando em aumento da ocupação e conseqüente declínio no desemprego aberto. Este regime de crescimento em que a melhor distribuição de renda e expansão do crédito ampliaram a demanda e o padrão de consumo para novos consumidores de baixos salários levou a uma mudança na estrutura do emprego.” (2015, p.270)

Além de políticas com incentivo ao consumo que de alguma maneira melhoraram a distribuição de renda no país, o incentivo ao crédito por meio dos bancos estatais, e a expansão ano após ano das exportações brasileiras permitiram que houvesse o crescimento da economia brasileira que implicou no aumento ainda que em patamares baixos do investimento em FBKF no país. Portanto, a partir do momento em que a economia cresce, aumenta a demanda por emprego e conseqüentemente, como vimos no capítulo anterior, à redução no desemprego, aumentando os salários, o consumo das famílias e a demanda. Portanto, a partir do momento em que aumenta a renda, acarreta no aumento da demanda por bens e serviços, liberando que sejam realizados na economia investimentos na cadeia produtiva, e, conseqüentemente, desenvolvimento econômico.

Analisando a teoria dos três autores sobre desenvolvimento para países subdesenvolvidos como o Brasil, podemos concluir que o país não tornou-se desenvolvido, com uma grande transformação na cadeia produtiva, deixando de exportar apenas bens primários para exportar também produtos de alto valor agregado, tão pouco alterou a sua estrutura produtiva para galgar maiores cadeias de valor na economia, deixando de ser um fornecedor de matéria prima para o mundo e passando a ser o dono

dos nódulos de produção. Além disso, como ponto ruim para o desenvolvimento brasileiro, o cenário econômico global que o país enfrentou entre os anos 2003 – 2010, foi de expansão das economias como um todo, permitindo que houvesse uma maior demanda por bens primários. Esse aumento fez com que o país sofresse da doença holandesa, já explicada anteriormente, na qual dada a demanda crescente, o país passa a focar cada vez mais em obter superávits nas exportações de bens de baixo valor agregado por necessitar de um menor investimento, mão de obra qualificada e tecnologia, do que obter superávits comerciais em setores industriais. Se analisarmos a pauta de exportações brasileiras da SECEX, em 2004 o país exportava 20,05% de bens não industrializados, 30,46% de alta tecnologia incorporada e 19,54% de média-baixa tecnologia, 23,11% em média alta tecnologia e 6,85% em produtos de baixa tecnologia. Já em 2010, a disparidade entre bens não industrializados e bens de alta-tecnologia tornou-se ainda maior. Da pauta total exportada do Brasil, 36,43% dos bens eram não industriais e 26,41% eram de alta tecnologia incorporada. Isso mostra a tendência do país por ter grande abundância em bens primários focar sua pauta exportadora nesses bens do que investir em indústrias na produção de bens de alto valor agregado que demanda mais capital, investimento, tecnologia e mão de obra qualificada.

Por outro lado, foi possível verificar que o Governo Lula buscou realizar medidas para estimular o desenvolvimento do país. Como vimos, a formulação e criação dos planos PDP e o PITCE que tinham como objetivo estimular a produção industrial por meio de inovações tecnológicas, aumento da capacidade produtiva, desenvolvimento de setores estratégicos, são exemplos de iniciativas políticas adotadas com intuito de mudar a estrutura produtiva do país, embora como mostra os numeros indicados acima não tenham obtidos os resultados como planejado. Além disso, a política de distribuição de renda que o Governo Lula conseguiu implementar com o aumento real do salário-mínimo é um dos elementos fundamentais para que haja desenvolvimento de um país.

Importante ressaltar que não é em cinco ou dez anos que um país passa de subdesenvolvido a desenvolvido. Trata-se de mudanças estruturais na economia como um todo, passando pela indústria, política de salário, instituições e culturais da sociedade como um todo. São aspectos que não se alteram do dia para a noite; é necessário constante investimento e políticas de planejamento por parte das empresas, mas principalmente do Estado que precisa dar o suporte necessário para que esse investimento produtivo ocorra

quando, onde e como. Para isso, quando ocorre a transição de um Governo para outro, é preciso que haja um consenso nesse tipo de política para que as políticas de desenvolvimento não sejam trocadas por diferentes visões de partidos de quatro em quatro anos. Se assim for, será cada vez mais difícil implementar uma política de desenvolvimento planejada e estruturada no Brasil.

Conclusão

O Governo Lula assumiu a presidência da república em 2003 e herdou do Governo FHC um cenário econômico com inflação controlada dada a implementação do Plano Real, mas com expressivos aumentos nos déficits em transações correntes por meio da âncora cambial com uma taxa de cambio valorizada, estimulando as importações e diminuindo as exportações. Além disso, para manter esse cambio valorizado, a taxa Selic chegou perto de 50%, atraindo capital especulativo além de elevar a conta de juros brasileira. Se por um lado o Governo Lula herdou o ponto positivo que foi a estabilidade da moeda, a valorização do cambio, taxa de juros alta, além da abertura econômica, proporcionou que o país obtivesse um baixo crescimento econômico junto da desnacionalização da economia brasileira dado o aumento da concorrência externa. Além disso, no período do Governo anterior, o Brasil precisou recorrer a um acordo com o FMI para garantir o montante necessário para compensar o déficit em transações correntes. Portanto, o Governo Lula assumiu esses desafios de manter a estabilidade da moeda, cumprir com os termos assinados no governo anterior quanto a austeridade fiscal em obter 3% do PIB como resultado primário. Outro desafio que o Governo Lula enfrentou no começo de seu mandato foi com relação ao risco país, devido às incertezas que o mercado financeiro tinha com relação a um Governo de esquerda cumprir com o teto de gastos além do acordo com o FMI.

Todavia, as incertezas do mercado quanto a eleição de Lula passara rapidamente. Isso devido a três pontos: primeiro a manutenção do tripé econômico utilizado no Governo anterior de austeridade fiscal, meta de inflação e cambio flexível; segundo, a nomeação do banqueiro Henrique Meirelles para o cargo de Presidente do Banco Central e o terceiro foi o prosseguimento da equipe econômica utilizada por FHC. Além dessas manutenções que agradaram o mercado financeiro, ao longo do primeiro mandato o Governo cumpriu com os termos do FMI em obter superávits na balança comercial durante todos os anos do primeiro governo. Esses resultados na balança permitiram que o Governo Lula liquidasse a dívida com o FMI em 2005 além de arrecadar um volume de reservas nunca visto na história do Brasil, chegando aos USD 288,6 bilhões em 2010.

Com relação à política monetária, o Governo Lula manteve a política de meta de inflação, utilizando a taxa de juros como único instrumento de controle. Em 2003 a taxa de juros ficou fora da banca cambial, mas já no restante do mandato a inflação sempre

ficou dentro da meta de inflação. Para isso, o Governo precisou recorrer a manter a taxa de juros a patamares elevados, sempre na casa dos dois dígitos. Essa taxa de juros elevada frente a uma inflação controlada permitiu a entrada de massiva quantia de capital estrangeiro na conta de capitais, dada a alta taxa de juros real frente a de outros países do mesmo risco país do Brasil. Com relação ao crescimento econômico, o país não obteve expressivo crescimento durante o primeiro mandato dado as altas taxas de juros, dado o ajuste fiscal para que o país mantivesse os superávits primários exigidos pelo FMI, mesmo que as exportações quase duplicarão no período entre 2003 – 2006.

Todavia, o segundo governo Lula foi marcado por obter uma média de crescimento econômico na ordem de 4,65% em cada um dos quatro últimos anos do mandato. Esse crescimento econômico pode ser baseado em alguns pontos como política expansionista em 2007 com ainda que em patamares baixos, o aumento do investimento público e privado, que permitiu o aumento no consumo das famílias e consequentemente no nível de renda no país.

Com relação à política fiscal, se no primeiro mandato, como citado anteriormente, o grande objetivo era a política de austeridade fiscal para garantir superávit primário, no segundo mandato o governo reduziu as metas de superávits dado o fim do acordo com o FMI, o qual permitiu a expansão do gasto público, medida que foi fundamental durante a crise de 2008, quando o governo realizou medidas anticíclicas para conter os impactos da crise e manter o crescimento econômico. A primeira medida anticíclica foi incentivar o consumo. Para isso, o Governo reajustou a política de salário-mínimo, permitindo um aumento de 30% no salário real no período. Além disso, houve o investimento em políticas sociais como por exemplo o Fome Zero e o Bolsa Família. Além disso, o Governo promoveu o programa de aceleração do crescimento, que gerou 15 milhões de novos empregos pressionando para cima ainda mais o consumo das famílias. Ainda, os níveis de investimento em FBKF aumentaram de 17,2% em 2006 para 20,5% em 2010, ajudando a compensar a redução da variação entre exportação menos importação dado a diminuição da demanda global devido a crise. Essas medidas permitiram que o Governo registrasse em 2009 uma redução no PIB de apenas 0,1%, e já no ano seguinte houve um aumento de 7,5% do PIB mostrando que a crise foi apenas passageira.

Tendo as políticas econômicas adotadas e os números das variáveis macroeconômicas obtidas durante os dois Governos, foi possível concluir que o Governo Lula realizou medidas com o intuito de promover o desenvolvimento econômico, mas conseguiu resultados muito mais concretos com relação a crescimento econômico do que

desenvolvimento econômico. O Governo formulou planos para estimular o desenvolvimento da estrutura produtiva do país como o PITCE e o PDP por meio de inovações tecnológicas, aumento da capacidade produtiva, desenvolvimento de setores estratégicos entre outras inovações. Todavia, dado o cenário econômico que o país passava de altas taxas de juros, austeridade fiscal e mesmo que maior do que o Governo FHC ainda uma baixa taxa de investimento de FBKF, não permitiu que esses projetos obtivessem os resultados esperados. Além disso, a política de distribuição de renda realizada principalmente no segundo mandato, nos dá indícios de que o Governo estava preocupado em diminuir a desigualdade social, indicador que é fundamental para haver desenvolvimento. Por fim, embora crescimento seja diferente de desenvolvimento econômico, para haver desenvolvimento o país precisa que esteja havendo crescimento do PIB para que seja possível realizar medidas que estimulem o desenvolvimento. Quanto a esse requisito o país cumpriu. A média de crescimento do país nos quatro últimos anos foi superior a 4%. Todavia, a política de desenvolvimento econômico não é de curto prazo, mas sim de longo prazo pois é necessária uma continuidade nos planos e projetos dados que uma mudança estrutural na economia não ocorre em quatro ou oito anos. Para isso, o papel do Estado é fundamental como estrategista para garantir que os investimentos necessários ocorram na cadeia produtiva com o intuito de desenvolver novas tecnologias que permitam o país a galgar maiores níveis na cadeia de valor, aumentando a produtividade e ganhando escala mundial para concorrer contra os grandes conglomerados internacionais.

Referências Bibliográficas:

ALDERI, J. **A política fiscal no governo Lula.** Disponível em: <https://www.revista.ueg.br/index.php/economia/article/view/5177> acesso em 14 agosto 2022

ANCPE. **Interpretações da política econômica nos governos Lula e Rousseff.** Disponível em: https://www.anpec.org.br/sul/2019/submissao/files_I/i1-949c07d374574963043a047b43ddc45f.pdf Acesso em: 02 novembro 2021.

APEXBRASIL. **As Exportações Brasileiras e os Ciclos de Commodities: tendências recentes e perspectivas.** Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/Content/imagens/5a438c3e-ddd0-4807-8820-a0f6650bd379.pdf> Acesso em: 30 Setembro 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Balanco de pagamentos do Brasil.** Disponível em: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/22707-balanca-comercial---balanco-de-pagamentos---mensal---saldo> Acesso em: 10 agosto 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Histórico do controle inflacionário do Brasil.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicometas> Acesso em 26 maio 2022

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxa de juros básica – Histórico.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros> Acesso em 05 abril 2022.

BLANCHARD, O. **Macroeconomia.** 7.ed. São Paulo: Pearson, 2018.

CANO, W; SILVA, A. **Política Industrial do Governo Lula.** Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1811/texto181.pdf> Acesso em 30 Setembro 2022.

CARVALHO, E; LEPIKSON, J. **Uma breve análise crítica das políticas fiscal e monetária do governo Lula.** São Paulo: Boitempo, 2007.

CARVALHO, H. **Risco país EMBI e Brasil, definição e dados históricos**. Disponível em: <https://hcinvestimentos.com/2011/03/28/risco-pais/> Acesso em 03 agosto 2022.

CASTRO, L. **Privatização, Abertura e Desindexação: a Primeira Metade dos Anos 90**. Rio de Janeiro: Economia Brasileira Contemporânea, 2011.

CINTRA, M.; ACIOLY, L. **O Financiamento das contas externas brasileiras, 2003 – 2010**. Brasília: Ipea, 2012.

DIEESE. **Salário-mínimo brasileiro entre abril de 2002 – janeiro 2015**. Disponível em: <http://www.mariliacampos.com.br/secao/3-salario-minimo-com-fhc-r-20000-com-lula-e-dilma-r-78800--aumento-real-foi-de-7654> Acessado 17 agosto 2022.

EMBRAPA. **Sobre a Embrapa**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/sobre-a-embrapa> Acessado em 12 agosto 2022.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICACAO. **Inflação oficial registra em 2011 maior taxa desde 2004**. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2012-01-06/inflacao-oficial-registra-em-2011-maior-taxa-desde-2004> Acessado em 15 agosto 2022.

GIAMBIAGI, F. **A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: Qual é o limite para o aumento dos gastos públicos?** Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

GIAMBIAGI, F. **Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os Anos FHC**. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.

IBGE. **Caí número de famintos no Brasil**. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/cai-numero-de-famintos-no-brasil/166201> Acessado em 18 agosto de 2022.

IBGE. **PIB do Brasil: histórico e evolução em gráficos**. Disponível em: <https://infograficos.gazetadopovo.com.br/economia/pib-do-brasil/> Acesso em: 07 abril 2022.

IBGE. **Série histórica do PIB brasileiro**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib#evolucao-taxa. Acesso em: 07 abril 2022.

IBGE. **Taxa acumulada do PIB a preços de mercado: 1996 - 2021**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib#evolucao-taxa Acesso em: 02 set 2021.

IBGE. **Taxa de Crescimento dos Componentes da Demanda Agregada**. Disponível em: <https://rgallery.blogspot.com/2019/12/crescimento-do-consumo-das-familias-do.html>. Acesso em: 03 set 2021.

IBRE. **25 anos do Plano Real**. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/25-anos-do-plano-real> Acesso em: 05 abril 2022.

IPEADATA. **Dívida total líquida do setor público**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> Acesso em: 03 abril 2022

IPEADATA. **Taxa de Desemprego no Brasil: 2002 – 2015**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38401>. Acesso em: 03 set 2021.

KEYNES, J. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Saraiva Educação, 2017.

LUIZA, M. **Plano Real e âncora cambial**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/PbxtzNVZvNwcVcRVfdJqkgj/?lang=pt&format=pdf> Acesso em 15 setembro 2022.

LULA. Sem a política adotada por Lula, salário-mínimo atual seria de R\$ 694.

Disponível em:

<https://lula.com.br/sem-a-politica-adotada-por-lula-salario-minimo-atual-seria-de-r694/>

Acesso em 01 outubro 2022.

MEDEIROS, C. A Influência do Salário-Mínimo sobre a Taxa de Salários no Brasil na Última década. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ecos/a/DLLqHvqcsdGHsRSfggvryMD/?lang=pt&format=pdf>

Acesso em 30 setembro 2022.

MODENESI, A. **Política Monetária e Combate a Inflação**. Disponível em:

<https://comovaiobrasil.pressbooks.com/chapter/cap4/> Acesso em: 06 abril 2022.

MORAIS, L; SAAD-FILHO, A. **Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula**. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rep/a/w5JpTVKDzjRtbq3rVdC9pfm/?lang=pt&format=pdf>

Acesso em 10 agosto 2022.

NOGUEIRA, F. **Abordagem do Balanço Comercial Brasileiro**. Disponível em:

<https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2014/11/14/abordagem-do-balanco-comercial-brasileiro/> Acesso em 04 abril 2022.

REGO, J; MARQUES, R. **Economia Brasileira**. 6.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SAMUELS, D. **A Economia Política da Reforma Macroeconômica no Brasil, 1995 – 2002**. São Paulo: Atlas, 2002.

SCIELO BRASIL. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico**. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ecos/a/WRPZxp3LrymkXcqsR6gmNXD/?lang=pt>. Acesso em: 30 abril 2022.

SERRANO, F. **Política macroeconômica e estratégica de desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2009.

STHEPHANO, F; CASONATO, L. **A indústria no Governo Lula: Um enfoque sobre o possível processo de desindustrialização**. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EconRev/article/view/56725> Acesso em 15 agosto 2022.

UFOP. **Análise Macroeconômica dos Governos Lulas e Dilma: Um estudo sobre o Crescimento Econômico**. Disponível em: https://www.monografias.ufop.br/bitstream/35400000/1375/1/MONOGRAFIA_AnáliseMacroeconômicaGovernos.pdf Acesso em 02 maio 2022.

UFRJ. O Boom das commodities dos anos 2000: Uma análise do impacto da alta das commodities nas taxas de investimento direto externo no Brasil. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/11948/1/TQFerreira.pdf> Acesso em 10 agosto 2022

UFSC. **Uma análise das políticas macroeconômicas do governo FHC, governo Lula**. Disponível em: <http://tcc.bu.ufsc.br/Economia291727> Acesso em 03 maio 2022