

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Yasmin La Manna Marques da Silva

**DO NEOLIBERALISMO AO NEODESENVOLVIMENTISMO: A TRAJETÓRIA
BRASILEIRA NAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS**

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

SÃO PAULO

2015

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM ECONOMIA
POLÍTICA

DO NEOLIBERALISMO AO NEODESENVOLVIMENTISMO: A
TRAJETÓRIA BRASILEIRA NAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS

Yasmin La Manna Marques da Silva

Orientador: Prof. Dr. Julio Manuel Pires

São Paulo

2015

YASMIN LA MANNA M. DA SILVA

**DO NEOLIBERALISMO AO NEODESENVOLVIMENTISMO: A TRAJETÓRIA
BRASILEIRA NAS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS**

Dissertação apresentado ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como exigência para obtenção de título de Mestre.

Professor Orientador: Prof. Dr. Julio Manuel Pires

SÃO PAULO – SP

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo

Silva, Yasmin La Manna Marques

Do neoliberalismo ao neodesenvolvimentismo: a trajetória brasileira nas últimas duas décadas/ Yasmin La Manna Marques da Silva: orientador: Prof. Dr. Julio Manuel Pires.

Dissertação (Mestrado)—Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC – SP, 2015.

1. Neoliberalismo. 2. Neodesenvolvimentismo. 3. Economia Brasileira. 4. Governo Lula. 5. Governo Dilma

SILVA, Y. L. M. Do neoliberalismo ao neodesenvolvimentismo: a trajetória brasileira nas últimas duas décadas. Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Economia.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

DEDICATÓRIA

Aos que querem conhecer melhor o passado para entender o presente e que, apesar de todos os medos e incertezas, nunca deixam de acreditar no futuro.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Andrea e Luciano, a quem dedico este trabalho, pelo incondicional apoio, paciência e, principalmente, amor ao longo de toda minha vida. Obrigada por, ao mesmo tempo, fazerem de mim uma pessoa melhor e me amarem do jeito que sou;

À minha avó, Marlene, por seu papel fundamental em minha criação e por ser meu maior exemplo do que é ser uma pessoa boa;

Ao meu avô, Luciano, *in memorium*, de quem jamais me esqueço e espero estar deixando orgulhoso;

Aos meus tios e primos, pela constante torcida e por todos os gestos de carinho desde sempre;

Ao Érico, um amor que surgiu já nas últimas páginas deste texto e que me deu a motivação necessária para que eu seguisse em frente;

Aos amigos, por acreditarem em mim mais do que eu mesma e estarem sempre ao meu lado, tornando o caminho mais feliz.

Aos colegas da BM&FBOVESPA, pelo incentivo e subsídio que me foram dados ao longo de todo o mestrado; obrigada por cada “Como está indo sua dissertação?”, “Pode deixar que nós cuidamos disso” e, principalmente, “Boa aula, Yas!”. Era tudo o que eu precisava ouvir.

Aos Professores Joaquim Racy e Antônio Carlos Morais, por saberem entregar aos seus alunos olhares críticos e, em igual medida, sorrisos amistosos. Vocês são parte não somente da minha banca examinadora mas de toda minha formação acadêmica.

Ao Prof. Dr. Julio Manuel Pires, que tive a sorte de ter como orientador deste trabalho, por toda a dedicação e aprendizado proporcionados. Vê-lo atuando faz com que eu não me esqueça de que ser professor não é uma profissão, é um dom.

Obrigada a todos que de alguma forma torceram e me incentivaram – que eu possa retribuir com gestos aquilo que apenas palavras não expressam.

RESUMO

Embora hoje possamos afirmar que o Brasil esteja passando por um regime democrático estável e sólido, a despeito das duas décadas de governo militar e autoritário que o precederam, a cena política e econômica brasileira continua passando por uma série de transformações que dão forma ao atual ciclo da história de nosso país no novo período de democracia. Tendo em vista este contexto, este trabalho visa fazer uma revisão da política econômica brasileira dos últimos vinte anos e observar em que medida a mesma foi influenciada pelos receituários neoliberal e neodesenvolvimentista. Para tanto, além de serem retomados os conceitos teóricos fundamentais de cada um desses receituários, enfatizando sua aplicação no Brasil e na América Latina, serão analisadas cronologicamente as principais medidas adotadas pelos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, considerando até que ponto foram apresentados movimentos de continuidade ou ruptura entre as políticas, quais os fatores que condicionaram esses comportamentos e quais suas consequências econômicas.

Palavras-chave: neodesenvolvimentismo, neoliberalismo, conjuntura

ABSTRACT

Although we may affirm that Brazil is today under a stable and solid democratic regime, after two decades of an authoritarian regime, the political and economic scenario is still going through a series of transformations that define the current historical cycle of our country in the democratic period. Having this context in mind, this paper aims at reviewing the Brazilian economic policy of the last twenty years and analyzing to which extent those initiatives were influenced by the neo-liberalism and neo-developmentism. To that, beyond resuming the fundamental concepts of those theories and emphasizing its application in Brazil and Latin America, the main measures adopted by Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff's governments will be presented, highlighting how neo-liberal and neo-development ideas were applied, why those measures were taken, what were the consequences of that and if they indicate continuity or rupture compared to the last government.

Key Words: *new developmentism, neo liberalism, economic context*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPITULO 1	4
LIBERALISMO E DESENVOLVIMENTISMO: CONCEITOS E TEORIAS	4
1.2. O receituário neoliberal	6
1.2. Resultados do neoliberalismo dos anos 1980.....	9
1.3. O Consenso de Washington	12
1.4. O neoliberalismo e seu efeito sobre a dívida latino americana.....	16
1.5. Resultados do modelo neoliberal no Brasil.....	18
1.6. A proposta estruturalista da CEPAL	21
1.7. A aplicação do desenvolvimentismo no Brasil – a industrialização dos anos 1950.....	24
1.8. O Novo Desenvolvimentismo: adequação da teoria desenvolvimentista à nova conjuntura ...	25
1.9. Neoliberalismo x Neodesenvolvimentismo	28
CAPITULO 2	30
O PLANO REAL E O NEOLIBERALISMO	30
2.1. As principais medidas de caráter neoliberal	32
2.2. A abertura comercial e financeira.....	34
2.3. O processo de privatizações.....	38
2.4. Vulnerabilidade externa.....	41
2.5. Metas de inflação e superávit primário	43
2.6. Crise do modelo neoliberal e legado para Lula – instabilidade cambial, dívida e crise de confiança	44
2.7. A busca por mudanças e a crise de confiança – eleições de 2002.....	47
CAPITULO 3	49
GOVERNO LULA: A EXPECTATIVA DE UM GOVERNO POPULAR	49
3.1. A expectativa e a realidade	49
3.2. Distribuição de renda ou políticas assistencialistas: as políticas sociais no governo Lula	56
3.3. A retomada das políticas industriais com o governo Lula.....	57
3.4. Denúncias de corrupção e reforma ministerial: crise política em 2005	58
3.5. As eleições de 2006.....	59
3.6. O segundo mandato.....	61
3.7. A política externa dos anos Lula.....	67

CAPITULO 4	70
O GOVERNO DILMA ROUSSEFF: CONTINUIDADE.....	70
OU RUPTURA COM O GOVERNO LULA?	70
4.1. Panorama econômico	74
4.2. Cenário internacional.....	76
4.3. Política monetária e cambial.....	82
4.4. As políticas fiscal e de investimento público.....	85
4.5. Tributos, concessões e proteção ao mercado interno.....	87
4.6. Políticas sociais.....	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	93
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1: Saldo da Balança Comercial (US\$ Bi) – 1994 a 2002 – p. 48
- Gráfico 2: Evolução dos Resultados Acumulados com as Privatizações (US\$ Bi) – 1991 a 2002 – p. 51
- Gráfico 3: Evolução da Taxa de câmbio (R\$ / US\$) – 1995 a 2003 – p. 53
- Gráfico 4: Evolução da Taxa Selic e do IPCA - 2003 a 2010 - – p. 61
- Gráfico 5: Saldo da Balança Comercial (US\$ Bi) – 1994 a 2012 – p. 63
- Gráfico 6: Distribuição de Bolsas pelo PROUNI - 2005 a 2013 – p. 68
- Gráfico 7: Evolução da Execução Financeira do PAC (R\$ bi) - 2007 a 2010 – p. 73
- Gráfico 8: Conclusão Original das Obras do PAC - 2007 a 2010 – p. 73
- Gráfico 9: Participação do Consumo das Famílias para o Crescimento do PIB – p. 85
- Gráfico 10: Desempenho da Indústria por Mandato – p. 87
- Gráfico 11: Relação Câmbio/Salário - 1994 a 2013 – p. 89
- Gráfico 12: Saldo das Operações de Crédito – Variação Percentual - 2007 a 2013 – p. 94
- Gráfico 13: Evolução da Taxa Selic 2011 a 2013 – p. 96
- Gráfico 14: Superávit Primário do Setor Público em Porcentagem do PIB 2002 a 2014 – p. 88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Alíquotas Médias das Importações Brasileiras – 1996 a Jan/Jun de 1998 – p.47

Tabela 2: Balanço de Pagamento (em milhões de US\$) – 1995 a 2003 – p.54

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Manifestações na Capital em Junho de 2013 – p. 88

Figura 2: Capas da revista inglesa *The Economist* – P. 91

INTRODUÇÃO

Passados vinte anos, parece ser razoável dizer que o Brasil finalmente alcançou a esperada estabilidade de preços, foi capaz de vencer a hiperinflação e conter os exagerados níveis de endividamento que o país enfrentou por mais de uma década.

É fato que desafios foram superados, mas mesmo com tantas conquistas, os níveis de crescimento da economia brasileira não decolaram e a inflação ainda é mantida sob controle às custas de elevadas taxas de juros. Assim, fica claro que ainda há muito a se fazer em termos de obtenção de crescimento e desenvolvimento econômico e possivelmente uma das formas para atingirmos melhores resultados no futuro esteja em entender os caminhos pelos quais a economia brasileira foi conduzida nos últimos anos.

Tendo como recorte temporal os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e o ainda vigente governo de Dilma Rousseff (até o final de 2013), tem-se uma amostra significativa o bastante para que seja possível analisar o trajeto percorrido, tendo em vista suas condutas na política interna e como as mesmas foram influenciadas por condicionantes externos.

Trata-se de governos que tiveram de enfrentar basicamente os mesmos desafios: atingir níveis de preços estáveis com taxas ao menos razoáveis de crescimento da economia, sem que isso implicasse em aumento insustentável da dívida. Mas embora apresentem semelhanças em termos das metas a serem alcançadas, o que salta aos olhos são as drásticas diferenças entre as condutas de governos temporalmente tão próximos, que vão desde o diagnóstico das condições econômicas feito por cada um dos governantes, sua visão da conjuntura econômica e, principalmente, a ideologia defendida por cada um deles.

Quais são as características de cada uma dessas ideologias? Qual delas predominou em cada um dos mandatos? Até que ponto elas foram capazes de influenciar as políticas postas em prática? Quais fatores condicionaram esse comportamento? Qual a influência da conjuntura sobre os rumos das políticas adotados em detrimento dos ideais de cada partido? Essas são apenas algumas das perguntas que nos fazemos quando observamos quão diferentes, e eventualmente quase que opostos, são os caminhos defendidos por cada um daqueles que chegaram ao governo no Brasil desde 1995.

Reconheço desde já que este trabalho pode não ser capaz de esgotar esses questionamentos, uma vez que não se trata apenas de estabelecer respostas cartesianas para questões simples e

sim de explorar duas décadas da economia e da política brasileira à luz de dois receituários econômicos que frequentemente são considerados diametralmente opostos: o neoliberalismo e o neodesenvolvimentismo.

O primeiro tem como principais características a defesa da estabilidade de preços e de um Estado com papel reduzido na economia, assumindo que a economia pode chegar ao seu melhor desempenho por meio da livre atuação do mercado e que as intervenções estatais devem se dar por meio de políticas pontuais e não universais.

Já o segundo acredita que o Estado tem um papel fundamental na promoção do crescimento de um país, seja por meio da implementação de políticas industriais ou políticas de incentivo, ainda que isso possa implicar em algum sacrifício da estabilidade dos níveis de preços.

Embora pareça surpreendente, em menos de vinte anos, a presidência do Brasil foi ocupada por presidentes cujas imagens e visões políticas estavam fortemente associadas a um desses modelos. Fernando Henrique é comumente considerado o representante e promotor do liberalismo no Brasil, enquanto Lula chegou ao poder com a expectativa de reverter drasticamente esse essa proposta e conduzir o país para um modelo mais desenvolvimentista. Dilma Rousseff se consagrou como primeira mulher a chegar à Presidência da República, com a responsabilidade de se provar como líder independente das influências de seu antecessor.

Entender como, em tão pouco tempo, foi possível que o governo brasileiro transitasse entre correntes políticas tão diferentes não é tarefa simples e exige atenção aos detalhes e desprendimento quanto a uma série de pré-conceitos. É preciso considerar que dentro de cada um desses receituários há uma série de variáveis polêmicas dentro do próprio modelo e que, se o plano teórico já dá margem a diversas abordagens, isso só se exponencia quando a teoria é aplicada à prática.

Além disso, não podem ser desconsiderados os efeitos da conjuntura sobre os rumos de um país. Os contornos dos conflitos internacionais, política interna e comércio exterior não somente impactam, como até mesmo condicionam as medidas, a serem tomadas pelos governantes, o que frequentemente os leva a deixar para trás as teses até então defendidas.

É com esse conjunto de premissas que este trabalho visa fazer uma análise das principais políticas dos governos de FHC, Lula e Dilma e examinar até que ponto elas estavam mais ou menos alinhadas com os modelos neoliberal ou neodesenvolvimentista, considerando todos os condicionantes mencionados acima.

Para tal, o primeiro capítulo tratará da conceituação das políticas neoliberais e neodesenvolvimentistas à luz da visão de seus principais autores, o contexto histórico em que foram originadas e, com maior ênfase, seus desdobramentos até os dias de hoje. Para tal, essa sessão se propõe a trazer ao leitor um diálogo entre economistas que representaram cada uma dessas propostas, passando de Hayek a Prebisch, de Friedman a Bresser Pereira.

Gradativamente, serão mostradas as diferenças entre cada um desses modelos, como eles evoluíram e passaram a ser aplicados em diversas regiões do globo e como ganharam ou perderam importância ao longo das últimas décadas, bem como qual foi sua repercussão no Brasil.

Os capítulos seguintes visarão analisar, cronologicamente, cada um dos governos e suas políticas mais marcantes, verificando em quais aspectos elas adquiriram características mais liberais ou desenvolvimentistas, novamente considerando que as duas vertentes podem ter se manifestado simultaneamente em uma mesma gestão.

Ao fazê-lo, será possível mostrar como teorias econômicas propostas no Pós Segunda Guerra Mundial se refletiram no Brasil das últimas duas décadas, quais foram seus motivadores e quais foram os resultados para a economia e sociedade brasileira. Pode-se dizer que FHC foi responsável por exaltar a bandeira neoliberal no Brasil? Ou ao contrário do que se esperava, o governo de Lula foi ainda mais liberal que o de seu antecessor? Os ideais levantados por seus respectivos partidos se mostraram coerentes com as práticas adotadas por seus representantes que chegaram ao poder? Como reagem as expectativas dos agentes econômicos às contínuas mudanças entre formas de governos?

O primeiro passo para obtermos algumas dessas respostas está em compreender os principais conceitos dos modelos liberal e desenvolvimentista, deixando claro ao leitor quais são os pontos comuns e, principalmente, suas diferenças. O embasamento para essa discussão será trazido no capítulo a seguir.

CAPITULO 1

LIBERALISMO E DESENVOLVIMENTISMO: CONCEITOS E TEORIAS

O objetivo do primeiro capítulo deste trabalho é apresentar os principais conceitos dos ideais neoliberais e neodesenvolvimentistas para que, ao longo dos próximos capítulos, seja possível identificar como cada uma dessas vertentes teóricas se apresentou no decorrer dos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. A análise será iniciada pelo liberalismo, visão que mais se destacou durante o governo FHC, primeiro governo analisado.

Para tal, e respeitando o escopo deste trabalho, embora seja feita uma sucinta revisão das origens do pensamento neoliberal, o foco da análise estará no desenvolvimento do receituário liberal pós Consenso de Washington.

1.1. As origens do pensamento liberal

Os principais conceitos que compõem o receituário liberal remontam às origens da economia clássica do século XVIII, com autores que iniciaram o estudo desta ciência, destacando-se Adam Smith, David Ricardo, Jean-Baptiste Say e, posteriormente, John Stuart Mill, que em sua obra consolidou o pensamento clássico. Devido ao escopo deste trabalho, que em termos de revisão histórica procura se focar no desenvolvimento econômico ocorrido ao longo do século XX – principalmente nas suas décadas finais –, e no início do século XXI, a análise do pensamento clássico dos séculos XVIII e XIX será feita de forma sucinta a seguir.

A Economia Clássica, que tem como precursor o britânico Adam Smith, defende a obtenção do equilíbrio de mercado a partir da livre movimentação de suas forças e da livre concorrência, sem que para tal seja necessária significativa interferência do Estado, que deve se concentrar apenas em atuar nas áreas em que o setor privado não atue. É neste período que se formaram conceitos que viriam a ser pilares da economia até hoje referenciados, como *Laissez Faire* e a Mão Invisível de Smith. Embora o primeiro conceito seja originário da escola fisiocrata, é com Smith que ele ganha ampla divulgação e aceitação. Tais fundamentos surgiram como um contraponto ao sistema mercantilista vigente até então, em que subsídios e incentivos eram comuns e visavam aumentar a quantidade de metais detida por um país e, conseqüentemente, sua riqueza.

No modelo então proposto, chamado “sistema de liberdade natural”, o papel do Estado é reduzido, sendo voltado principalmente para a garantia da defesa nacional, execução de obras

públicas e administração da justiça, de modo que, portanto, não deve interferir nas decisões de aplicação do capital (VALLADÃO DE MATTOS, 2007).

Essa visão é fortalecida por conceitos posteriormente propostos, como a Lei de Say, que afirmava que o fluxo de bens equivale ao fluxo monetário da renda, o que impossibilitaria crises de superprodução ou demanda insuficiente em caráter permanente, pensamento a partir do qual se deduz o pleno emprego e neutralidade da moeda (MOREIRA, 2005).

A visão clássica é então refinada e consolidada pelos conceitos propostos pelo economista escocês John Stuart Mill, que além de economista liberal responsável pela elaboração de um sólido manual econômico apoiado nas bases do pensamento de Smith e Ricardo, foi também um dos responsáveis pela introdução do Utilitarismo. Influenciado pela obra de Jeremy Bentham, Mill desenvolve seu pensamento durante a primeira metade do século XIX, período marcado pela Revolução Industrial e consequente ganho de importância social por parte da burguesia e a inserção do proletariado na sociedade.

Neste contexto, Mill adota uma visão de agente econômico focada no indivíduo e em suas escolhas, que visariam elevar seu nível de utilidade/felicidade a partir de uma dotação inicial (sendo este o real determinante do valor, e não o trabalho, como defendera Smith). O cenário para a tomada de decisão sobre como maximizar tal utilidade era considerado de distribuição perfeita da informação e racionalidade dos indivíduos.

Além disso, segundo o autor, os mesmos poderiam agir livremente, sem interferência do Estado, desde que suas atitudes e decisões não interferissem nos demais indivíduos, o que mostrava a relevância que o autor dava à liberdade individual (conceito que difere do simples egoísmo do homem) porém, ainda assim, trazendo à tona uma visão mais social do que a que fora verificada nos autores anteriores, uma vez que propunha que havia limites estabelecidos para a busca pela maximização e que tais limites seriam dados pelos efeitos que ações individuais causariam nos demais agentes (TRINDADE, S. L., 2005).

Além de sua contribuição no aspecto social e filosófico, explorando os conceitos de prazer e felicidade, Mill é muito reconhecido por ter adicionado certo formalismo empírico à economia, o que ganharia bastante destaque dentro do neoliberalismo que fará uso expressivo de recursos matemáticos para o desenvolvimento de seus modelos.

Considerando os fatores acima mencionados, Mill postula que os homens sempre optarão por uma quantidade maior de riqueza em detrimento de uma menor, sendo este o principal fator que moveria os homens, enquanto os demais fatores poderiam ser negligenciados. Com base

nisso, resta determinar os mecanismos que expressem as escolhas dos indivíduos, o que foi dado pela Teoria da Escolha do Consumidor.

Com esta breve revisão e embora não rejeitemos a importância de outros pensadores da Escola Clássica, como Thomas Malthus, James Mill, Nassau Senior e John Cairnes, assim como dos economistas marginalistas, tem-se que os conceitos explorados anteriormente pelo pensamento de Smith, Ricardo, Say, e Mill são suficientes para expor, ainda que de maneira breve, os principais pilares sobre os quais se apoia a economia clássica dos séculos XVIII e XIX, tendo na seção a seguir a análise sobre como este receituário evoluiu para o que ficou conhecido como modelo neoliberal do século XX.

1.2. O receituário neoliberal

O conjunto de conceitos e políticas que deu origem ao que viria a ser conhecido como neoliberalismo surgiu no período pós-segunda guerra mundial, na Inglaterra, apoiado nas propostas liberais da economia clássica do século XIX vistas na seção anterior e tendo como um de seus principais precursores Friedrich August Von Hayek, economista austríaco e membro da Escola Austríaca.

Hayek, porém, não estava sozinho ao acreditar nessa abordagem da economia, já que liderou um grupo de influentes economistas e cientistas sociais da época que compartilhavam dessa mesma visão e que ficou conhecido como Sociedade *Mont Pèlerin*, nome que se refere à cidade francesa em que os pensadores se reuniram. Faziam parte da Sociedade figuras como Walter Lipman, Milton Friedman e Karl Popper.

As medidas propostas pela Sociedade *Mont Pèlerin* consistiam em uma resposta aos ideais keynesianos que vinham sendo adotadas até então e que se consolidaram como *mainstream* econômico após serem utilizados como proposta para recuperação da economia mundial no pós-crise de 1929. Dentre as medidas combatidas pelo modelo neoliberal estavam o *New Deal* e o *Welfare State* (Estado do bem-estar social), exemplos de políticas que demandavam a presença de um Estado forte e atuante na economia (ANDERSON, 1995).

Este receituário propõe então como alternativa, um modelo em que o capitalismo aja livremente e com a menor imposição possível de regras ao mercado, contestando, portanto, a presença de um Estado intervencionista, por acreditar que seu papel deveria limitar-se a

manter a estabilidade da economia, e não agindo para impulsioná-la, uma vez que isso traria resultados negativos (MOLLO e FONSECA, 2013).

Hayek e outros entusiastas das medidas neoliberais davam tamanha importância à necessidade de um capitalismo livre e não submetido às regras do Estado, que acreditavam que até mesmo os sindicatos caracterizavam um fator de desequilíbrio na economia, à medida que a organização dos trabalhadores e sua demanda por salários mais altos desestabilizavam as condições estabelecidas pelas forças de oferta e demanda do mercado, o que mostrava forte alinhamento com o conceito de Mão Invisível proposto por Adam Smith mais de um século e meio antes.

Esse conjunto de pensadores acreditava que, para garantir a estabilidade, certo grau de desigualdade social era não somente aceitável, como também necessário para a manutenção do bom funcionamento da economia. Essa desigualdade entre os trabalhadores, que pode ser interpretada como falta de oportunidades para todos, é o que faria com que o trabalhador se motivasse a manter seu emprego, levando a um enfraquecimento natural do movimento sindical. Embora as ideias de Hayek tenham surgido em torno de 1945, elas só foram adquirir força e maior representatividade a partir do final da década de 1970, com a grande crise do petróleo e com o esgotamento das medidas keynesianas de incentivo à economia via ferramentas fiscais, (até então o conceito de *Welfare State* permanecia muito forte).

Devido a fatores como a crise do petróleo, o cenário de estagflação e o elevado nível de endividamento do setor público verificado nas décadas de 1970 e 1980, as medidas neoliberais foram gradativamente se tornando mais sólidas e passaram a ser implementadas à medida que governos adeptos a essa visão ascendiam ao poder em países influentes, como foi o caso de Margareth Thatcher na Inglaterra (1979) e Ronald Reagan, nos Estados Unidos (1980). Nessa mesma época, outras potências da Europa Ocidental também elegeram governos fortemente influenciados pelas ideias liberais como ocorrera na Alemanha, Suécia e Dinamarca.

Conforme esses governos se estabeleceram, a linha de raciocínio liberal se fez presente não somente do ponto de vista econômico, dado seu intuito de combater a crise que atingia as maiores economias do mundo, mas também do ponto de vista ideológico, à medida que combatiam os governos que representavam o modelo comunista, muito forte no Leste Europeu e liderado pela União Soviética.

Os governos liberais, que teriam como expoente o governo de Thatcher, se tornaram reconhecidos pelo combate ao movimento sindical, pela redução do tamanho do Estado, da emissão de moeda e dos tributos, liberalização da economia e, posteriormente, privatização das habitações e da indústria (ANDERSON, 1995).

Percebe-se com isso que algumas das principais medidas adotadas por governos liberais são em geral bastante antipopulares, como é o caso da redução dos gastos sociais para contenção das despesas do governo e da dívida pública, ainda que isso implicasse na redução dos investimentos em áreas como saúde e educação pública.

O resultado dessas iniciativas, cujos benefícios ou prejuízos são até hoje motivo de acaloradas discussões, foi a estabilização dos níveis de preços às custas do aumento do desemprego e, conseqüentemente, da desigualdade social, conforme será explorado na seção seguinte deste capítulo.

No entanto, antes de tratar dos resultados das políticas liberais, vale ressaltar que as mesmas foram aplicadas de diferentes maneiras em cada um dos países cujo governo adotou como direcionador da política econômica, sendo um exemplo disso a forma de implementação das iniciativas liberais nos EUA. No caso norte-americano, houve a manutenção de elevadíssimos gastos militares que tinham como objetivo combater a influência comunista da Rússia e a garantir maior flexibilidade orçamentária conduzida por Ronald Reagan, o que era possível graças ao fato de a economia dos EUA ser a maior do mundo, o que ampliava as margens de endividamento.

Em outros países da Europa Ocidental, o modelo de liberalismo aplicado foi menos rígido do que o visto na Inglaterra, uma vez que embora seus governos buscassem o equilíbrio fiscal, os cortes de gastos sociais não foram tão significativos quanto os implementados por Thatcher. Provavelmente, isto se encontra relacionado à maior resistência oposta pelos grupos afetados pelas políticas de corte de gastos públicos, notadamente em países como França e Alemanha.

Ainda assim, embora os ideais neoliberais estivessem ganhando destaque na Europa, era perceptível que ao longo do continente havia uma intensa disputa entre estratégias econômicas: enquanto no norte europeu chegavam ao poder governantes com forte inclinação liberal, no sul do continente, região até então liderada por governos de direita, passaram a assumir o poder líderes como François Mitterrand, Felipe González e Mario Soares, respectivamente na França, Espanha e Portugal, que tinham inclinação mais progressista e

favorável aos movimentos dos trabalhadores, em contraste com os governos do Norte do continente.

No entanto, embora esses governos buscassem uma sociedade mais igualitária e tenham feito esforços no sentido de reduzir a inflação e promover melhorias na distribuição de renda, em especial da França e na Grécia, seu projeto não obteve sucesso e, dada a pressão dos mercados financeiros, o curso das políticas de cunho mais social apresentava mudanças já no início dos anos 1980, aproximando-se do modelo ortodoxo e mais voltado para a estabilização da economia.

Já no continente asiático, o que se percebia é que os governos que chegavam ao poder adotavam o modelo neoliberal com muita veemência, eliminando continuamente, como no caso da Nova Zelândia, o modelo de bem-estar social, o que sinalizava a força que o liberalismo estava adquirindo também nessa região.

Com isso, percebe-se que as medidas neoliberais tornaram-se quase que hegemônicas não somente na Europa, onde surgiram, como também na Ásia e América (neste último, com maior ênfase a partir do final da década de 1980 e início dos anos 1990), deixando poucos governos sociais democratas ainda no poder, como ocorrera no caso da Suécia, Áustria e Japão ao final dos anos 1980.

1.2. Resultados do neoliberalismo dos anos 1980

Uma vez constatada a hegemonia do receituário liberal, ao menos na OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico), resta analisar qual foi o desempenho das economias que adotaram tais medidas. Em termos de seus principais objetivos – estabilização dos níveis de preços e recuperação dos lucros – pode-se dizer que o modelo atingiu resultados satisfatórios, em especial para o empresariado: nos países da OCDE, ao longo das décadas de 1970 e 1980, a taxa de inflação caiu de 8,8% para 5,2%, enquanto a retomada dos lucros das indústrias também foi significativa, passando de -4,2% na década de 1970, para um aumento de 4,7% nos anos 1980. (ANDERSON, 1995).

Tamanha recuperação das taxas de lucro foi obtida por meio do combate ao movimento sindical, que se enfraquecera significativamente durante a gestão liberal, pela contenção dos salários e aumento do desemprego, cuja taxa praticamente dobrou quando comparados os dados da década de 1970 (4% para os países da OCDE) com os dados dos anos 1980.

Outro resultado, que é também consequência dos fatores mencionados acima, foi o aumento da desigualdade social, impulsionado não somente pela elevação do desemprego e contenção dos salários, mas também pela tributação regressiva dos salários (com queda de até 20% na tributação dos salários mais elevados). Paralelamente, o desempenho das bolsas de valores ao longo dos anos 1980 chegou a elevar-se quatro vezes mais rápido que os salários.

No entanto, ao se observar os efeitos desse modelo para o capitalismo como um todo, julgá-lo como de fato bem sucedido pode ser um exagero de seus resultados, uma vez que as políticas liberais não foram capazes de fortalecer o modelo capitalista em si. O motivo para que isso ocorresse está no fato de que o liberalismo não conseguiu ampliar a taxa de acumulação do capital, uma vez que com a liberalização financeira houve um aumento proporcionalmente maior do capital especulativo investido via mercado financeiro do que do capital produtivo.

Além disso, na prática, o peso do Estado não diminuiu tanto quanto se esperava, já que foi preciso manter elevados gastos associados ao seguro desemprego e à previdência, o que fica evidenciado quando são analisados dados relativamente ao Produto Nacional Bruto. A participação dos gastos sociais, aumentou, em média, de 46% para 48% do PNB dos países da OCDE. Os dados mostram ainda que, apesar do fortalecimento das condições que favorecem a ampliação dos rendimentos do capital no total da renda, os níveis de investimento produtivo, ou seja, da parcela de recursos aplicados na expansão da produção nos anos 1980 foram na verdade mais baixos que nos anos 1970, passando de 3,6% para 2,9% (valores ainda mais significativos se comparados aos obtidos nos anos 1960, quando a taxa de investimento produtivo era de 5,5%) (ANDERSON, 1995).

Pode parecer paradoxal que taxas decrescentes de investimento produtivo tenham coexistido com uma elevação das taxas de lucro, mas esse movimento é explicado pela desregulamentação financeira, que favorecia o investimento especulativo em detrimento do produtivo, movimento que pode ser exemplificado pelo crescimento das transações cambiais com propósito exclusivamente financeiro e que acabavam afetando negativamente o desempenho do comércio internacional.

Outra evidência da frustração do modelo neoliberal está nos altíssimos níveis de endividamento apresentados não apenas pelos governos dos países da OCDE durante a década de 1990, mas também por parte do setor privado, atingindo as indústrias e as famílias, o que se esperaria que levasse a uma forte contestação das práticas liberais. No entanto, o que ocorreu foi uma nova onda liberal nos países europeus, em que governantes com forte

inclinação de direita chegaram ao poder, como caso de Berlusconi na Itália e Kohl na Alemanha.

O principal fator para explicar o novo fôlego de liberalismos na Europa está na vitória desse modelo sobre o comunismo, conforme ocorrera em 1989 e 1991, com a queda do Muro de Berlim e com o fim da União Soviética, o que tornou evidente o alcance que o liberalismo estava obtendo na Europa Oriental. De fato, no Leste Europeu, os modelos de governo que se instalaram após o fim do domínio russo eram fortemente influenciados pela direita, como aconteceu na Rússia, República Tcheca e Polônia.

De fato, a implementação do receituário liberal e a repulsa pelo modelo keynesiano nesses países se deu de forma muito mais intensa e agressiva do que nos países pioneiros na aplicação do liberalismo, o que fica claro com a forte onda de privatizações pela qual tais Estados passaram, ainda que isso resultasse em queda da produção e aumento da desigualdade.

Porém, o estágio mais recente de disseminação homogênea do liberalismo ocorreu na América Latina, ainda que a primeira experiência verificada na região tenha ocorrido na década de 1970, no Chile comandado pelo governo ditatorial de Pinochet e fortemente influenciado pelos Estados Unidos. A experiência chilena iniciada antes do governo Thatcher foi inaugurada com medidas de desregulamentação, privatizações e repressão ao movimento sindical, além de, assim como nas experiências dos demais países liberais, elevação da desigualdade social com políticas de distribuição de renda em favor dos mais ricos.

Adicionalmente, o modelo chileno implicou a eliminação da democracia, ainda que o receituário liberal defendesse as liberdades individuais. No entanto, se examinarmos com maior cuidado as bases do pensamento neoliberal, tal conduta chilena não se mostrou contraditória com os princípios defendidos por Hayek e Friedman, pois estes afirmavam que se a população decidisse, se utilizando dos preceitos democráticos, interferir nos direitos dos agentes econômicos, seria razoável a utilização de medidas ditatoriais para garantir que os direitos desses agentes fossem assegurados (ANDERSON, 1995).

Outro caso de destaque de aplicação do modelo liberal na América Latina está na Bolívia e sua experiência ao longo dos anos 80, durante o governo de Victor Paz Estenssoro. Porém, a experiência desse país foi bastante diferente da verificada no Chile, uma vez que não houve a necessidade de aplicação de uso da força e tampouco a eliminação dos movimentos sociais para garantir a implementação das medidas liberais, já que na Bolívia, o principal objetivo era

combater os elevados níveis de inflação, o que foi possível fazer por meio de uma abordagem menos aguda e autoritária do liberalismo, que viria a ser usada de exemplo posteriormente para os países do sul da Europa e leste europeu.

Embora o continente latino-americano já houvesse registrado, portanto, duas significativas experiências liberais, tal abordagem econômica só se tornou de fato disseminada na região no final da década de 1980 e início dos anos 1990, quando atingiu Brasil, México, Argentina, Venezuela e Peru.

Das experiências mencionadas acima, pode-se dizer que todas, com exceção da Venezuela, foram bem sucedidas. Tal diferença entre os resultados obtidas pode ser atribuída ao fato de que no México, Argentina e Peru, verificava-se uma maior centralização da tomada de decisão sobre o poder executivo, capaz de implementar as conhecidas políticas de desregulamentação, deflação e desemprego (ainda que pudessem se utilizar de mecanismos legislativos emergenciais e golpes para tal). Já na Venezuela, foi mantida uma estrutura democrática muito mais sólida, fazendo com que este fosse o único país da região a não sofrer com golpes militares.

Porém, apesar dos exemplos mostrados, não se pode inferir que a aplicação do modelo liberal seja necessariamente mais bem-sucedida sob formas autoritárias de governo. A exemplo da Bolívia, percebe-se que o trauma sofrido por uma sociedade ao conviver por longos períodos de tempo com inflação elevadíssima é tão eficaz quanto um modelo ditatorial para que a população aceite a aplicação de políticas liberais. Isso equivale a dizer que, embora a democracia não seja uma condição amplamente valorizada pelos liberais, suas medidas não dependem de um ambiente coercitivo para serem aplicadas, mas tão somente de condições econômicas dramáticas a ponto de levarem a sociedade a ser mais complacente com potenciais medidas antipopulares mas que sejam capazes de estabilizar os níveis de preços.

1.3. O Consenso de Washington

Ainda no que se refere à América Latina, a implementação do liberalismo foi fortemente incentivada pelo Consenso de Washington, termo utilizado por John Williamson, em 1989, para caracterizar a reunião de líderes globais e de instituições financeiras mundiais, como BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e FMI (Fundo Monetário Internacional), que tinha por objetivo propor um modelo de crescimento para os países periféricos ou em desenvolvimento, grupo em que se enquadram os países da América Latina.

Embora de caráter mais acadêmico e simbólico do que deliberativo, a Cúpula foi essencial para reunir e formalizar uma série de medidas liberais que já vinham sendo implementadas e que podem ser sumarizadas, segundo Giambiagi e Moreira (2000, p. 174), como:

- Disciplina fiscal, caracterizada por aumento do superávit primário e por déficits operacionais de não mais que 2% do PIB
- Priorização dos gastos públicos, mediante o seu redirecionamento de áreas politicamente sensíveis, que recebem mais recursos do que seria economicamente justificável – como a manutenção da máquina administrativa, a defesa ou os gastos com subsídios indiscriminados -, para setores com maior retorno econômico e/ou potencial para melhorar a distribuição de renda, tais como saúde, educação e infraestrutura;
- Reforma fiscal, baseada na ampliação da base tributária e na redução de alíquotas marginais consideradas excessivamente elevadas;
- Liberalização do financiamento, com vistas à determinação da taxa de juros pelo mercado, ou, como objetivo intermediário mais realista e até mesmo mais conveniente no curto e no médio prazo – para evitar taxas muito elevadas-, procurando o fim dos juros privilegiados e visando à obtenção de uma taxa de juros real positiva moderada;
- Unificação da taxa de câmbio em níveis competitivos, com o fim de eliminar sistemas de taxa de câmbio múltiplo e assegurar o rápido crescimento das exportações;
- Liberalização comercial, através da substituição de restrições quantitativas por tarifas de importação que por sua vez deveriam ser reduzidas para um nível baixo, “...de 10% ou, no máximo, perto dos 20%”;
- Abolição de barreiras ao investimento externo direto;
- Privatização;
- Desregulamentação; e
- Garantia do direito de propriedade, através da melhoria no sistema judiciário.

Williamson resumiu essas ideias como “prudência macroeconômica, liberalização microeconômica e orientação externa” (GIAMBIAGI e MOREIRA, 2003), conceitos nos quais pode-se incluir privatizações, garantia do direito de propriedade e controle fiscal, conforme já vinha sendo aplicado na América Latina sob forte apoio americano.

Embora pareçam critérios bastante razoáveis, as recomendações do Consenso foram muito criticadas por se tratarem de uma “cartilha” para o crescimento da economia elaborada por

países desenvolvidos a ser aplicada em países periféricos e sem considerar suas particularidades históricas e econômicas (GIAMBIAGI e MOREIRA, 2000).

A dominância de países desenvolvidos, em especial dos EUA, frequentemente representado pela figura do FMI, na formalização do receituário liberal se faz clara ao ser analisado o contexto enfrentado pela América Latina quando no período do Consenso. Exemplo disso está no projeto do governo de George Bush (o pai) de integração da economia americana com a dos países latinos por meio de acordos bilaterais que permitiriam a criação da Área Hemisférica de Livre Comércio e que contava com forte apoio da elite latino americana, conforme será tratado mais adiante.

Outro exemplo está na criação do NAFTA (*North America Free Trade Agreement*), que vinculava economicamente os países norte-americanos, inclusive o México, que é também integrante do grupo dos países latinos. Embora tenha ocorrido em um contexto específico, em que o México se apresenta com uma vinculação natural aos EUA superior que a dos demais países da região, o NAFTA serviu de combustível para promover a busca dos países periféricos por uma oportunidade de, bilateralmente, estreitarem sua relação com os norte-americanos.

Não somente a gestão do território e dos recursos naturais da América Latina estava sendo questionada, como também o era toda a capacidade do Estado de executar políticas fiscais e monetárias de forma eficiente. Esse movimento em direção à limitação das atividades do Estado fica evidenciado pelos episódios de combate à inflação, em que governos latino-americanos enxergaram como solução para o controle dos níveis de preços, a adoção de medidas como a dolarização da economia, conforme ocorrera em países como Argentina e Uruguai, ainda que sem o comprometimento do governo norte-americano em garantir a disciplina na emissão do dólar. Para o caso do Brasil, que também sofria com elevados índices de inflação no começo da década de 1990, foi sugerida a aplicação de *currency board*, cenário em que comitês, que deveriam ser geridos por entidades financeiras internacionais, seriam responsáveis pela administração das finanças do país devedor, o que feriria brutalmente a autonomia nacional.

Portanto, a perda de autonomia imposta pelos países centrais aos países periféricos que se propusessem a adotar as medidas do Consenso de Washington constituía apenas mais uma evidência da preferência que as medidas liberais davam à esfera econômica em detrimento da esfera política, de forma que mesmo que o receituário reconhecesse a importância da

democracia para a sociedade, a prioridade continuava sendo a busca pelo crescimento econômico e pela estabilização dos preços.

Exemplos disso são as economias chilenas e mexicanas, bem sucedidas em aplicar o modelo neoliberal, porém sob a dominância de um regime autoritário, o que evitaria a presença de líderes não comprometidos com as iniciativas liberais.

A prioridade dada às questões econômicas é evidenciada ainda quando analisada a participação das questões sociais nas diretrizes do Consenso: dentre as medidas propostas pelo Consenso, percebe-se que as menções às iniciativas sociais são escassas, uma vez que para os pensadores liberais, avanços sociais seriam atingidos naturalmente como consequência de um modelo econômico sólido e estável. Assim, para os partidários do Consenso, saúde, educação e segurança seriam obtidas através das interações entre as forças do mercado, de forma natural e sem significativa participação do governo. Além disso, caso houvesse necessidade de atuação estatal para a obtenção de melhores condições nas áreas mencionadas acima, os liberais acreditavam que o governo deveria focar-se em medidas específicas voltadas para os grupos mais necessitados e não se utilizando de políticas universais de desenvolvimento social.

No entanto, essa abordagem rígida da problemática social, em que a mesma fica relegada a segundo plano, se reflete em péssimo desempenho social dos países da América Latina, que registraram crescimento substancial da pobreza durante o período de aplicação das políticas neoliberais.

A situação se tornou alarmante a ponto de, em 1990, levar à elaboração de um estudo completo sobre questões sociais nos países em desenvolvimento pelo Banco Mundial, o *World Economic Report*. Assim como o Banco Mundial, o BID também passou a dar maior atenção ao tema, que criou uma força tarefa para assuntos sociais.

Porém, ainda que devido às péssimas condições sociais na América Latina tais questões tivessem ganhado mais relevância no discurso liberal, o mesmo não se curvou a admitir o papel do Estado como promotor do desenvolvimento, conforme deixa claro o relatório do BID, "*Towards an Integrated Framework for Socio-Economic Reform in Latin America*".

No documento, elaborado pelo ex-Diretor do Centro de Desenvolvimento da OCDE, Louis Emmerij, fica claro que a melhora do desempenho social da América Latina não está no fortalecimento do papel do Estado, e sim na sua descentralização, obtida por meio da pulverização da gestão orçamentária pelos municípios e pela participação de ONGs

estrangeiras no processo. A relegação do processo a instituições estrangeiras é tamanha que o relatório propõe até mesmo que a elaboração estratégica do planejamento social seja feita por órgãos estrangeiros, como o próprio BID.

Todavia, a adoção de práticas liberais teve sérias consequências sobre os países latino americanos não somente do ponto de vista social em sua forma mais pura, mas também foi responsável pela degradação da economia – e consequentemente das condições sociais – dessa região também indiretamente, do ponto de vista econômico, à medida em que durante esse período a América Latina assistiu ao aumento contínuo e acentuado de seus níveis de endividamento, conforme será explorado a seguir.

1.4. O neoliberalismo e seu efeito sobre a dívida latino americana

A análise de estatísticas macroeconômicos da América Latina dos anos 1980 mostra que tão ou mais grave que o baixo desempenho social da região, era a questão do endividamento externo, que num período de dez anos (de 1973 a 1983) mais que dobrou em proporção do PIB. Negativamente afetada pelas taxas de câmbio da época e pela baixa competitividade de seus produtos para exportação e agravada pelo protecionismo praticado pelos países centrais, a alternativa que restava aos países latino americanos era recorrer às operações com *eurobonds* e *euromoney* como forma de arcar com os encargos dos empréstimos contraídos no cenário de alta liquidez internacional verificado desde a década de 1970.

Porém, ainda que a liquidez favorecesse a obtenção de empréstimos internacionais, as condições em termos de prazos de amortização e de sua indexação a taxas flutuantes de juros, colocava os países devedores, dentre os quais se inclui o Brasil, em uma situação especialmente vulnerável. Apesar de sua crescente vulnerabilidade e da deterioração do cenário internacional decorrente das pressões sobre os preços do petróleo, os países latinos mantiveram sua posição de realizar investimento por meio de financiamento externo.

Os altos riscos que os países latino americanos estavam correndo ao assumirem altos compromissos em moeda estrangeira e a taxas de juros flutuantes se concretizou em forma de dívida no momento em que as taxas de juros foram subitamente elevadas, a ponto de levarem a dívida a compor mais de 80% da receita com exportações desses países.

Esse cenário consistia não somente uma ameaça para os próprios devedores como também para os bancos internacionais que confiaram na regulação do mercado internacional e efetuaram empréstimos acima da capacidade de solvência de seus tomadores. Em efeito

cascata, as autoridades reguladoras dos países desenvolvidos que aprovaram esses empréstimos se viram então numa situação em que os bancos, em especial os norte-americanos, estavam tão comprometidos com o financiamento da dívida dos países periféricos que foi preciso adotar uma postura extremamente rígida com a relação à cobrança da dívida desses países.

Diante dessa situação, a primeira estratégia adotada pelos países devedores para conter o crescimento da dívida foi reescaloná-la pelos mesmos prazos e a taxas de juros flutuantes, porém, sob um maior *spread*. Complementarmente, os países devedores implementariam, conforme orientação do FMI, políticas recessivas que contrairiam a demanda por importações e que reduziriam os investimentos do governo, o que viabilizaria o pagamento integral dos juros da dívida.

Como resultado da estratégia de reescalonamento promovida pelo FMI, foi registrado o fechamento das economias latino americanas, que, no caso brasileiro, passou de um índice de 10% de abertura para somente 5% do PIB, além de uma redução da autonomia nacional com relação à execução de políticas econômicas (NOGUEIRA BATISTA, 1994).

Tais condições levaram as economias latinas a enfrentarem um cenário de recessão com inflação, fazendo com que até mesmo o Tesouro norte americano, em 1985, se visse obrigado a revisar a rigidez da cobrança da dívida externa desses países e considerar outras formas de financiar seus projetos de desenvolvimento e ajuste estrutural, inclusive por meio de órgãos internacionais, como o Banco Mundial, estratégia que recebeu o nome de Plano Baker.

Embora não tenha sido considerado bem sucedido, o Plano Baker constituiu o primeiro passo das economias centrais e das instituições internacionais em direção a revisarem a atuação sobre a dívida latino-americana, tendo como um de seus resultados práticos, o posicionamento do Banco Mundial como co-gestor da dívida, junto ao FMI, o que implicava em uma interferência ainda maior de órgãos internacionais nos assuntos econômicos das economias latino-americanas.

Uma nova tentativa de contornar o endividamento das economias latinas veio três anos depois, quando os níveis de endividamento eram ainda mais alarmantes, com a formulação do Plano Brady. Segundo a nova estratégia, o reescalonamento da dívida nas mesmas condições de prazos e taxas de juros deveria ser substituída por uma nova dívida, sujeita a diferentes condições de amortização e com valor bruto reduzido em até 35%.

Embora tenha constituído novo avanço por aceitar que as condições de pagamento da dívida praticadas anteriormente eram insustentáveis, o Plano Brady não foi o bastante para representar um alívio financeiro para os países devedores, até mesmo porque, na prática, a redução do montante da dívida nunca sequer se aproximou dos prometidos 35%, mantendo-se sempre em torno dos 20%.

Vale considerar ainda que, embora tenha representado certa melhora nas contas dos países latinos, o Plano Brady só foi posto em prática quando o endividamento desses países passou a representar menos risco para os bancos americanos, que então já se beneficiavam de uma menor exposição com relação aos devedores da América Latina e de certo aumento de suas reservas.

Além disso, com a implementação do Plano Brady e a redução da rigidez quanto à dívida latino-americana, os exportadores americanos poderiam novamente se beneficiar do comércio com os países latinos que até então haviam se fechado comercialmente.

Exemplo disso é latente na renegociação da dívida praticada entre EUA e México, em que este foi obrigado a, unilateralmente, ampliar sua abertura aos produtos americanos como uma das condições para que obtivesse uma redução do principal da dívida, sendo esse apenas um dos casos em que, além de manter o influxo de pagamento da dívida por parte dos devedores latinos (ainda que em prazos mais longos e a taxas mais baixas), os EUA se beneficiaram ainda da abertura comercial desses países, o que favorecia imensamente seu fluxo comercial.

1.5. Resultados do modelo neoliberal no Brasil

Embora também tenha feito uso do receituário proposto pelo Consenso de Washington, é importante destacar que mesmo fragilizado pela sua dívida pública e pelo descontrole dos preços, o Brasil somente passou a aplicar as medidas liberais durante o governo de Fernando Collor de Melo, já que até então, pautara seu modelo político e econômico na autonomia do Estado.

Porém, ainda que só tenham se consolidado como receituário dominante na política nacional com a vitória de Collor nas eleições presidenciais, desde os anos 1980 (tardamente, se comparado ao restante da América Latina), essas ideias já vinham ganhando força no Brasil.

Pode-se dizer que alguns motivos contribuíram para esse cenário, dentre os quais o fracasso do Plano Cruzado no controle da inflação, o que reduziu a influência das políticas

desenvolvimentistas e a pressão do governo americano, liderado por Ronald Reagan, pela abertura comercial (BOITO, 1999).

Esse contexto, somado à vitória de Fernando Collor de Melo nas primeiras eleições democráticas pós-ditadura, disputadas em 1989 contra Luís Inácio Lula da Silva, fez com que as propostas liberais se tornassem muito mais latentes nas medidas do governo, como já vinha sendo sinalizado desde seu discurso de campanha.

Porém, ainda que já apresentasse sinais de aproximação com os EUA e demais instituições internacionais entusiastas do modelo liberal, em seu primeiro ano de governo, Collor (eleito pelo minúsculo Partido da Reconstrução Nacional – PRN, mas apoiado por outros partidos conservadores mais importantes, como o Partido da Frente Liberal – PFL) e sua equipe econômica optaram por medidas de choque que visavam controlar o endividamento externo e os níveis de inflação e que não despertaram grande aprovação dessas instituições, dentre as quais, o FMI.

Ao implementar o plano econômico que levaria seu nome, Collor procurava combater principalmente a dívida externa brasileira e eliminar a inflação com fortíssima e abrupta intervenção do Estado, fazendo-o ainda de forma autônoma e heterodoxa, mas que, se eficiente, proporcionaria ao Brasil melhores condições para renegociação da dívida do que aquelas oferecidas pelo Plano Brady.

No entanto, o Plano não foi bem sucedido, o que obrigou o governo brasileiro a buscar o apoio dos seus credores e do FMI, e, portanto a se submeter às medidas determinadas pelo Consenso de Washington visando tornar-se elegível a obter o alívio financeiro que seria proporcionado pelo Plano Brady.

Como resultado da nova orientação econômica, passaram a ser postas em prática então medidas liberalizantes, como, por exemplo, a abertura comercial (unilateral) semelhante àquela que foi implementada pelo México, porém, executada de forma muito mais intensa e veloz, com a eliminação de barreiras não-tarifárias a produtos estrangeiros e redução das barreiras tarifárias que pudessem ser aplicadas (MORAES, 1999).

Ainda em termos de práticas liberalizantes, Collor se engajou no processo de aproximação comercial com os países do Cone Sul (Argentina, Uruguai e Paraguai) que não apenas previa a desregulamentação desses mercados, como até mesmo uma União Aduaneira que deveria ser concluída em somente três anos (prevista para o final do ano de 1994), sem que os

governos houvessem tido o tempo necessário para estudar os impactos dessa proposta sobre os setores mais frágeis de suas economias e os novos cenários para competição.

Porém, mais que caracterizado pela ascensão dos ideais liberais no Brasil, o governo Collor também ficou marcado por seu fim prematuro, em dezembro de 1992, após processo de *impeachment* sancionado pelo Senado. Além de diversas denúncias de corrupção, dentre as quais se destaca o caso PC Farias¹, a imagem do governo foi continuamente desgastada pela adoção de medidas impopulares implementadas como tentativa fracassada de conter a inflação mediante o congelamento dos cruzados e as medidas associadas às propostas liberais.

As medidas de combate à inflação do Plano Collor, além de incluírem o congelamento da poupança, episódio traumático para sociedade, resultou ainda em arrocho salarial, elevação dos níveis de preços e baixo crescimento econômico, condições às quais somava-se o conflito de interesses entre diferentes setores da economia, como os representantes da indústria, que criticavam a brusca abertura comercial, e os representantes do setor financeiro, descontentes com a demora na desregulamentação da economia (MARTUSCELLI, 2005).

Foi neste cenário que Collor renunciou ao cargo de presidente, como forma de escapar da pena de inelegibilidade por oito anos, estratégia que não se provou bem sucedida, pois apesar da renúncia, Collor perdeu seus direitos políticos por dez anos.

Com a saída de Collor da Presidência, restou ao então vice-presidente Itamar Franco, agora de volta ao PMDB e ex-Senador por Minas Gerais, assumir o governo pelo restante do mandato de seu antecessor. Na ocasião, a inflação atingia impressionantes 1100% ao ano e durante sua gestão, Itamar trocou o Ministro da Fazenda por quatro vezes.

A gestão de Itamar, que governou o país de 1992 a 1994, foi marcada por relevantes momentos políticos e econômicos: do ponto de vista político, destacaram-se a realização de um plebiscito para votação do modelo de governo brasileiro, em que a sociedade escolheria entre a manutenção do modelo presidencialista ou a adoção do parlamentarismo no Brasil e a manutenção do regime republicano ou a restauração da monarquia em território nacional. A votação ocorreu em 1993 e foi mantida a república presidencialista, modelo vigente até hoje.

¹ Paulo César Farias, tesoureiro de campanha do governo Collor, foi acusado de envolvimento em esquemas de corrupção e preso após fugir do país em 1993. PC Farias afirmou, em 1995, que Collor tinha conhecimento das atividades irregulares praticadas ao longo da campanha e do governo.

Do ponto de vista econômico, sendo esse o fato mais significativo de sua gestão, tem-se a implementação do Plano Real, desenvolvido com apoio da equipe de Fernando Henrique Cardoso, Senador que havia assumido o cargo de Ministro da Fazenda em maio de 1993.

Os mecanismos apresentados pelo Plano Real como forma de conter a inflação que atingia a economia brasileira, bem como seus resultados, serão tratados mais adiante, no capítulo 2 deste trabalho, quando também terá continuidade a análise dos impactos das políticas liberais e desenvolvimentistas sobre a economia brasileira dos últimos 20 anos.

Porém, antes que esse tema seja retomado, nas próximas sessões deste capítulo, serão analisados os principais conceitos do receituário desenvolvimentista, o papel da Cepal no mesmo e sua influência sobre a América Latina e o Brasil.

1.6. A proposta estruturalista da CEPAL

As ideias estruturalistas da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), cujo principal expoente foi o economista argentino Raul Prebisch, Secretário Geral da Comissão de 1949 a 1963, eram na verdade uma nova proposta para o desenvolvimento latino americano.

Para que seja possível compreender seu arcabouço teórico, é preciso explorar o significado do termo Desenvolvimentismo.

Bielschowsky define desenvolvimentismo como a transformação de uma sociedade com foco na indústria, orientação para o mercado interno e intervencionismo estatal, sendo estas medidas bastante diferentes e até mesmo antagônicas em relação ao modelo liberal (BIELSCHOWSKY, 1988). Embora estudiosos do tema reconheçam que o desenvolvimentismo apresenta uma série de contradições em si próprio, os fatores comuns a todas as suas interpretações são o crescimento da indústria e o papel do Estado como agente promotor do crescimento e o nacionalismo. Quanto a este último item, vale ressaltar que o desenvolvimentismo não rejeita completamente o capital estrangeiro, mas acredita que o mesmo deva estar associado a um projeto nacional.

Em linhas gerais, a proposta cepalina estava focada na necessidade de investimentos em industrialização, o que aconteceria com apoio do Estado, já que somente as forças do mercado não seriam suficientes para promover esse movimento, que além de exigir altíssimos volumes de investimento, tinha margens de retorno estreitas.

Por trás do arcabouço teórico dos economistas e outras cientistas sociais da Cepal, residiam duas ideias complementares e que levavam à conclusão exposta acima: i) ao analisar o cenário latino americano, chegou-se à conclusão de que as economias da região eram pouco diversificadas e focadas na exportação de bens primários, o que interferia negativamente em sua capacidade de difundir o progresso técnico para os demais setores, e com isso, elevar a produtividade e a qualificação da mão de obra; e ii) economias centrais (ou seja, aquelas com alto nível de industrialização) teriam uma capacidade muito mais elevada de incorporar esse progresso técnico do que as economias periféricas (especializadas em produtos primários).

A conclusão que se tira dessa construção teórica é que, segundo os estruturalistas, as economias periféricas, por se focarem quase que exclusivamente em produtos primários, levariam à formação de uma indústria incipiente, que para Prebisch seria o principal setor responsável por absorver e desenvolver uma força de trabalho mais qualificada e por disseminar o progresso técnico.

Com isso, as economias primárias estariam defasadas em termos de progresso técnico se comparadas às economias industrializadas, o que faria com que, ao longo do tempo, seus termos de troca fossem se tornando cada vez mais desfavoráveis e assim, o progresso técnico que as economias periféricas houvessem obtido no setor primário seriam transferidos para as economias centrais.

É por meio dessa argumentação que fica clara a importância dada pelos economistas da Cepal aos níveis de industrialização que deveriam ser perseguidos pelos países periféricos como forma de reduzir sua defasagem com relação aos países centrais, além de uma crítica implícita aos modelos de livre comércio e teoria dos termos de troca (COLISTETE, 2001).

Porém, a teoria cepalina não se concentra somente na análise da formação industrial de um país, mas considera relevantes também outros fatores, como por exemplo, o fluxo internacional de comércio, o que levava os economistas desenvolvimentistas a concentrarem seus esforços em entender e controlar os movimentos da balança comercial. Os heterodoxos, frequentemente associados a Marx e Keynes, acreditam que o papel do Estado como promotor do desenvolvimento é coerente, uma vez que suas ações seriam capazes, por exemplo, de reduzir o desemprego (visão mais aceita por Marx, Keynes e seus seguidores). No entanto, embora acreditem na importância do papel do Estado, os Marxistas se preocupam em deixar claro que somente a atuação do governo não é capaz de resolver todas as distorções do

capitalismo, mas que é essencial para a garantia do direito de propriedade, da regulamentação de conflitos, investimentos em infraestrutura e outros.

No caso dos keynesianos, também adeptos das medidas desenvolvimentistas, a fundamentação teórica para a adoção de tal modelo reside na crença de que o Estado é capaz de prover emprego e realizar ajustes fiscais e monetários sem que isso necessariamente leve a um movimento inflacionário. Para esse grupo de pensadores, é preciso que haja determinado nível de investimento e consumo que seria capaz de promover o emprego, mas que essa condição está ameaçada a partir do momento que os agentes passam a ter preferência pela liquidez (MOLLO E FONSECA, 2013).

É justamente com o objetivo de promover a liquidez que a injeção de recursos na economia via política fiscal e/ou monetária seria benéfica, com maior destaque para a política fiscal. Esta, segundo defendia Keynes, tinha um papel mais preponderante em evitar a chamada Armadilha da Liquidez, condição em que a injeção de recursos deixa de ser eficiente pois, graças às incertezas dos agentes, eles passam a reter o capital adicional ao invés de investi-lo.

Em suma, Keynes atribui ao Estado a função de criar condições macroeconômicas favoráveis, que reduzam as incertezas e ampliem os investimentos e a liquidez, sem gerar movimentos inflacionários ou desequilíbrio das contas públicas.

Evitar, nessas condições, o contínuo aumento dos preços seria possível graças aos estímulos fiscais e monetários que levariam a um aumento da produção e da oferta de produtos, que compensaria a elevação da demanda de forma que, ao longo do tempo, as duas forças se neutralizariam evitando aumentos significativos dos preços.

Esse mesmo movimento seria uma forma de estimular a estabilização das finanças públicas à medida que a maior produção e consumo fariam com que houvesse também aumento da arrecadação que seria utilizada para cobrir possíveis déficits.

Já na interpretação dos estruturalistas, grupo integrado por Prebisch, o papel do Estado está na promoção do desenvolvimento em si, o qual só seria alcançado de maneira premeditada, por uma instituição com força e alcance suficiente para tal. Vale aqui salientar que ao tratar de desenvolvimento, os estruturalistas estão se referindo à melhoria das condições sociais, inclusão e distribuição de renda e não somente ao aumento do produto, ideia que corresponderia ao conceito do crescimento econômico.

Prebisch e os demais estruturalistas destacavam as exportações como um fator primordial da condução da política econômica, por entenderem que uma vez que essa variável atingisse valores muito elevados, se tornaria cada vez mais complexo para um país periférico importar os bens necessários para que a economia possa crescer. A importância dada às exportações é influenciada pelas condições econômicas observadas na época, período em que a dependência de produtos importados era suprida por recursos obtidos a partir da exportação de bens primários.

Outra variável de destaque é a poupança, considerada insuficiente para promover um crescimento sustentado dos investimentos, de modo que, somado ao fator exportações, também constitui uma vulnerabilidade estrutural capaz de levar um país à elevação dos níveis de preços.

É no sentido de atenuar essas falhas que se faz necessária a atuação do Estado, que seria capaz de reduzir o excesso de demanda por produtos importados e canalizar essa necessidade para o mercado interno de forma não inflacionária através de reformas estruturais e políticas anticíclicas. No entanto, a execução das mesmas, além de depender de um rigoroso planejamento do Estado é também limitada por condições que tendem a levar a movimentos inflacionários, como baixa poupança e má distribuição de renda.

Dentre as propostas de Prebisch para reformas estruturais que levariam a um ciclo de desenvolvimento, estão iniciativas que permitam o investimento por parte do governo, porém sem que isso implique em um aumento do peso do Estado, tanto no campo do comércio exterior quanto nas políticas sociais. (MOLLO E FONSECA, 2013).

Porém, ainda que amplamente defendida por conceituadas escolas de pensamento econômico, a proposta desenvolvimentista também enfrentou uma série de críticas, sendo uma das mais notórias aquela que associa esse modelo ao descontrole fiscal.

1.7. A aplicação do desenvolvimentismo no Brasil – a industrialização dos anos 1950

Desenvolvido por Prebisch e Celso Furtado, o pensamento cepalino encontrou no Brasil da década de 1950, um dos casos mais bem sucedidos de aplicação da teoria à prática, em que o modelo de nacional-desenvolvimentismo foi aplicado como forma de ampliar os níveis de industrialização do país, processo realizado a partir do forte apoio do Estado, atuante como planejador e financiador de volumosos índices de investimentos em infraestrutura e as empresas transnacionais como protagonistas da indústria de transformação (SICSÚ, 2007).

Pode-se dizer que o Brasil obteve resultados mais que satisfatórios na implementação de um processo de industrialização que teve início no Plano de Metas e foi viabilizado graças ao contexto internacional de expansão do capital produtivo estrangeiro, o que explicava a relevância das empresas transnacionais americanas.

No entanto, apesar do bom desempenho das medidas de industrialização, não se pode fechar os olhos para uma série de falhas estruturais do projeto e que acabaram se refletindo em graves problemas econômicos na década de 1980. Além de ter optado por formas de financiamento que tornavam o país mais vulnerável às condições internacionais (ou seja, endividamento externo e inflacionário), o governo brasileiro nunca teve como prioridade a realização de melhorias estruturais como educação e inovação, que seriam capazes de fazer com o que os benefícios trazidos pelo progresso técnico fossem duradores e sustentáveis. Além disso, o modelo de Substituição de Importações transmitia ao empresariado brasileiro uma noção de governo paternalista e protecionista que manteria a indústria nacional a salvo da competição estrangeira, fazendo que com que esse grupo se acomodasse numa situação de proteção oferecida pelo Estado.

Apesar disto, o modelo adotado em especial ao longo dos anos 1950 e 1960 permitiu que o país crescesse a taxas de 7% ao ano até o final da década de 1970, quando então finalmente se deparou com os obstáculos resultantes das questões que foram negligenciadas, conforme exposto anteriormente.

A década de 1980 foi marcada pelo elevadíssimo endividamento externo e pela inflação crescente, ainda muito presente no início dos anos 1990, o que fazia com que fosse quase impossível que o país conseguisse estabelecer uma estratégia de crescimento de longo prazo em cenário tão turbulento.

1.8. O Novo Desenvolvimentismo: adequação da teoria desenvolvimentista à nova conjuntura

Conforme ressaltara Bresser-Pereira, o desenvolvimentismo não é uma nova escola de economia e sim um projeto para que um país se desenvolva, de forma que faz sentido que o mesmo precise ser revisado ao longo de sua implementação e se adeque à nova conjuntura, que, por exemplo, já não inclui mais o ultrapassado modelo de Substituição de Importações.

Na prática, a diferença essencial entre o desenvolvimentismo e sua “versão revisada”, está no fato de que enquanto o primeiro visava proteger a economia doméstica por meio da busca por

uma balança comercial superavitária, o segundo focava seus esforços no controle da conta de capital. Embora haja essa relevante diferença atribuída a uma mudança conjuntural que inclui a maior importância do capital internacional e o avanço da industrialização, ambos os formatos de políticas desenvolvimentistas continuam tendo como pressuposto fundamental a presença do Estado como promotor do desenvolvimento.

Assim como o desenvolvimentismo, o neodesenvolvimentismo traz em si mesmo uma série de possíveis interpretações e abordagens distintas, conforme apontado em Sicsú *et al* (2005) e Bresser Pereira. Sicsú, de influência pós-keynesiana, defende que uma política que vise o desenvolvimento econômico deve buscar um mercado forte, sem negligenciar a atuação do Estado, focada em atenuar a vulnerabilidade externa da economia, fazer a manutenção das condições de competição, garantir a infraestrutura, a geração de inovação e a qualificação dos trabalhadores por meio de uma atuação firme e planejada do Estado.

Bresser-Pereira, advogado e economista que ocupou o Ministério da Fazenda do Brasil em 1987 e entusiasta do modelo neodesenvolvimentista, tem visão alinhada com a de Sicsú ao defender que o Estado deve ser responsável por garantir a competitividade das empresas locais frente às empresas internacionais, aumentar a taxa de investimento e orientar a economia para o comércio internacional.

Porém, embora ambos concordem com a importância do investimento para o aumento da produção e, conseqüentemente, do emprego, as visões se diferenciam à medida que para Bresser Pereira, isso seria atingido por meio do incentivo às exportações, taxas de juros e de câmbio competitivas, enquanto para Sicsú, que também admite a relevância das exportações, outra variável essencial a ser considerada é a conta de capitais, afetada diretamente pela taxa de juros (tornando esta taxa mais relevante que a taxa de câmbio em si), que quando em queda, reduz a entrada de capital estrangeiro e portanto, impede uma valorização exagerada do câmbio, favorecendo não só o mercado externo como também o interno.

Assim, percebe-se que Bresser Pereira considera como principal variável de seu modelo a taxa de câmbio, que considerava sobrevalorizada no Brasil em relação à taxa de câmbio industrial, condição que levaria a um movimento de desindustrialização ou, conforme especula-se, da chamada Doença Holandesa² (MOLLO e FONSECA, 2013). Além de poder

² Segundo Bresser Pereira, a chamada doença holandesa é uma falha de mercado comum em países em desenvolvimento, em que se percebe a soma de fatores como taxa de câmbio cronicamente sobrevalorizada resultante da exportação de *commodities*, abundância de recursos naturais, mão de obra barata e produção a baixos custos se comparados com padrões internacionais. Quando países com essas características não são

levar a uma possível reprimarização da pauta de exportações, a taxa de câmbio sobrevalorizada assim se mantém também por atrair um elevado fluxo de capital estrangeiro, segundo argumenta Bresser Pereira.

Desse modo, fica aqui demarcada uma nova diferença entre o modelo desenvolvimentista e sua evolução: enquanto o primeiro visava a industrialização para atender ao mercado interno, no segundo, a indústria deve estar voltada para as exportações, de forma que as vantagens comparativas brasileiras, como por exemplo, a mão de obra barata, possam ser utilizadas.

Para tal, é preciso que haja uma desvalorização cambial, o que Bresser-Pereira defende que seria obtido por meio da intervenção estatal, ainda que, para ele, a atuação do governo sobre as políticas industrial, fiscal e monetária deva ser mais limitada, o que demonstra certo alinhamento com as políticas ortodoxas.

Tal alinhamento com políticas mais conservadoras se deve ao diagnóstico de Bresser Pereira de que o caminho para o desenvolvimento está em um modelo exportador diferente daquele que fora implementado durante o processo de substituição de importações, e sim focado em elevar o grau de investimento por meio de uma desvalorização cambial.

Já para Sicsú, a variável macroeconômica a ser observada atentamente pelo governo não deve ser a balança comercial ou a taxa de câmbio e sim o desempenho da Conta Capital, o que levaria à priorização da taxa de juros, responsável pela atração de capital internacional. Ao evitar um substancial aumento das taxas de juros, a atração de fluxos internacionais de divisas seria reduzida e, portanto, o mesmo ocorreria com a pressão pela valorização da taxa de câmbio, o que além de favorecer as exportações, promoveria ainda o crescimento do mercado interno, a geração de salários e consequentes melhorias na distribuição de renda.

É devido a essa argumentação que, ao contrário de Bresser Pereira, Sicsú entende, que o governo precisa se empenhar em desenvolver uma política industrial que direcione o crescimento do mercado interno sem que isso implique num movimento de estatização da economia.

No que diz respeito ao nível e tipo de financiamento, Sicsú avalia que a poupança somente será suficiente para atender à demanda e aos prazos de investimento se não houver preferência pela liquidez, fazendo com que seja possível aos investidores saldar as dívidas que tomaram

capazes de controlar os efeitos da doença holandesa por meio da taxa de câmbio, ela se apresenta como um obstáculo à industrialização – caso o país ainda não tenha passado por esse processo – ou como uma promotora da desindustrialização (BRESSER PEREIRA, MARCONI e OREIRO, 2012).

para dar início a seus projetos. Com essa expansão do crédito disponível por meio de uma poupança mais robusta, é possível que a elevação dos investimentos compense os possíveis reflexos inflacionários da expansão do crédito.

1.9. Neoliberalismo x Neodesenvolvimentismo

Com o estudo desenvolvido ao longo desta seção, espera-se ter sido possível traçar os principais conceitos das escolas neoliberal e neodesenvolvimentista, assim como suas origens, aplicação em diferentes contextos históricos e regiões e como ambas interagiram ao longo do século XX. Além destes aspectos, também esperava-se entender quais são os pontos de divergência mais significativos entre esses dois arcabouços teóricos.

Enquanto o neoliberalismo tem como sua principal diretriz a manutenção da estabilidade de preços e, para tal, a menor intervenção do Estado, priorizando a atuação das forças de mercado como direcionador da economia, o neodesenvolvimentismo visa a expansão do desenvolvimento econômico, ainda que isso possa impactar em sacrifício da estabilidade dos níveis de preços e em um Estado mais atuante e com maior participação na distribuição de renda pela sociedade.

Isto evidencia que as duas correntes apresentam diferenças significativas não apenas do ponto de vista político do papel do Estado, mas também na determinação do principal objetivo perseguido na esfera econômica, o que torna a alternância entre esses modelos durante o século XX um movimento de oscilação entre abordagens bastante distintas que se deu em momentos de ruptura como nas décadas de 1930 e 1970.

Nesse sentido, clássicos e neoclássicos argumentam que a capacidade do Estado para impulsionar o crescimento econômico é baixa, dado que o mesmo depende de investimentos privados derivados das expectativas de lucro e do funcionamento mais livre possível do mercado e que a intervenção governamental seria apenas um fato desestabilizador da economia, exemplificado por fenômenos como o *crowding-out*³, derivado de uma eventual política fiscal expansionista do governo que visaria alterar as condições econômicas impostas pelo mercado.

A não intervenção do Estado no mercado era justificada também do ponto de vista da política monetária, uma vez que a moeda é por eles considerada neutra e qualquer estímulo artificial

³ Fenômeno em que o aumento do déficit público implica em elevação dos juros, tendendo a reduzir o investimento privado (HERMANN, J., 2006)

promovido pelo governo não geraria ganho produtivo real e sim um movimento inflacionário que só desestabilizaria os preços (MOLLO e FONSECA, 2013).

Já o programa desenvolvimentista visava reforçar a atuação do Estado não apenas como um garantidor da aplicação das leis, da manutenção da propriedade e fornecedor dos serviços que não cabiam à iniciativa privada, mas também como figura essencial para financiar o desenvolvimento da indústria (como visto no Brasil dos anos 1950 e 1970 principalmente), o que tornaria o país menos dependente das condições externas e, portanto, menos vulnerável.

A partir deste contexto, os economistas do desenvolvimentismo acreditavam que uma nação bem sucedida não deveria ter como fonte básica de seu dinamismo econômico a exportação de bens de baixo valor agregado, uma vez que isto faria com que sua capacidade de absorção de progresso técnico fosse baixa e tornaria o país continuamente dependente da demanda internacional por seus produtos, o que fazia com que os seguidores do modelo neodesenvolvimentista dessem grande importância ao desempenho das contas internacionais e ao fluxo de moeda estrangeira de um país.

Pode-se dizer ainda que o modelo neodesenvolvimentista busca trabalhar com as particularidades da economia dos países periféricos, afirmando que os mesmos devem adotar medidas adaptadas às suas necessidades político-sociais de forma que se contrapõem à iniciativas elaboradas por países em desenvolvimento para os emergentes, criticando em grande medida, por este motivo, os preceitos defendidos pelo Consenso de Washington e sua aplicação na América Latina.

Uma vez trabalhadas as principais diferenças de abordagem entre os dois modelos econômicos, o capítulo a seguir dará início à análise de suas aplicações no Brasil ao longo das décadas de 1990 e 2000, partindo do exame do governo de Fernando Henrique Cardoso.

CAPITULO 2

O PLANO REAL E O NEOLIBERALISMO

Uma vez analisada a origem e a evolução das ideias neoliberais e neodesenvolvimentistas, o objetivo do segundo capítulo deste trabalho é aplicar seus conceitos às políticas executadas no Brasil ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

A análise será iniciada pelo governo de FHC, de 1995 e 2002 e que é frequentemente considerado, nos últimos 20 anos, aquele que mais veementemente representou os ideais liberais.

Embora FHC tenha chegado à Presidência somente em 1995, seu maior feito e que o levou a assumir governo foi, ainda em 1994, quando ocupava o cargo de Ministro da Fazenda do então Presidente Itamar Franco. Foi nesse período que FHC e sua equipe econômica elaboraram e colocaram em prática o Plano Real, ao qual foi atribuído o controle da elevada inflação que desde a década de 1980 abalava profundamente a saúde da economia brasileira.

A estratégia do Plano Real consistia em atacar a inflação inicialmente por meio de um ajuste fiscal, considerado a causa fundamental da escalada contínua e vertiginosa dos preços. Assim, foi empregada uma política de redução de gastos públicos e aumento dos impostos, visando elevar a receita do governo e reduzir seu déficit, o que caracteriza uma política de clara influência neoliberal.

A medida seguinte foi uma reforma monetária, que tinha por objetivo indexar completamente a economia por meio da URV (Unidade Real de Valor), com o intuito de combater seu fator inercial que impedia que a inflação fosse controlada em planos anteriores (BRESSER PEREIRA, 1994). A implantação da URV, que tinha seu valor reajustado diariamente de acordo com os principais índices de preço brasileiros, atingiu seu objetivo e por meio dela os contratos estavam sendo ajustados de maneira equilibrada.

Paralelamente, acontecia a terceira fase do plano, que consistia na aplicação de âncora cambial - com intervenções do governo no câmbio conforme necessidade - associada à abertura comercial e financeira (MODENESI, 2005).

Como efeito da âncora cambial, o Real se manteve sobrevalorizado, o que teve como uma de suas implicações o fato de que os produtores nacionais tiveram de se adaptar à feroz competição que sofriam dos produtos trazidos do exterior, uma vez que a moeda doméstica

valorizada facilitava a importação, o que implicava em deterioração do balanço de pagamentos.

Essa combinação de fatores fez com que, segundo dados do IBGE, em apenas 12 meses, a inflação tivesse recuado de 41,3% em janeiro de 1994 para 1,7% em dezembro desse mesmo ano, aliviando a pressão de preços e elevando significativamente a popularidade do então Ministro da Fazenda e futuro candidato à Presidência, Fernando Henrique Cardoso.

Foi nesse cenário que, em 1994, FHC derrotou, no primeiro turno das eleições federais, o então candidato à presidência e ex-sindicalista, Luís Inácio Lula da Silva, que disputava pela segunda vez uma campanha presidencial. O embate nas urnas entre Lula e FHC personificou o conflito entre ideias antagônicas que se desenrolava no Brasil: valores liberais e pró-mercado versus um modelo voltado para preservação do Estado nos termos do modelo de desenvolvimento do PSI, com maior atuação na área social. Ao chegar ao poder, FHC, sociólogo e intelectual de destaque internacional, manteve um governo coerente com seu entendimento da conjuntura, que se baseava na teoria do Desenvolvimento Dependente-Associado, por ele elaborada.

Essa teoria, elaborada tendo em vista o contexto dos anos 1960 e 1970, critica simultaneamente tanto a visão cepalina de um Estado “perfeito” e completo quanto a visão de teóricos da dependência, que acreditavam não ser possível um país obter níveis satisfatórios de desenvolvimento se estivessem subordinados a outro país imperialista. A discussão por essa óptica é tratada por FHC num nível muito mais associado a fatores sociológicos do que puramente econômicos, o que implicava que, para ele, a dominância não era algo unilateralmente imposto de fora para dentro, e sim fruto de uma relação entre as classes sociais de duas sociedades (TEIXEIRA e PINTO, 2012).

Em suma, a teoria apresentada por FHC e que passou do conceito à prática durante sua gestão, afirma que o que se apresentava à época era uma nova condição de dependência, em que os países periféricos não mais se limitavam a exportar bens de baixo valor agregado, mas sim se beneficiavam fortemente do capital externo que chegava por meio de investimento dos países centrais, de forma que o capital externo serviria de combustível para o crescimento do mercado interno, o que minimizaria os efeitos danosos da dominação tal qual se entendia até então, de forma que passaria a ser possível conciliar desenvolvimento com dependência.

Essa linha de raciocínio permite que sejam observadas duas áreas de alinhamento entre a proposta de FHC e o neoliberalismo: i) se refere à possibilidade de conciliar desenvolvimento

capitalista com progresso; ii) a necessidade de que o mercado interno seja aberto ao capital externo para que tal desenvolvimento seja conquistado.

Com esse arcabouço teórico em mente, FHC deu início à aplicação de medidas bastante coerentes com aquela que declarava ser sua visão de governo: era preciso que o Brasil se abrisse à competição internacional, afinal o país também sairia fortemente beneficiado dessa interação. A próxima sessão deste capítulo visa analisar os principais aspectos em que esse arcabouço teórico de fato foi aplicado à prática ao longo da gestão de FHC.

2.1. As principais medidas de caráter neoliberal

Dentre as medidas aplicadas por FHC ao longo de seu governo, é possível que aquelas que mais o associem ao modelo neoliberal e a medidas ortodoxas tenham sido referentes à abertura da economia para o mercado externo.

Do ponto de vista da liberalização financeira, pode-se dizer que a mesma já vinha sendo executada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e pelo Banco Central do Brasil (BCB) desde a década de 1980, período em que os controles dos fluxos monetários passaram a ser flexibilizados dado o aumento da liquidez internacional, de forma que no início dos anos 1990, o cenário já era de considerável oferta de moeda estrangeira e influxo de capitais para o Brasil, sem que isso prejudicasse o desempenho da balança comercial (SICSÚ, 2006).

Assim, durante o governo Fernando Henrique, foram implementadas uma série de medidas que facilitaram o fluxo de capitais entre o Brasil e o exterior, reduzindo barreiras tarifárias e não tarifárias que dificultavam a entrada de recursos externos ao mercado financeiro brasileiro e facilitando o acesso de investidores locais aos mercados internacionais.

Sumariamente, pode-se dizer que a abertura financeira da década de 1990 teve dois principais eixos: i) facilitação da entrada de capitais estrangeiros no mercado brasileiro e ii) adequação regulatória aos padrões internacionais. Embora esse processo tenha sido iniciado durante a gestão de Fernando Collor de Melo, foi durante o governo FHC e sob a liderança de Armínio Fraga no Banco Central, que foram atingidos os maiores resultados (FREITAS e PRATES, 2001).

Os resultados das medidas liberalizantes foram sentidos principalmente no mercado de câmbio, em que esse tipo de investimento deixou de estar sujeito às restrições que variavam conforme a carteira, instrumento ou tipo de investidor que efetuava a operação, o que

eliminou as vantagens da utilização das contas CC-5⁴. Já do ponto de vista da desburocratização, foram feitas concessões aos bancos locais com operações no exterior, que passaram a contar com um menor prazo para fechamento de suas operações, poder aplicar livremente no exterior seus recursos e não dependerem mais de aprovação do BACEN para seus cronogramas de pagamento.

O aumento da liquidez internacional, somado às medidas de abertura financeira da década de 1990 fizeram com que houvesse substancial aumento do capital estrangeiro aplicado no Brasil por meio da Bolsa de Valores, que era particularmente atrativo para investidores não-residentes que buscavam em países periféricos como o Brasil, o aumento de seus lucros devido à baixa cotação dos papéis, alta volatilidade do mercado e a expansão do processo de privatizações.

No entanto, fatores antes tão atrativos para que o capital estrangeiro migrasse para o país, foram dando sinais de esgotamento ao longo dos anos 1990, quando crises em países em desenvolvimento como México e Rússia afetaram negativamente a demanda por ativos brasileiros, que foram atingidos por uma crise de confiança por parte dos investidores; internamente, a criação da CPMF⁵ e o término da onda de privatizações também reduziu o apetite de investidores estrangeiros pelo mercado brasileiro.

Com isso, grande parte dos recursos aplicados na Bovespa, maior, e hoje única, bolsa de valores brasileira, migrou para mercados desenvolvidos, com destaque para o norte-americano, o que impactou negativamente o mercado secundário de ações (FREITAS e PRATES, 2001).

A adoção das medidas liberalizantes teve impacto não somente sobre o mercado de Bolsa de Valores, mas também sobre o mercado de crédito e empréstimos disponibilizados pelos bancos. Uma vez que não era permitido aos bancos que aceitassem depósitos de não residentes em moeda estrangeira, restava-lhes obter recursos via empréstimos por meio da emissão de títulos brasileiros no exterior e empréstimos bancários. Dentre os recursos obtidos por meio dessas fontes, destacavam-se os montantes utilizados para financiar o comércio exterior, o que estava em muito associado ao fenômeno da abertura comercial, explorado em maiores detalhes na sessão a seguir.

⁴ Segundo do Banco Central do Brasil, as Contas CC5 regulamentava as contas em moeda nacional mantidas no País, por residentes no exterior. Tal conceito foi revogado em 1996. Disponível em http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/contas.asp?idPai=portalbcb.

⁵ Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira, outorgada na Emenda Constitucional n o 12, 16 de agosto de 1996

Embora esse cenário fosse o predominante quando se trata de bancos estrangeiros os bancos privados locais ocupavam-se principalmente das operações de repasse, de forma que chegaram a deter, em 1997, 70% do estoque de bônus e notas emitidos pelo setor privado financeiro, sem que isso implicasse, no entanto, numa mudança significativa do modelo de financiamento do sistema bancário nacional, já que houve queda na demanda por esse tipo de financiamento a partir de 1999 com a flexibilização cambial e consequente aumento do risco cambial (FREITAS e PRATES, 2001).

Uma vez que o financiamento do sistema brasileiro não estava fortemente associado às operações de repasse e ao capital estrangeiro, pode-se dizer que a economia brasileira, mesmo em períodos de elevadíssima inflação e alto endividamento, apresentava baixo nível de dolarização se comparada aos demais países latinos, o que caracterizava um atenuante da vulnerabilidade externa brasileira.

2.2. A abertura comercial e financeira

O processo de abertura comercial ao qual FHC deu continuidade ao longo de seu governo, não fazia parte somente de seu entendimento teórico sobre a inserção do Brasil na economia global, mas constituía até mesmo um dos pilares de sustentação da política de estabilização dos níveis de preços que ele implementara e que dependia fortemente da taxa de câmbio e das reservas de moeda estrangeira. Além disso, independentemente dos ideais de FHC e sua equipe enquanto elaboradores da política externa brasileira, é importante ressaltar que o movimento de abertura comercial se deu também num contexto histórico que promovia esse tipo de conduta, já que a maior proximidade entre economias e mercados era uma realidade resultante do cenário de globalização.

Assim como a liberalização financeira, a abertura comercial também é anterior ao mandato de FHC como Presidente da República, e se iniciou nos anos 1980, quando foram registradas as principais diminuições nas tarifas de importação - que somente de 1988 para 1989 chegaram a cair de 41,2% para 17,8% - além do fim dos regimes de importação e unificação de uma série de tributos sobre compras externas (AVERBUG, 1999).

Já em 1990 foi elaborada a nova Política Industrial e de Comércio Exterior, responsável pela extinção de obstáculos não tarifários às importações que haviam sido determinados durante o PSI e que eram vigentes até então e definiu um plano de redução de tarifas para bens importados.

Em 1995, finalmente sob a gestão de Fernando Henrique e com o Plano Real já em vigor, passa a haver uma preocupação em elaborar uma política comercial ao menos minimamente preocupada em proteger da agressiva concorrência externa, os setores mais frágeis da economia. No entanto, esse objetivo era contrário a outra vertente da política externa já muito presente na época, o Mercosul. Enquanto a primeira buscava manter algum nível de proteção para setores expostos à recente abertura, a segunda dependia da ampliação das medidas de liberalização para funcionar.

As tabelas a seguir apresentam as alíquotas de importação aplicadas no Brasil de 1990 a 1995, período em que houve clara tendência de queda, e de 1996 a 1998, quando esse movimento apresentou sutil reversão, o que é consistente com o movimento dual da política comercial brasileira, citado anteriormente.

O resultado dessas medidas para a Balança Comercial brasileira foi um imenso déficit comercial atingido em 1997, quando as exportações brasileiras apresentaram um aumento de 57%, enquanto as importações quadruplicaram, na comparação com o ano de 1988. Com isso, o superávit comercial que em 1988 era de U\$S 19 bilhões foi transformado, em 1997, num déficit de U\$S 8,4 bilhões.

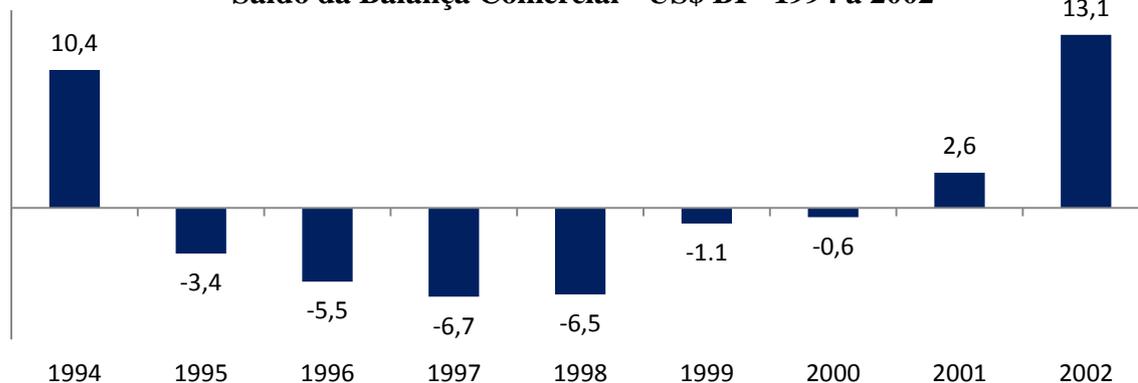
**Tabela 1 - Alíquotas Médias das Importações Brasileiras
(1996 – Jan-Jun 1998)**

Ano	1996		1997		Jan-Jun 1997		Jan-Jun 1998	
	Alíquota Nominal	Alíquota Real						
Matérias Primas e Produtos intermediários	8,97	4,91	9,41	5,48	9,9	5,82	12,31	7,61
Bens de Capital	11,97	7,37	11,16	7,73	9,76	6,46	16,34	12,45
Bens de Consumo	24,55	11,07	25,94	10,06	29,58	12,11	26,34	10,36
Bens de Consumo Duráveis	35,39	13,58	37,05	11,89	37,58	13,5	36,73	12,36
Bens de Consumo Não Duráveis	15,03	8,86	14,49	8,16	19,15	10,3	16,77	8,51
Equipamentos de Transporte	18,99	6,2	19,38	6,28	19,86	6,84	21,71	8,07
Combustíveis e Lubrificantes	11,44	7,75	9,06	6,29	11,4	7,66	9,79	7,1
Material de Construção	12,19	8,29	13,95	8,08	13,48	9,03	17,74	10,45
Não Especificado	12,51	6,72	11,26	9,88	10,47	9,2	0	0
Total Geral	13,6	7,05	13,8	7,04	14,23	7,33	16,69	9,27

Fonte: BNDES

Embora tenha ocorrido uma inversão do desempenho da Balança Comercial brasileira, que passou a registrar resultado deficitário em parte da gestão FHC, conforme gráfico abaixo, não é possível desconsiderar a importância das iniciativas de integração regional da época para explicar a performance do comércio exterior, sendo elas, principalmente, o Mercosul e da Alca.

Gráfico 1
Saldo da Balança Comercial - US\$ BI - 1994 a 2002



Fonte: Banco Central do Brasil

O Mercosul, proposta de aproximação comercial e aduaneira firmada entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai firmado em 1991 por meio do Tratado de Assunção é resultado da influência Cepalina vigente na América Latina desde os anos 1950 e que, dentre outros elementos, visava promover a cooperação e integração entre países latinos (AVEBURG, 1999).

Alguns dos principais elementos do Tratado de Assunção estão elencados a seguir:

- Alinhamento legislativo entre os países membros;
- Liberalização comercial por meio da redução de tarifas progressivas e eliminação de restrições comerciais;
- Zona de Livre Comércio - Tarifas com alíquota zero para o comércio intra-regional;
- União Aduaneira - Tarifas externas e políticas comerciais comuns para não membros do Mercosul;

Outro relevante acordo multilateral que suscitou grandes polêmicas ao longo de governo de FHC foi a ALCA, Área de Livre Comércio das Américas, acordo que visava integrar comercialmente os 34 países do continente com exceção de Cuba. A iniciativa, que adquiriu tração a partir de 1994 com a Cúpula Presidencial de Miami, objetivava a formação de uma zona de livre comércio por todo o hemisfério até 2005 – prazo irrealista diante dos grandes conflitos políticos derivados do acordo – além da ampliação equilibrada da abertura do mercado, envolvendo tarifas, subsídios, direitos de propriedade intelectual, salvaguardas, leis *antidumping* e outros. De 1994, data do primeiro encontro a respeito a ALCA, até 1998, foram realizadas uma série de Cúpulas Presidenciais e Ministeriais para discutir a criação do

tema, sem que, porém, fosse atingido um consenso, principalmente entre EUA e Brasil, maiores representantes dos dois eixos que compõem o grupo.

No entanto, do ponto de vista da diplomacia e política externa ao longo dos governos de FHC, percebe-se que a partir de 1999 e se estendendo até 2002, houve uma mudança na abordagem dada às questões internacionais. O que antes consistia num movimento agressivo de abertura aos demais países e pautado nos ideais liberais se transformou num discurso contra a chamada “globalização assimétrica”, sendo essa nova abordagem resultante da deterioração das condições internacionais, com o surgimento de sequenciais crises como a do México, Tigres Asiáticos e Rússia (exploradas mais adiante).

Além da mudança da conjuntura internacional, tanto as negociações da Alca quanto do Mercosul passaram a enfrentar obstáculos para sua realização: no caso do bloco latino americano, Brasil e Argentina enfrentaram impasses nas negociações, o que foi agravado pela crise cambial enfrentada pelos argentinos. Os desentendimentos com relação ao tratado atingiram inclusive a iniciativa da Tarifa Externa Comum (TEC), levando a Argentina a se aproximar do que era proposto pelo tratado de integração de toda a América, a ALCA, em detrimento do Mercosul.

Apesar do momento delicado para as relações diplomáticas brasileiras, a estratégia do país foi se utilizar desse momento para assumir um papel de liderança na região, em contraponto ao papel que vinha sendo assumido pelos EUA. Com isso, o Brasil passou a adotar a estratégia de conduzir e promover a integração latino-americana, ampliando seus esforços nesse sentido, de forma que em 2001, FHC convoca a I Reunião da Cúpula dos Países Sul Americanos, como forma de se posicionar na região apesar da forte presença norte americana.

Porém, os esforços brasileiros para impulsionar a integração regional não foram tão bem sucedidos quanto se esperava, de modo que durante a 23ª Cúpula do Mercosul, realizada no ano de 2002, em Brasília, os resultados obtidos foram abaixo das expectativas, quando se conseguiu apenas que fossem obtidas facilidades para que residentes dos países do bloco pudessem fixar residência em outros países que também integrassem esse grupo. Com isso, as principais decisões a serem tomadas no âmbito do Mercosul foram deixadas para o ano seguinte, já sob a vigência de um novo governo (VIZENTINI, 2005).

2.3. O processo de privatizações

Simultaneamente ao processo de abertura comercial e financeira do Brasil, teve início o ciclo de privatizações, que começou durante o mandato de Fernando Collor de Melo e adquiriu

ainda mais força durante a gestão de Fernando Henrique. A iniciativa consistia na venda de empresas públicas ao setor privado, com destaque para as prestadoras de serviços nas áreas de energia e telecomunicações.

A ampliação do movimento de desestatização da economia é resultado do Programa Nacional de Desestatização (PND), de 1990, que visava repassar à iniciativa privada atividades até então desempenhadas pelo setor público, mas que não estavam sendo devidamente exploradas pelo mesmo, reduzir a dívida pública do país e ampliar os níveis de investimento. O PND estabelece em seu Artigo 1º:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;

IV - contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

V - permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

LEI Nº 8.031, DE 12 DE ABRIL DE 1990 – Presidência da República

Embora o programa se justifique por uma série de argumentos conforme demonstrado acima, o processo de privatizações foi também vantajoso e até mesmo necessário para o governo FHC na medida em que era uma fonte de atração de capital estrangeiro e uma forma de reduzir as pressões sobre as contas públicas, que já se encontravam em situação degradada em especial no caso da dívida pública e das transações correntes, contribuindo, portanto, para a sustentação do programa de estabilização da economia posto em prática por FHC.

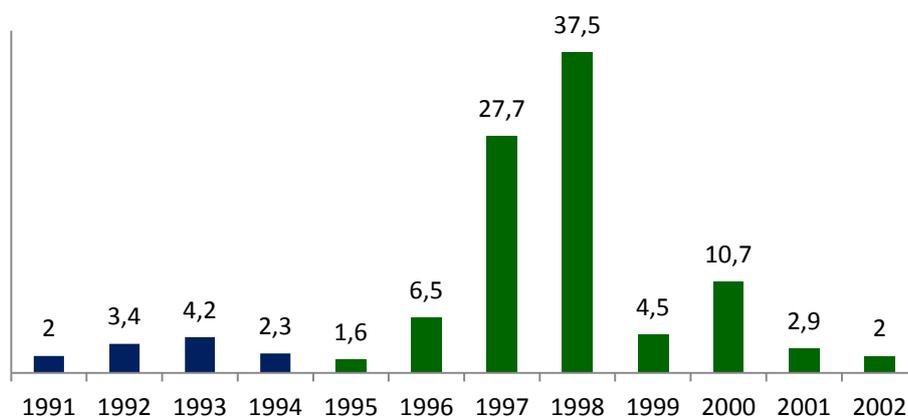
Exemplo da intensificação das privatizações se dá em 1995, já sob a gestão de FHC, quando ocorrem dois movimentos: i) o governo toma a decisão de acabar com os monopólios do setor público sobre o segmento de infraestrutura e ii) a intenção dos estados de criarem seus próprios programas de desestatização.

Esses dois movimentos foram promovidos por uma série de fatores como o maior poder de barganha do governo junto ao congresso, conseguido por meio do sucesso do Plano Real, que ampliou a capacidade do governo de aprovar emendas constitucionais necessárias para o

movimento de privatização; a disciplina fiscal a qual o governo precisava se submeter para viabilizar seu plano de estabilidade de preços, o que levava às empresas até então públicas a terem mais dificuldade para realizar os investimentos necessários; a valorização das empresas estatais, devido à recém-conquistada estabilidade financeira e redução do risco país, que tornava a aquisição de empresas públicas brasileiras atraente para investidores do setor público e privado; e o ganho de suporte político ao programa, obtido por meio do sucesso registrado com as privatizações que ocorreram de 1990-1994 (PINHEIRO, 2000).

Dentre todos os motivos acima expostos, cabe atribuir destaque ao papel das privatizações na contenção da dívida pública, que ainda que bastante elevada na época não atingiu montantes ainda maiores graças a esses recursos (que conforme exposto no gráfico a seguir aumentaram em aproximadamente dez vezes entre 1995 e 2000) e ao aumento significativo do investimento estrangeiro direto no Brasil durante esse período.

Gráfico 2 - Evolução dos Resultados Acumulados com as Privatizações (1991 - 2002)
(US\$ Bi)



Fonte: BNDES

Porém, apesar de seus efeitos positivos para as finanças públicas do período, com o aumento do Investimento Estrangeiro Direto (IED) e menores gastos públicos, vale ressaltar que esse processo levou também a consequências negativas, dentre as quais podem ser citados o fato de que nem todo o IED se convertia de fato em investimento produtivo e que as privatizações ocorreram, principalmente, em setores de bens não comercializáveis (como energia e telecomunicação), que além de não gerarem receita de exportação remetiam lucros e dividendos para o exterior. Soma-se a essas condições, o fato de que, ao privatizar setores estratégicos de sua economia, como fizera o Brasil, o Estado perde influência na tomada de decisões (SALES, 2012).

Apesar das controvérsias a respeito de suas consequências, o processo de desestatizações, no entanto, foi mais intenso no período de 1990 – quando foi lançado o PND - a 1999, ano a partir do qual a desvalorização cambial trouxe certo alívio às contas nacionais e permitiu que o movimento de privatizações fosse menos urgente. Ainda assim, com a venda de empresas públicas ao setor privado, o governo chegou a arrecadar, em apenas um ano (1998), impressionantes US\$ 37,5 bilhões de dólares (MOREIRA, 1999).

Vale destacar, como exemplo da relevância do processo de privatizações, o caso das telecomunicações, segmento para o qual foi desenvolvido um novo arcabouço regulatório, consolidado na LGT (Lei Geral das Desestatizações), de 1997, que por não impedir a propriedade cruzada entre grupos empresariais nesse setor e favorecer a participação de grupos estrangeiros no mesmo, acaba por favorecer a concentração da propriedade (LIMA, 1998).

2.4. Vulnerabilidade externa

Embora as medidas de abertura comercial e financeira e o processo de privatizações fossem coerentes com a implementação de uma política de estabilização de preços dependente do capital internacional e da manutenção da taxa de câmbio em patamares considerados adequados, tais políticas aumentavam a exposição do Brasil ao humor do cenário internacional, tornando-o mais dependente e vulnerável, conforme será analisado ao longo desta seção. A abertura comercial e a conseqüente menor capacidade de concorrência com os produtos nacionais frente aos estrangeiros, associada a uma taxa de câmbio mais valorizada, fez com que a economia nacional se tornasse mais dependente das importações, tornando-a mais vulnerável e caracterizando um retrocesso em relação ao processo de substituição de importações (CARNEIRO, 2002).

Já a abertura financeira foi responsável por elevar a remessa de lucros para o exterior, implicando em um movimento de desequilíbrio da conta de serviços do balanço de pagamentos nacional.

Este cenário de maior sujeição às condições internacionais se fez presente ao longo de todo o governo FHC, porém, se tornou ainda mais notável com a flexibilização cambial de 1999.

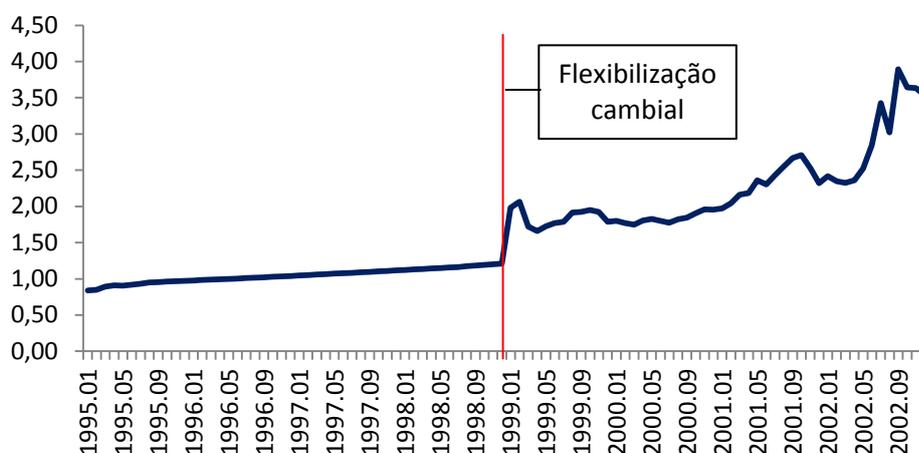
Vale ressaltar que a própria flexibilização cambial foi uma consequência (talvez a mais drástica) das pressões a que o modelo liberal de FHC estava sendo exposto: ao mesmo tempo que era preciso aplicar políticas fiscais restritivas como forma de obter a confiança dos investidores e credores internacionais, o governo também se via obrigado a manter elevadas taxas de juros para atrair capital estrangeiro, processo que levava a um ciclo de aumento de

passivo e restrições fiscais que limitavam a capacidade de crescimento da economia e não foi capaz de evitar ataques especulativos ao Real, tornando inevitável a flexibilização da taxa de câmbio.

Com isso, houve aumento da dívida pública, uma vez que nos meses anteriores ao fim da âncora cambial, houve significativo aumento da participação de títulos de dívida indexados à taxa de câmbio. A elevação da dívida fez com que os credores do governo brasileiro se tornassem ainda mais receosos com relação à capacidade do Brasil de arcar com suas obrigações, e os mesmos passaram então, a exigir a aplicação de medidas ainda mais austeras por parte do governo.

Além disso, a flexibilização cambial (compondo juntamente com o modelo de metas de inflação e de superávit primário, o modelo que ficou conhecido como tripé macroeconômico) implicou em brusca desvalorização do Real, que em pouco de mais de quatro meses passou de R\$ 1,00/US\$ 1,20 para R\$ 1,00/US\$ 1,98, conforme mostrado no gráfico a seguir:

Gráfico 3 - Evolução da Taxa de câmbio (1995 a 2003)
(R\$ / US\$)



Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos

As consequências positivas do novo patamar cambial para a balança comercial logo foram sentidas: as exportações passaram a ser incentivadas, enquanto o movimento oposto ocorreu com as importações, favorecendo o saldo da balança comercial.

Porém, ainda que esse movimento promovido pelo câmbio flexível tenha consistido num alívio para o saldo comercial brasileiro, o saldo em conta corrente continuava apresentando déficit, o que significava que o país continuava precisando recorrer a empréstimos externos e a fluxos internacionais de capital para fechar suas contas. O fato de a dívida pública ser

indexada, essencialmente, a taxas de juros e de câmbio pós-fixadas complementava esse cenário como um agravante da situação fiscal brasileira (SALES, 2012). A recuperação do saldo do balanço de pagamento a partir de 2001 é apresentada pela tabela a seguir:

Tabela 2 - Balanço de Pagamento (em milhões de US\$): 1995-2003

Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Transações Correntes	-18.384	-23.502	-30.452	-33.416	-25.335	-24.225	-23.215	-7.637	4.177
Conta Capital e Financeira	29.095	33.968	25.800	29.702	17.319	19.326	27.052	8.004	5.111
Conta Capital Financeira	352	454	393	320	338	273	-36	433	498
Conta Investimento Direto	28.744	33.514	25.408	29.381	16.981	19.053	27.088	7.571	4.613
IED	3.309	11.261	17.877	26.002	26.888	30.498	24.715	14.108	9.894
Investimento em Carteira	4.405	10.792	18.993	28.856	28.578	32.779	22.457	16.590	10.144
Investimento brasileiro em carteira	9.217	21.619	12.616	18.125	3.802	6.955	77	-5.119	5.308
Erros e Omissões	-1.155	-403	1.708	-457	259	-1.696	-795	-321	179
Resultado do Balanço	2.207	-1.800	-3.255	-4.256	194	2.637	-531	-66	-793
Resultado do Balanço	12.919	8.666	-7.907	-7.970	-7.822	-2.262	3.307	302	8.496

Fonte: Banco Central do Brasil

2.5. Metas de inflação e superávit primário

Embora o caráter neoliberal do governo Fernando Henrique seja frequentemente associado à sua política de abertura para o exterior e às privatizações, é importante ressaltar que foi ao longo de sua gestão que foi estruturado o que ficou conhecido como o “Tripé da Economia”.

A este modelo, composto pelo câmbio flutuante, metas de inflação e metas de superávit primário, foi atribuído o sucesso da gestão FHC em controlar a elevação dos preços, o que resultou em sua manutenção e até mesmo aprofundamento até os dias de hoje, conforme será visto mais adiante na análise do governo Lula e Dilma.

Implementadas em 1999, tais medidas reafirmavam o caráter neoliberal do governo, já que assumiu como prioridades: i) a manutenção dos níveis de preços via aumento das taxas de juros, ainda que isso pudesse implicar em redução do crescimento do PIB e da demanda das famílias, para o caso das metas de inflação; ii) redução dos gastos públicos como forma de garantir que houvesse capital excedente suficiente para cumprir com o serviço de dívidas contraídas pelo governo, sendo esse o caso das metas de superávit primário e iii) a livre flutuação da taxa de câmbio, que seria resultante somente das forças de oferta e demanda por moeda e não mais determinado pelo governo.

Os modelos de metas foram implementados ainda com forte apoio do FMI (Fundo Monetário Internacional), uma das instituições que faziam parte do Consenso de Washington com o qual o Brasil assumira uma dívida em 1998, confirmando a importância do receituário liberal para o modelo de estabilização brasileiro.

Além do embasamento na teoria neoliberal, a adoção de tal modelo é coerente também com o conceito de trindade impossível, segundo o qual, numa economia globalizada, é impossível conciliar a manutenção de mobilidade ilimitada de capitais, autonomia da política monetária e taxa de câmbio fixa (RODRIGUES DE PAULA, 2002).

Uma vez que a política de estabilização era altamente dependente do fluxo internacional de capitais, o governo, conforme visto anteriormente ao longo deste capítulo, promoveu a abertura comercial e financeira, o que, no entanto, é incompatível com a prática de taxa de câmbio administrada praticada por meio das bandas cambiais, a não ser, fazendo com que a política monetária se tornasse totalmente passiva, o que poderia implicar como de fato ocorreu, em manutenção da taxa de juros reais elevadas, com todas as consequências negativas que isso acarreta para a economia

A deterioração das condições internacionais e consequente redução da liquidez internacional direcionada para países em desenvolvimento, fez com que houvesse intensa pressão sobre as reservas, levando à flexibilização da taxa de câmbio.

2.6. Crise do modelo neoliberal e legado para Lula – instabilidade cambial, dívida e crise de confiança

Apesar do capital arrecadado com a alta liquidez internacional, elevação do investimento estrangeiro direto principalmente via privatizações e abertura comercial e financeira, as reservas cambiais brasileiras se deterioravam gradativamente em decorrência da piora do

cenário internacional, que registrava uma série de crises em países emergentes, como as que ocorreram no México (1994), Ásia (1997) e Rússia (1998).

Tais crises faziam com que o montante de capital estrangeiro direcionado para o Brasil sofresse quedas abruptas, uma vez que houve queda da liquidez internacional e piora das expectativas dos agentes, que estavam menos dispostos a tomar risco aplicando em países com histórico de instabilidade. A retração da liquidez internacional era particularmente grave para um país como Brasil, que pautara sua política de estabilização na âncora cambial e, conseqüentemente, na manutenção das reservas cambiais do país. Além da piora das condições internacionais, com destaque para a crise russa, que promoveu uma redução ainda mais acentuada da liquidez internacional para o Brasil, as dificuldades que o país começaria a enfrentar eram agravadas por fatores internos, com o elevado déficit fiscal (dos quais US\$ 100 bilhões eram referentes somente às transações correntes) que levou o governo, em 1998, a assumir com o Fundo Monetário Internacional um empréstimo de mais de 40 bilhões de dólares, que já passaram a repercutir no começo do segundo mandato de FHC, em 1999.

Assim, endividado e incapaz de controlar o câmbio para reduzir a pressão sobre as reservas, o governo se viu obrigado a continuamente afrouxar as bandas cambiais até culminarem na adoção do modelo de câmbio livre, em 1999.

A flexibilização cambial foi mais um fator de influência liberal presente no governo de Fernando Henrique, uma vez que sob este regime, o mercado de moeda internacional deixa de ser influenciado pelo Estado e passa a ser dependente da demanda e oferta de moeda, ou seja, passa a ser determinado pelas forças do mercado.

Dada a redução da liquidez internacional decorrente da incerteza dos agentes com relação aos rumos da economia brasileira e a conseqüente pressão sobre as reservas nacionais, o governo se viu novamente obrigado a manter as taxas de juros em níveis altíssimos para evitar uma brusca fuga de capitais que impedisse o país de manter a taxa de câmbio controlada, levando a Taxa Assistência do Banco Central (TBAN) a registrar surpreendentes 49,75% poucos meses antes da flexibilização, em outubro de 1998.

No entanto, ao fazê-lo, a dívida pública aumentava exponencialmente, tanto do ponto de vista interno quanto externo, movimento impulsionado ainda pelo aumento substancial das importações, de modo que o país se viu refém das condições externas e do fluxo internacional de capital, fazendo com que grupos ligados a ele e ao capital financeiro se tornassem uma prioridade para a gestão de FHC (MATTEI e MAGALHÃES, 2011).

Do ponto de vista internacional, além da redução do fluxo de capitais para os países emergentes as condições foram agravadas ainda pela crise cambial da Argentina, que levou ao fim do sistema de paridade de taxa de câmbio, vigente no país desde 1991 e a redução do ritmo de crescimento da economia americana, que fora abalada inclusive pelos atentados terroristas às Torres Gêmeas, em setembro de 2001 (FLINGESPAN, 2005).

Soma-se às complexas condições do cenário externo e ao crescente endividamento, um desafio de caráter interno que evidenciava as fragilidades estruturais que o governo FHC não fora capaz de sanar: a crise energética de 2001. Este ano foi marcado pela iminência de cortes compulsórios de energia elétrica por todo o país, que somente não ocorreram devido aos bons resultados e adesão da população à campanha pelo racionamento de energia, uma vez que os níveis dos reservatórios de água (principal recurso para geração de energia no Brasil), tornarem-se alarmantemente baixos.

Essa condição foi resultado não somente da irregularidade das chuvas nesse período, mas também da falta de planejamento e investimentos em produção, armazenamento e distribuição de energia inclusive ao longo dos anos que antecederam a crise. Dado esse cenário, o governo se viu obrigado a promover o racionamento de energia em todos os estados do país, com exceção da região Sul, que tinha reservatórios melhor abastecidos, e inclusive a oferecer benefícios aos consumidores que atingissem as metas de redução, assim como multas àqueles que não o fizessem.

Embora o racionamento tenha sido suspenso nos primeiros meses do ano de 2002, sem que tenham ocorrido blecautes, o Tribunal de Contas de União, em artigo publicado em 2003, estimou que o apagão de 2001 gerou R\$ 54,2 bilhões em prejuízos para o país, resultantes de redução do crescimento do PIB, queda da produtividade, menor arrecadação de impostos e até mesmo do desgaste da imagem do Brasil no exterior.

O conjunto de fatores expostos anteriormente deixa claro que embora os oito anos da Era FHC tenham sido passos determinantes para que fosse reestabelecido o controle da inflação e implementado um conjunto de iniciativas econômicas sustentáveis (concretizadas no tripé de metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante) seu governo também foi fortemente questionado pelos níveis decepcionantes de crescimento do PIB, bem como pelos baixos investimentos em políticas sociais e infraestrutura e altos índices de endividamento.

Basta, para tal, expor alguns decepcionantes resultados da economia durante seu governo: de 1994 a 2002, a Balança Comercial registrou um déficit acumulado de US\$ 200 bilhões e um aumento da dívida interna de R\$ 70 bilhões para R\$ 892.

Lidar com um setor financeiro muito demandante do governo, elevadíssimos níveis de endividamento e uma gritante desigualdade social, além, obviamente, do baixo crescimento do PIB, seriam apenas alguns dos desafios internos com os quais o próximo governantes teria de lidar.

2.7. A busca por mudanças e a crise de confiança – eleições de 2002

TamANHOS desafios depositaram forte pressão sobre o próximo líder a assumir o governo brasileiro e é em meio a este clima de elevadas expectativas que se inicia a campanha presidencial para as eleições que ocorreriam no final de 2002. Os principais concorrentes à presidência eram dois candidatos já conhecidos: Luís Inácio Lula da Silva, representante do Partido dos Trabalhadores e que disputava sua quarta campanha ao governo e José Serra do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), ex-Ministro da Saúde.

As pesquisas de intenção de voto registradas nos meses que antecederam as eleições indicavam que Lula estava na liderança da disputa, seguido de perto pela candidata maranhense do PFL (Partido da Frente Liberal), Roseana Sarney, que viria a desistir da campanha em abril de 2002 devido a denúncias de corrupção.

O crescimento de um candidato fortemente associado à esquerda, trouxe o sentimento de crise de confiança sobre o país, atingindo em especial os investidores estrangeiros. Os principais temores projetados pelos agentes eram referentes à possibilidade de adoção de medidas como calote da dívida ou escassez de divisas e resultou na retração do financiamento internacional para o Brasil, desvalorização do Real e aumento do risco país, que atingiram picos alarmantes às vésperas do primeiro turno das eleições, com o dólar chegando à casa próxima dos R\$ 4,00 e risco país a mais de 2.400 pontos (FLINGESPAN, 2005).

Com o objetivo de amenizar os reflexos negativos das expectativas dos agentes, em especial aqueles com interesses voltados para o mercado, ainda durante a campanha eleitoral, o discurso do candidato da classe operária se tornou mais brando, adquirindo um tom de alinhamento com o que havia sido implementado no modelo anterior. Essa mudança de

conduta ficou especialmente clara com a publicação da célebre Carta ao Povo Brasileiro, de 2002:

Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias.

O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação. À parte manobras puramente especulativas, que sem dúvida existem, o que há é uma forte preocupação do mercado financeiro com o mau desempenho da economia e com sua fragilidade atual, gerando temores relativos à capacidade de o país administrar sua dívida interna e externa. É o enorme endividamento público acumulado no governo Fernando Henrique Cardoso que preocupa os investidores.

Fonte: Carta ao Povo Brasileiro, publicada em Folha Online, 24 de junho de 2002⁶

A nova abordagem descrita pelo então candidato Lula em seu discurso foi determinante para do ponto de vista econômico e político por se tratar não apenas de uma tentativa de acalmar os investidores, mas principalmente por constituir os primeiros sinais do que seria o governo Lula, demonstrando um alinhamento maior que o esperado com a gestão de seu antecessor, como será discutido no capítulo a seguir.

⁶ Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>

CAPITULO 3

GOVERNO LULA: A EXPECTATIVA DE UM GOVERNO POPULAR

O terceiro capítulo deste trabalho busca expor as políticas mais relevantes aplicadas durante os dois mandatos do governo Lula, com destaque para os programas sociais do governo, comércio exterior, condições internacionais que serviram de pano de fundo para sua execução, além das condições políticas internas. Não se perde de vista, porém, o objetivo de estabelecer comparações entre o modelo de Lula e de FHC sempre que pertinente.

3.1. A expectativa e a realidade

É num cenário de desajustes fiscais, baixo crescimento da economia e expectativas instáveis agravadas pelas condições turbulentas de sua própria eleição, que Lula chega ao poder em janeiro de 2003, tendo como principais desafios o aumento do crescimento e a contenção da dívida pública, metas particularmente complexas quando se trata de um cenário de juros tão elevados (GREMAUD, VASCONCELLOS e JUNIOR, 2007).

As primeiras características da gestão de Lula que indicaram alinhamento com as medidas do governo anterior, conforme havia sido sinalizado na Carta ao Povo Brasileiro, se tornam visíveis logo no início de seu mandato, quando é feita a composição da equipe ministerial: cargos extremamente relevantes para o governo foram preenchidos por nomes conhecidos do mercado e a princípio pouco alinhados com a ideologia petista, como foi o caso da Presidência do Banco Central, preenchida por Henrique Meirelles (ERBER, 2011).

A nomeação de Meirelles para o Banco Central surpreendeu a todos que imaginavam que com Lula na presidência, o setor financeiro poderia enfrentar tempos difíceis perante o governo, já que além de ser figura conhecida do mercado por, dentre outros cargos, ter ocupado a presidência global do *Bank Boston* e ter sido eleito Deputado Federal pelo estado de Goiás como representante do partido tucano. Porém, o caso de Meirelles não era o único que evidenciava aproximação com os interesses financeiros na composição do gabinete de Lula: foram indicados ainda executivos como Joaquim Levy, para o Tesouro Nacional e Marcos Lisboa para a Secretaria do Ministério da Fazenda, ambos conhecidos por seu perfil conservador.

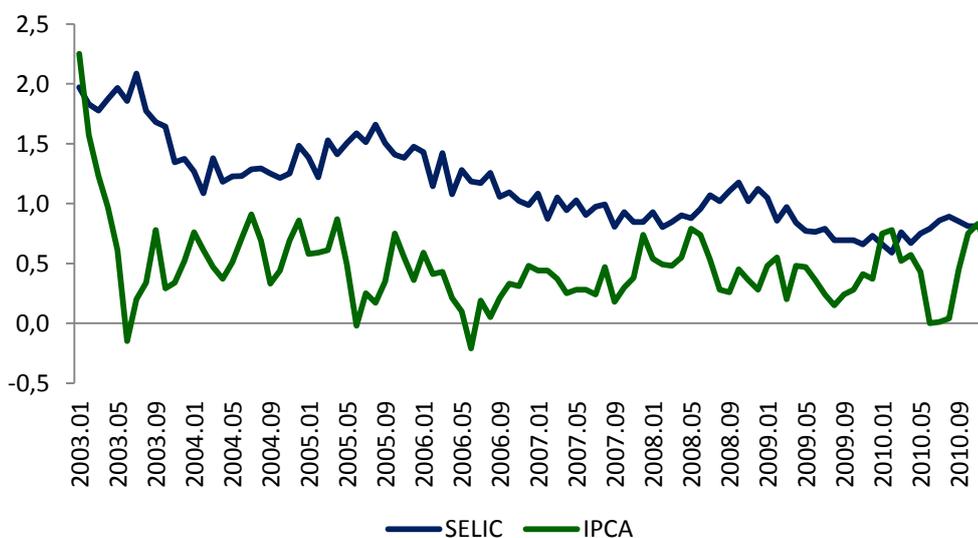
Além da composição da cúpula do governo, em seus primeiros meses de governo, Lula deu outros sinais de continuidade e até mesmo aprofundamento das medidas adotadas por FHC,

como foi o caso, por exemplo, da elevação da meta de superávit primário de 3,75% para 4,25% (superior até mesmo ao que era exigido pelo FMI), com a justificativa de que a meta anterior não era ambiciosa o bastante para manter as contas do país equilibradas, o que deixava clara a tentativa do governo de transparecer segurança e solidez no que diz respeito à gestão de contas públicas.

Tal atitude é muito diferente da que se esperava ser adotada pelo governo de Lula, que até então havia feito duras críticas ao modelo de metas de superávit, por acreditar que essa medida representasse um obstáculo ao maior crescimento do Brasil já que limitava a capacidade de investimentos do governo. Além da meta de superávit, foi mantido também o acordo de pagamento da dívida contraído com o FMI em 1998, contrariando aqueles que temiam que a chegada de Lula à presidência pudesse implicar em calote da dívida ou rompimento dos contratos efetuados anteriormente.

Outro movimento econômico do governo que não condizia com seu discurso de campanha (em especial, pré Carta ao Povo Brasileiro), se refere à gestão da taxa de juros: nos primeiros meses do novo governo, Lula elevou ainda mais a taxa de juros, que já se encontrava em patamares elevados como consequência da pressão cambial que FHC sofrera no final de sua gestão. O gráfico abaixo apresenta a evolução da taxa de juros versus inflação ao longo do governo Lula.

Gráfico 4
Evolução da Taxa Selic e do IPCA: 2003 - 2010



Fonte: IBGE

Do ponto de vista econômico, foi mantido o alinhamento entre as gestões de FHC e Lula também no que diz respeito à manutenção da política de metas de inflação, modelo que não sofreu qualquer alteração em suas premissas, sendo mantidos inclusive os valores do centro da meta e os limites inferiores e superiores de oscilação dos preços. Esse gesto era particularmente significativo pois, ao optar por manter o sistema de metas de inflação, o governo se compromete a fazer os ajustes necessários em termos de taxas de juros para que a meta seja cumprida, ainda que isso represente uma medida restritiva ao crescimento da economia.

Tais movimentos do governo, que chegou ao poder com um discurso que a princípio representava os interesses da classe trabalhadora, dos operários e do movimento sindical, causou estranheza àqueles que esperavam que Lula adotasse uma postura mais voltada para o crescimento e desenvolvimento (com predomínio de ideais neodesenvolvimentistas) e não para o controle dos preços e estabilidade, medidas influenciadas pelo modelo liberal.

No entanto, ainda que questionadas por uma série de grupos sociais e até mesmo de integrantes do próprio Partido dos Trabalhadores, essa mudança de discurso e conduta logo que chegou ao poder, fez com que o risco país, que atingira mais de 2000 pontos devido ao receio que as mudanças implementadas por Lula poderiam trazer, retornasse aos níveis considerados normais para a época.

O sentimento de conforto e maior tranquilidade proporcionado pela mudança das propostas do governo elevou o influxo de capital estrangeiro em direção ao Brasil, o que significava não apenas um alívio para as contas externas como também uma redução da pressão cambial que o Real vinha sofrendo devido às tensões pré-eleição em 2003 (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JUNIOR, 2007).

Porém, antes de analisar, ponto a ponto, as principais medidas adotadas por Lula em seus oito anos de gestão, para fins didáticos, pode-se dizer que o governo Lula passou por três fases distintas: a primeira, referente ao período em que Antonio Palocci ocupou o Ministério da Fazenda, até março de 2006, quando foi substituído por Guido Mantega, que deu início à segunda fase da política econômica e, finalmente, a terceira etapa que se inicia no final de 2008, quando o Brasil é atingido pela crise do *subprime*, até o final do governo Lula.

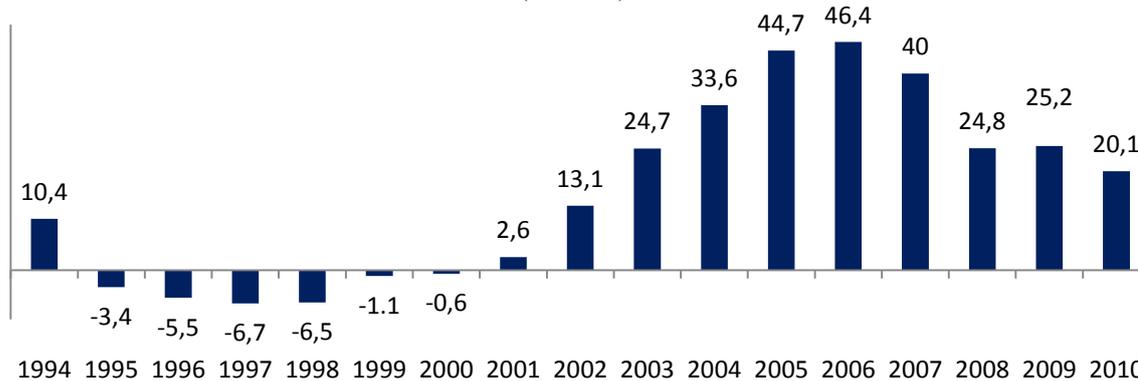
Na primeira delas, houve um predomínio das políticas ortodoxas iniciadas por FHC, mas conforme será explorado mais adiante, num segundo momento de seu governo, tais políticas

foram flexibilizadas e foram adotadas medidas mais tradicionalmente associadas à visão neodesenvolvimentista, as quais se viram fortemente incrementadas com as políticas anticíclicas adotadas a partir do impacto da crise mundial sobre a economia brasileira.

Na primeira fase de seu mandato, iniciada em 2003, o cenário é de juros ainda elevados somados ao aumento da meta de superávit primário, o que levava a uma retração da demanda interna e só não chegou a um cenário recessivo graças ao cenário externo muito positivo caracterizado, principalmente, pela expansão da economia chinesa, que demandava imensa quantidade de *commodities* exportadas pelo Brasil.

Muito mais positiva que na gestão anterior, as condições internacionais favoreceram o crescimento brasileiro dado o aumento da demanda internacional e a elevação dos preços das *commodities* (bens que têm o Brasil como um dos maiores exportadores globais em diversos gêneros, como soja e minério de ferro, por exemplo). Esse contexto fez com que, nos primeiros três anos do governo Lula, o saldo da Balança Comercial atingisse recordes (evoluindo de US\$ 4 bilhões em 2003 para US\$ 11.7 bilhões em 2004 e US\$ 14.9 em 2005) (MARQUES e NAKATANI, 2007). O gráfico 5, a seguir, evidencia o crescimento do saldo comercial entre 2004 e 2006 (ano em que atinge seu auge com US\$ 46,4 bilhões) e a posterior queda do saldo ao longo dos anos seguinte e até o final do governo Lula.

Gráfico 5 - Saldo da Balança Comercial: 1994-2010
(US\$ bi)



Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP)

A elevação substancial do saldo da balança comercial permitiu que o saldo em transações correntes se tornasse positivo na maioria dos anos do primeiro mandato de Lula. Tamanho desempenho da conta de Transações Correntes representava não somente um saldo extra para financiamento da dívida externa como ainda a redução da vulnerabilidade do país, uma vez

que, com a quantia adicional resultante das exportações, a necessidade de capitais estrangeiros via mercado financeiro para equilibrar o balanço de pagamentos também se tornava menor.

Além de obter surpreendente superávit com as exportações, nesse mesmo período, as dívidas interna e externa apresentaram drástica redução, passando a representar 21,3% do PIB, como registrado em 2005, muito abaixo dos 46% que atingira em 2003, o que permitiu que ao final desse mesmo ano, fosse possível ao governo brasileiro adiantar o pagamento de uma parcela de mais de R\$ 15 bilhões ao Fundo Monetário Internacional (MARQUES e NAKATANI, 2007).

Outro substancial avanço obtido durante o primeiro mandato de Lula diz respeito àquela que fora sempre considerada uma das maiores “culpadas” pelo fraco desempenho da economia brasileira: a taxa de juros. A taxa Selic, que em 2002 era de impressionantes 25% ao ano, chegou a 2006 na casa dos 15,75%, que em valores reais equivaliam a menos de 13% anualmente.

No entanto, nem todos esses efeitos positivos em algumas das principais variáveis macroeconômicas foram suficientes para fazer com o que crescimento decolasse: PIB, taxa de investimento e dependência externa continuaram apresentando desempenho negativo, por mais que tenham sido registrados avanços, em especial na renda das famílias de classes baixas, conforme será explorado mais adiante.

A taxa de juros, por mais que tenha apresentado substancial redução, em especial após a retomada da confiança por parte dos agentes logo no início da gestão de Lula, ainda se mantinha uma das mais altas taxas reais do mundo, o que somado à decisão espontânea do governo de elevar a meta de superávit primário de 3,75% para 4,25% do PIB fez com que a capacidade de consumo fosse reduzida. Nem mesmo a melhoria na taxa de câmbio, até então bastante desvalorizado, e a redução da ameaça inflacionária foram capazes de atenuar os efeitos de queda da demanda interna.

Desse modo, a despeito das melhorias e de um cenário externo favorável, o crescimento do PIB ainda registrava valores pouco expressivos e, o que era ainda mais prejudicial, erráticos, sendo a maior taxa registrada durante todo o primeiro mandato, 4,9%, em 2004.

Assim, já no ano de 2005, houve inversão do movimento de queda na taxa Selic: embora a balança comercial continuasse apresentando um desempenho altamente satisfatório, o governo interrompeu a redução dos juros, congelando-os na taxa de 16% entre o segundo e terceiro trimestre daquele ano e a partir de então, elevando-os em 1,75% ao mês, o que

implicou em redução da demanda das famílias e do investimento (inclusive por parte do governo, que naquele momento visava cortar custos). Com a redução da demanda das famílias, que era tida pelo governo como principal promotor de crescimento do país, coube mais uma vez ao cenário externo fazer com que a desaceleração da economia não fosse ainda mais impactante. Com isso, a conjuntura externa, traduzida pelo excelente desempenho das exportações favorecido por um cenário de câmbio desvalorizado, foi a responsável por garantir o ainda que pífio crescimento da economia.

Tamanha relevância da balança comercial para sustentar o crescimento da economia e a baixa importância da Formação Bruta de Capital Fixo eram um sinal não só de alta dependência do país em relação ao mercado internacional, como também de que o governo não havia sido bem sucedido em estabelecer condições internas que promovessem o crescimento, o que caracteriza uma política afastada dos objetivos defendidos pelo modelo desenvolvimentista, que dava maior destaque para o mercado interno e para a melhoria das condições de infraestrutura e indústria do país.

Ademais, a dependência da economia em relação às exportações (atreladas ao desempenho da China, maior demandante dos produtos brasileiros na ocasião) não se limitava à vulnerabilidade que isso ocasionava mas também à possibilidade de reprimarização da pauta de exportações, que se tornava cada vez mais focada em *commodities* e em produtos de baixo valor agregado, gerando o receio de que o Brasil ameaçasse iniciar um processo de Doença Holandesa.

Mas se havia um mal que assombrava a economia brasileira, não se tratava das exportações ou da taxa de câmbio, e sim da taxa de inflação. Conforme dito, contrariando algumas das expectativas mais pessimistas, Lula manteve em sua gestão o modelo de metas de inflação, um dos fatores ao qual foi atribuída a estabilização da economia no governo anterior.

Como no último ano do governo de FHC a meta de inflação foi altamente extrapolada, nos dois primeiros anos de Lula, foram feitos ajustes não somente na meta da inflação para 2003 e 2004 como também em seus limites de tolerância, de forma que em 2003 a meta passou a ser de 4% de inflação ao ano (o que não foi cumprido, com o IPCA alcançando 9,3%) e em 2004, de 5,5% ao ano, em ambos os casos com uma variação de 2,5% para cima ou para baixo. No ano de 2005, a meta foi estabelecida em 4,5% e, assim como no ano anterior, atingiu valor superior ao centro da meta, mas abaixo do limite superior da banda.

No entanto, para que fosse possível manter as elevações dos níveis de preços dentro dos patamares estabelecidos pelo COPOM (Comitê de Política Monetária, sob gestão do Banco Central), o governo foi obrigado a manter elevadíssimas taxas juros, que resultaram em aumento do endividamento interno e de um superávit primário ainda maior. Embora tenha sido capaz de atender às crescentes metas de superávit (registrando, de 2003 a 2005, taxas de 4,25%, 4,59% e 4,84% em relação ao PIB), a dívida interna, atrelada à emissão de títulos do governo cresceu de 17,4% a 20,9% nesse mesmo período. O resultado era que, ainda que a dívida pública líquida total do setor público houvesse diminuído, ainda permanecia extremamente elevada, correspondendo a 51,6% do PIB em 2005.

Contribuíram para esse ajuste, a mudança no perfil da dívida, em que o governo reduziu drasticamente a emissão de títulos pós-fixados atrelados ao Dólar e à Selic e passaram a promover a emissão de títulos pré-fixados e indexados a níveis de preço, o que tornava a dívida do país menos sujeita às alterações cambiais e nas taxas de juros.

Novamente, a combinação entre elevados juros e altos superávits, promoveu um aumento da entrada de investimentos externos e levaram a uma significativa valorização cambial, de modo que entre 2003 e 2005, houve valorizações de 18,2%, 8,13% e 11,8%, ano após ano (MARQUES e NAKATANI, 2007).

Esperava-se que esse movimento afetasse negativamente o desempenho das exportações, que vinha, até então, sustentando o crescimento da economia. No entanto, o que de fato se observou foi o movimento oposto, com a manutenção do crescimento das exportações ainda que com valorização cambial, devido às excelentes condições do cenário externo.

Porém, a grande quantidade de dólares presente na economia fez com o que o Real se valorizasse exageradamente, levando o Banco Central a fazer constantes intervenções cambiais de modo a evitar que a onda de valorizações desequilibrasse novamente as contas nacionais. Esse processo era feito por meio da redução da base monetária, dadas as operações de esterilização.

Nesse sentido, as constantes intervenções cambiais já caracterizavam uma política cambial bastante diferente da que fora verificada no governo de FHC, em que as atuações do governo sobre a taxa de câmbio, a partir da adoção do modelo de taxas flutuante em 1999, foram bastante baixas. Porém, ambos os governos tinham em comum a características de utilizar o câmbio valorizado como um instrumento para promover a estabilidade de preços e conter a inflação.

Outro fator que novamente contraria a orientação liberal que fora adotada no governo anterior estava no favorecimento do aumento do consumo interno via expansão do crédito, reduzindo, portanto, a busca por crescimento via foco no mercado externo.

3.2. Distribuição de renda ou políticas assistencialistas: as políticas sociais no governo Lula

É provável que tenha sido nas questões sociais que Lula encontrou maior apoio popular. Ao assumir uma economia já relativamente estabilizada do ponto de vista econômico desde o governo anterior, o primeiro presidente petista pode dedicar maiores esforços a questões sociais, com destaque para medidas de distribuição de renda cujas medidas não somente elevaram a níveis recordes a popularidade de Lula como também elevaram significativamente os gastos públicos.

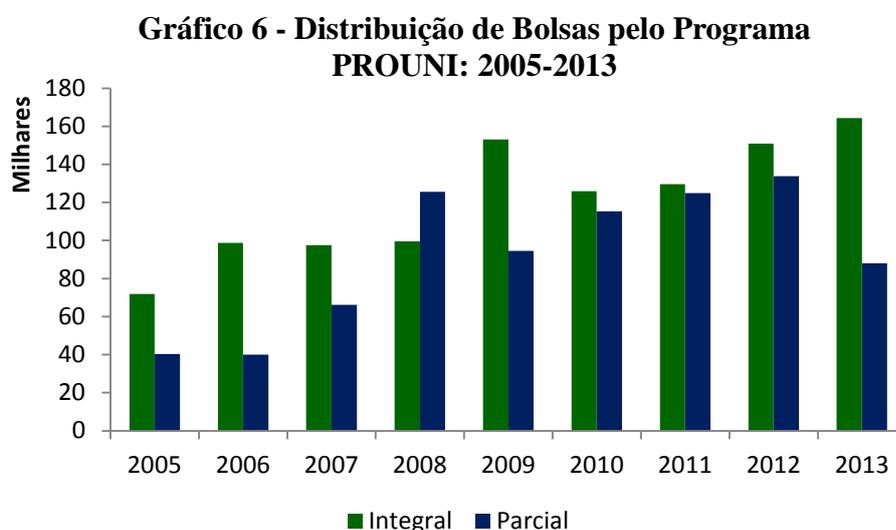
Merecem destaque dentre as políticas implementadas, dois programas do governo: o Bolsa Família e o PROUNI, sendo o primeiro caracterizado por transferência direta de renda do governo para as classes mais baixas o segundo visando ampliar o acesso popular ao ensino superior.

O programa Bolsa Família teve início em 2003 e foi conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, atingindo, ao final de 2013, em torno de 14 milhões de famílias com renda familiar per capita mensal entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00, de acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social. Os benefícios do programa estão atrelados a três eixos sociais, que condicionam quais grupos são elegíveis a obter o complemento da renda, sendo eles educação, saúde e assistência social, que visam ampliar a inclusão não somente via elevação da renda mas também por do ponto de vista social.

Apesar de reduzir a pobreza inicial e ampliar o acesso ao consumo (visando promover o crescimento da economia via aumento da demanda), o Bolsa Família é também amplamente criticado por aqueles que julgam que o mesmo é um programa que incentiva o comodismo e não traz melhorias estruturais para as famílias beneficiadas. No entanto, independentemente deste debate, uma análise mais aprofundada deste tema é capaz de salientar o fato de que, embora à primeira vista possa não parecer, políticas como o Bolsa Família estão bastante associadas ao receituário liberal, à medida que consistem em uma iniciativa de caráter social voltada específica e exclusivamente para os grupos mais necessitados (“políticas focadas”), não sendo portanto, uma política universal como recomendariam os neodesenvolvimentistas.

Já o PROUNI é uma iniciativa desenvolvida e coordenada pelo Ministério da Educação e Cultura e tem como objetivo conceder bolsas parciais e integrais a alunos de baixa renda em instituições privadas de ensino superior. Em contrapartida, oferece às instituições participantes do programa, uma série de benefícios fiscais.

Além de promover a entrada dos alunos nas universidades e centros de pesquisa, o programa conta com uma série de iniciativas paralelas como, por exemplo, o Bolsa Permanência, que visa favorecer a continuidade dos estudos dos alunos beneficiados.



Fonte: Sisprouni 06/11/2013

O programa, que teve início em 2004 e faz parte do Plano de Desenvolvimento da Educação, ofereceu somente em 2013 mais de 252.000 bolsas, sendo 65% integrais, de acordo com dados do Ministério da Educação. No entanto, embora o programa seja voltado para a população mais carente, a maioria dos bolsistas vem da região sudeste, evidenciando que ainda assim há certa concentração do benefício nas mãos da região mais rica do país. O mesmo ocorre quando é analisada a distribuição das vagas por raça.

3.3. A retomada das políticas industriais com o governo Lula

O primeiro mandato de Lula foi também caracterizado pela retomada das políticas industriais, um traço do pensamento desenvolvimentista que havia sido deixado para trás nas gestões anteriores, que acreditavam numa participação mais modesta do Estado no que diz respeito ao

desenvolvimento da indústria mesmo considerando os fortes indícios de desindustrialização da economia brasileira.

Exemplo dessa conduta está no fato de que desde os anos 1980 não era verificada a elaboração de um plano de ação conjunta para a indústria brasileira, uma vez que gestores da política econômica acreditavam que o crescimento da indústria seria consequência do natural do equilíbrio macroeconômico (FERRAZ, 2009).

Porém, com o intuito de reverter essa tendência, o governo Lula lançou em 2004, a PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior), que visava incentivar a inovação na indústria nacional e sofisticar os produtos e processos industriais e estava sob gestão da ABDI (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial) e do CNDI (Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial).

A política atuava em três principais vertentes, sendo elas as chamadas atividades portadoras de futuro, no qual se inserem ramos como bio e nanotecnologia; linhas de ação horizontais, associada ao desenvolvimento institucional, inovação tecnológica e inserção externa; e setores estratégicos, como *softwares*, bens de capital e produtos farmacêuticos (ABDI).

Embora tenha apresentado avanços no sentido de promover a articulação entre as diferentes esferas do governo e retomar o planejamento de longo prazo para a indústria nacional, os resultados alcançados pela PITCE são de difícil mensuração, uma vez que o intervalo entre o investimento no setor de inovação e sua concretização é por vezes bastante amplo e a relação causal entre os montantes aplicados e os retornos obtidos é de complexa delimitação. No entanto, dados apontam que segmentos específicos da indústria, como por exemplo, a farmacêutica (Profarma-BNDES), apresentaram, entre 2004 e 2007, financiamento superior a R\$ 1 bilhão, o que permitiu um investimento total de duas vezes esse valor (FERRAZ, 2009).

3.4. Denúncias de corrupção e reforma ministerial: crise política em 2005

Embora tenha conseguido certo progresso na manutenção dos níveis de preços e atingido altos níveis de popularidade com programas sociais, a gestão do Presidente Lula passou por grandes abalos resultantes das denúncias de corrupção contra membros do Partido dos Trabalhadores, no ano de 2005.

O caso teve início com aquele que ficou conhecido como Escândalo dos Correios, esquema de pagamento de propina, compra de votos, tráfico de influência e até mesmo formação de

quadrilha, ligado aos Correios do qual faziam parte membros de empresas públicas e da base aliada do governo, com destaque para Roberto Jefferson, então presidente do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro).

As evidências de corrupção, em formato de vídeo divulgado pela revista *Veja* em 14 maio de 2005, levaram a uma denúncia oficial da Procuradoria Geral da República e aceita pelo Supremo Tribunal Federal, o que resultou na criação de uma CPMI (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito) para investigação da suposta má conduta envolvendo membros do governo e dos correios, em especial daqueles que faziam parte do PTB e seu próprio presidente, Roberto Jefferson.

Em consequência das primeiras denúncias, Roberto Jefferson tornou público um ainda mais amplo esquema de corrupção do qual ele mesmo fazia parte, mostrando que periodicamente, membros da base aliada petista recebiam recursos do partido em troca de favorecimento e apoio no Congresso. O pagamento dessa “mensalidade” aos integrantes da base governista deu origem ao neologismo pelo qual ficou conhecido um dos maiores escândalos de corrupção enfrentados no país: o Mensalão.

O mal-estar gerado pelas denúncias de Jefferson não apenas mancharam a reputação do PT e de seus aliados como também gerou desentendimentos dentro do próprio partido governista. Mas as consequências mais graves das contínuas denúncias de corrupção apresentadas contra o governo ao longo do ano de 2005 estavam relacionadas às mudanças até mesmo na composição ministerial, dado que nomes fortes do governo tiveram seus mandatos cassados por terem, em determinado estágio, se visto envolvidos no escândalo, como ocorreu com o então Ministro da Casa Civil, Jose Dirceu, acusado de formação de quadrilha e corrupção ativa, além de ser considerado o líder do esquema.

3.5. As eleições de 2006

Apesar de ter sido fortemente abalada pelas denúncias de corrupção que o Partido dos Trabalhadores sofrera durante o primeiro mandato de Lula, o então presidente mantinha elevada aprovação popular, em grande parte vinculada aos programas sociais executados durante os primeiros quatro anos de sua gestão.

É nesse contexto e dada sua alta aprovação, que Lula foi nomeado o candidato natural para a disputa das eleições presidenciais de 2006 como representante do PT e com apoio de partidos

de coalização como PC do B (Partido Comunista do Brasil), PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro).

Novamente, seu maior opositor nas urnas era o partido tucano, desta vez representado por Geraldo Alckmin, então governador do estado de São Paulo e que deixara o cargo para concorrer às eleições, com apoio do PFL (Partido da Frente Liberal).

O discurso de campanha do candidato petista estava fortemente concentrado na promoção de ações sociais, mas com a ressalva de fazê-lo respeitando os limites orçamentários, e em sua defesa quanto ao seu envolvimento nas denúncias de corrupção que haviam abalado o governo no ano anterior.

Já o discurso de Alckmin estava voltado para questões como as elevadas taxas de juros brasileiras, uma das maiores do mundo e a falta de investimentos públicos em grandes áreas como saúde, educação e moradia. O representante do PDSB destacou como uma de suas prioridades, se eleito, a reforma tributária com desoneração de impostos para os setores produtivos.

Embora não tenha obtido a maioria dos votos no primeiro turno, Lula obteve considerável margem de vitória contra seu opositor no segundo turno, quando venceu as eleições com mais de 60% dos votos, inclusive nos estados do sudeste, com exceção de São Paulo.

Assim, no ano de 2007, Lula inicia seu segundo mandato à frente do governo do país, período marcado tanto por medidas de continuidade em relação ao seu primeiro governo quanto por mudanças de direcionamento em alguns aspectos da economia.

Dentre as medidas de continuidade podem ser mencionadas a manutenção dos altos tributos e gastos com programas assistencialistas (DRUCK e FILGUEIRAS, 2006), foco na expansão do mercado interno com base no crédito, política externa bastante ativa, ainda que controversa, expansão da liquidez internacional e dos altos preços das *commodities* até 2008 (LESSA, COUTO e FARIAS, 2009).

No entanto, a nova gestão de Lula foi fortemente afetada por uma grande mudança nas condições do cenário internacional, que passou a sofrer com os efeitos da crise imobiliária iniciada nos Estados Unidos e cujos reflexos chegaram a impactar toda a condução da política econômica brasileira, caracterizando uma nova conduta política a partir do ano de 2008, conforme será explorado adiante.

No que diz respeito aos salários e poder de compra da população, em 2006, o salário mínimo passou de R\$ 300,00 para R\$ 350,00, com um aumento real de 14,1% em 2006. Especulava-se na época que tamanho reajuste pudesse implicar em efeitos inflacionários, porém o aumento consistia num grande estímulo ao aumento do consumo interno, um dos principais direcionadores do crescimento econômico durante a gestão Lula. Em 2007 e 2008 atingiu R\$ 380,00 e R\$ 415,00, respectivamente, com crescimento real médio de 6,0% e 3,1%. (BARBOSA, 2010)

3.6. O segundo mandato

O ano de 2007 foi marcado pelo crescimento da atividade em diversos setores, como agricultura e construção civil e pela manutenção de um cenário extremamente favorável para o país, que continuava apresentando excelente desempenho comercial devido à demanda internacional por produtos de baixo valor agregado, com destaque para as *commodities*. Foi nesse ano que o PIB brasileiro apresentou desempenho satisfatório, registrando 5,7% de crescimento.

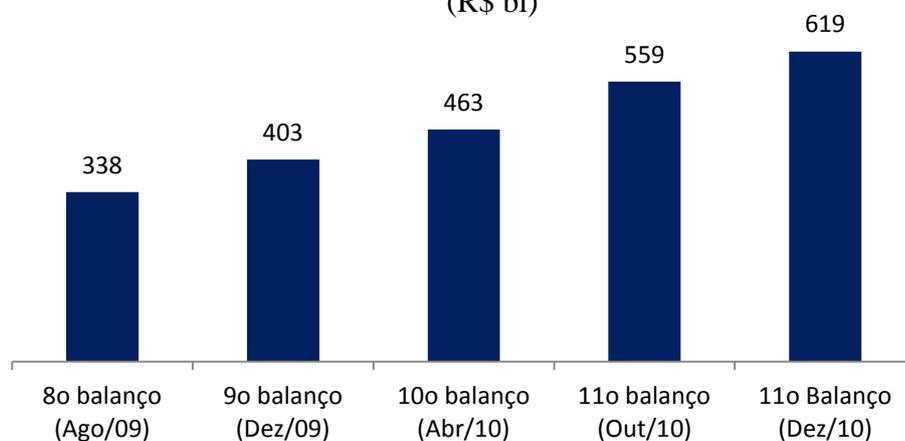
Foi nesse mesmo ano que Lula lançou aquele que seria reconhecido com seu principal programa de governo no segundo mandato, o PAC, Programa de Aceleração do Crescimento. O Programa visava retomar grandes investimentos e obras de caráter estrutural em grandes áreas como Transporte, Recursos Hídricos, Habitação, Energia e outros. Além das medidas puramente ligadas à infraestrutura, ele conta ainda com incentivos fiscais, expansão do crédito, cuidados com o meio ambiente e políticas de longo prazo na área fiscal, creditícia e tributária, além de visar a redução dos níveis de desemprego por meio do aumento da demanda gerada pelos novos investimentos.

Vale ressaltar ainda que, embora o PAC tivesse seus investimentos voltados para o mercado interno, ele continha ainda uma vertente ligada à política externa, à medida em que buscava novamente posicionar o Brasil como um país de grandes retornos para o investimento estrangeiro.

Na prática, o programa visava elevar os investimentos públicos num montante de 0,5% do PIB, que, conseqüentemente, levariam a um aumento dos investimentos privados e elevação da formação bruta de capital fixo, que se encontrava em patamares inferiores a 20% do PIB (KUPFER, 2007).

Assim, por ser um programa de planejamento de longo prazo, com foco em questões estruturais (economia real) e direcionado para o crescimento do mercado interno, pode-se afirmar que o PAC é uma medida de caráter neodesenvolvimentista e que foi muito bem recebida pela sociedade, que se via acostumada com medidas políticas mais voltadas para a manutenção das contas públicas do que para o fortalecimento estrutural do país. Os gráficos abaixo visam ilustrar a dimensão do PAC em termos de investimento, o qual já havia, ao final de 2010, consumido perto de R\$ 620 bilhões, o que representava pouco mais de 20% do que o que fora previsto para o ano.

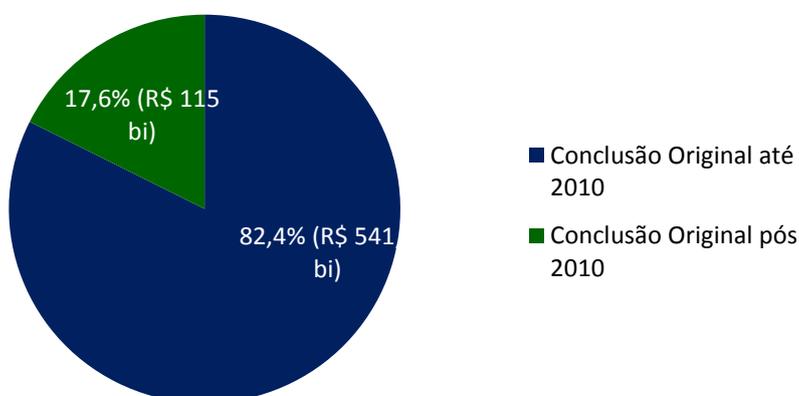
**Gráfico 7 - Evolução da Execução Financeira do PAC:
2007 -2010
(R\$ bi)**



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social

Gráfico 8 - Conclusão Original das Obras do PAC

Valor total do PAC 2007-2010 - R\$ 657,4 bi



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social

No entanto, apesar das boas expectativas com o lançamento do novo programa de crescimento do governo, o ano de 2007 foi marcado por significativa elevação da inflação, que atingiu 4,46%, ante os 3,14% registrados no ano anterior e menor taxa atingida desde a implementação do modelo de metas de inflação.

Mesmo com a elevação, porém, os níveis de preços em 2007 se mantiveram dentro das metas de inflação e foram, de fato, uma tendência mundial, à medida que grandes economias internacionais, como China, EUA e Europa também presenciaram grande elevação dos preços. Parte desse movimento pode ser atribuído ao aumento da demanda por produtos agrícolas e energia, resultante principalmente do elevadíssimo crescimento chinês, que na época chegava quase aos 10% ao ano. A elevação dos preços do petróleo e conseqüentemente dos combustíveis também agravou a tendência inflacionária.

Do ponto de vista interno, os preços foram puxados principalmente por alimentos e bebidas (que apresentaram alta de quase 11%, sendo responsáveis por mais de 21% da cesta de bens do IPCA), enquanto a energia elétrica contribuiu para que a elevação do índice não fosse ainda maior, uma vez que a energia se apresentou 6,1% mais barata em 2007 (IBGE, 2007).

Dado o cenário de elevação dos preços, o ano de 2007 também marcou o encerramento dos contínuos cortes da taxa de Selic, que chegavam a 18 reduções consecutivas que foram iniciadas em 2005. Assim, a taxa básica de juros encerrou o ano em 11,25%.

Apesar do aumento das preocupações com a inflação e o fim da tendência de queda da taxa Selic, o ano de 2008 começou bastante positivo para o governo: Lula bateu recorde em aprovação popular, a classe média crescia a olhos vistos (sendo a distribuição de renda um dos grandes motivos que alavancaram a popularidade de Lula) e o governo do Partido dos Trabalhadores lamentava apenas a perda dos governos de São Paulo e Rio de Janeiro para a oposição, nas eleições municipais de 2008.

Do ponto de vista internacional, os resultados foram igualmente favoráveis. O ano de 2008 marcou novas eleições presidenciais nos EUA, ocasião em que chega ao poder da maior economia do mundo, Barack Obama. Obama demonstrou especial boa vontade para com o governo brasileiro, em especial com o presidente Lula, a quem se referiu em 2009 como sendo “o cara”, declaração que ganhou destaque na imprensa e é apenas mais uma evidência do prestígio internacional que Lula adquiria, em grande parte atribuído ao sucesso dos programas sociais desenvolvidos em seu governo.

À política internacional de Lula em seu segundo mandato, além da boa imagem do Presidente, soma-se os altos níveis das reservas de dólares atingidos e a aproximação com países emergentes, em especial aqueles que compõem o que ficou conhecido como bloco de países BRICS, além dos países da África e do Mercosul (RAMANZINI, 2010).

Segundo o Relatório de Gestão de Reservas Internacionais do Banco Central, publicado em junho de 2009 e com base em dados de 2008, as reservas internacionais ao final desse ano chegaram aos US\$ 206 bilhões, resultantes de uma política de acúmulo executada em 2006 e 2007.

Outra grande conquista que ocorreu ao longo do governo Lula foi a obtenção do grau de investimento, atribuído pela agência de classificação de risco, *Standard and Poors*. Com o título, o Brasil passa a integrar o grupo de países cujas ações são consideradas de baixo risco, ou seja, com baixa possibilidade de inadimplência para aplicações financeiras por estrangeiros.

Com isso, pode-se dizer que, para os padrões internacionais, o Brasil tem capacidade de arcar com o pagamento de suas dívidas interna e externa, considerando dados de reservas internacionais, distribuição de renda, estabilidade política e outros. Dessa forma, novamente o Brasil adquire uma posição de prestígio internacional com a sinalização de que se tornou menos vulnerável e mais seguro para investimentos, não só do ponto de vista puramente econômico, como também de maturidade das instituições financeiras e estabilidade política, conquista particularmente relevante para um país que poucos anos antes enfrentara ondas de elevação do risco país com a eleição de Lula e que havia recorrido ao FMI para arcar com suas dívidas, durante o governo FHC.

Do ponto de vista das variáveis macroeconômicas, o ano de 2008 foi encerrado com a taxa de inflação na casa dos 5,9%, segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), mais de 1,5% acima do fechamento do IPCA do ano anterior e maior aumento registrado desde 2004.

Assim como em 2007, os alimentos foram a categoria responsável por promover o aumento dos preços, o que foi resultado da elevação dos preços internacionais dos alimentos e da demanda por comida. Já os automóveis novos e usados foram um dos poucos itens a registrar variação negativa nos preços, com queda de 4,32% e 2,25% respectivamente. Como resultado desse cenário, a taxa de juros encerrou o ano de 2008 em 13,75%.

No entanto, o fato de maior magnitude responsável por alterar substancialmente não só o cenário externo mundial como também a condução da política econômica brasileira foi a chamada crise do *subprime*, que teve como epicentro os EUA, no ano de 2008, com a quebra do banco americano *Lehmann Brohters*.

Os fatores que geraram tal crise são diversos e vão desde a criação de excessiva riqueza ilusória e financeirização do mercado, verificada desde os anos 1980, até o excesso de liberalismo e desregulamentação (BRESSER PEREIRA, 2009). Ademais, pode ser citada também a insolvência nos EUA causada por questões estruturais, como forte incentivo ao consumo e à obtenção de crédito por meio de baixos juros, que chegaram a somente 1% em 2004. O efeito desse incentivo foi o aumento da demanda, em especial por imóveis, que tiveram então seus preços elevados, tornando necessária a tomada de ainda mais empréstimos para quitar aqueles adquiridos anteriormente (GONÇALVES, 2008).

Os primeiros impactos da crise sentidos no Brasil, já ao final de 2008, foram referentes a uma significativa redução do crédito e do preço das *commodities* internacionais, que até então vinham garantindo o bom desempenho da balança comercial brasileira. Além disso, a retirada de capital estrangeiro do país – que somente no último quadrimestre de 2008 totalizou US\$ 27 bilhões - também foi marcante e resultava de uma tentativa dos investidores de se protegerem do cenário instável. Esse conjunto de fatores resultou em forte desvalorização do Real, restrição de liquidez e redução da demanda devido ao aumento da desconfiança dos agentes (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Em linhas gerais, as medidas adotadas pelo governo para lidar com a crise e amenizar seus efeitos no Brasil foram de diversas ordens: incentivar a liquidez em moeda nacional e estrangeira como forma de evitar a queda da demanda, elevar os empréstimos e incentivos a setores como a agricultura e exportação e a reduzir impostos como o IPI (Imposto sobre Produtos Importados) (GONÇALVES, 2008).

No campo da política cambial, o BACEN se manteve intervindo com regularidade no câmbio para impedir uma excessiva desvalorização do Real, o que era feito por meio da venda de dólares ao mercado à vista, *swaps* cambiais e financiamento de curto prazo às exportações, caracterizando medidas de caráter mais heterodoxo do que as verificadas no mandato anterior de Lula, em especial no que diz respeito à redução da taxa de juros para promover o consumo.

No que diz respeito ao crédito, pode-se mencionar ainda a redução dos depósitos compulsórios e a injeção de 3,3% do PIB em forma de crédito por meio do BNDES, medidas

essas que não foram suficientes para levar os bancos a emprestarem os recursos repassados, dado o cenário de insegurança, que os levava a direcionar esses recursos para operações estruturadas com o próprio Banco Central. O governo, como forma de promover o aumento do crédito, ofereceu incentivos aos bancos públicos em forma de equalização das taxas de juros para que eles pudessem repassar recursos aos setores em maior dificuldade, como construção civil e bens de consumo duráveis, além de sugerir que os bancos comerciais privados locais e estrangeiros adotassem estratégias mais agressivas durante a crise, como a redução do *spread* e a elevação do crédito visando a obtenção de maior participação no mercado.

A estratégia de política monetária consistiu, a princípio, na elevação da taxa Selic para 13,75% em setembro de 2008, medida oposta ao que vinha sendo adotado pelos demais governos, porém, justificada pelo receio de que a instabilidade financeira e a depreciação cambial resultassem no aumento da inflação. Porém, tal iniciativa resultou na queda do nível de atividade econômica e então foi revertida no início de 2009, quando passaram a ser adotadas medidas anticíclicas, levando a taxa de juros a 8,75% em meados de 2009, equivalente a uma taxa real de 5%.

Associadas às medidas monetárias, foram implementadas também iniciativas de caráter fiscal, focadas na redução de tributos para evitar que houvesse elevação dos estoques, em especial de automóveis. Além disso, o governo ampliou a concessão de benefícios como seguro desemprego e equalização das taxas de juros para compra de máquinas e equipamentos.

Tais medidas resultaram em alterações nas metas fiscais determinadas para o ano de 2009, levando o governo a excluir a Petrobras da contabilização do resultado primário, o que permitiria à estatal mais margem para ampliar seus investimentos, além de redução da meta de superávit de 3,3% para 2,5% antes do investimento público.

É importante ressaltar, no entanto, que o aumento da heterodoxia presente nas medidas do governo não pode ser atribuído necessariamente às questões ideológicas, uma vez que o mesmo comportamento vinha sendo adotado por outros governos pelo mundo.

Com isso, percebe-se que Lula tomou providências ligadas à regulação e liquidez, dando apoio ao sistema financeiro para evitar fortes desequilíbrios cambiais e manteve o incentivo a setores já consolidados da economia, como agricultura e exportação (GONÇALVES, 2008).

3.7. A política externa dos anos Lula

Pode-se dizer que a política externa desenvolvida ao longo do governo Lula foi conduzida por um cenário de mudanças na ordem da governança global, em que o modelo de supremacia absoluta norte-americana vigente desde o final da Guerra Fria começa a dar sinais de alterações em direção a um contexto em que há espaço para mais de um grande *player* de destaque atuando no cenário internacional. É nesse sentido e associado aos avanços da economia e da estabilidade que, durante os anos Lula, o Brasil passou a ser um participante mais relevante da cena externa, em especial se associando a novos eixos de crescimento, como os países BRICS e intensificando suas relações multilaterais e sua participação em organizações internacionais.

O posicionamento que o Brasil passou a adotar então foi o de ampliar suas conversas multilaterais, sem que isso implicasse, no entanto, em uma contraposição às iniciativas norte americanas (RAMANZINI JUNIOR, 2010). Como exemplos dessa conduta, é possível citar ocasiões em que as posições brasileira e norte americana estiveram bastante alinhadas, como no que diz respeito à questão dos biocombustíveis (bastante discutida em 2007) enquanto em outros assuntos, como mudanças no Conselho de Segurança da ONU, foram identificadas posturas divergentes entre os dois países.

Mesmo respeitando a premissa de evitar grandes indisposições com os EUA e demais países desenvolvidos, fortemente representados pela União Europeia, a diplomacia brasileira buscou fortalecer o multilateralismo com países emergentes numa tentativa de ampliar o apelo de suas demandas conjuntas, num contexto em que a postura americana era cada vez mais unilateralizada.

Dentre as mais relevantes medidas para atingir esse objetivo, incluem-se a participação mais ativa do Brasil nas negociações do G-20, em 2003, em especial voltada para questões comerciais e tomada de decisão das rodadas de Doha: o objetivo brasileiro nesse sentido era ser um porta-voz dos países emergentes, buscando fazer com que suas demandas fossem levadas em consideração e evitando que as decisões tomadas atendessem a um preceito de pactuação assimétrica que beneficiasse os países ricos.

A postura brasileira foi bem recebida, dando ao país, juntamente com outros emergentes como China e Índia, uma relevância até então não obtida em foros internacionais, simbolizada pela relativa substituição do G-8 pelo G-20 como foro de discussões internacionais.

Esse posicionamento em nível global repercutiu sobre a postura brasileira adotada no caráter regional: embora permanecesse a ideia de integração da América Latina, concretizada principalmente no Mercosul, os avanços palpáveis nesse sentido foram escassos. Embora os países latinos, com destaque para a Argentina (primeiro país visitado por Lula após assumir a presidência), tivessem posições alinhadas quanto a temas como o adiamento das negociações da ALCA, não houve a adoção de medidas mais significativas para promover a integração latino-americana. Com isso, o Brasil passou a admitir a existência de assimetrias dentro do próprio Mercosul e, ainda que houvesse essa preocupação e iniciativas para atenuar tais desigualdade tenham sido adotadas, elas não se mostraram suficientes para permitir o avanço das negociações.

Do ponto de vista político e ideológico, podem ter contribuído para esse desalinhamento a própria orientação política dos partidos de esquerda que governavam grande parte dos países latinos na ocasião: é comum que eles adotem posturas mais voltadas para o benefício de seus próprios mercados (como fez Evo Morales, presidente da Bolívia, em 2006, ao nacionalizar os campos de hidrocarbonetos brasileiros que estavam baseados no país).

Com isso, o que se observa é que as condições internacionais se mostraram mais favoráveis para o Brasil ao longo dos anos Lula do que durante a Era FHC, cenário motivado pela valorização das *commodities* puxadas pelo aumento da demanda chinesa, os relativamente menores efeitos da crise de 2008 para a economia brasileira e o consequente destaque dos países emergentes ganharam ao apresentarem maior crescimento econômico do que as grandes potências.

Além disso, a estabilidade e até mesmo o crescimento que puderam ser atingidos nesse período permitiram que o governo pudesse votar maiores esforços para as iniciativas sociais, que haviam sido deixadas em segundo plano durante a gestão FHC; soma-se a isso o fato de que durante o governo Lula foram retomados os investimentos em projetos de infraestrutura de forma mais estruturada e unificada, diferente do que fora visto até então.

Essas diferenças entre os modelos de Lula e FHC, porém, não constituíam uma mudança de gestão dramática da economia, conforme fora previsto já desde a Carta ao Povo Brasileiro, de forma que as grandes estruturas da economia, como, por exemplo os modelos de metas, se mantiveram estáveis ou até mesmo foram aprofundados.

Em contrapartida ao cenário externo, as condições de política interna eram bastante sensíveis e atingiam diretamente o Partido dos Trabalhadores, implicando em mudanças na alta cúpula

do partido e dos Ministérios. Os abalos políticos, porém, não foram suficientes, porém, para impedir que o PT se mantivesse no poder elegendo sua candidata Dilma Rousseff, conforme será examinado no capítulo a seguir.

CAPITULO 4

O GOVERNO DILMA ROUSSEFF: CONTINUIDADE OU RUPTURA COM O GOVERNO LULA?

Embora este trabalho se proponha a estudar o desenvolvimento da política e economia brasileira dos últimos 20 anos, que compreenderam os governos de FHC, Lula e Dilma Rousseff, por motivos metodológicos, disponibilidade de dados e para garantir suficiente distanciamento temporal, a análise do governo Dilma incluirá somente eventos ocorridos até o final do ano de 2013.

Após o governo de Lula, chega à Presidência, com total apoio do ex-presidente, a economista Dilma Rousseff. Nascida em Porto Alegre, a ex-militante e Ministra Chefe da casa Civil de Lula, era até então pouco conhecida do público, mas gradativamente foi ganhando apoio da sociedade com um discurso bastante alinhado com o de seu antecessor e enfoque nas questões sociais.

A disputa eleitoral de 2010, da qual Dilma saiu vitoriosa, consistiu em mais um exemplo do embate entre os diferentes receituários políticos estudados neste trabalho, já que os principais candidatos representavam partidos com visões bastante contrastantes, tendo Dilma como o nome do Partido dos Trabalhadores e, novamente, José Serra concorrendo pelo PSDB.

Embora não tenha obtido mais da metade dos votos no primeiro turno, no segundo turno Dilma se elegeu a primeira mulher a assumir a presidência do país, com 56% dos votos. Ao contrário do que ocorrera durante a primeira candidatura de Lula a presidência, logo após oito anos de mandato de Fernando Henrique, a chegada de Dilma ao poder não gerava a mesma instabilidade econômica e política que se percebera nas eleições de 2002; ainda assim, dentre os temas polêmicos e que geraram os principais embates entre os candidatos, pode-se destacar a abordagem com relação às privatizações, reforma previdenciária e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Ao final da corrida eleitoral, Dilma obteve a maioria dos votos em 15 estados e no Distrito Federal, com destaque para os estados das regiões Norte e Nordeste, acompanhando a tendência deixada por seu antecessor; já Serra, obteve vitória em 11 estados, em especial nas regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste.

Do ponto de vista do cenário político, o início da gestão Dilma foi marcado por diversas crises, que incluíram acusações de corrupção e levaram à exoneração de membros do alto

escalão do governo (a exemplo do ex-Ministro Chefe da Casa Civil, Antônio Palocci, que pediu demissão de seu cargo após suspeitas de enriquecimento ilícito e foi substituído, em junho de 2011, por Gleise Hofmann – PT). A postura adotada por Dilma com relação ao tratamento das denúncias de corrupção foi considerada muito mais firme do que a de seu antecessor no sentido de punir membros do governo envolvidos em atividades ilegais, o que, embora tenha lhe rendido maior aprovação popular, gerou grande desgaste dentro da base do governo, o que futuramente culminaria na dificuldade de formação de alianças e até mesmo na aprovação de projetos no Congresso.

Ainda assim, a despeito de todo o desgaste em que Dilma se envolveu em pouco mais de um ano de governo, sua aprovação, mensurada em janeiro de 2012 registrava que 59% da população considerava seu governo “Bom ou Ótimo”, 33% o considerava “Regular” e apenas 6% o definiriam como “Ruim ou Péssimo”. Tamanha aprovação em período tão curto no poder era superior à dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva e caracteriza uma elevação de 11% se comparada à pesquisa anterior, realizada em agosto de 2011.

No entanto, gradativamente a avaliação da presidente foi se deteriorando, devido a fatores como o desempenho apresentado pela Petrobrás, julgamento do caso do mensalão (ocorrido durante a gestão Lula, como visto anteriormente, porém, somente julgado em 2013), aspectos econômicos como a elevação da inflação e o baixo crescimento econômico e, em especial, os protestos que tomaram conta das ruas do país em junho de 2013. O levante popular desse período tomou proporções que talvez não fossem vistas no Brasil desde o movimento Caras Pintadas, que ocorrera na gestão Collor.

A agitação social teve início em 2012, no Rio de Janeiro e em Natal, cidades em que era prevista a elevação das tarifas do transporte, fortemente combatida pela população que sofreu dura repressão policial durante os movimentos. No início de 2013, processos semelhantes ocorreram também nas cidades de Porto Alegre e Goiânia, porém, foi em junho desse mesmo ano que o movimento ganhou proporções significativas e chegou a se espalhar por todo o Brasil e até mesmo a criar focos de protestos no exterior. Vale ressaltar que os governos municipais se defendiam das acusações de elevar abusivamente as tarifas do transporte ao citar que as mesmas não haviam sido reajustadas anteriormente, o que era parte de um movimento do governo federal para conter a elevação dos preços administrados que pudessem ter impacto direto nos níveis do IPCA.

O que começara como uma queixa aos preços e serviços do transporte público e articulado principalmente pelo uso das redes sociais como *Facebook* e *Twitter*, gradativamente ganhou cada vez mais apoio da população, não somente como uma resposta da sociedade à forte repressão policial que o movimento sofrera, mas também por passar a incorporar outras demandas, como o combate à corrupção, transporte público de qualidade, educação e outros.

Figura 1: Protestos em São Paulo em Junho de 2013



Foto: Fabio Motta/Estadão Conteúdo

Com isso, pode-se dizer que as manifestações de junho passaram por dois momentos distintos: no primeiro deles, com foco quase que unicamente sob a questão do aumento das tarifas (simbolizada pela condição verificada em São Paulo, em que o ajuste elevaria os preços das passagens de ônibus de R\$ 3,00 para R\$ 3,20), dura repressão policial e adesão popular menos significativa.

Num segundo momento, percebe-se uma imensa adesão da população a um movimento social de caráter majoritariamente pacífico e que abordava diversos aspectos políticos e econômicos e que ganhou notória repercussão local e internacional na mídia. A questão do transporte passa a ser menos relevante, uma vez que grande parte dos governos municipais e estaduais pressionados, cederam e não elevaram as tarifas. É nesse momento que ganham destaque questionamentos referentes aos gastos com a Copa do Mundo, Ato Médico e PECs⁷

⁷ O Ato Médico regulamenta o exercício da medicina no Brasil, impactando também na atuação de outros profissionais da área da saúde que, pelo Ato, teriam seu escopo de atividades reduzido. As PECs (Proposta de Emenda à Constituição), consistem numa atualização da Constituição. Durante o período dos protestos, a PEC

Embora os motivos para protestar tenham se tornado diversos a ponto de ameaçar a coesão do movimento, a onda de protestos foi um fenômeno relevante do ponto de vista político por explicitar o descontentamento da população com uma série de aspectos e mostrar que, embora manifestações de tal porte não sejam comuns no Brasil, a sociedade demandava mudanças por parte do governo.

Como resultado, o governo se comprometeu a elaborar planos de ações que atacassem os principais pontos questionados nas manifestações, o que ficou conhecido como Cinco Pactos e que foram anunciados em discurso da presidente em cadeia nacional. A seguir, os cinco itens tratados pelo Pacto:

- Responsabilidade fiscal e controle da inflação, em que foi reafirmado o compromisso do governo com o controle dos gastos, da inflação e manutenção da estabilidade econômica.
- Reforma política, em que o governo propôs a convocação de um plebiscito para a definição das regras de uma reforma que poderia influir sobre aspectos como o formato das campanhas eleitorais, coligação entre partidos e medidas de punição à corrupção.
- Transporte, tópico que visava principalmente elevar a qualidade do serviço prestado e estender os benefícios fiscais ao setor, além do aumento dos investimentos em obras de mobilidade.

"Estamos dispostos agora a ampliar desoneração do PIS-Cofins sobre o óleo diesel dos ônibus e a energia elétrica consumida por metrô e trens. Esse processo pode ser fortalecido pelos estados e municípios com a desoneração dos seus impostos”.

- Saúde, em que Dilma cobrou maior agilidade dos prefeitos e governadores na construção de hospitais, prontos-socorros e unidades de tratamento, além de afirmar que visava ampliar o número de médicos por meio do aumento de vagas direcionadas para essa profissão nas faculdades e suprir uma eventual falta de oferta de profissionais trazendo médicos do exterior.
- Educação, cuja principal medida de incentivo foi o direcionamento de 100% dos *royalties* da extração do petróleo para esse segmento.

Fonte: Jornal O Globo, em 24 de junho de 2013

ganhou especial repercussão por tratar das competências de investigação criminal atribuídas às polícias Federal e Civil.

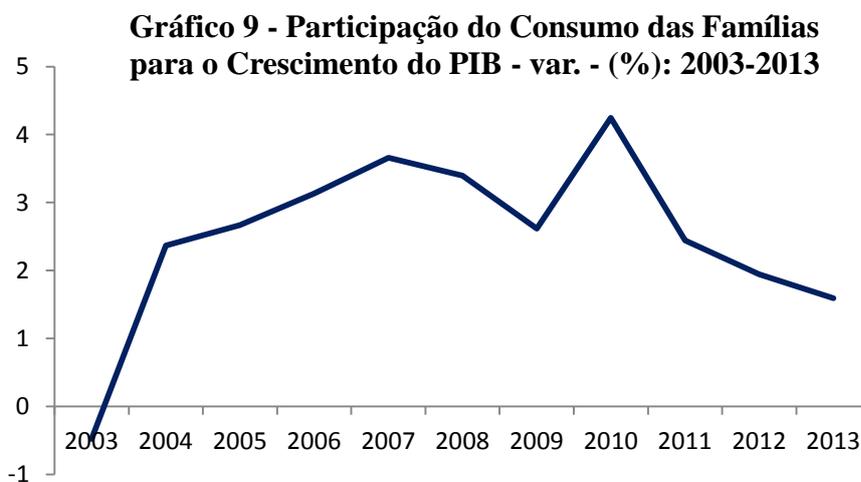
Porém, ao longo do segundo semestre de 2013, os protestos foram gradativamente perdendo adesão social, tanto por terem sido bem sucedidos no alcance de algumas de suas metas, como por exemplo, impedir o aumento dos preços das passagens, quanto pelo fato de que as manifestações passaram a atrair a presença de grupos violentos que promoviam a desordem e atos de violência, como era o caso da atuação dos chamados *Black Blocks*.

Porém, ainda que as manifestações nas ruas tenham perdido força ao longo dos meses, o que poderia ser interpretado como um sinal de “calmaria” (e de fato, pode-se dizer que os momentos de maior agitação haviam sido superados), uma série de aspectos econômicos continuavam exercendo intensa pressão sobre o governo, conforme será abordado nas próximas sessões.

Vale mencionar que, embora o governo tenha proposto uma série de medidas para tratar das demandas populares que surgiram durante os protestos, as mesmas não foram implementadas até o final de 2013, período em que se encerra a análise contemplada neste trabalho.

4.1. Panorama econômico

Durante a gestão de Dilma Rousseff, dentre outros fatores, pode-se dizer que houve continuidade em relação às medidas do governo anterior quando se observa qual foi o segmento mais favorecido para impulsionar o crescimento da economia: assim como durante o mandato de Lula, fez-se a opção pelo incentivo ao consumo das famílias via ampliação do crédito e redução dos juros.



Fonte: IBGE, Sistema de Contas Nacionais Referência 2000 (IBGE/SCN 2000 Anual)

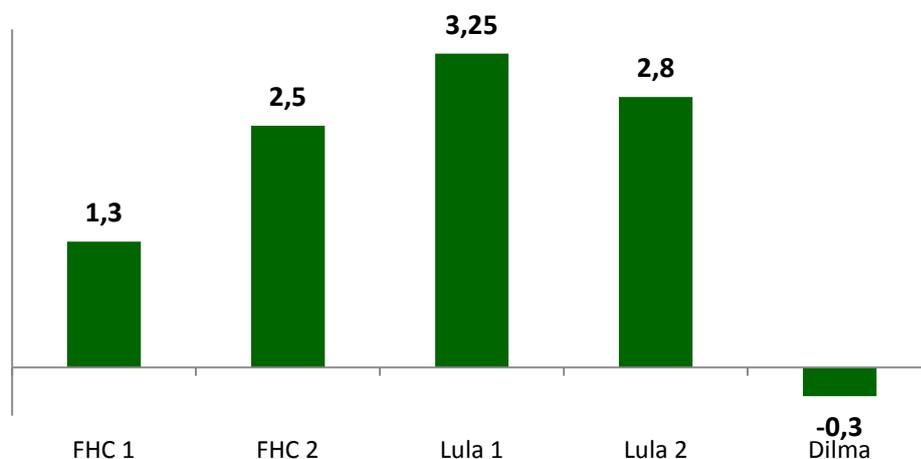
Embora o governo Dilma tenha se mostrado engajado em promover o crescimento do PIB por meio da elevação do consumo das famílias, o gráfico acima demonstra que a participação dessa variável na composição do PIB decresceu durante sua gestão. Tal movimento pode ser atribuído a elevação do crédito e aumento do endividamento das famílias, fatores que contribuíam para a neutralização dos possíveis incentivos gerados pela redução dos juros. Além disso, o próprio governo optou, em condições específicas, por uma política contracionista visando a contenção de uma possível alta dos preços.

Já no que diz respeito à taxa de juros, essa política não foi homogênea desde o início do governo. Conforme será detalhado a seguir, os primeiros meses do governo Dilma foram marcados pela elevação dos juros, quando a Selic ultrapassou novamente a casa dos 12%. Posteriormente, esse movimento deu lugar a uma redução contínua dos juros (que atingiu sua mínima histórica), associada a uma pressão do governo sobre os bancos para que também barateassem o acesso ao crédito.

O que se percebeu, porém, foi que embora tenham sido promovidas uma série de iniciativas que visavam ampliar o consumo das famílias, essa variável não apresentou um desempenho tão positivo dentro da composição quanto se esperava e o mercado interno não se provou forte o suficiente para atuar como motor da economia. Além disso, a redução dos juros não se mostrou sustentável no longo prazo, dando lugar, assim, a um novo movimento de alta das taxas, como forma de conter a inflação que ganhava força novamente.

Paralelamente, a indústria ainda apresentava desempenho decepcionante, conforme evidenciado pelo crescimento negativo apresentado no gráfico a seguir, o que, atrelado à demanda asiática que estimulava a exportação de produtos de baixo valor agregado, levava a uma reprimarização da pauta de exportação brasileira – aquecendo um debate sobre um iminente processo de desindustrialização. A reprimarização da pauta era ainda responsável por um vazamento da renda nacional para o exterior, uma vez que além de exportar produtos de baixo valor agregado, o Brasil aumentava a importação de produtos manufaturados (TEIXEIRA e PINTO, 2012).

Gráfico 10 - Desempenho da Indústria por Mandato
Variação Anual Média por Período (%)



Fonte: IBGE

No entanto, a despeito do desempenho insatisfatório da indústria, as taxas de desemprego se mantiveram, ao longo do período, em níveis baixíssimos, próximos a 5%, fato que pode ser explicado por um reflexo do ciclo de crescimento do período anterior, que promoveu o crescimento do setor de serviços. No entanto, cabe ressaltar que embora os níveis de emprego estejam elevados, trata-se principalmente de atividades de baixa qualificação e produtividade, o que se traduz em um crescimento pouco expressivo do PIB.

Do ponto de vista dos gastos públicos, embora tenha sido mantido o compromisso com as metas de superávit primário, herdadas de FHC, os gastos do governo durante o período Dilma foram elevados, o que estreitou cada vez mais os recursos disponíveis: PAC 2, manutenção de políticas sociais como o Bolsa Família, investimento em obras públicas e de infraestrutura para a Copa e, principalmente, a elevação do salário mínimo, são alguns dos componentes desse cenário.

Em decorrência dessa postura, houve aumento da dívida pública da União, que ultrapassou, em outubro de 2013, os R\$ 2 trilhões em estoque. Embora se deva considerar que em proporção do PIB a dívida se mantenha em patamares controláveis, superar a marca dos 2 trilhões mostra a dificuldade do governo em se manter dentro de suas metas fiscais.

4.2. Cenário internacional

No que diz respeito ao cenário internacional, os principais desafios a serem enfrentados pela presidente consistiam basicamente em discussões sobre manipulações cambiais, condução da

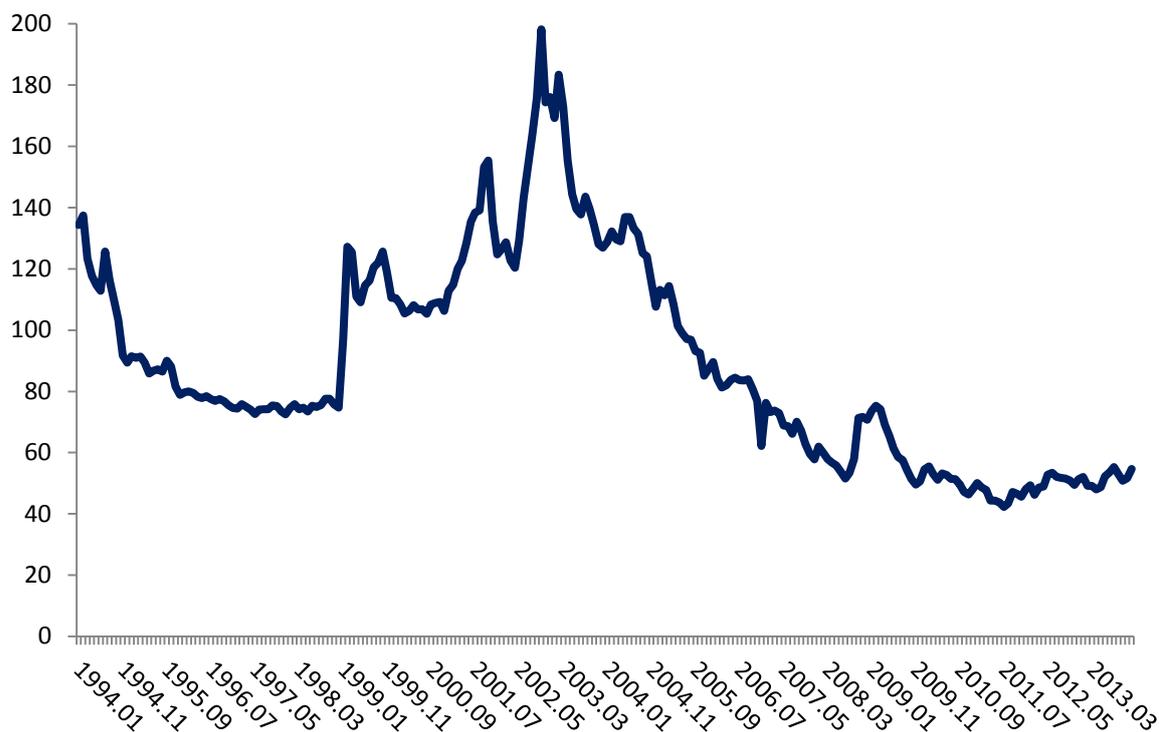
política monetária, em especial pelas grandes economias globais, como a americana, e a tendência ou não de recuperação da economia mundial da crise europeia.

No cenário doméstico, o governo precisava superar desafios como o aumento das importações, risco de reprimarização da pauta de exportação e a baixa competitividade da economia local, condição alocada pelo cenário cambial, o que levava a indústria local a ampliar sua demanda por protecionismo.

Assim, percebe-se que o cenário internacional entre os governos Lula e Rousseff já se apresentavam bastante diversos, uma vez que os efeitos mais graves da crise de 2009 já haviam sido superados e os níveis de investimento e fluxo de capital estrangeiro já haviam sido retomados (ainda que sem atingirem os patamares pré-crise) em 2010. No entanto, adversidades externas eram percebidas ao se analisar a crise da dívida americana em 2011 e da Zona do Euro, o que reforçava a posição da China como um dos maiores promotores de crescimento da economia mundial. Paralelamente, no ano de 2011, a moeda brasileira se valorizava cada vez mais, o que incentivava as importações e reduzia a competitividade dos produtos nacionais no exterior, implicando em uma tendência desfavorável da balança comercial.

O gráfico a seguir mostra quão representativa foi a valorização cambial se comparado aos salários, havendo queda substancial a partir de 2009, momento desde o qual não houve recuperação. Embora em um momento inicial possa ser atribuído a uma elevação dos salários à desvalorização cambial, dado o aumento dos preços dos bens comercializáveis, esse movimento, ao longo do tempo é revertido e torna-se oposto, de modo que as taxas depreciadas elevam as exportações, o emprego, a produtividade e os salários, conforme ocorreu no Japão e nos EUA do período pós-guerra. O que se observa no Brasil, porém, é o movimento oposto, em que as taxas de câmbio estão sobrevalorizadas, exercendo impacto negativo sobre os salários e resultando em piora do desempenho social, com aumento da concentração de renda.

Gráfico 11 - Relação Câmbio/Salário: 1994-2013



Fonte: IPEADATA

Índice calculado a partir dos salários médios nominais (FIESP) e da taxa de câmbio real (R\$) / dólar americano (US\$) - média mensal

Esse cenário fez com que temas associados ao protecionismo da indústria brasileira ganhassem cada vez mais relevância na agenda internacional da presidência, tornando-se enfáticas as discussões sobre temas como a Rodada de Doha e a demanda brasileira por debates sobre o impacto das políticas cambiais na dinâmica comercial global.

Dado esse cenário, é natural que a análise de políticas potencialmente protecionistas durante o governo Dilma seja ponto essencial para entender a dinâmica diplomática do período e verificar se a mesma apresentava, até o ano de 2013, uma tendência mais ligada ao receituário neoliberal ou neodesenvolvimentista.

Exemplo disso está na condução do Plano Brasil Maior, estratégia de longo prazo para o crescimento da economia e que contava com uma vertente voltada para o comércio exterior, com destaque para o fortalecimento da adoção de medidas que visassem a competição justa (como combate às políticas *antidumping*), fortalecimento da fiscalização dos preços de importação e melhorias na estrutura tarifária (BARRAL e BOHRER, 2012).

Obviamente, o maior empenho em adotar medidas para proteger a indústria nacional fez com que surgissem posicionamentos contrários a essas práticas por parte de outros países, como

ocorrera no G20 no tange à discussão sobre aumento do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) para automóveis importados⁸

Dado esse cenário, pode-se dizer que o início da gestão Dilma foi marcado por um caráter mais nacionalista e que pode ser associado ao receituário desenvolvimentista, que embora não pregue o fechamento da economia, ressalta os benefícios do crescimento do mercado interno. Porém, embora sejam capazes de proteger os produtores locais no curto prazo, a adoção de tais medidas pode ser prejudicial para a imagem do país no exterior, além de não favorecer o aumento da competitividade desses produtores, o que a torna uma atuação mais imediatista.

Além disso, é possível afirmar que, em linhas gerais, a gestão Rousseff manteve as principais características de política externa e diplomacia que haviam sido adotadas durante o governo Lula, ainda que imprimindo ao mandato suas características pessoais, como uma presença mais discreta e menor número de viagens ao exterior e evitando se envolver diretamente em assuntos internacionais polêmicos.

No entanto, embora o período tenha sido marcado por discussões a respeito do modelo protecionista, outros fatores de destaque da diplomacia brasileira merecem ser mencionados, dentre eles, o destaque internacional do Brasil na cena externa, motivado principalmente ao fato do país ter sediado ou ser escolhido para sediar eventos internacionais de grande porte como a Conferência Ambiental Rio+20, a Copa das Confederações e a Copa do Mundo (além de ter sido escolhido como sede das Olimpíadas de 2016).

Embora pontuais e não diretamente associados ao cenário econômico, tais eventos serviram para ampliar a exposição internacional do país e conseqüentemente para sua economia e política.

Porém, nem toda a repercussão obtida ao longo do período foi positiva, uma vez que o desgaste da política e economia brasileira durante o mandato de Dilma foram altamente explorados pela imprensa internacional.

Enquanto no ano de 2010 o país foi aclamado por ter apresentado um crescimento do PIB de 7,5% (na gestão Lula), no primeiro mandato de Dilma o cenário observado foi bastante diferente, com crescimento da economia em patamares inferiores a 1%. Temas como baixo nível de investimento público, elevadíssima carga tributária e descontentamento social foram

⁸ Em dezembro de 2012, o governo brasileiro elevou em 30 pontos o IPI incidente sobre automóveis importados que não tivessem como país de origem Argentina, México e Uruguai. Tais países foram isentos da incidência da maior tributação por terem acordos comerciais com o Brasil e por serem o local de origem da maior parcela de veículos importados pelo Brasil)

citados como fatores que fizeram com que o crescimento no Brasil não fosse duradouro ou sustentável, condição que foi evidenciada pela comparação entre duas célebres capas da revista britânica *The Economist*, que tinham o Brasil como principal matéria – a partir delas é possível perceber os diferentes momentos da imagem econômica do Brasil no exterior (“O Brasil Decola” versus “O Brasil Estragou Tudo?”).

Figura 2 - Capas da Revista Inglesa *The Economist*



Porém, o desgaste da imagem brasileira no exterior não impediu que a diplomacia durante a gestão Dilma (ainda que influenciada pelo governo anterior) obtivesse conquista no sentido de posicionar o Brasil no centro das principais discussões de comércio e política internacional: foi durante a gestão Rousseff que dois diplomatas brasileiros chegaram aos principais cargos de duas organizações multilaterais, a OMC (atualmente presidida por Roberto Azevedo) e a FAO, órgão vinculado à ONU com foco na agricultura, que tem José Graziano como diretor-geral.

Além de fatores internos que impactaram drasticamente a imagem do Brasil no exterior, o movimento oposto também foi percebido: pode-se atribuir a maior turbulência internacional presenciada durante o governo Dilma à crise europeia, que afetou principalmente a Grécia, Espanha e Portugal.

A crise na região teve início no ano de 2010, quando as agências internacionais de *rating* passaram a apontar para uma elevada dívida pública grega (que chegava a 142% do PIB, muito superior ao limite de 60% estabelecido no pacto que permitiu que a Grécia fizesse parte da Zona do Euro), que levaram o governo, nesse mesmo ano, a iniciar a execução de um pacote de austeridade, visando a elevação da receita e a contenção dos gastos, com redução de salários e benefícios e aumento das demissões e dos tributos. Embora tenham causado intenso abalo social e ondas de protestos no país, tais medidas não foram suficientes para conter o mau desempenho da economia e o risco de calote continuava preocupando a comunidade europeia e seus investidores, de forma que a Grécia foi obrigada a recorrer à ajuda internacional.

Foi assim que, ainda em 2010, a Grécia solicitou um empréstimo à União Europeia, ao Banco Central Europeu (BCE) e ao FMI (trio que ficou conhecido como *Troika*, em referência ao termo russo utilizado durante a União Soviética para designar uma aliança política de três membros), que supriram o país com uma quantia superior a 250 bilhões de euros, que seriam depositados gradativamente conforme o país cumprisse as exigências impostas pelas organizações internacionais, elevando ainda mais o descontentamento popular, que se posicionava contrário a medidas como privatizações e o contínuo aumento da inflação.

A instabilidade política e econômica e o descontentamento social no país foram tamanhos que resultaram, em 2011, na renúncia do então premiê grego George Papandreou, após tentativa frustrada de realizar um plebiscito sobre as medidas para tratamento da crise, o que não se concretizou devido a pressões externas, da oposição local e até mesmo de membros do partido governista.

O risco de uma moratória grega estimularia outras economias fragilizadas da região a fazerem o mesmo, como era o caso de Irlanda e Portugal, o que afetaria os bancos credores desses países e, conseqüentemente, o Banco Central Europeu. A ameaça era real também para economias de maior porte, como a espanhola, que vinha encontrando dificuldades para refinar suas dívidas no mercado. Um calote de países desse porte poderia levar a um colapso do Euro, causando intensa agitação entre os investidores, o que se refletiria no mercado financeiro global. Os riscos iminentes incluíam ainda a possibilidade de uma série de países da Zona do Euro terem de adotar medidas de austeridade como as praticadas pela Grécia, cortando gastos e elevando juros, ou, num cenário mais grave, terem de deixar a Zona, do Euro além dos prejuízos aos bancos que fizeram empréstimos a esses países.

Apesar dos esforços de recuperação da economia, no primeiro trimestre de 2013, a Grécia registrou queda de 6% em seu produto e ao longo deste ano, greves gerais e manifestações ainda eram frequentes no país, somadas a um desemprego superior a 27%, indicando que apesar de o período mais grave da crise já ter sido superado, seus reflexos ainda eram perceptíveis. Para o Brasil, os efeitos da crise grega foram sentidos principalmente no mercado financeiro, em que foi registrada a retirada de recursos do país, dado o receio dos agentes em investirem em países emergentes num cenário de instabilidade econômica na Zona do Euro.

4.3. Política monetária e cambial

Após os primeiros sete meses de governo, foi preciso aumentar a taxa de juros básica de 10,75% (em dezembro de 2010) para 12,5% (em julho de 2011), em virtude das pressões inflacionárias herdadas do final do mandato de Lula e resultante do receio de que a inflação pudesse ultrapassar o teto da meta de 6,5% para 2011 (limite que, conforme se verificou posteriormente, não foi ultrapassado).

No entanto, a partir de 2012 essa postura foi alterada e o Banco Central passou a determinar, por meio do COPOM (Comitê de Política Monetária), contínuas reduções da taxa de juros, que atingiu a mínima histórica de 7,25% em outubro de 2012. Uma das hipóteses que explicariam a insistência do governo Dilma em reduzir a taxa de juros (ao contrário do que foi feito por FHC e Lula) está ligada ao seu entendimento de que o motor da economia durante seu mandato seria o consumo interno, o que indica um viés neodesenvolvimentista que busca o crescimento via mercado interno, embora o governo não tenha deixado de tentar estimular as exportações por meio de uma política de desvalorização cambial, como veremos mais à frente.

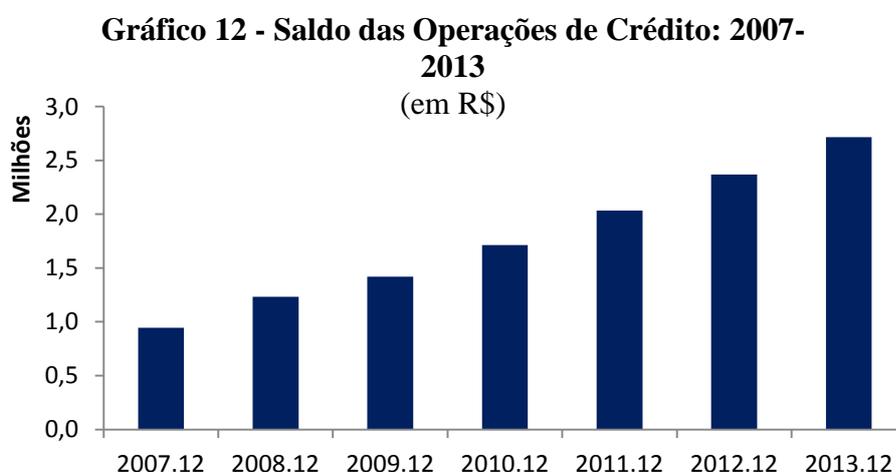
Outro fator que corrobora os incentivos ao mercado interno dados por Dilma está na promoção do aumento do crédito, cujas taxas para financiamento em bancos públicos, como o Banco do Brasil e Caixa Econômica, foram reduzidas. Essa manobra implica em aumento do crédito para os clientes dessas instituições e suas menores taxas tendem a fazer com que seus concorrentes também sejam obrigados a reduzir seu *spread* para que não percam mercado para as instituições públicas. Esse contexto gerou embates entre o governo e representantes das instituições financeiras, como a Febraban (Federação Brasileira dos Bancos), que se opõe às pressões para redução das taxas.

A pergunta que segue relaciona-se ao que teria motivado uma política de redução de juros via COPOM e até mesmo levado o governo a confrontar o segmento financeiro visando a obtenção de menores taxas. Embora muitos tenham defendido que se tratava somente de uma postura mais rígida para enfrentar questões que se apresentavam como um limitador ao avanço social, uma análise mais cuidadosa do tema mostra que o setor financeiro perdera parte de sua hegemonia como segmento mais influente da economia e que, até então, nenhum outro setor ocupara essa posição (TEIXEIRA e PINTO, 2012).

Com essa espécie de “vácuo” de poder, o governo não apenas ganha relevância enquanto instituição, como também passa a ter de se movimentar pelos diversos e, muitas vezes conflitantes, interesses de grupos distintos, o que o obriga a adotar uma postura mais conciliadora (TEIXEIRA e PINTO, 2012).

Além disso, o modelo puramente ortodoxo, tão celebrado durante a Era FHC, se via muito mais desacreditado no novo cenário pós-crise de 2008, em que as medidas liberais de redução da regulação financeira passaram a ser vistas como um dos grandes motivadores da crise que teve os EUA como epicentro.

Assim, a abordagem de Dilma com sua chegada à presidência, apontava para uma conduta desenvolvimentista, que consistia em impulsionar o crescimento do PIB via expansão do mercado interno, através de elevação do crédito disponível e redução das taxas de juros num ritmo muito mais acelerado que durante o governo Lula, conforme mostrado pelo gráfico 12 abaixo, em que é apresentado o crescente saldo das operações de crédito ao longo dos governos Lula e Rousseff.



Fonte: Banco Central do Brasil.

O foco do governo na redução dos juros se tornou ainda mais evidente quando foi anunciada, em maio de 2012, a criação de um gatilho que ajustaria para baixo a remuneração da poupança para aplicações efetuadas a partir de 4 de maio de 2012, caso a taxa Selic atingisse patamar igual ou inferior a 8,5% (no momento do anúncio da medida, a Selic estava em 9%).

Essa iniciativa foi adotada para garantir que o governo pudesse seguir reduzindo os juros sem que a poupança se tornasse uma forma de aplicação financeira mais rentável que os títulos públicos atrelados à Selic, que compõem uma das formas de financiamento do governo. Caso a poupança se tornasse mais rentável que os títulos, o governo teria dificuldade para continuar emitindo títulos, se financiando e rolando sua dívida.

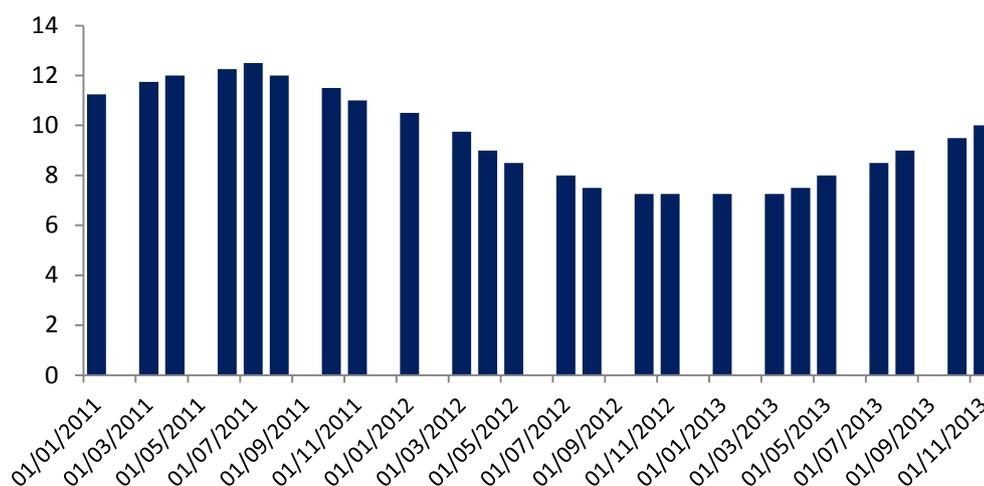
Portanto, para que a poupança não tivesse um desempenho superior ao dos títulos públicos, sua remuneração, que até então era dada por 1,5% ao trimestre acrescido da TR (Taxa Real) - o que resulta em rendimento de aproximadamente 6,17% ao ano – passou a ser de 70% da Selic acrescida da TR, segundo comunicado da Caixa Econômica Federal⁹.

Tal gatilho foi disparado na reunião de 30 de maio do Copom, quando a taxa de juros foi reduzida a 8,5% (após sete reduções consecutivas) e partir de então caiu gradativamente, atingindo mínima histórica de 7,25%, patamar no qual se manteve entre os meses de outubro de 2012 a março de 2013.

A partir de abril de 2013, a Selic retomou seu movimento de alta, sendo elevada para 7,5% e em agosto deste mesmo ano já retomava o nível de 9%, fazendo com que a poupança voltasse ao seu formato padrão de remuneração.

⁹ Disponível em http://www.caixa.gov.br/pj/pj_comercial/mp/investimentos/poupanca/novas_regras_poupanca.asp. Acessado em 28 de julho de 2014).

Gráfico 13 - Evolução da Taxa Selic (%): 2011-2013



Fonte: Banco Central

Assim, o comportamento da política monetária se caracteriza como oscilante, assumindo ora mínimas históricas e posteriormente retomando patamares que já eram observados desde o governo anterior, assim como explicitado no gráfico acima que evidencia as variações da taxa Selic de 2011 a 2013, o que pode ser atribuído mais aos condicionantes econômicos (especialmente ameaças inflacionárias) verificados neste cenário do que a tendências ideológicas do governo.

4.4. As políticas fiscal e de investimento público

A discussão da política fiscal durante a gestão Dilma Rousseff será iniciada pelos dois principais planos de crescimento de seu mandato e, conseqüentemente, responsáveis por grande parte da alocação dos investimentos do governo, sendo eles o Plano Brasil Maior e o PAC 2, que dá continuidade ao programa iniciado no governo anterior.

O Plano Brasil Maior, por exemplo, visava o desenvolvimento do país a partir do investimento nos serviços, comércio, ampliação do mercado de trabalho e indústria. Com o plano, esperava-se o aumento da participação do setor industrial no PIB, bem como os investimentos e o direcionamento de recursos para a área de pesquisa e desenvolvimento, o que pode ser associado às políticas desenvolvimentistas principalmente por seu foco nos dois últimos aspectos mencionados.

Já o PAC 2, lançado em 2010, em continuidade à primeira versão do projeto, previa mais de R\$ 1,5 trilhão destinados às melhorias em infraestrutura em grandes áreas como habitação, transporte e energia.

Já o programa Minha Casa, Minha Vida (vertente habitacional do PAC e, portanto, também iniciado durante a gestão Lula), tem o objetivo de financiar a habitação, construindo 1 milhão de casas para famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.600,00, com investimento inicial de R\$ 34 bilhões, subdivididos entre subsídios para o FGTS, crédito à moradia, financiamento à cadeia produtiva e à infraestrutura.

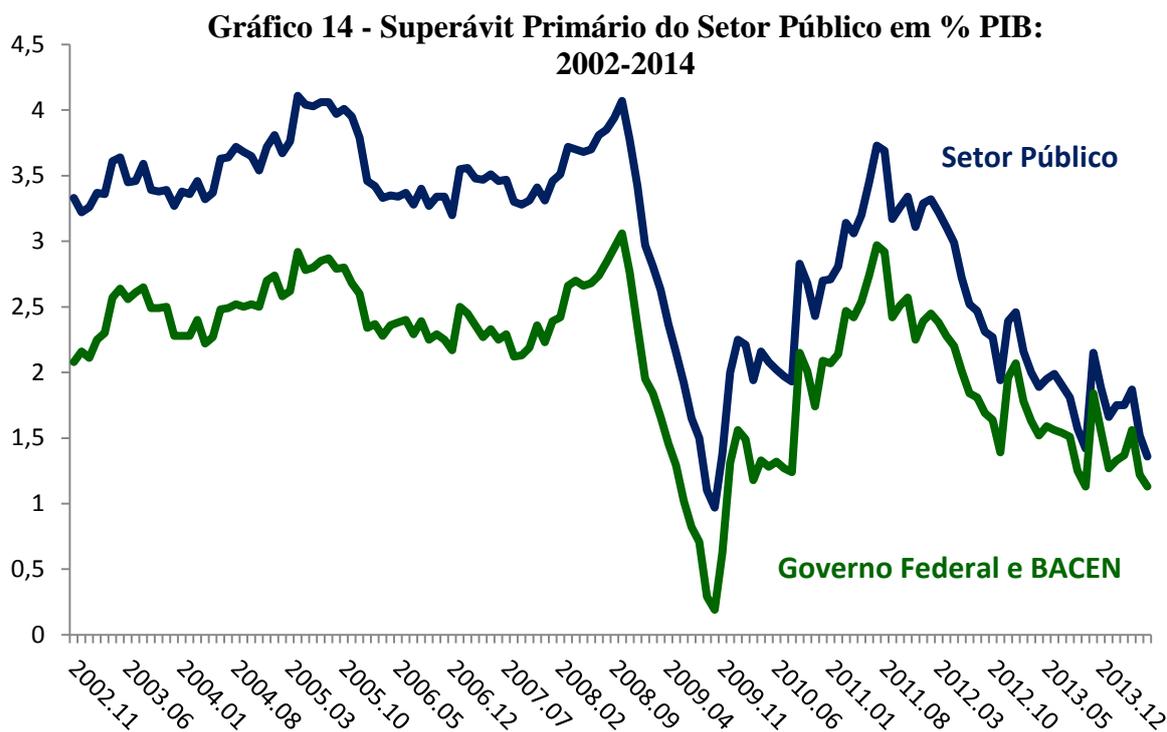
Em 2010, foi formalizada a segunda fase do Plano, que estabelecia novas medidas que visavam desenvolver o setor de construção civil e gerar inclusão social por meio do acesso à habitação e com investimentos previstos de R\$ 71,7 bilhões até 2014 e criando 2 milhões de residências, em sua maioria voltadas para famílias de renda mais baixa (até R\$ 1395,00). Fazem parte do PMCMV, o Programa Nacional de Habitação Urbana e o Programa Nacional de Habitação Rural.

Porém, embora tenha se comprometido em implementar uma série de programas de investimento, Dilma adotou iniciativas em linha com o modelo de metas de superávit primário que fora determinado durante a gestão tucana e de caráter associado ao modelo neoliberal, o que ficou evidenciado por um corte de 55 bilhões de reais em seu orçamento de 2012. Porém, é importante ressaltar que os cortes não se distribuíram de maneira igualitária por todos os ministérios e atividades de financiamento do governo, de forma que ministérios ligados à infraestrutura e programas sociais do governo, como o Minha Casa, Minha Vida ou PAC tiveram seu orçamento preservado, segundo reportagem de 15 de fevereiro de 2012, publicada no portal *on line* de economia da Rede Globo.¹⁰

Apesar do substancial corte no orçamento de 2012, foi sancionada nesse mesmo ano a elevação de salário mínimo de R\$ 545,00 para R\$ 622,00, ou seja, um aumento de mais de 14% na renda mínima do trabalhador e que injetou R\$ 47 bilhões na economia, caracterizando mais uma evidência de forte incentivo ao consumo e elevação dos gastos públicos não somente no que se refere a toda a população que tem seus rendimentos vinculados ao salário mínimo como também nas despesas com previdência social e seguro desemprego, o que impacta em valores decrescentes de superávit primário ao longo do governo Dilma, conforme evidenciado no gráfico a seguir¹¹.

¹⁰ Disponível em <http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/02/governo-anuncia-bloqueio-de-r-55-bilhoes-no-orcamento-de-2012.html>

¹¹ Segundo informações da reportagem “Novo salário mínimo nacional de R\$622 entra em vigor hoje”, publicada pela revista Exame em 01 de janeiro de 2012 e disponível em <http://exame.abril.com.br/economia/noticias/novo-salario-minimo-nacional-de-r-622-entra-em-vigor-hoje>



Fonte: Banco Central do Brasil

A queda do superávit primário durante a gestão de Dilma Rousseff pode ser atribuída ao aumento das despesas com juros resultantes das operações de *swap* cambial efetuadas pelo Banco Central para conter a volatilidade do câmbio (em especial ao longo de 2013) e às oscilações da taxa de juros nesse mesmo período.

A maior parte da economia pública foi efetuada pelos estados e municípios e não pela União, contrariando o previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pelas Diretrizes Orçamentárias (LDO), que atribuem maior percentual de redução de despesas ao governo Federal.

4.5. Tributos, concessões e proteção ao mercado interno

No que tange à política industrial, pode-se destacar a postura protecionista adotada no início de sua gestão: as ações tomadas incluem interferências na taxa de câmbio, como a adoção do Imposto sobre Operações de Crédito (IOF, cuja alíquota e aplicação foram alteradas diversas vezes desde 2010, interferindo diretamente no fluxo de comércio exterior), preferência por produtos nacionais em licitações e impostos mais elevados sobre produtos que não fossem produzidos dentro do país.

Ainda no campo das políticas tributárias, no governo Dilma houve a elevação do IPI em 30 pontos percentuais para carros fabricados no exterior, o que, embora proteja a indústria local e favoreça o empresariado nacional, como defendem os desenvolvimentistas, acaba por gerar apreensão nos parceiros comerciais do Brasil, que passam a temer a intensificação da atuação do governo para defender a economia nacional. Nota-se ainda que, assim como o aumento do salário mínimo, a redução dos impostos é mais uma medida de promoção do consumo e do mercado interno.

O posicionamento de Dilma, não apenas em estruturar uma política industrial, mas principalmente ao fazê-lo visando proteger o mercado interno, é uma característica das aplicações das políticas neodesenvolvimentistas.

A gestão de Dilma foi marcada também pela prática de concessões, dentre as quais se destacaram a concessão de grandes aeroportos como Guarulhos, em São Paulo, Confins, em Minas Gerais e Viracopos, em Campinas, além de estradas, redes de transmissão de energia e outros segmentos ligados à infraestrutura. Dentre todo o processo de concessões ao longo do período, merece destaque o leilão de Libra, que permitiria a exploração das reservas de petróleo do pré-sal.

Este caso, especificamente, foi responsável por dar mais visibilidade às concessões no país dado que foi a primeira concessão para exploração da camada pré-sal sob regime de concessão e foi arrematada por um consórcio entre cinco empresas brasileiras e estrangeiras: CNOOC, Total, CNPC, Shell e a única brasileira, Petrobrás, que tem a maior participação no consórcio (40%).

As divergências com relação ao processo de exploração de Libra foram tamanhas que um protesto realizado no dia do leilão levou a confrontos entre manifestantes e a polícia, deixando cinco pessoas feridas¹².

Novamente, assim como ocorrera na gestão de Lula, a adoção de tais medidas por um partido como o PT, cujo histórico é de se posicionar como ideologicamente contrário às privatizações, gerou desconforto e uma série de questionamentos ao governo, em especial dada a alta presença de grupos estrangeiros assumindo participação em segmentos estratégicos da economia brasileira.

¹² Segundo reportagem da emissora de TV Globo, publicada em seu portal *on line* em 21 de outubro de 2013.

Tal comportamento, no entanto, pode ter entre as suas justificativas um fator conjuntural e outro de caráter estratégico, sendo eles, respectivamente: i) a necessidade de ampliar as receitas do governo impulsionada pelos investimentos estruturais para a realização de eventos como a Copa de 2014, que previa a modernização dos estádios, investimentos em transporte público, hotelaria e outros e ii) uma avaliação do Planalto de que era preciso se reaproximar do empresariado nacional, que vinha aumentando seu nível de reprovação ao governo

Além das privatizações, o governo se utilizou de outros meios de financiamento, como a isenção do pagamento do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), II (Imposto sobre Importação) e PIS/COFINS, além da isenção do ICMS para as cidades que sediarão os jogos. Os recursos para o financiamento das atividades referente à Copa foram providos pelas três esferas do poder (União, estados e municípios) e atingiram valores superiores a R\$ 28 bilhões, com previsão de chegarem a R\$ 33 bilhões até que o evento seja concluído em 2014¹³.

Além da Copa do Mundo em 2014, outros dois grandes eventos representaram forte demanda de investimentos em infraestrutura, como a Cúpula Rio+20, realizada em 2012, no Rio de Janeiro e as Olimpíadas de 2016, que acontecerão na mesma cidade.

4.6. Políticas sociais

As medidas tomadas durante o governo Dilma Rousseff no que diz respeito aos aspectos sociais podem ser consideradas como claramente influenciadas pela gestão anterior, compondo, na verdade, uma continuação das políticas que haviam sido adotadas pela gestão de Lula.

Exemplo disso é a extensão de programas como o Bolsa Família e o Minha Casa, Minha Vida, sendo o primeiro deles, em especial, reconhecido internacionalmente como um modelo eficiente de transferência de renda e responsável por alavancar, em grande parte, a popularidade do ex-Presidente petista, mesmo a despeito das polêmicas que o programa suscitou.

O Bolsa Família, que comemorou dez anos em 2013, integra, na gestão Dilma, um plano mais amplo batizado de Plano Brasil sem Miséria, criado em junho de 2011. O Brasil sem Miséria consiste basicamente na extensão das iniciativas da gestão Lula para retirar da extrema pobreza mais de 16 milhões de pessoas que vivem com menos de R\$ 70,00 por mês.

¹³ Dados do Ministério dos Transportes publicados na Folha de São Paulo em 18 de junho de 2013

A interação do Brasil sem Miséria com o Bolsa Família, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, se dá pela inclusão de mais de 800 mil famílias que atendem aos critérios para fazerem parte do programa, mas que ainda não recebem os benefícios por não estarem cadastradas junto ao governo. A nova iniciativa consiste em ampliar o atendimento do Programa por meio de esforços de mapeamento dessa população.

Outra mudança que implica na extensão no benefício está em permitir que um maior número de crianças por família tenha acesso ao mesmo: inicialmente, independente do número de crianças por família, somente três delas poderiam receber o valor de R\$ 32,00 mensais. Com o novo regulamento, esse valor é estendido a famílias com até cinco crianças.

Além de ter como objetivo ampliar a qualidade e a rede de serviços públicos prestados à população carente, em áreas como saneamento, saúde e educação, o programa tem ainda uma vertente ligada à inclusão produtiva urbana, o que seria atingido por meio de cursos de qualificação, orientação profissional e estímulos ao empreendedorismo. Além disso, em janeiro de 2011, o valor do benefício para jovens de até 15 anos foi reajustado em 45%, ainda segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social publicados em novembro de 2014¹⁴.

Porém, o Programa conta com outras iniciativas que não estão associadas à transferência direta de renda. Em específico no campo da qualificação profissional, o Brasil sem Miséria engloba projetos como o PRONATEC (Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica), ProJovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens), além das obras do PAC, todas focadas no atendimento da população entre 18 e 65 anos.

Ainda no campo da educação, durante o governo Dilma o PROUNI foi mantido, porém, embora tenha apresentado resultados bastante favoráveis em termos de aumento do acesso ao ensino superior, sabe-se que há grande parcela dos estudantes que não conseguem concluir os estudos, mesmo quando obtém acesso à bolsa, por não poderem arcar com outras despesas referentes aos cursos superiores, como, por exemplo, gastos com materiais. Além disso, muitos alunos enfrentam dificuldade para acompanhar o andamento do curso devido a um ensino de base defasado obtido na rede pública.

Os próprios critérios de acesso à bolsa também estão sujeitos a revisão, uma vez que o benefício só é disponibilizado para jovens de famílias com até um salário mínimo de renda, o que, devido à expansão das classes C e D ao longo dos últimos dez anos, corresponde a uma parcela muito mais reduzida da população. Outro fator criticado por entidades como a

¹⁴ Disponível em http://www.mds.gov.br/documentos/Caderno_BSM3,5%20anos_20112014.pdf

Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES) se refere ao fato de que somente alunos vindos da rede pública ou com bolsas em escolas particulares têm direito a aplicar para uma bolsa via PROUNI, o que pode excluir do benefício estudantes que possam, em algum momento ter feito parte do ensino privado, mas que no momento precisam de subsídio do governo para seguirem adiante em seus estudos.

Outra polêmica medida desenvolvida pelo governo Dilma se deu na área de saúde, com a criação do Programa Mais Médicos, em julho de 2013. Visando ampliar a capacidade de atendimento do SUS em todo o sistema nacional por meio da elevação do número de profissionais da rede, o programa se propunha a fixar profissionais brasileiros e estrangeiros na rede de saúde pública do país, além de ampliar em dois anos a duração do curso de medicina (medida que não foi implementada devido às intensas críticas).

Com essa proposta em mente, foram abertos processos seletivos para o preenchimento de vagas para médicos atuarem na saúde pública, dando prioridade aos profissionais brasileiros ou que já tivessem autorização para atuar no país. Dado que o interesse por essas vagas foi insuficiente para suprir a demanda, as posições foram disponibilizadas para médicos estrangeiros.

Médicos espanhóis, portugueses e argentinos, dentre outros, puderam se inscrever voluntariamente no programa que proporcionava aos profissionais selecionados uma renda de R\$ 10.000,00 mensais além de ajuda de custos cedida pelos municípios para os quais eles fossem alocados. No entanto, o fato gerador de maior discordância no programa se referia aos médicos cubanos, que foram contratados em um regime diferenciado: os médicos de Cuba faziam parte de um programa de prestação de serviços oferecido pelo país ao Ministério da Saúde Brasileiro com intermediação da Organização Mundial de Saúde, com base numa remuneração de US\$ 1.000,00 por profissional. No entanto, 60% desse valor era repassado ao governo de Cuba enquanto os médicos cubanos mantinham apenas os US\$ 400,00 como remuneração pelo programa (valores até dezembro de 2013).

Além do pagamento diferenciado feito aos médicos de Cuba, o programa também foi criticado por entidades representativas dos médicos como o Conselho Federal de Medicina e a Associação Médica Brasileira, por transferirem a culpa pelas dificuldades de saúde pública no país para os profissionais da área. Tais entidades argumentam ainda que a iniciativa coloca em risco o atendimento médico no país já que os candidatos estrangeiros são isentos da necessidade de revalidarem seus diplomas no país, assim como o fato do idioma também ser

uma possível barreira. Do ponto de vista formal, o projeto também foi acusado de ferir a legislação trabalhista nacional, pois os médicos estrangeiros não têm carteira assinada e tampouco são considerados funcionários públicos.

O projeto sofreu críticas inclusive dos médicos que optaram por participar, ao se deparar com condições de infraestrutura de trabalho extremamente precárias em muitas das cidades que foram alocados. Tais circunstâncias resultaram em considerável nível de evasão do programa

A partir dessa breve enumeração de algumas das principais medidas sociais desenvolvidas por Dilma até 2013, pode-se dizer que, assim como no governo Lula, há uma tendência liberal evidenciada pelo uso de políticas específicas para certos segmentos da sociedade, modelo em geral criticado pelos desenvolvimentistas, que enxergam mais valor em políticas sociais universalistas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo fazer uma análise das políticas econômicas implementadas ao longo das duas últimas décadas, durante as quais o Brasil foi presidido pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e pelo Partido dos Trabalhadores (PT), e comparar as medidas econômicas adotadas em cada uma das gestões.

Como referencial teórico para que fosse estabelecida uma comparação entre esses modelos, foram utilizados os receituários neoliberal e neodesenvolvimentista que, embora apresentem pontos em comum, estão associados a ideais econômicos bastante distintos, como também ocorre entre as políticas propostas por PSDB e PT.

Tendo em vista este objetivo, o primeiro capítulo retomou os principais conceitos teóricos dos modelos liberal e desenvolvimentista, tratando brevemente de sua origem, aplicações por diversos governos e as mudanças que as propostas sofreram ao longo das décadas. Em seguida, cada um dos capítulos foi dedicado a elencar as principais medidas executadas pelos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva (ambos em seus dois mandatos) e Dilma Rousseff, buscando sempre estabelecer um paralelo entre as medidas implementadas e as propostas liberais e desenvolvimentistas, assim como identificar pontos de continuidade e ruptura com o governo anterior.

Estabelecer uma comparação entre esses dois modelos se faz um exercício interessante pois PT e PSDB vem polarizando a economia e a política brasileira basicamente desde a redemocratização e atuando, ao menos do ponto de vista ideológico, de forma bastante distinta. Porém, resta-nos questionar até que ponto suas iniciativas são de fato diferentes e em que medida elas permanecem como tal quando aplicadas na prática.

O que foi possível observar é que embora haja diferenças relevantes entre os modelos de governo defendidos por cada partido em termos ideológicos, as mesmas não são tão evidentes quando analisada a conduta de cada um desses partidos no poder, uma vez que uma série de pontos de convergência entre eles foram identificados. Além disso, percebe-se que todos os governos estudados tiveram de executar mudanças importantes nas políticas econômicas que vinham adotando inicialmente, sendo esse comportamento atribuído a fatores exógenos e conjunturais enfrentados ao longo dos mandatos.

Os exemplos desse comportamento são diversos: tanto nas gestões de FHC quanto Lula, foram registradas medidas ligadas ao liberalismo, como privatizações e concessões; Lula, apesar de todas as tensões em termos de expectativas causadas pela sua chegada à presidência, adotou uma política inicialmente bastante alinhada com o que vinha sendo implementado pelo governo anterior; Dilma, que esperava-se que fosse atuar em continuidade quase que completa Lula, demonstrou sinais ao longo de seu governo de que as medidas liberais foram adquirindo maior importância.

Tamanha diferença entre discurso e prática, verificada em todos os casos analisados, pode ser atribuída aos contextos específicos enfrentados por cada um dos governos, que inviabilizariam a aplicação de determinadas medidas, por mais que as mesmas fossem defendidas do ponto de vista ideológico. Uma das causas mais determinantes para as mudanças de comportamento está associada às condições do cenário externo, que exercem impactos severos sobre o cenário interno.

O governo FHC, por exemplo, foi marcado por um cenário externo bastante desfavorável, com sucessivas crises financeiras internacionais que repercutiram sobre o Brasil e fizeram com que fosse preciso adotar medidas que permitissem à economia local superar essas turbulências. Foram os condicionantes externos que levaram à flexibilização cambial de 1999, que comporia o que passou a ser conhecido como tripé macroeconômico (mantido pelas duas gestões petistas subsequentes).

Já no caso de Lula, o cenário externo era muito mais favorável, com a elevação dos preços das *commodities* exportadas pelo Brasil e o maior destaque obtido pelo país no campo das relações internacionais e comércio exterior. Ainda assim, isso não impediu que a conduta do governo Lula, em seu segundo mandato, passasse por um forte período de inversão, derivado da crise de 2008, que levou o governo a adotar uma conduta mais expansionista (após breve período de contração dado o termos de movimentos inflacionários).

Já em Dilma, novamente a cena internacional apresentou uma piora em suas condições, com baixos níveis de crescimento registrados na maioria das economias, inclusive no Brasil, o que foi condicionado pela ainda lenta recuperação de economia americana da crise de 2008 e pelos reflexos da crise econômica europeia.

Porém, embora reconheça-se a preponderância do cenário externo, os condicionantes locais não podem ser negligenciados: a gestão FHC foi marcada por um cenário econômico ainda

bastante instável, em que o Plano Real passava por um momento de solidificação, de forma que a disposição para a aplicação de medidas sociais foi deixada em segundo plano, se comparado com a postura do governo Lula, em que as políticas sociais receberam mais destaque. No entanto, embora tenham sido aclamadas (até mesmo internacionalmente), iniciativas como o Bolsa Família não foram suficientes para garantir a calma social durante o governo Dilma, fato que ficou evidente com a onda de manifestações de junho de 2013.

É por volatilidades econômicas e políticas como essas, sejam elas derivadas do cenário local ou internacional, que embora se possa dizer que o Partido da Social Democracia seja mais influenciado pelos ideais liberais, enquanto o Partido dos Trabalhadores seja mais influenciado pelo receituário neodesenvolvimentista, a implicação dessa postura, na prática, não é tão direta quanto se esperaria. Assim, governos de ideologias muito diferentes são capazes de coexistir e polarizar a política brasileira e até mesmo se sucederem no governo sem que isso implique na extinção dos pilares econômicos criados na gestão anterior, como foi o caso das metas de inflação, superávit primário e câmbio flexível.

Deste modo, as oscilações que foram percebidas ao longo das trocas de governo das duas últimas décadas, foram “marolas” atribuídas à conjuntura do momento e não a questões estruturais da economia, as quais, até agora, nenhum partido foi capaz de alterar significativamente.

Embora esse comportamento possa ser um indício de estabilidade e solidificação de um modelo econômico que vem se provando bem estabelecido (fazendo com que as expectativas dos agentes também sejam mais estáveis), não se pode negar que há praticamente 20 anos, o país não foi capaz de firmar um crescimento expressivo e sustentado, o que leva a interpretações de que ajustes mais severos no modelo atual devam ser implementados para que a economia possa enfim “deslanchar”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial: Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. In: Política Industrial.** Disponível em <http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx>. Acesso em Junho de 2014
- ALBUQUERQUE, C. e PORTUGAL, M. (2004) **Pass-through from Exchange Rate to Prices in Brazil – An Analysis Using Time-Varying Parameters for the 1980-2002 Period.** Programa de Pós Graduação em Economia – UFRGS, Rio Grande do Sul, 2004. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/PPGE/textos-para-discussao.asp?ano=2004>
- Alca e Comércio Exterior: Cronologia.** In: Revista Veja. 2003. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/alca/cronologia.html>> Acesso em Março de 2014
- ALMEIDA, P. “**Seria o governo Lula neoliberal?: as inconsistências das políticas econômicas ditas “alternativas” numa era de constrangimentos fiscais**”, VII Annual Meetings of the Hewlett/UIUC Project on Brazil Brazil in a Neo-Liberal World, Social and Economic Aspects FEA-USP, 29 e 30 de julho de 2004
- ANDERSON, P. “**Balanço do Neoliberalismo**”, In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 09-23.
- ARAÚJO, A. C. e MODENESI, A. **A Importância do Setor Externo na Evolução do IPCA (1999-2010): uma análise com base em um modelo VAR.**
- AVERBUG, A. “**Abertura e Integração Comercial Brasileira na Década de 90**” 1999. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_02.pdf> Acesso em Junho de 2014.
- BARBOSA, N. e SOUZA, J. P. “**A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda**” in: Sader, E. & Garcia, M.A. (2010): Brasil entre o Passado e o Futuro; Editora Fundação Perseu Abramo e Boitempo Editorial
- BARRAL e BOHRER, “**A Política Comercial do Governo Dilma Rousseff: Primeiras Impressões**”, Vol 20 No 3 DEZ/JAN/FEV 2011-2012
- BATISTA, P. N. “**O Consenso de Washington: A Visão Neoliberal dos Problemas Latino Americanos**”, 1994. Disponível em <http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf> Acesso em Março de 2014.
- BIELSCHOWSKY, R. (1988) “**Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo**” Rio de Janeiro: IPA/INPES.
- BITTES TERRA, F. H. e FERRARI FILHO, F. “**As Políticas Econômicas em Keynes: Reflexões para a Economia Brasileira no Período de 1995 – 2001**”, Out/2012. Disponível em <<http://www.aahce.fahce.unlp.edu.ar/Jornadas/iii-cladhe-xxiii-jhe/>> Acessado em 18 de Novembro de 2014.
- BITTES TERRA, F. H. e FERRARI FILHO, F. “**As Políticas Fiscal e Monetária em Keynes: Reflexões para a Economia Brasileira no Período Pós-Plano Real**”, III Encontro da Associação keynesiana Brasileira, 2010.

- Bolsa família.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2010. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso em Junho de 2014.
- BOITO JR., Armando. **“Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil”**. São Paulo, Editora Xamã, 1999.
- BRESSER-PEREIRA, L.C., MARCONI, N., OREIRO, J.L. **“Doença Holandesa”**, Capítulo 5 de *Structuralist Development Macroeconomics*, Londres: Routledge, a ser publicado.
- BRUSSIÉRE, M e PELTONEN, T. **Exchange Rate Pass-Through in the Global Economy – The Role of Emerging Markets Economies**, European Central Bank, Working Paper Series, No 951, Out/ 2008
- CAMPA, J. e GOLDBERG, S. **Investment, Pass-Through, and Exchange Rates: A Cross-Country Comparison**, 1996, Federal Reserve Economic Bank of New York, Economic Policy Review
- CARDIM DE CARVALHO, F. J. **“Equilíbrio Fiscal e Política Econômica keynesiana”**, Análise Econômica (UFRGS), v. 26, p. 7 – 25, 2008.
- CARNEIRO, R. **“A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula”**, Política Econômica em Foco, n. 7 – nov. 2005/abr. 2006.
- CASTRO, G. **Por que o número de beneficiários do Bolsa Família só cresce.** In: Revista Veja > Política. 2014. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/numero-de-beneficiarios-do-bolsa-familia-so-cresce>> Acesso em Junho de 2014.
- COLISTETE, R. P. **“O Desenvolvimentismo Cepalino: Problemas Teóricos e Influências no Brasil”**, Estudos Avançados, vol.15 no.41 São Paulo Jan./Abr. 2001
- COUTO, C e ABRUCIO, F. (2003). **O Segundo Governo FHC: Coalizões, Agendas e Instituições.** Tempo soc. vol.15 no 2, novembro
- DRUCK, G. e FILGUEIRAS, L. **Política Social Focalizada e Ajuste Fiscal: As Duas Faces do Governo Lula.** Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 24-34 janeiro-junho/2007
- ERBER, F. **“As Convenções de Desenvolvimento no Governo Lula: Um Ensaio de Economia Política”**, Revista de Economia Política, vol. 31, nº 1 (121), pp. 31-55, janeiro-março/2011
- ERBER, F. **As Convenções de Desenvolvimento no Governo Lula: Um Ensaio de Economia Política.** Revista de Economia Política, vol. 31, nº 1 (121), pp. 31-55, janeiro-março/2011 FCL/UNESP Disponível em < <http://www.fclar.unesp.br/pesq/grupos/GPHEC.html>>. Acesso em 26 de Janeiro de 2014.
- FERRAZ, M.B. **“Retomando o Debate: A Nova Política Industrial do Governo Lula. Planejamento e Políticas Públicas”**, Brasília, v. 32, n. 2, p. 227-263. ”, 2009.
- FERRARI FILHO, F. **“Revista Análise Econômica”**, Ano 19, nº 35, março de 2011, Porto Alegre
- FERRARI FILHO, F. **“Regime Cambial para Países Emergentes: Uma Proposição a Partir de Keynes”**, 2007
- FILGUEIRAS, L. e GONCALVEZ, R. **A Economia Política do Governo Lula**
- FLINGESPAN, F.B. **“Dois Anos de Governo Lula: da Crise às Amarras do Crescimento”**, 2005, Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 135-156
- FREITAS, M. C. e PRATES. D. N. **“A Abertura Financeira no Governo FHC: Impactos e Consequências”**, Economia e Sociedade, Campinas, (17): 108 81-111, dez. 2001.

- GENNARI, A. M., “**Globalização, Neoliberalismos e Abertura Econômica no Brasil nos Anos 90**”, 2001, do Grupo de Pesquisa em História Econômica e Social Contemporânea – GPHEC
- GIAMBIAGI, F. e ALMEIDA P. R. “**Morte do Consenso de Washington? Os Rumores a Esse Respeito Parecem Muito Exagerados**, Rio de Janeiro, outubro – 2003
- GIAMBIAGI, F. e VILELA, A. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**, Rio de Janeiro, Elsevier, 2005
- GREMAUD, A. P; VASCONCELLOS, M. A; JUNIOR, R.T. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2007
- GIAMBIAGI, F. e MOREIRA, M. M., “**Políticas Neoliberais? Mas O Que É Neoliberalismo?**”, Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 7, N. 13, P. 171-190, JUN. 2000
- GOLDFAJN, I. e WERLANG, S. “**The Pass-through from Depreciation to Inflation: a Panel Study**”, Banco Central do Brasil, Working Paper, No 5., 2000.
- GONCALVES, R. (2008) **Crise Econômica: Radiografia e Soluções para o Brasil** em <<http://www.socialismo.org.br/portal/images/arquivo/criserenato.pdf>> Acesso em 9 de Setembro de 2012
- GONÇALVEZ, R. “**Governo Lula e o Nacional-desenvolvimentismo às Avessas**”, 2011
- GREMAUD, A. P; VASCONCELLOS, M. A; JUNIOR, R.T. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2007
- HERMANN, J. “**Ascensão e queda da política fiscal: de Keynes ao 'autismo fiscal' dos anos 1990-2000.**” In: Encontro Nacional de Economia da ANPEC, 34., 2006, Salvador, Anais...Salvador, 2006.
- KRUGMAN, P. e OBSTEFELD, M. **Economia Internacional – Teoria e Política**. São Paulo: Editora Makron Books, 2004.
- KUPFER, D. “**Tem PPP no PPI do PAC**”, in: **Jornal Valor Econômico**. 2007. Disponível em <<http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/kupfer070207.pdf>> Acesso em Junho de 2014.
- LESBAUPIN, I “**Governo Lula: O Governo Neoliberal Que Deu Certo?**”, 2006
- LESSA, A.C; COUTO, L.F e FARIAS, R. S. **Política Externa Planejada: Os Planos Plurianuais e a Ação Internacional do Brasil**, de Cardoso a Lula (1995-2008). Revista Brasileira de Política Internacional, v. 52, p. 89 a 109, 2009
- LIMA, V. “**Globalização e Políticas Públicas no Brasil: a Privatização das Comunicações Entre 1995 e 1998**”, Rev. Bras. Polít. Int. 41 (2): 118-138 [1998]
- LOPES, HERTON C. ; CONCEIÇÃO, O. A. C. . “**Regulacionistas, Institucionalistas e Pós-Keynesianos: Uma análise da inflação e dos planos de estabilização no Brasil**”. In: V Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, 2012, São Paulo. V Encontro Nacional da AKB, 2012
- MARQUES, R. M.; NAKATANI, P. **A Política econômica do governo Lula: como mudar para ficar no mesmo**. Revista Tiers Monde, Paris. No prelo.
- MARTUSCELLI, D.E. **A crise do Governo Collor e a tática do PT**. 2005. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000349775&fd=y>> Acesso em Julho de 2014.

- MATTEI, L. e MAGALHÃES, L. F. **“A Política Econômica Durante o Governo Lula (2003-2010): Cenários, Resultados e Perspectivas”**, In: De Paula, M. (Org), *Nunca Antes na História Desse País...?*, Fundação Heinrich Böll, 2011
- MELO, C. A. **O Governo Lula e o Sistema Político: Inércia Econômica, Ativismo Social e Inação Política – Avaliando e Buscando Hipóteses**, 2009
- MERCADANTE, A. **“O Governo Lula e a Construção de um Brasil Mais Justo”**, São Paulo:
- MODENESI, A. M. **Regimes Monetários: Teoria e a Experiência do Plano Real**. São Paulo: Manole, 2005.
- MODENESI, A.M. e MODENESI, R.L. (2010). **Quinze Anos de Rigidez Monetária no Brasil (1995-2008): uma agenda de pesquisa. III Encontro Internacional da Associação Keynesiana do Brasil**, FGV, São Paulo. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/moeda/>.
- MODENESI, A. M. **Regimes Monetários: Teoria e a Experiência do Plano Real**. São Paulo: Manole, 2005.
- MOLLO, M. L. e FONSECA, P. C. **“Desenvolvimentismo e novo desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais”**, *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 2 (131), pp. 222-239, abril-junho/2013
- MORAES, A. C. de Plano Brasil Novo. In: KON, A. (Org.). **“Planejamento no Brasil II”**. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- MORAIS, L. e SAAD-FILHO, A. **“Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula, Revista de Economia Política”**, vol. 31, nº 4 (124), pp. 507-527, outubro-dezembro/2011
- MOREIRA, M.M. **“A indústria brasileira nos anos 90: o que já se pode dizer?”**. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M.M. (Org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999a.
- NOGUEIRA BATISTA, P. **“O Mercosul e os Interesses do Brasil”**, *Estudos Avançados*, vol.8 no.21 São Paulo Mai/Ago. 1994
- NOGUEIRA JR, R.P. (2007). **Inflation targeting and exchange rate pass-through**. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 11, n. 2, 189-208, abril-junho.
- NOVELLI, J.M. **“Questão da Continuidade da Política Macroeconômica entre o Governo Cardoso e Lula (1995-2006)”**, *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 227-240, jun. 2010
- OLIVEIRA, A. J.. **O governo do PT e a Alca: política externa e pragmatismo**. *Estud.av.*, São Paulo , v. 17, n. 48, 2003 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142003000200023&lng=en&nrm=iso. Acesso em Junho de 2014. Alca - http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000200023&script=sci_arttext
- PAULANI, L. **“Brasil Delivery: A Política Econômica do Governo Lula”** 58 *Revista de Economia Política*, vol. 23, nº 4 (92), outubro-dezembro/2003
- PEREIRA, A.C. **The Global Financial Crisis and After: A New Capitalism?** Escola de Economia de São Paulo, FGV, 240, dezembro/2009
- PEREIRA, L. C. (1994). **A Economia e a Política do Plano Real**. *Revista de Economia Política*, vol. 14, no 4 (56), outubro-dezembro

- PINHEIRO, A. C. **“A Experiência Brasileira de Privatização: O Que Vem a Seguir?”**, 2000. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/Td-87.pdf> Acesso em Junho de 2014.
- PINHO, C. E. **“O Nacional Desenvolvimentismo e o Novo-Desenvolvimentismo no Brasil: Expansão Interna, Externa e o Discurso Social-Democrata”**, Instituto de Estudos Sociais e Políticos IESP-UERJ, 2011
- Programa de Aceleração do Crescimento**. 2013. Disponível em <PAC - <http://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>> Acesso em Abril de 2014.
- Prouni: Bolsas ofertadas por ano**. 2013. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf>. Acesso em Junho de 2014.
- Prouni: O programa**. 2008. Disponível em <http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140> Acesso em Junho de 2014.
- RAMANZINI JUNIOR, H. **“Uma Análise da Política Externa do Governo Lula da Silva”**, Revista Debates, Porto Alegre, v.4, n.2, p. 60-60 80, jul.-dez. 2010.
- Relatório de Gestão das Reservas Internacionais**. Banco Central do Brasil. 2009. Volume 1, número 1. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pom/Gepom/relgestri/2009/08/relgestresint062009.pdf>> Acesso em Julho de 2014
- RODRIGUES DE PAULA, R. F. **“Uma Alternativa de Política Econômica para o Brasil Pós Era FHC”**, Cadernos Adenauer, n. 2, ano IV, 2002, p.58-92.
- SABADINI, M. S. **A política econômica do governo Lula: reformismo e submissão ao capital financeiro**. 2006. Disponível em <<http://www.ucm.es/info/ec/jec10/ponencias/714Sabadini.pdf>> Acesso em Junho de 2014.
- SALES, T. H., **“Vulnerabilidade Externa ao Longo dos Governos Cardoso e Lula”**, 2012. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/PEPI DISSERTACAO TIAGO_HAYMUSSI_SALLES.pdf> Acesso em Maio de 2014
- SICUSÚ, J. **“A Negação da Ineficácia da Política Monetária: A Alternativa de Keynes e dos Pós-Keynesianos”**, 1997
- SICSÚ, J. **“Rumos da Liberalização Financeira Brasileira”**, Revista de Economia Política, vol. 26, nº 3 (103), pp. 364-380 julho-setembro/2006
- SICSÚ, N., DE PAULA, L. F., MICHEL, R. **“Por Que Novo-Desenvolvimentismo?”**, Revista de Economia Política, vol. 27, nº 4 (108), pp. 507-524 outubro-dezembro/2007
- SILVA, A.L.R.; SILVEIRA; I.L. **Da ALCA à CELAC: o Brasil e os desafios da Integração Continental**. In: Brazilian Journal of International Relations. V.1, Ed. 3. 2002. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/viewFile/2511/2190>> Acesso em Julho de 2014.
- SILVA, J.H.; GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G. **Fome Zero: a experiência Brasileira**. In: Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). 2010. Disponível em

<<http://www.fao.org/docrep/016/i3023p/i3023p.pdf>> Acesso em Março de 2014.
<http://www.rlc.fao.org/pt/publicacoes-e-documentos/fome-zero/>

TEIXEIRA, R. A. e PINTO, E. C. **“A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico”**, 2012

VAN DER LAAN, C.R. **“A Liberalização da Conta de Capitais no Brasil Recente (1990-2005)”**, Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 14, N. 28, P. 425-458, dez. 2007

VÁRIOS AUTORES. **Lula fala dos três eixos da política externa de seu governo em conferência na UFABC**. Instituto Lula. 2013. Disponível em: <
<http://www.institutolula.org/lula-fala-dos-tres-eixos-da-politica-externa-de-seu-governo-em-conferencia-na-ufabc/>> Acesso em Julho de 2014.

VIZENTINI, P. F. **De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995-2005)**. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 2. 2005. Disponível em
<<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/20438.pdf>> Acesso em Julho de 2014.

VOITCH, G. **Apagão de 2001 deu prejuízo de R\$ 54,2 bilhões**. In: Jornal Gazeta do Povo. 2009. Disponível em
<<http://www.gazetadopovo.com.br/apagaonobrasil/conteudo.phtml?id=943486>> Acesso em junho de 2014