



FABIO GIAMBIAGI, ANDRÉ VILLELA,  
LAVINIA BARROS DE CASTRO  
E JENNIFER HERMANN

# ECONOMIA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

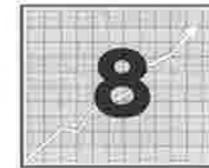
[1945-2010]

2ª Edição

ed.

9900

## Capítulo



# Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula

(2003-2010)

Fabio Giambiagi

“Sou mais madura, mais experiente, mais consciente das limitações de ser Governo. Sou mais tolerante na convivência com outras forças políticas e entendo que um governo tem de ser mais amplo. Mudei muito.”

**Luiza Erundina, ex-prefeita de São Paulo, em 2000, respondendo à pergunta sobre o que mudara desde que tinha sido eleita prefeita pelo PT em 1988**

“Não me cobrem coerência. Não tenho compromisso com o erro.”

**Juscelino Kubitschek, quando era acusado de mudar de opinião**

## Introdução

Este capítulo aborda os dois governos do presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2006 e 2007-2010). A sua posse em 2003 teve dois significados importantes. Em primeiro lugar, em termos político-ideológicos, representou a ascensão da esquerda ao poder, através do Partido dos Trabalhadores (PT). Pelas posições deste desde a primeira vez que Lula foi candidato a presidente, em 1989, o novo governo parecia encarnar uma mensagem de transformação talvez apenas comparável, na América do Sul, à posse de Salvador Allende no Chile, nos anos de 1970.

Em segundo lugar, a perspectiva de um governo Lula servia como um teste importante para a economia brasileira. De fato, durante anos, inicialmente com as reformas dos governos Collor/Itamar Franco e, mais especialmente, após o

Plano Real, as autoridades tinham assumido o discurso das mudanças estruturais. Isso implicava afirmar que a defesa da estabilidade e, a partir do final dos anos 90, a austeridade fiscal, seriam transformações permanentes, que cristalizariam ambições nacionais, e não do partido A ou B. Esse discurso, porém, tinha dificuldades para convencer muitos analistas, tanto no mercado doméstico como no internacional, como se conclui à luz dos prêmios de risco e das taxas de juros ainda bastante elevadas observadas na prática ao longo de todo o período de 1999-2002. Em outras palavras, o mercado pareceu durante muito tempo entender que o compromisso com a estabilidade e a austeridade era do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), junto com seu ministro da Fazenda (Pedro Malan) e o Banco Central (BC). Havia dúvidas, porém, sobre até que ponto esses compromissos seriam mantidos pelo governo seguinte.

A desconfiança aumentou ao longo de 2002, no calor da campanha eleitoral. Em que pese análises que procuravam fugir ao pessimismo, muitos observadores internacionais temiam a decretação de alguma forma de moratória em 2003, no contexto da adoção — que alguns julgavam certa — de políticas populistas por parte de um novo governo, encabeçado pelo PT.<sup>1</sup>

Ao tratar da condução da política econômica no período de 2003-2010, este capítulo aborda esses receios, chamando atenção para as dúvidas que existiam acerca da permanência do ajuste brasileiro e a forma como o novo governo lidou com elas. Ele está dividido em nove seções. Após esta introdução, analisa-se a mudança de posição do PT e, logo depois, comentam-se as primeiras medidas de política econômica do novo governo. A quarta seção mostra a superação da crise de 2002 e é seguida por uma discussão acerca das propostas apresentadas pelo novo governo ao Congresso, dando continuidade às reformas de 1995-2002. A sexta seção trata do desempenho da política econômica nos anos 2003-2010. A sétima analisa o novo papel do Brasil na economia mundial. A oitava mostra os governos FHC e Lula como parte de um processo histórico. Ao final, sintetizam-se as conclusões.

### **A Mudança do PT e o Caminho para o Centro**

Ao longo dos anos — e à medida que crescia — o PT, bem como seu candidato a presidente da República, Lula, lançado pelo partido desde as eleições de 1989, passaram por um processo de moderação. A frase de Luiza Erundina na epígrafe deste capítulo — embora ela não faça mais parte do PT — é a expressão desse processo. Como é comum em partidos de esquerda que, tendo a perspectiva do poder, se aproximam do centro político, o PT foi abandonando algumas bandeiras que empunhou historicamente, como, por exemplo, a defesa específica da moratória da dívida externa.

Ainda que importante, esse processo de conversão do PT, até 2002, era ainda incipiente. É possível fazer uma longa listagem de declarações e/ou atos, indo desde economistas simpatizantes, até o seu próprio líder (Lula), passando por deputados e representantes diversos do partido, cujo teor trazia preocupação aos mercados no início da década. Vejamos alguns casos.

A economista Maria da Conceição Tavares, ex-deputada federal do PT e na época conselheira de Lula, escreveu em julho de 2000 artigo defendendo a ideia de que “está mais do que na hora de submeter à população um plebiscito nacional sobre a dívida externa que esclareça os prejuízos decorrentes de manter essa situação de submissão às regras do FMI que mantêm o país prisioneiro do capital financeiro internacional” (*Folha de S. Paulo*, 02/07/2000).

Naquela época, as principais lideranças do PT tinham dado seu apoio, justamente, a um plebiscito — informal e voluntário — feito junto à população pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e que continha três perguntas. A primeira delas era se o acordo firmado com o FMI em 1999 deveria ser mantido. A segunda, se a população era favorável a uma auditoria da dívida externa. E a terceira, textualmente, se “o orçamento público nos três níveis de governo deve continuar pagando a dívida interna aos especuladores”. Em artigo publicado no *Jornal do Brasil*, o então deputado federal, também do PT, Aloísio Mercadante, visto então como possível ministro da Fazenda de um eventual governo Lula, afirmou claramente que “apoiamos a iniciativa da CNBB de realizar um plebiscito sobre o endividamento do país” (*Jornal do Brasil*, 04/09/2000).

Apesar da moderação pela qual passou o partido, alguns dos seus porta-vozes mais importantes continuaram tendo até 2002 — ano das eleições — uma postura crítica em relação ao “coração” da política de ajustamento implementada a partir de 1999 pelo governo FHC. Guido Mantega, por exemplo, que representava o candidato Lula em diversos eventos e, na época, tinha uma coluna regular no jornal *Valor Econômico*, manifestou-se muito claramente nos seguintes termos em 2001, acerca das metas fiscais para 2002-2004 anunciadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): “A meta de superávits primários de 3% (do PIB) de 2001 a 2004, contida na última LDO, é exagerada e suicida para uma economia que precisa de investimentos” (*Valor Econômico*, 10/05/2001).

O sentido dessas afirmações tinha ficado claro em artigo do mesmo Lula já antes, em 2000, quando escreveu que “precisamos, em primeiro lugar, readquirir o controle sobre nossa política fiscal e monetária, hoje comandada pelo FMI, a serviço da geração de superávits primários para pagar os credores” (*Valor Econômico*, 02/05/2000). Ressalte-se que, mesmo pouco tempo antes das eleições, esse tom era mantido. Em agosto de 2002, dois meses antes da disputa presidencial, o mesmo Mantega afirmava que o superávit primário de 3,75% do PIB definido

para 2003 “(...) é um obstáculo para o país aumentar seus gastos sociais. Por isso vamos reabrir a discussão do superávit primário com o FMI. Se nós baixarmos nossos gastos com juros, o superávit pode ser menor” (*O Globo*, 24/08/2002). O próprio candidato Lula assim se expressou no debate promovido pela TV Record entre todos os candidatos antes das eleições, no dia 2 de setembro de 2002, afirmando que o país “não pode continuar sendo vítima da insanidade de uma política econômica que só pensa no pagamento de juros e não pensa no pagamento de salários”.<sup>2</sup> A pergunta natural feita pelos detentores de ativos importantes no sistema financeiro era, portanto, o que isso implicaria no futuro. Isto é, se pagar os juros da dívida não era mais prioritário, como eles seriam pagos?

É importante fazer a ressalva de que argumentos como os aqui transcritos não implicavam necessariamente uma defesa da proposta de não pagar a dívida, seja a externa ou a pública, propostas que, de fato, o PT não defendia na época. Entretanto, a simples menção à possibilidade de um debate acerca da conveniência ou não desse pagamento, patrocinado por quem tinha chances concretas de ser governo, alimentava os temores do mercado financeiro, nacional e internacional. Ou seja, se parlamentares influentes do Partido manifestavam-se sobre a conveniência de realizar um plebiscito sobre a dívida externa e assessores de Lula opunham-se radicalmente aos níveis de superávit primário então existentes, havia dúvidas compreensíveis entre os detentores de títulos do governo brasileiro acerca de que atitude seria adotada pelo PT, caso fosse governo, quanto ao pagamento da dívida externa e da sustentação de superávits primários que permitissem honrar a despesa com juros da dívida interna.

Um momento importante do debate programático se deu em 2001, com a divulgação do primeiro documento oficial do Partido com vistas às eleições de 2002.<sup>3</sup> Intitulado “Um outro Brasil é possível” e divulgado como plano econômico, nele constavam entre outras, textualmente, as propostas de:

- Renegociação da dívida externa (p. 5).
- Limitação, na forma de um percentual-teto das receitas, da disponibilidade de recursos destinados ao pagamento de juros da dívida pública (p. 19).

O programa econômico, posteriormente, em parte, revisto — mas sem mudanças de fundo — e rebatizado, sintomaticamente, de “A ruptura necessária”, foi aprovado meses depois pela máxima instância deliberativa do partido, em um encontro nacional ocorrido no final de 2001 na cidade de Olinda.

No meio financeiro, as expressões “renegociação da dívida externa”, “limitação ao pagamento de juros” e a palavra “ruptura” só não tiveram efeito imediato porque na época as eleições estavam ainda distantes. Entre os analistas de mer-

cado que se detiveram na análise do documento, porém, a leitura deste gerou preocupação.

O programa foi complementado com o documento divulgado pelo instituto associado ao partido e que elaborou o projeto conhecido como “Fome Zero”.<sup>4</sup> Esse documento — que não tecia maiores considerações acerca das fontes de financiamento para o Programa — propunha, entre outras coisas:

- Conceder benefícios previdenciários de 1 SM aos trabalhadores não contribuintes do INSS do meio urbano, estimando-se explicitamente que “o efeito decorrente da inclusão dessa nova massa de indivíduos na Previdência poderá provocar um aumento da ordem de 2% do PIB na despesa de benefícios” (p. 86).
- (Na tabela que definia os usos e fontes) financiar o “Fome Zero” através de um sistema de cupons de alimentação com custo estimado no próprio documento em aproximadamente 1,7% do PIB, com “recursos do Tesouro e da assistência social” (p. 101), o que significava, na prática, em se tratando de um novo programa, um aumento de gastos nesse montante, sem fonte de recursos assegurada.

Em outras palavras, o documento, cuja página de apresentação era assinada pelo próprio Lula, propunha aumentar o gasto público, assistencial e previdenciário mediante medidas que, somando as citadas com outras propostas, representavam uma variação do gasto da ordem de 5% do PIB em relação à situação da época.

Essas questões são importantes porque, sem entendê-las, não se pode compreender o comportamento do mercado financeiro em 2002 e o alívio resultante do abandono desse tipo de postura em 2003.

O discurso do PT começou a mudar de tom no meio da disputa eleitoral de 2002 a partir da escolha, como coordenador do programa de governo, de um quadro com experiência administrativa e então já filiado às correntes moderadas do partido: Antônio Palocci, na época prefeito de Ribeirão Preto e que tinha sido anteriormente deputado federal.

Palocci, que até então não era um dos membros mais destacados do PT, começou a agir com desenvoltura e, na qualidade de coordenador do programa, foi conversando com diferentes grupos de economistas, de um lado, e com representantes do *establishment*, do outro. A visão que ele transmitia aos seus interlocutores era de que o partido tinha mudado. Em outras palavras, de certa forma, a mensagem que se tentava passar era que o PT tinha rompido com a ideia de ruptura.

### A QUESTÃO DA GOVERNABILIDADE

Após a aprovação da nova Constituição, em 1988, e do esfacelamento da então coalizão governante, baseada no binômio PMDB-PFL (respectivamente, Partido do Movimento Democrático Brasileiro e Partido da Frente Liberal) — que tinha conquistado uma vitória esmagadora nas eleições parlamentares de 1986 —, o processo político-partidário brasileiro viria a se caracterizar por três elementos básicos, a saber: (1) a exigência, para a aprovação de Emendas Constitucionais, de três quintos dos votos das duas casas do Congresso e, em cada uma delas, em duas votações; (2) a elevada fragmentação partidária; e (3) a intenção manifesta de sucessivos governos, desde os anos 90, de mudar certos artigos da Constituição, o que esbarrava em (1) e (2).

Isso deu origem à contingência de o partido no poder ter de construir o que os estudiosos da ciência política denominam de “presidencialismo de coalizão”.<sup>\*</sup> Observe-se que, pelo resultado das eleições de 1998, por exemplo, primeiro, nenhum partido tinha mais de 25% dos votos na Câmara de Deputados; segundo, o PSDB (partido do então presidente da República) tinha menos de 20% dos deputados; e terceiro, para aprovar uma Emenda Constitucional, que requer 308 votos, era necessário somar todos os votos de pelo menos quatro partidos.

**Distribuição das Bancadas Partidárias na Câmara de Deputados nas Eleições Legislativas de 1998 e 2002**

Partidos	1998		2002	
	Deputados	Participação %	Deputados	Participação %
PFL	105	20,5	84	16,4
PSDB	99	19,3	71	13,8
PMDB	82	16,0	74	14,4
PPB	60	11,7	48	9,4
PT	58	11,3	91	17,7
PTB	31	6,0	26	5,1
PDT	26	5,1	21	4,1
PSB	19	3,7	23	4,5
PL	12	2,3	26	5,1
Outros <sup>a</sup>	21	4,1	49	9,6
Total	513	100,0	513	100,0

Fonte: Jornais diversos da época.

<sup>a</sup> Em 1998, 9 partidos. Em 2002, 10 partidos.

\* Ver Abranches (2003).

Essa realidade não se modificou substancialmente nas eleições de 2002. Isto é, independentemente de qual fosse o presidente, ao longo da campanha já ficara nítido que nenhum partido teria uma hegemonia clara, e que seria necessário construir coalizões amplas para governar. A diferença com relação às eleições anteriores é que, em 1994 e 1998, FHC construiu a coalizão junto com a sua candidatura, fazendo uma aliança eleitoral já para a campanha, com o argumento de que “sem alianças, é possível vencer, mas não governar”. Enquanto isso, Lula, diante das dificuldades de avançar mais para o centro, em função da dinâmica eleitoral, fez uma aliança com um pequeno partido de centro — o Partido Liberal-PL — mas deixou para discutir alianças mais amplas depois das eleições. Foi por esse motivo que, em nome da governabilidade, o PMDB — que apoiou José Serra para a presidência em 2002 — passou a ser cortejado para formar parte do governo, em 2003 e se integrou plenamente a ele nos anos posteriores.

Em 2003, opinando a respeito do contraste entre o que o PT tinha proposto historicamente e o que ele vinha fazendo, mais de um jornalista lembrou a frase de JK citada no começo do capítulo e com a qual ele repelia, nos anos de 1950, aqueles que apontavam contradições entre suas promessas e seus atos. Para a conversão da cúpula do partido em favor de se ter um governo moderado é provável que tenham convergido dois fatores:

- A dramaticidade da crise argentina de 2001-2002, que deixou claros os problemas que poderiam resultar de uma paralisia completa dos empréstimos ao Brasil.
- A própria seriedade da situação externa do país no final de 2002, indicando que, sem a recuperação do crédito externo e o acesso aos recursos do FMI, havia riscos de Lula ter de assumir em 2003 com uma situação gravíssima, dólar pressionado, inflação ascendente e o país correndo risco de insolvência.

Independentemente de quais tenham sido as razões, o fato é que o PT acelerou o seu processo de mudanças durante 2002. Três documentos importantes, lançados pelo Partido ao longo do ano, confirmaram essa transformação. Em primeiro lugar, a “Carta ao Povo Brasileiro”, em junho, na qual o PT se comprometeu a “preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos”, frase praticamente idêntica à empregada nos anos anteriores por Pedro Malan e sua equipe para justificar os sucessivos apertos da política fiscal a partir de 1999.<sup>5</sup> Em segundo, o programa de governo formalmente apresentado em julho, muito mais moderado que os anteriores.<sup>6</sup> E, em terceiro, em agosto, a “Nota sobre o Acordo com o FMI”, pela qual o partido prometeu respeitar o acordo com o FMI negociado no final do governo FHC.<sup>7</sup>

A mudança — que teve depois como um marco o anúncio do nome de Palocci para o cargo de ministro da Fazenda — seria completada, já no governo, em 2003, com a divulgação de um documento oficial de caráter conceitual, intitulado “Política Econômica e Reformas Estruturais”.<sup>8</sup> Nesse trabalho, se propunha um modelo de desenvolvimento que preservasse a estabilidade econômica, redirecionando, porém, o gasto público de modo a que este chegasse às classes sociais efetivamente mais necessitadas. O citado texto enfatizava tópicos como a necessidade de rever a Lei de Falências; a concessão de autonomia operacional ao Banco Central; a importância de modificar as regras de aposentadoria do funcionalismo; a defesa de uma maior focalização do gasto público e outras propostas que, até então, o PT tinha tradicionalmente combatido.

Emblemático da mudança de enfoque do Partido foi o reconhecimento, nesse documento do Ministério da Fazenda, do mérito de muitas das políticas sociais do governo anterior, ao afirmar que “(...) ao longo dos últimos 10 anos, o Brasil reduziu significativamente o grau de extrema pobreza em cerca de 4,5 pontos percentuais, apresentando um dos melhores desempenhos entre os países latino-americanos” (p. 37). O contraste entre essa passagem do documento e as críticas do PT nos anos anteriores, acerca do suposto descaso do governo FHC com a questão social, é evidente.

### As Primeiras Medidas de Política Econômica

Poucos dias após as eleições de 2002, Martin Wolf, editor do *Financial Times*, publicou um artigo, reproduzido no Brasil pelo jornal *Valor Econômico*, tendo como título “Ao Senhor Presidente Lula da Silva”, no qual dizia que o melhor caminho para o país evitar uma moratória era obter um superávit primário de 6% do PIB.<sup>9</sup> Qual devia ser, exatamente, o nível de superávit primário era uma questão em aberto na época, dada a dificuldade de conhecer com precisão as taxas futuras de juros e de crescimento do PIB. Entretanto, existia a percepção difusa de que o superávit de 3,75% do PIB — previsto para 2003, no acordo negociado com o FMI em 2002 — não era mais suficiente para a situação na qual a economia brasileira se encontrava. Primeiro, porque, para reconquistar a confiança da comunidade financeira, os credores reclamavam um certo grau de *overshooting* fiscal, que não deixasse dúvidas acerca da trajetória futura da relação dívida pública/PIB. Segundo, porque tudo indicava que a taxa de juros real teria de sofrer um aumento expressivo em 2003 em relação a 2002, para poder combater a inflação que estava se estabelecendo na economia no final de 2002. E, terceiro, porque a dívida pública tinha aumentado muito como percentual do PIB, requerendo um ajuste adicional da meta de superávit primário.<sup>10</sup>

### QUAL DEVE SER O SUPERÁVIT PRIMÁRIO?

Há uma conhecida fórmula para calcular o superávit primário (como fração do PIB), requerido para manter estável a relação dívida pública/PIB, e que é uma função da taxa de juros e do crescimento econômico. Tal fórmula é

$$p = d \cdot (i - q) / (1 + q) - s$$

onde  $p$  é o superávit primário expresso como proporção do PIB;  $d$  é a relação dívida pública/PIB;  $i$  é a taxa de juros real da dívida pública;  $q$  é o crescimento da economia; e  $s$  expressa a relação “Senhoriagem”/PIB, ou seja, o fluxo de financiamento através da emissão monetária. Na fórmula, o componente  $d$  considera a dívida “pura”, isto é, aquela que rende a necessidade de pagamento de juros e, portanto, não inclui a base monetária, que nas estatísticas oficiais é parte da dívida pública.

Para uma dívida inicial de 55% do PIB — sem base monetária — similar à que existia no final de 2002 no Brasil, e uma senhoriagem de 0,4% do PIB, consistente com uma inflação baixa, o conjunto de resultados do superávit primário, para valores realistas das taxas de juros e de crescimento da economia, é dado pelo quadro a seguir.

Superávit Primário Requerido para Estabilizar  
a Relação Dívida Pública/PIB (% PIB)  
 $d = 0,55; s = 0,004$

		Crescimento real do PIB (%)			
		2,0	3,0	4,0	5,0
Taxa de	8,0	2,8	2,3	1,7	1,2
juros	9,0	3,4	2,8	2,2	1,7
real (%)	10,0	3,9	3,3	2,8	2,2
	11,0	4,5	3,9	3,3	2,7
	12,0	5,0	4,4	3,8	3,3

No início de 2003, a economia brasileira encontrava-se no lado inferior esquerdo da tabela, com a necessidade de elevar os juros para combater a inflação e com a perspectiva de um crescimento estimado para aquele ano em apenas 2% — que, depois, acabou sendo menor. Com uma taxa de juros real prevista para o ano da ordem de 10% ou mais, é natural que as recomendações dos especialistas em questões fiscais apontassem para a necessidade de ter um superávit primário próximo a 4,0% do PIB, como se vê na parte inferior da primeira coluna da tabela.

É válido admitir que a relação superávit primário/PIB poderia cair, nos anos seguintes, se a economia crescesse mais e/ou os juros cedessem. Cabe lembrar que a fórmula calcula o superávit necessário para estabilizar a relação dívida/PIB, mas se o objetivo é que esta diminua, o superávit tem de ser maior que o apontado pela tabela para cada combinação de hipóteses. Foi o que acabou acontecendo de 2003 em diante.

Ao mesmo tempo, a política monetária também estava exigindo decisões urgentes. Em que pesem as sucessivas elevações da taxa de juros Selic a partir de outubro de 2002 — quando, em aproximadamente 60 dias, a taxa nominal definida pelo Banco Central passou de 18% para 25% a.a. — um número crescente de analistas entendia que essa reação, além de tardia, tinha sido insuficiente, face à intensidade da alta de preços que estava se verificando, e defendia novas rodadas de aperto da política monetária.<sup>11</sup>

“Novo ajuste fiscal” e “aumento da taxa de juros”, um ano antes, na reunião de Olinda de final de 2001, eram as últimas coisas que o PT imaginava fazer se assumisse o poder após as eleições de 2002. Portanto, eram medidas que constituíam uma espécie de “teste” para o Partido e o governo Lula, na visão do mercado financeiro, de cujo resultado dependia em parte o destino da nova administração. Aquela parcela do mercado que encarava com receio a possibilidade de uma vitória de Lula e tinha ojeriza às posições antigas do PT em defesa da “ruptura”, mas simpatizava com a “Carta ao Povo Brasileiro” e com o compromisso de “gerar o superávit primário necessário para evitar novos aumentos da dívida pública”, teria nos primeiros passos do novo governo a medida de qual seria, afinal de contas, o “verdadeiro” PT: o de Olinda, de 2001, ou o da “Carta ao Povo Brasileiro”, de junho de 2002?

No período que foi da vitória eleitoral, em outubro de 2002, até abril de 2003, isto é, nos seis meses seguintes às eleições, o governo tomou as seguintes decisões, que representaram uma mudança clara em relação ao passado do PT e contribuíram decisivamente para reduzir o grau das tensões macroeconômicas existentes no final de 2002:

- Nomeou para o cargo de presidente do Banco Central o ex-presidente mundial do Bank Boston, Henrique Meirelles, mantendo, inicialmente, todo o restante da Diretoria anterior, em claro sinal de continuidade.
- Anunciou as metas de inflação para 2003 e 2004, de 8,5% e 5,5%, respectivamente, que implicavam um forte declínio em relação à taxa efetivamente observada em 2002, reforçando a política anti-inflacionária.
- Elevou a taxa de juros básica (Selic) nas reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom), mostrando que isso não era mais um “tabu” para o PT.

- Definiu um aperto da meta de superávit primário, que passou de 3,75% para 4,25% do PIB em 2003.
- Ordenou cortes do gasto público, para viabilizar o objetivo fiscal, deixando de lado antigas promessas de incremento do gasto.
- Colocou na Lei de Diretrizes Orçamentárias o objetivo de manter a mesma meta fiscal, de 4,25% do PIB de superávit primário, para o período de 2004-2006.

Em conjunto, essas medidas deram sequência ao abandono de muitas das bandeiras históricas do partido observado em 2002 e representaram uma mudança completa em relação à maneira como o PT via a política econômica até poucos meses antes. Já vimos manifestações de importantes quadros do partido acerca da necessidade de inverter as prioridades fiscais, feitas em 2000, em 2001 e algumas delas ainda em 2002. Em 2003, o enfoque era muito diferente: diante das cobranças dos que defendiam um aumento do gasto público, Lula, já como presidente da República, desabafou: “Todo mundo tem o direito de ser contra (a política do governo), mas, por favor, apresentem de onde vão tirar o dinheiro” (*Folha de S. Paulo*, 07/05/2003).

Agindo assim, o PT somou-se a um vasto conjunto de partidos de esquerda que, ao longo dos anos e em diferentes países, tinham se transformado durante o exercício do Poder, adotando políticas relativamente ortodoxas, baseadas na austeridade fiscal e na estabilidade de preços. De certa forma, anos depois, o partido dava razão à tese que muitos de seus líderes antes criticavam, de que tanto a austeridade como a estabilidade deveriam ser políticas de Estado, independentemente do partido que estivesse no governo.

### A Superação da Crise de 2002

Os problemas econômicos de 2002 refletiam, em parte, uma crise de desconfiança associada à incerteza em torno do que ocorreria com a política econômica a partir de 2003, com a posse do novo governo.<sup>12</sup> Três indicadores, ligados entre si, captaram com toda intensidade essa incerteza. Primeiro, o risco-país, medido pelos C-Bonds, atingiu mais de 2000 pontos-base em outubro de 2002, depois de se encontrar em pouco mais de 700 pontos em março daquele ano. Segundo, a taxa de câmbio que, em março de 2002, fechara a R\$/2,32US\$ — mesma cotação de final de 2001 — chegou a R\$/3,89US\$ no final de setembro, último dia útil antes das eleições (representando, portanto, um aumento da cotação cambial de 68% em seis meses). Por último, a expectativa de inflação para 2003 elevou-se dramaticamente a partir de setembro.

A expectativa média do mercado para a variação do IPCA de 2003, apurada pelo Banco Central em janeiro de 2002, era de 4,0%. Ela foi aumentando lentamente e chegou a setembro de 2002 em torno de 5,5%. Quando ficou claro que Lula venceria as eleições, face à indefinição que existia acerca da condução futura da política monetária, em um cenário com o dólar pressionado, essa expectativa para a inflação de 2003 subiu quase 600 pontos em menos de dois meses, chegando a novembro em 11%.

Aquele foi um momento de auge da incerteza acerca de que rumos tomariam a política monetária e as principais variáveis macroeconômicas a partir do mês de janeiro seguinte, quando assumiria o presidente eleito. Até setembro, a taxa de juros nominal Selic estava em 18% a.a., quando a inflação em 12 meses, medida pelo IPCA, se situava em 8%. Com a disparada do dólar e o contágio da inflação mensal no último trimestre — que elevou a inflação de 2002 a quase 13% — a equipe do Banco Central de FHC elevou os juros até 25%, mas isso revelou-se relativamente inócuo face à falta de precisão a respeito da política a ser adotada a partir de janeiro de 2003.

A sequência anteriormente mencionada de nomeação de Palocci para ministro da Fazenda, seguida da indicação de um banqueiro central visto pelo mercado como confiável; do anúncio da conservação inicial do restante da diretoria do BC, herdada de Armínio Fraga; e de duas novas rodadas de aumento dos juros, até 26,5% a.a., já no governo Lula, gerou uma grande distensão do ambiente financeiro a partir do primeiro trimestre de 2003. Nesse contexto — e ajudada pelos excelentes resultados mensais da Balança Comercial — a taxa de câmbio recuou para menos de R\$3,00 no segundo trimestre. Enquanto isso, o risco-país (medido pelo C-Bond) desabava para menos de 800 pontos, praticamente o mesmo nível de um ano antes, “devolvendo” em sua totalidade o que em 2002 o mercado denominava de “efeito Lula”.

Como parte da sequência de ações ortodoxas (vistas como “pró-mercado”) adotadas em 2003, deve ser citada a renovação do acordo com o FMI, até o final de 2004, mantendo o esquema de comprovação regular do cumprimento das metas fiscais e todo o arcabouço normal dos acordos com a instituição. Uma diferença importante em relação a acordos anteriores, porém, foi que, na prática, no novo acordo, embora dispondo da linha de crédito daquela instituição, o país não fez uso dos recursos. Assim, o programa operou como uma espécie de “prevenção” contra possíveis crises, mas sem implicar maiores diferenças para 2004 em relação à política econômica implementada em 2003.

Contudo, em termos de contaminação dos preços associada à desvalorização anterior da taxa de câmbio, o mal estava em parte feito. Isso porque a inflação dos primeiros meses de 2003, embora com tendência declinante, revelou-se maior

que a do mesmo período de 2002, elevando assim o acumulado em 12 meses até um pico de 17% em maio. Só a partir do segundo semestre de 2003 — e depois de uma queda mais acentuada da inflação — o BC se viu à vontade para seguir com convicção uma política de redução das taxas de juros.

Resumindo o que foi discutido até aqui, o governo Lula assumiu em uma situação de certa forma paradoxal. Ao longo dos oito anos anteriores, Lula e o PT tinham tido uma postura crítica, acusando o governo FHC de estar “obcecado” pela estabilidade. Ao mesmo tempo, questionava-se a chamada “vulnerabilidade externa”, foco de parte importante do diagnóstico e das propostas do PT durante a campanha eleitoral. O PT preparou-se, então, para, uma vez no governo e julgando que a batalha contra a estabilidade estaria vencida, dar início imediatamente à tão almejada fase de crescimento da economia e de superação da crise externa.

Ao chegar o momento de assumir o poder, porém, a situação não poderia ser mais diferente do que se imaginava no início da campanha eleitoral de 2002, quando a expectativa generalizada era de que o Brasil teria naquele ano uma inflação de 4 ou 5%, um superávit comercial da ordem de US\$5 bilhões e um déficit em conta corrente próximo dos US\$20 bilhões. Ao se encerrar 2002, a inflação era de 13%, o Brasil tinha retornado à fase dos “megassuperávits” comerciais, com o saldo ultrapassando US\$13 bilhões e o déficit em conta-corrente tinha caído para menos de US\$8 bilhões.

Ao longo de 2003, a ortodoxia fiscal e monetária abraçada pelo novo governo gerou resultados positivos em termos de combate à inflação, ajudada naturalmente pela queda do câmbio no início de 2003 — causada, em parte, pelo rigor da política monetária. Para isso, contribuiu não apenas a política econômica como também a abundância conjuntural de liquidez internacional, face às baixíssimas taxas de juros vigentes nos Estados Unidos, na época em torno de 1% a.a. Com a perspectiva de que o mercado de câmbio reverterse em parte a desvalorização de 2002, isto é, tendo pela frente a possibilidade de um importante ganho de capital medido em dólares, houve uma grande entrada de recursos que, por sua vez, contribuiu para fazer cair a cotação do dólar.

A contrapartida da queda da inflação foi a elevação da taxa de juros real Selic — usando o IPCA como deflator — de 6% em 2002, para 13% em 2003. Na sequência desse processo, a atividade econômica sofreu as consequências e o desempenho do PIB ficou comprometido em 2003.

### As Propostas de Reforma de 2003

Juntamente com as medidas de aperto monetário e fiscal, outro elemento importante para justificar a “guinada” do mercado após a onda de desconfiança

que precedeu a eleição de Lula foi o compromisso do novo governo com as chamadas “reformas estruturais”. Assim como no caso da política econômica em geral, tal mensagem também foi vista como sinal de continuidade em relação às reformas, ainda incompletas, de 1995-2002.

Concretamente, esse compromisso se traduziu em dois fatos:

- O envio ao Congresso da proposta de reforma tributária.
- O encaminhamento, em paralelo com a reforma tributária, da proposta de reforma da Previdência Social.

No primeiro caso, a reforma tributária proposta visava quatro objetivos: (1) uniformizar a legislação do ICMS, contribuindo para reduzir as possibilidades de evasão; (2) prorrogar a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que reduz parcialmente a vinculação das despesas às receitas, dando certa margem de manobra às autoridades para remanejar recursos e aproveitar receitas para fazer superávit primário, sem ter de gastá-las; (3) renovar a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), evitando queda da receita em 2004; e (4) transformar a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) em uma tributação sobre o valor adicionado, em substituição à taxa “em cascata” até então prevalente.

No caso da Previdência Social, a proposta se concentrou no regime dos servidores públicos e, basicamente, contemplou os seguintes elementos mais importantes: taxa, através de alíquota contributiva, dos servidores inativos, com a mesma alíquota dos ativos, ressalvado um limite mínimo de isenção; aplicação de um redutor para as novas pensões acima de um certo piso de isenção; antecipação, para todos os funcionários da ativa (inclusive aqueles já empregados), da idade mínima para aposentadoria integral, de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, prevista apenas para os novos entrantes na Emenda Constitucional nº 20, de 1998; e definição do mesmo teto de benefícios do INSS para os benefícios dos novos entrantes, com a possibilidade de criação de fundos de pensão para a complementação da aposentadoria a partir desse limite.<sup>13</sup>

As propostas estavam longe de completar a agenda de reformas necessárias da Previdência Social, que provavelmente um dia irá requerer uma nova mudança das regras de aposentadoria do INSS. Elas foram, porém, muito bem recebidas pelo mercado. A razão é que se tratava de um conjunto de providências que, primeiro, eram mais profundas do que inicialmente se imaginava; segundo, representavam um rompimento com as bases corporativas do funcionalismo, que tradicionalmente estiveram vinculadas ao PT; e terceiro, iam na direção certa de reforço do ajuste fiscal e redução das desigualdades sociais.

### O Desempenho da Economia no período 2003-2010

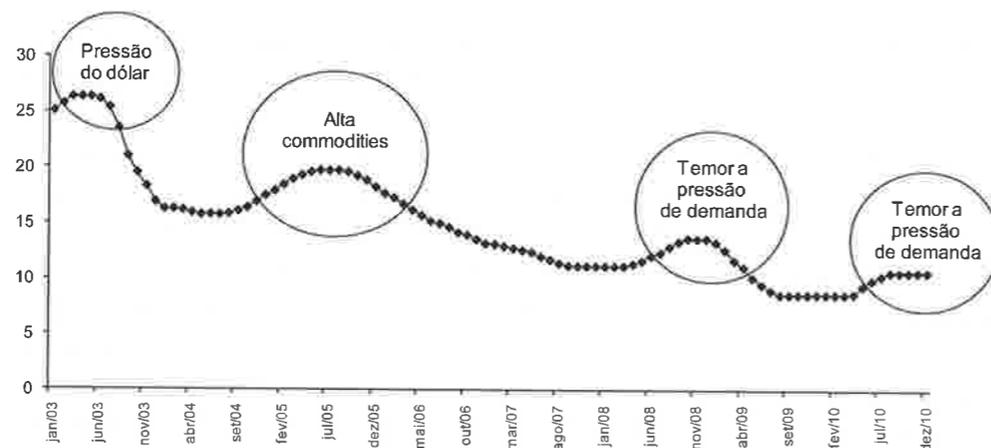
O desempenho da economia brasileira a partir de 2003 foi decisivamente influenciado pela evolução da economia internacional e, face à continuidade do regime de metas de inflação, que tinha sido inaugurado em 1999, também da taxa de câmbio e da inflação. Isto é, após o anúncio das novas metas — de 8,5% para 2003 e de 5,5% para 2004 — as decisões mensais acerca da taxa básica de juros nas reuniões do Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central foram sempre tomadas em função da tentativa de atingir o alvo proposto, que, de 2005 em diante, seria de 4,5% a.a.

Devido ao comportamento favorável da taxa de câmbio e à rígida política monetária adotada pelo Banco Central, a inflação em 12 meses acabou cedendo substancialmente a partir do segundo trimestre do ano e fechou 2003 em 9,3%, ligeiramente acima da meta de 8,5%, porém abaixo do nível psicologicamente importante dos dois dígitos. Já a taxa de juros real média em 2003-2004, medida pela Selic, mostrou-se similar à do segundo Governo FHC, indicando mais um aspecto em que a política econômica do primeiro Governo Lula assemelhou-se, pelo menos inicialmente, à do seu antecessor. Enquanto que entre 1995-1998 a taxa Selic real média foi de 22% a.a., no período 1999-2002 ela caiu para 10% a.a., subindo para 13% a.a. em 2003 e cedendo para 8% em 2004. A rigor, com a nova alta da Selic depois observada em 2005, a taxa de juros real anual média de 11% a.a. do primeiro Governo Lula (2003-2006) foi ligeiramente superior à do segundo Governo FHC, embora depois tenha diminuído significativamente, para 6% a.a., no segundo Governo (2007-2010).

O Gráfico 8.1 mostra que nos oito anos do Governo Lula, o Banco Central, conduzido de modo autônomo por Henrique Meirelles e por vezes à revelia das posições defendidas pelo Ministério da Fazenda, implementou nada menos que quatro rodadas de elevação nominal dos juros, algo dificilmente previsível em 2002, a se confiar nos documentos programáticos do PT escritos em anos anteriores: no começo do Governo, em 2003, quando, com o dólar ainda pressionado, a taxa Selic nominal — anualizada — foi aumentada de 25,0% para 26,5%; entre setembro de 2004 e maio de 2005 quando, no contexto de uma forte alta das *commodities* ela passou de 16,0% para 19,75%; entre abril e setembro de 2008, quando o forte crescimento da economia e o temor do Banco Central quanto a uma pressão de demanda levaram a uma alta de 11,25% para 13,75%; e, finalmente, entre abril e julho de 2010, quando a taxa, em função de um recesso similar, já afastada a crise econômica de 2009, passou de 8,75% para 10,75%. Embora o Brasil tenha continuado a ter taxas de juros reais muito elevadas no contexto internacional, da observação do Gráfico 8.1 se depreende que o deno-

minador comum dos ciclos foi que os “picos” e os “vales” de cada processo foram cada vez menores que no ciclo anterior.

**Gráfico 8.1**  
Selic nominal (%)



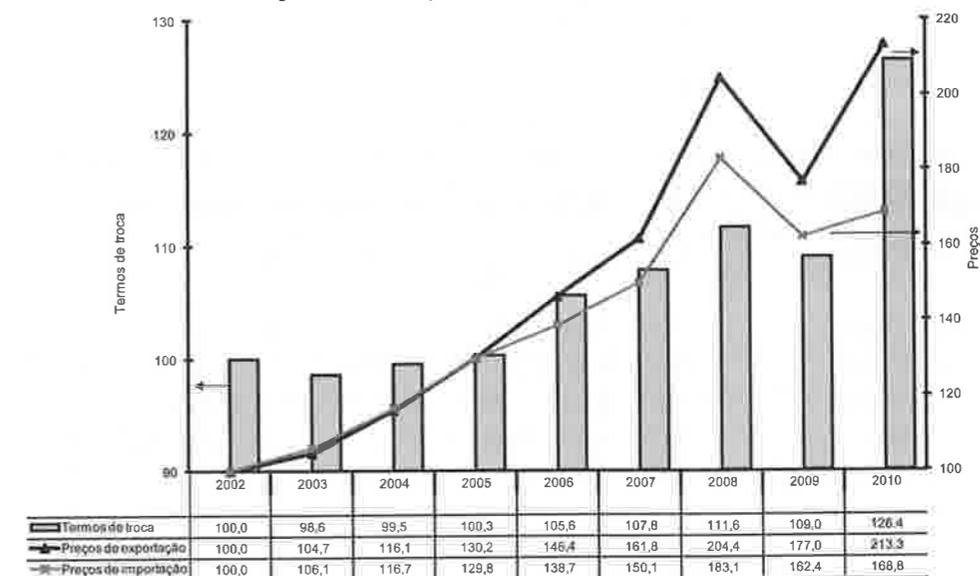
Fonte: Banco Central.

Por sua vez, a apreciação da taxa de câmbio real brasileira — medida pela relação Taxa de câmbio nominal  $\times$  IPC dos EUA/IPCA — ao longo dos anos Lula foi substancial, em parte influenciada pela melhora dos termos de troca e pela abundância de recursos à disposição no mercado internacional.<sup>14</sup> O fenômeno pode ser compreendido e avaliado à luz dos Gráficos 8.2 e 8.3, este último mostrando a forte correlação verificada entre o preço dos produtos exportados pelo Brasil e a evolução da taxa de câmbio.

A política fiscal inicial do novo Governo revelou-se, também contrariamente à retórica de campanha eleitoral, mais contracionista que no Governo anterior. De fato, em 2003, especificamente, o gasto primário total, incluindo as transferências para Estados e Municípios e utilizando o deflator implícito do PIB como deflator, caiu mais de 3% em termos reais. Por outro lado, ele voltou a aumentar fortemente já a partir de 2004, sendo financiado pela elevação da carga tributária, repetindo o padrão de incremento simultâneo desta e da relação gasto público/PIB observado nos anos FHC.

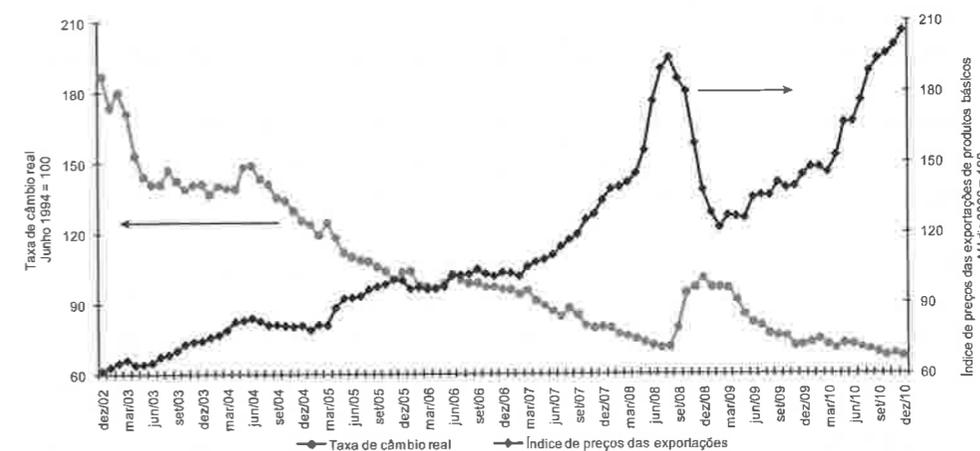
A queda das receitas extraordinárias, que tinham caracterizado os últimos anos da política fiscal na gestão FHC — recursos que estavam ligados a pagamentos de impostos atrasados e outras formas de receitas *once and for all* — gerou

**Gráfico 8.2**  
Brasil: Preços de exportações e importações (média 2002 = 100)



Fonte: Funcex.

**Gráfico 8.3**  
Brasil: Taxa de câmbio real e preço das exportações  
brasileiras de produtos básicos — dez./2002 a dez./2010



Fonte: Funcex, Banco Central, IBGE.

a necessidade de praticar a contração do gasto de 2003, particularmente intensa no caso de pessoal e de “outras despesas correntes e de capital” (OCC).

Em que pese a obtenção de superávits primários relativamente robustos, o rigor da política monetária se traduziu em despesas expressivas com o pagamento de juros, em um primeiro momento. A Tabela 8.1 mostra a evolução do superávit primário e a tendência de redução do peso dos juros ao longo do tempo —

Tabela 8.1

Necessidades de Financiamento do Setor Público — NFSP Conceito Nominal — 2002-2010 (% PIB)

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Resultado primário	3,22	3,27	3,72	3,79	3,20	3,31	3,42	2,03	2,77
Governo Central	2,16	2,28	2,70	2,60	2,17	2,23	2,35	1,33	2,14
Receita total	21,66	20,98	21,61	22,74	22,94	23,25	23,64	23,21	22,99
Tesouro/BC	16,85	16,23	16,78	17,69	17,73	17,97	18,25	17,50	17,22
INSS	4,81	4,75	4,83	5,05	5,21	5,28	5,39	5,71	5,77
(-) Transf.Est./Mun.	3,80	3,54	3,48	3,90	3,92	3,97	4,39	4,01	3,83
Receita líquida	17,86	17,44	18,13	18,84	19,02	19,28	19,25	19,20	19,16
Despesas	15,71	15,13	15,59	16,38	16,96	17,11	16,42	17,97	17,89
Pessoal	4,81	4,46	4,31	4,30	4,45	4,37	4,32	4,76	4,53
INSS	5,96	6,30	6,48	6,80	6,99	6,96	6,58	7,06	6,94
OCC	4,94	4,37	4,80	5,28	5,52	5,78	5,52	6,15	6,42
Fundo Soberano	-	-	-	-	-	-	-0,47	-	-
Ajuste metodológico <sup>a</sup>	-	-	0,11	0,11	0,11	0,07	0,04	0,04	0,91
Erros e omissões <sup>b</sup>	0,01	-0,03	0,05	0,03	0,00	-0,01	-0,05	0,06	-0,04
Estados e Municípios	0,72	0,81	0,90	0,99	0,83	1,13	1,01	0,66	0,56
Estados	0,58	0,70	0,83	0,80	0,69	0,98	0,85	0,56	0,46
Municípios	0,14	0,11	0,07	0,19	0,14	0,15	0,16	0,10	0,10
Empresas estatais	0,34	0,18	0,12	0,20	0,20	-0,05	0,06	0,04	0,07
Federais	0,10	-0,05	0,00	0,05	-0,04	-0,06	-0,01	-0,05	-0,02
Estaduais	0,24	0,22	0,12	0,14	0,24	0,01	0,07	0,08	0,07
Municipais	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02
Juros setor público	7,66	8,51	6,62	7,26	6,83	6,11	5,46	5,37	5,32
NFSP	4,44	5,24	2,90	3,47	3,63	2,80	2,04	3,34	2,55

<sup>a</sup>Recursos transitórios referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional. Em 2010, inclui capitalização da Petrobras.

<sup>b</sup>Diferença entre o resultado apurado pelo BC e pela STN.

Fonte: Banco Central. Para as receitas e despesas do Governo Central, STN.

diante da queda da relação Dívida/PIB e dos juros menores — com algumas oscilações dadas pelos movimentos já citados da política monetária.

Não obstante o fato de que os superávits primários observados em média no Governo Lula foram, em linhas gerais, significativos, houve uma nítida mudança de postura após a troca do Ministro da Fazenda ocorrida no final do primeiro Governo Lula, com a saída de Antonio Palocci — objeto de uma série de acusações com grande repercussão na época — e a sua substituição por Guido Mantega, antigo assessor de Lula por vários anos e ex-Ministro do Planejamento, sendo Presidente do BNDES na época da mudança na condução da Fazenda. Tal mudança nos rumos da política econômica se manifestou por meio dos seguintes elementos:

- a taxa de variação real do gasto público teve um aumento expressivo em relação à média dos dois primeiros anos de Governo, com ênfase nos aumentos do funcionalismo, especialmente no segundo Governo Lula;<sup>16</sup>
- observou-se uma tendência a um afrouxamento dos superávits primários;
- o Governo passou a usar a possibilidade de desconto — por vezes, até mesmo expressivo — de parte do investimento da meta de superávit primário, mecanismo que, embora estivesse formalmente disponível ainda no final do Governo FHC, nunca tinha sido utilizado. Com isso, a “meta fiscal”, na prática, deixou de ser efetivamente perseguida, uma vez que passou a ficar sujeita a uma espécie de “banda de tolerância”;<sup>17</sup>
- o Ministério da Fazenda passou a divergir claramente em várias ocasiões do Banco Central acerca da condução da política monetária;
- foram abandonados os estudos que a área econômica vinha fazendo em 2005, destinados a elaborar um plano de longo prazo visando maior contenção do crescimento da despesa, para atacar de modo mais vigoroso o desequilíbrio fiscal;
- a retórica ministerial deixou de enfatizar os aspectos de continuidade ligados à manutenção das políticas herdadas do Governo anterior e passou a procurar diferenciar de forma sistemática a política oficial em relação à que era praticada no Governo FHC; e
- houve um aumento substancial da importância e do papel do BNDES na economia.

Apesar da redução do superávit primário na segunda metade do segundo Governo Lula, o fato é que, com a apreciação cambial nominal verificada a partir do final de 2002, incidente sobre uma dívida pública no início ainda fortemente indexada à taxa de câmbio e com o aumento inicial do superávit primário, houve um processo duradouro de redução da relação Dívida líquida do setor público/PIB. Além de o superávit primário, mesmo menor, ter sido ainda relativamente

robusto, houve uma tendência de redução da taxa de juros real entre os Governos FHC e Lula — reduzindo a despesa financeira — e, ao mesmo tempo, os ajustes patrimoniais evoluíram favoravelmente.

A Tabela 8.2 mostra a dinâmica desse processo, que fez a dívida líquida do setor público cair de 60% do PIB em 2002, para 40% do PIB em 2010. Observe-se que quando se comparam as posições de 2010 e de 2002, os efeitos patrimoniais

**Tabela 8.2**  
Dívida líquida do setor público — 2002-2010 (% PIB)

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dívida interna	44,7	43,7	42,7	45,2	48,4	53,0	49,5	52,0	50,0
Governo Central	24,6	24,7	24,6	28,7	33,0	38,7	35,8	39,2	37,8
Base monetária	5,0	4,3	4,6	4,7	5,1	5,5	4,9	5,2	5,7
Dívida mobiliária	40,6	43,1	40,3	44,6	45,2	45,1	41,0	43,4	43,2
Renegociação est./mun.	-14,7	-14,3	-14,3	-13,5	-13,0	-12,4	-12,2	-11,5	-11,1
FAT	-5,1	-5,2	-5,3	-5,4	-5,5	-5,2	-5,1	-5,0	-4,6
Empréstimos ao BNDES	-0,8	-0,8	-0,9	-0,8	-0,4	-0,2	-1,1	-4,1	-6,5
Operações compromissadas	5,2	3,9	3,0	1,7	3,3	7,0	10,8	14,3	7,9
Outras	-5,6	-6,3	-2,8	-2,6	-1,7	-1,1	-2,5	-3,1	3,2
Estados e Municípios	18,4	17,5	17,1	15,6	14,7	13,6	13,1	12,2	11,7
Dívida renegociada	14,7	14,3	14,3	13,5	13,0	12,4	12,2	11,5	11,1
Outras	3,7	3,2	2,8	2,1	1,7	1,2	0,9	0,7	0,6
Empresas estatais	1,7	1,5	1,0	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5
Dívida externa	15,7	11,1	7,9	3,2	-1,1	-7,5	-11,0	-9,2	-9,8
Dívida total	60,4	54,8	50,6	48,4	47,3	45,5	38,5	42,8	40,2
Dívida fiscal	39,2	39,3	37,3	37,3	37,5	36,2	33,8	35,5	33,3
Ajuste patrimonial	21,2	15,5	13,3	11,1	9,8	9,3	4,7	7,3	6,9
Privatização	-4,3	-3,7	-3,3	-3,0	-2,8	-2,6	-2,3	-2,3	-2,1
Outros ajustes	25,5	19,2	16,6	14,1	12,6	11,9	7,0	9,6	9,0
Dívida interna	10,3	7,6	6,5	5,7	5,0	4,4	3,9	3,6	3,2
Dívida externa	8,4	5,7	4,6	3,4	3,0	3,5	-0,5	2,5	2,7
Outros	6,8	5,9	5,5	5,0	4,6	4,0	3,6	3,5	3,1

Fonte: Banco Central.

— dominados pela apreciação do dólar — responderam por quase  $\frac{3}{4}$  da queda da relação Dívida/PIB.

Tanto no caso das NFSP, como da dívida pública, houve uma inflexão importante em 2009 quando, na esteira da maior crise da economia mundial desde os anos 30, a economia brasileira parou de crescer. Na ocasião, com a combinação de frustração de receita, incentivos concedidos no bojo da adoção de uma política anticíclica e manutenção do ritmo de crescimento do gasto em função de decisões previamente tomadas, houve uma redução importante do superávit primário e um aumento da dívida pública.

Neste ponto, porém, há que se fazer um esclarecimento essencial, relacionado com a posição do setor público em relação ao resto do mundo. Nas crises anteriores, o setor público era devedor líquido em dólares. Depois disso, os sucessivos anos de acumulação de reservas tinham feito o setor público se transformar em credor líquido do exterior, de modo que na crise de 2008, a posição de reservas internacionais do país era largamente superior à dívida externa bruta oficial.

Anteriormente, uma desvalorização (apreciação) cambial fazia a dívida pública aumentar (diminuir). Na nova situação, porém, o fenômeno passava a ter o efeito oposto, em face da citada posição externa líquida credora. Uma crise externa, que em várias ocasiões nos anos de 1990/começo da década de 2000 tinha causado problemas de Balanço de Pagamentos e, via câmbio, pressionado a relação Dívida pública/PIB, passava agora a gerar efeito fiscal de sentido exatamente contrário. Ou seja, a desvalorização cambial, em 2008, reduziu inicialmente a dívida pública! Já com o câmbio voltando a se apreciar em 2009, a dívida líquida do setor público aumentou, pela redução do valor em R\$ das reservas internacionais, que são um ativo que é descontado da dívida bruta para chegar ao conceito de dívida líquida.

No que se refere às variáveis econômicas pelas quais em geral se mede o sucesso ou fracasso de um Governo, relacionadas ao nível de atividade e ao comportamento dos preços, os resultados do Governo Lula foram positivos (Tabela 8.3). No campo da economia real, após o efeito inicial da alta dos juros em 2003, o PIB teve um crescimento modesto, de apenas 1,1%. Porém — e no rastro do significativo crescimento da economia mundial — nos anos seguintes a economia brasileira mostrou um dinamismo muito maior. Somente no final de 2008 o crescimento seria interrompido pela crise mundial, mas retornando com grande vigor em 2010. No quinquênio 2004-2008, especificamente, a taxa média de crescimento do PIB foi de 4,8%, mas na média dos oito anos 2003-2010, devido às baixas taxas de 2003 e 2009, ele ficou em 4,0%.

Adicionalmente, a inflação manteve-se sempre no intervalo de tolerância definido pelo sistema de metas de inflação e mostrou uma trajetória cadente quan-

do se comparam as taxas médias observadas em Governos sucessivos. Ao mesmo tempo, o maior otimismo com a evolução futura da economia causou uma intensificação da demanda por emprego, gerando uma queda importante das taxas de desemprego, de 12% em 2002 para 7% em 2010, acompanhada de uma importante elevação dos níveis de formalização da economia.<sup>18</sup>

**Tabela 8.3**  
**Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos — 2003-2010**  
(médias anuais por período)

	2003-2006	2007-2010	2003-2010
Crescimento PIB (% a.a.)	3,5	4,5	4,0
Inflação (IPCA dez/dez, % a.a.)	6,4	5,1	5,7
Taxa desemprego IBGE (%)	10,9	8,0	9,5
FBCF (% PIB a preços correntes)	15,9	18,0	17,0
Tx. de cresc. das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	22,9	10,0	16,3
Tx. de cresc. das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	17,9	18,8	18,3
Balança comercial (US\$ bilhões)	37,4	27,6	32,5
Saldo em conta corrente (US\$ bilhões)	10,9	- 24,6	- 6,9
Dívida externa líquida/Exportações de bens	1,4	- 0,1	0,7

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Apêndice Estatístico do final do livro.

### A Mudança da Taxa de Desemprego Aberto Calculada pelo IBGE

Em dezembro de 2002, o cálculo da taxa de desemprego oficial, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), passou a incorporar uma série de mudanças metodológicas em relação à pesquisa anterior. Tais modificações foram retroativas a janeiro daquele ano. Basicamente, as três mudanças mais importantes, que seguiram tendências internacionais, foram as seguintes:

- O período de referência passou a ser representado pelos 30 dias anteriores à pesquisa e não pela semana, apenas. Para ser considerado membro da População Economicamente Ativa (PEA) o indivíduo tem de ter ficado empregado ou tem de ter procurado emprego nos 30 dias prévios.

- A População em Idade Ativa (PIA), da qual uma parte compõe a PEA, passou a ser considerada a partir de 10 anos e não de 15, como era antes.
- A extensão geográfica das regiões metropolitanas pesquisadas incorporou os municípios que passaram a formar parte dessas áreas ao longo dos anos 90.

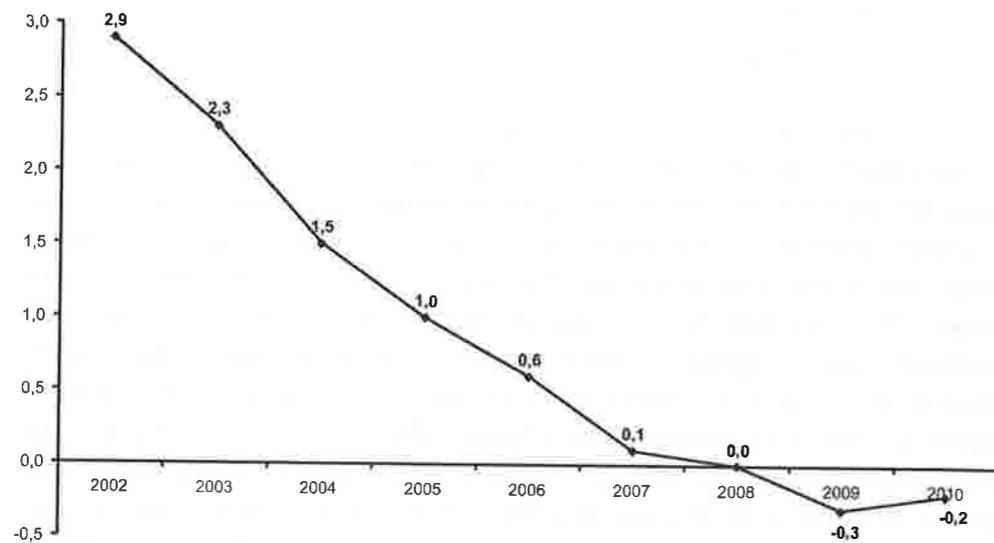
De um modo geral, as novas mudanças deram origem a uma PEA maior que no conceito anterior. Na nova classificação, principalmente pela extensão do prazo de apuração (de uma semana para 30 dias), parte importante dos trabalhadores adicionais ingressou na estatística como desempregados, causando aumento da taxa de desemprego. Não é difícil entender por quê. Imaginemos um universo com 6 desempregados em uma PEA de 100 indivíduos (i.e., uma taxa de desemprego de 6%) e com base em um critério pelo qual, inicialmente, a PEA não captasse a situação de quem tenha procurado emprego no começo de um período de 30 dias, mas não o tenha procurado, especificamente, na semana da pesquisa. Esse indivíduo não era considerado desempregado pelo conceito inicial porque, oficialmente, quem não procura emprego não é desempregado e na pesquisa de sete dias esse indivíduo não aparecia procurando emprego. Quando o período da consulta se estende para 30 dias, esse indivíduo — que antes era parte da PIA, mas não da PEA — passa a compor a PEA, como desempregado. Como um indivíduo pesa mais na comparação com um universo de 6 pessoas que em um universo de 100, a nova taxa de desemprego que resulta de comparar 7 com 101, é maior do que a anterior, de 6,0%.

Portanto, não podemos comparar a taxa de desemprego do governo Lula com a do governo anterior, porque a pesquisa original foi abandonada no final de 2002 e a nova pesquisa começou apenas naquele ano. A comparação só pode ser feita com 2002, quando começou a ser apurada a nova pesquisa.

No campo externo, houve uma combinação singular de trajetórias. A existência de superávits em conta corrente nos primeiros anos do Governo, juntamente com a continuidade do ingresso de um fluxo expressivo, ano após ano, de investimentos estrangeiros, gerou uma significativa acumulação de reservas e a consequente redução da dívida externa líquida do país. Esta última chegou a se tornar negativa desde 2008, significando que as reservas eram superiores à dívida externa bruta total (privada e oficial). O Gráfico 8.4 mostra a melhora inequívoca da posição externa do país, denotando uma transformação fundamental em relação ao padrão histórico observado nas décadas anteriores, nas quais o Brasil sempre tinha sido um devedor líquido.

Gráfico 8.4

Brasil: Dívida externa líquida/Exportações de bens — 2002-2010



Fonte: Banco Central.

Contudo, o acúmulo de reservas não esteve isento de problemas. O contínuo aumento do estoque de reservas depois de 2003, não por acaso, coincide com a persistente tendência de apreciação do Real, interrompida apenas no final de 2008, por conta dos reflexos da crise financeira internacional. A apreciação, se mantida, tenderia, cedo ou tarde, a penalizar os resultados da Balança Comercial.<sup>19</sup> O Brasil, objetivamente, conseguiu evitar que o seu setor industrial sofresse maiores problemas, até 2010. De qualquer forma, a partir de meados da década, a maior parte dos superávits no Balanço de Pagamentos do país — responsáveis pelo aumento das reservas — originaram-se da evolução da conta de capitais e não dos resultados da conta corrente.

Quanto aos riscos da apreciação cambial, estes ficaram, em parte, encobertos pelo crescimento firme da economia mundial — especialmente antes da eclosão da crise internacional, no final de 2008 — que marcou o período de 2003 a meados de 2008. Tal cenário manteve a possibilidade de expansão do *quantum* das exportações brasileiras — nas Contas Nacionais, entre 2002 e 2007 as exportações cresceram a uma média anual de mais de 9% — apesar da apreciação real observada. Além disso, o crescimento mundial provocou forte aumento dos preços internacionais das *commodities*, o que, em certa medida, compensou o efeito-preço negativo da apreciação cambial sobre as exportações. Basta dizer que, en-

tre as médias anuais de 2002 e 2008, os preços em dólar dos produtos básicos e semimanufaturados exportados pelo país cresceram 164% e 134%, respectivamente. Mesmo os preços dos produtos manufaturados exportados pelo Brasil — menos sensíveis às pressões de demanda e ao crescimento econômico — sofreram um incremento de 66% nessa comparação.

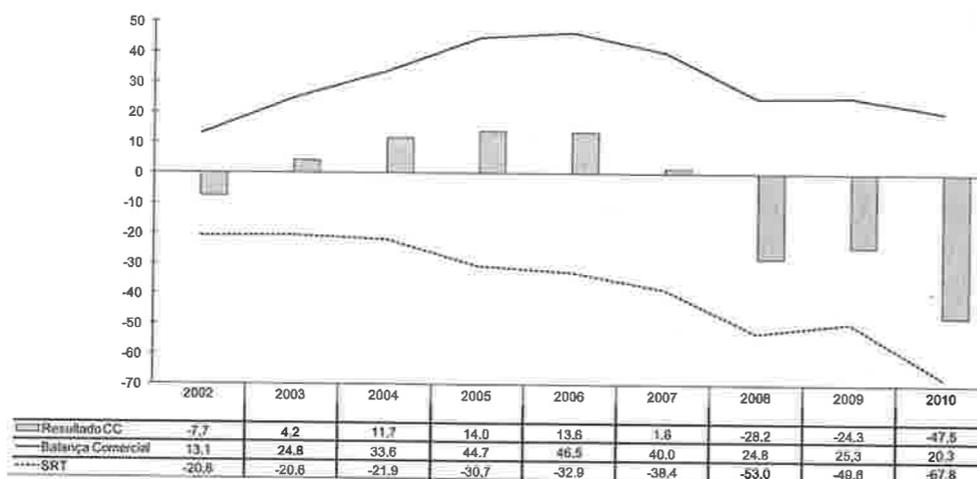
O desempenho da Balança Comercial no Governo Lula impressiona mais pelo seu valor — pela dimensão dos superávits observados no período — que pelo seu elemento físico, uma vez que por trás dos números elevados da Balança escondia-se uma trajetória bem menos brilhante da evolução do *quantum* de exportações e importações. Assim, os superávits deveram-se em boa parte ao *boom* de preço das exportações. Cabe chamar a atenção para a perda de participação dos manufaturados na pauta de exportações do país: essa rubrica, que em 1970 respondia por apenas 15% das exportações totais e em 1985 já tinha alcançado 55% do total, manteve-se aproximadamente nesse nível, com algumas oscilações, até 2002, porém caindo para 39% do total em 2010.

Apesar da melhora significativa do preço das *commodities*, a combinação de apreciação cambial, maior crescimento do PIB e forte predomínio da absorção doméstica gerou uma tendência gradual à deterioração da posição externa do país, expressa pelo resultado em conta-corrente. A partir de meados da década, os fluxos externos se deterioraram e o país passou a piorar o seu saldo em transações correntes, como mostra o Gráfico 8.5.

A deterioração do resultado em conta-corrente resultou, por um lado, da apreciação cambial e, por outro, foi a contrapartida do esforço de investimento para alavancar o crescimento, em um contexto de pressão sobre a absorção doméstica acentuada pelo impulso do consumo doméstico. Tal dinâmica foi mais intensa a partir de meados da década, em virtude das características do ciclo político em curso, no qual a popularidade do Governo se baseava em transferências de renda a um grande número de indivíduos e no forte estímulo ao consumo das famílias. O consumo maior tornou-se a base do evidente sentimento de bem-estar da maioria da população e, por extensão, do eleitorado.

Com isso, o país desfez em parte o ajustamento que tinha realizado a duras penas — com a erosão de popularidade disso resultante, de FHC no seu segundo Governo e de Lula na primeira metade do seu primeiro. Lembremos que a poupança externa — contrapartida, nas Contas Nacionais, do déficit em conta corrente — tinha sido de 4,3% do PIB em 1999 no começo do ajustamento verificado no segundo Governo de FHC e revertera o sinal, transformando-se em *“despoupança”* — superávit em conta corrente — de 1,4% do PIB em 2004. Seis anos depois, era novamente positiva em 2,7% do PIB em 2010, com o ressurgimento dos déficits em conta-corrente.

**Gráfico 8.5**  
Brasil: Balanço em conta corrente — 2002-2010 (US\$ bilhões)



Fonte: Banco Central.  
Obs.: STR - Serviços, rendas e transferências unilaterais.

Por outro lado, a poupança doméstica, que tinha aumentado de apenas 12,1% do PIB em 1999, para 18,5% do PIB em 2004, voltou a ceder até 16,5% do PIB em 2010. Tal dinâmica foi o reflexo do fato de que o consumo total — privado e do Governo — que em 1999 fora de 85,0% do PIB e que após cinco anos de ajustamento cederá para 79,0% do PIB, voltou a aumentar, para 81,8% do PIB em 2010.

A Tabela 8.4 capta a dinâmica desse processo. No capítulo anterior, vimos que nos quatro anos de ajuste 1999-2002, o consumo das famílias tinha crescido menos do que o PIB — que por sua vez também tinha crescido pouco — enquanto que as exportações cresceram fortemente e as importações diminuíram em termos reais, para o setor externo se ajustar. Esse padrão, de certa forma, se manteve nos primeiros dois anos do primeiro Governo Lula, quando o consumo privado cresceu a uma média anual de apenas 1,5%, ante 3,4% do PIB, 12,8% das exportações reais e 6,1% das importações reais. As circunstâncias começaram a mudar na segunda metade do primeiro Governo Lula, coincidindo, não por acaso, com a queda do ex-Ministro Palocci e a adoção de um discurso muito mais pró-consumo que pró-ajuste. Tal mudança marcou um contraste com o clima vigente até então e iria se caracterizar pela forte expansão do crédito e por uma política fiscal mais agressiva em termos de expansão do gasto público. O resultado disso foi uma aceleração do consumo, em particular o das famílias, que no segundo

governo Lula cresceu a uma taxa muito superior à registrada na média dos primeiros quatro anos de Governo.<sup>20</sup>

**Tabela 8.4**  
Crescimento do PIB — 2003-2010  
(médias anuais por período — %)

Variável	2003-2006	2007-2010	2003-2010
Consumo total	3,0	5,3	4,1
Consumo governo	2,5	3,9	3,2
Consumo famílias	3,2	5,7	4,4
FBCF	4,3	9,0	6,6
Exportações	10,0	1,7	5,8
Importações	9,7	13,6	11,6
PIB	3,5	4,5	4,0

Fonte: IBGE.  
Nota: As exportações e importações referem-se a bens.

Tal dinâmica se explica também pelo desempenho da política fiscal. Também nesse caso, como se pode ver na Tabela 8.5, a gestão de Palocci na Fazenda manteve as linhas gerais da política adotada no segundo Governo FHC, nos anos do Ministro Malan no cargo, caracterizada pelo crescimento da receita a taxas superiores às de incremento do gasto primário, no nível do Governo Central. Repare-se que o crescimento anual do gasto primário total do Governo dos seis anos 2005-2010 foi da ordem de 6,5% em termos reais, contra uma média de pouco mais de 2% nos dois primeiros anos do Governo Lula. Esse padrão de gestão, fortemente baseado nas transferências diretas a indivíduos — através de aposentadorias, au-

**Tabela 8.5**  
Taxas de crescimento da receita e da despesa totais do Governo Central por períodos (% a.a.)<sup>a</sup>

Variável	1999-2002	2003-2004	2005-2010	2003-2010
Receita total	5,9	3,3	5,2	4,8
Despesa primária/a	4,3	2,2	6,4	5,4
PIB	2,1	3,4	4,2	4,0

<sup>a</sup> Inclui transferências a Estados e Municípios.  
Fonte: STN. Deflator: Deflator implícito do PIB.

mentos reais do salário-mínimo, benefícios assistenciais do LOAS, seguro de desemprego e Bolsa-Família — implicou um estímulo poderoso ao consumo, especialmente em um contexto marcado pela inflação baixa.

### A CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA DE METAS DE INFLAÇÃO

Ao longo do Governo Lula, o regime de metas de inflação seguido pelo Banco Central, a partir de 2003 sob a condução de Henrique Meirelles, acabou por se consolidar como parte do arcabouço de política econômica. Tal fato não deixa de ser algo irônico, quando se lembram as críticas que os representantes do PT faziam ao mesmo nos anos iniciais do regime. Vale recordar que o próprio assessor principal (Guido Mantega) do já então Presidente eleito e que três anos depois acabaria nomeado Ministro da Fazenda fez, logo após a vitória eleitoral de 2002, a seguinte declaração acerca da decisão que o Comitê de Política Monetária (Copom) estava prestes a tomar na época, elevando os juros: “Nesse modelo se toma a taxa de câmbio, a taxa de inflação e o crescimento do PIB para se chegar à taxa de juros. Então, por esse modelinho talvez tenham que subir um pouco os juros. Mas não nos esqueçamos que esse modelo econométrico é burro, porque se fosse inteligente poderia dispensar o presidente do Banco Central e colocar as variáveis no computador” (Gazeta Mercantil, 19 de novembro de 2002). Após a redefinição das metas de inflação para 2003 e 2004 por parte do novo Governo em 2003, para 8,5% e 5,5%, respectivamente, a trajetória da inflação foi declinante, movimento esse consolidado com a fixação da meta para 2005 — em junho de 2003 — em 4,5%. Nele e nos anos seguintes, a inflação oficial se manteve sempre dentro do intervalo da banda. Nos cinco anos 2005/2010 nos quais a taxa-meta foi estabelecida em 4,5%, a taxa efetiva de variação do IPCA foi de 4,9%, indicando um grau de eficiência elevado da política monetária. Para tal êxito contribuíram a trajetória excepcionalmente bem comportada da taxa de câmbio — com exceção do ano de 2008 — e uma taxa de juros real, em média, ainda bastante elevada, embora com tendência de queda. No final da década, os desafios associados ao regime eram quatro: i) combater a alta conjuntural da inflação observada em 2010, com chances de “contaminar” o resultado de 2011; ii) reduzir a meta, a médio prazo, para um número mais próximo da inflação nos países mais avançados, talvez para algo entre 3,0% e 4,0%, ligeiramente abaixo do alvo de 4,5% mantido durante vários anos; iii) conciliar a preservação do regime de metas com um crescimento médio sustentado mais robusto da economia, idealmente mais próximo de 5%; e iv) conseguir implementar (ii) e (iii) em um contexto de juros reais menores que as taxas observadas no Brasil na primeira década e meia a partir da estabilização de 1994.



### Taxas alvo e observadas da variação janeiro/dezembro do IPCA (%)

Ano	Meta original	Resultado observado	Variação cotação R\$/US\$ <sup>a</sup>	Taxa Selic real <sup>b</sup>
1999	8,00	8,94	48,0	15,3
2000	6,00	5,97	9,3	10,8
2001	4,00	7,67	18,7	9,0
2002	3,50	12,53	52,3	5,9
2003	3,25	9,30	- 18,2	12,9
2004	3,75	7,60	- 8,1	8,0
2005	4,50	5,69	- 11,8	12,6
2006	4,50	3,14	- 8,7	11,6
2007	4,50	4,46	- 17,2	7,1
2008	4,50	5,90	31,9	6,2
2009	4,50	4,31	- 25,5	5,4
2010	4,50	5,91	- 4,3	3,6

<sup>a</sup> Refere-se à cotação no final de dezembro.

<sup>b</sup> Deflator: IPCA.

Obs.: Para 2004 e 2005, adotou-se uma margem de tolerância de + ou - 2,50 % em relação à meta. Para os demais anos, a margem foi de + ou - 2,00 %.

Fontes: Banco Central, IBGE.

### Uma nova realidade

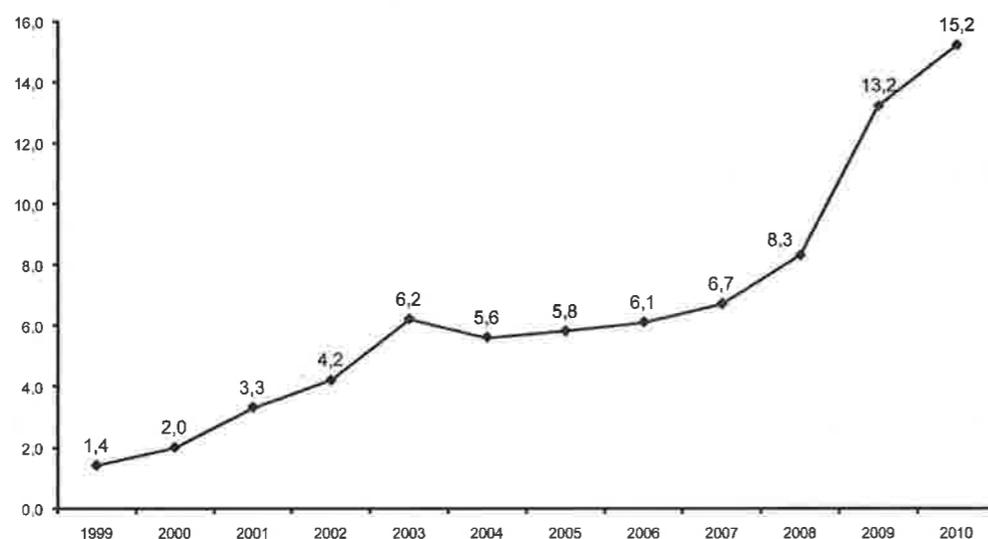
Os anos Lula coincidiram com o surgimento de uma nova percepção — tanto interna como externa ao país — acerca do novo papel do Brasil no mundo. Houve seis fatores que se combinaram nesse sentido:

- i) a crescente importância da economia chinesa no mundo;
- ii) a avidez das economias emergentes por produtos dos quais o Brasil tornara-se um grande produtor;
- iii) as potencialidades associadas à exploração do etanol;
- iv) as descobertas de petróleo do pré-sal;
- v) os efeitos indiretos da crise de 2009 sobre a imagem do país; e, “*last but not least*”;
- vi) a escolha do Brasil para ser sede da Copa do Mundo de 2014 e do Rio de Janeiro como local das Olimpíadas de 2016.

O primeiro ponto é crucial para entender o que aconteceu com o Brasil naqueles anos. Quem identificou pioneiramente o fenômeno foi Antônio Barros de

Castro, com seu artigo original aludindo ao surgimento de um “mundo sinocêntrico”.<sup>21</sup> O fato de a China ter a) altas taxas de crescimento; b) um peso crescente na economia e na demanda mundiais; e c) ser forte demandante de produtos exportados pelo Brasil, fez com que os efeitos do dinamismo daquela economia sobre o nosso país se tornassem cada vez maiores com o passar do tempo, como fica claro pela observação do Gráfico 8.6. Na crise externa do Brasil durante 1998-1999, quando a China crescia em termos anuais a uma taxa em torno de 10%, o peso da demanda daquele país nas exportações brasileiras era ínfimo, da ordem de 1%. Já em 2010, ele foi de mais de 15% das nossas exportações, significando que a capacidade de influenciar variáveis relevantes da economia brasileira era muito maior. Cabe destacar que, enquanto isso, as vendas brasileiras para os Estados Unidos, que ainda em 2002 eram de mais de 25% do total exportado pelo Brasil, diminuíram para menos de 10% do total em 2010, reflexo em parte das mudanças geopolíticas que ocorreram no mundo no período.

**Gráfico 8.6**  
Participação das exportações para a China no total das exportações do Brasil (%)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

O segundo ponto é essencial para entender por que algumas economias emergentes tiveram melhor desempenho que outras na década de 2000. Com a emergência, não só da China, mas também de outros países da Ásia e, principalmente, da Índia, com seu potencial de consumo devido à sua população de dimensões bilionárias, passou a haver uma procura muito grande por produtos dos quais o

Brasil tornara-se um fornecedor-chave no mercado mundial. As elevadas taxas de investimento de vários países asiáticos, com destaque para a China, catapultaram a demanda por minério de ferro, onde a empresa brasileira Vale se destaca como uma das grandes “players” no mundo.<sup>22</sup> Ao mesmo tempo, a emergência de — literalmente — centenas de milhões de pessoas ao mercado de consumo de massas na Ásia e, em particular, nos seus dois gigantes — China e Índia — abriu um horizonte de expansão enorme para muitos de nossos produtos básicos. Isso vale tanto para itens da nossa pauta exportadora como a soja, como também para produtos com algum grau de elaboração onde, por dotação natural ou em função do resultado de investimentos anteriores, o Brasil tinha grande vantagem comparativa. Foi o caso, por exemplo, de papel e celulose ou do complexo de carnes, setores em que o Brasil tinha assumido um papel de liderança mundial.<sup>23</sup>

No que se refere aos biocombustíveis, eles se tornaram muito relevantes no debate mundial na década de 2000, devido à combinação de três fenômenos. Um, o repique dos preços do petróleo na década, flertando frequentemente com o nível de US\$ 100, em claro contraste com os níveis baixos de preço que perduraram durante muitos anos, o que estimulou a procura de fontes alternativas. Dois, a crescente percepção de que o mundo padecia de um “risco ambiental” associado a uma civilização excessivamente poluente.<sup>24</sup> E três, a preocupação, exacerbada após os atentados terroristas de 2001 nos EUA e a intervenção norte-americana na Guerra do Iraque, com o fato de que os grandes produtores de petróleo se encontravam em países vistos, sob a ótica das potências ocidentais, como problemáticos.<sup>25</sup> A isso se adicionou, no caso do Brasil, o amadurecimento de pesquisas de longa duração realizadas pela Embrapa. Todos esses fatores, combinados com o benefício natural decorrente do fato de que, pelas condições do solo e do clima, o país encontrava-se em situação privilegiada como produtor de combustíveis derivados da cana-de-açúcar com grande rendimento e baixo custo, colocaram o Brasil no centro dessa discussão de interesse mundial, com o aparecimento de um horizonte de perspectivas muito promissoras para a exploração dos biocombustíveis.

O surgimento, na década de 2000, de perspectivas de grande aumento da produção *off-shore* nas novas áreas do pré-sal configurou-se como uma novidade com potencial para provocar efeitos significativos sobre a economia brasileira. Sem dúvida, é importante abandonar paulatinamente a “civilização do petróleo”, devido às ameaças ambientais dela decorrentes. De qualquer forma, o Brasil foi visto pelo mundo como tendo tido a sorte de fazer a última descoberta associada a um padrão de desenvolvimento que, embora fadado a mudar substancialmente no decorrer das décadas seguintes, ainda poderia ensejar grandes perspectivas de exploração aos países produtores, se soubessem administrar a

bonança adequadamente. Na esteira dessas descobertas, abriram-se perspectivas de investimentos expressivos por parte da Petrobras, com grandes efeitos multiplicadores pelos diversos elos da cadeia de produção de bens e serviços relacionada com o setor.

No que se refere à crise mundial de 2009, embora ela tenha castigado o país pela paralisação das fontes de crédito internacional e causado uma recessão por dois trimestres do nível de atividade no país, acabou tendo efeitos benéficos sobre nossa imagem externa. Primeiro porque, contrariamente ao que ocorrera em outros episódios de crise internacional no passado, os efeitos foram comparativamente mais benignos, sem a ocorrência de uma crise séria de Balanço de Pagamentos nem uma forte alta da inflação. Segundo porque, embora em 2009 o Brasil tenha sofrido uma queda do PIB, não houve quedas dos níveis de consumo e do emprego como as observadas nas principais economias industrializadas. Terceiro porque, nesse contexto, foram mais valorizadas as conquistas do país verificadas em anos anteriores, relacionadas com a construção de uma economia estável e com um elevado nível de reservas internacionais. Quarto, porque o sistema financeiro brasileiro passou incólume pela crise, refletindo em parte o efeito das regras prudenciais desenvolvidas pelo Banco Central brasileiro ao longo de vários anos. Quinto porque, comparativamente, indicadores nos quais o Brasil até então aparecia em situação não muito confortável no contexto internacional, passaram subitamente a serem vistos como mais do que aceitáveis: um déficit público de 3% do PIB ou uma dívida pública bruta de 60% do PIB, que em épocas em que o FMI ditava os padrões globais de exigências contábeis e os EUA tinham superávit fiscal, eram encarados com reserva pelos analistas, passaram a serem vistos com outros olhos quando os EUA exibiram déficits de 10% do PIB e uma dívida pública de 80% do PIB. E sexto, porque ao ruir o esquema de governança da economia global, até então baseado no poder do chamado "G-8" composto pelas principais potências do mundo, tornou-se flagrante a necessidade de reconhecimento do peso de novos atores globais. Ao ser ampliado o número de participantes que "dão as cartas" na geopolítica mundial, o país não poderia faltar nesse grupo, o que se traduziu na presença brasileira no fórum dos países que, na esteira da crise, constituíram o "G-20".

Finalmente, a decisão tomada pela FIFA, em 2007, de o Brasil sediar a Copa de 2014 e a escolha, em 2009, da cidade do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2016 fizeram com que os olhos da comunidade internacional se voltassem mais para o país. Tais escolhas, além de colocar a "marca" Brasil na vitrine diante do mundo, geraram a perspectiva de investimentos importantes em obras ligadas à realização dos eventos esportivos, no entorno dos projetos, na infraestrutura urbana e aeroportuária e na área crítica de telecomunicações.<sup>26</sup>

Esse conjunto de elementos objetivos, potencializados por uma eficiente propaganda oficial e por uma intensa diplomacia presidencial associada à figura de Lula, promoveram uma nova imagem do Brasil no exterior. Tanto porque os indicadores de confiança no futuro do país melhoraram internamente, como no sentido de que o país passou a ser visto com mais interesse pelo resto do mundo, dando continuidade ao processo de evolução positiva da imagem que, a rigor, tinha começado nos anos de 1990, em função da estabilização da economia e do prestígio internacional de que também desfrutava o então Presidente FHC.

### Os governos FHC e Lula como parte de um processo histórico

Os anos do Governo Lula foram, num certo sentido muito específico a ser a seguir explicado, o oposto do que foi o Governo FHC, especialmente o segundo (1999-2002). Nos anos FHC, como ressaltado no capítulo anterior, houve uma série de reformas que modificaram significativamente a economia em relação ao que ela era até meados dos anos de 1980; contudo, a evolução de alguns indicadores macroeconômicos deixou muito a desejar. Além do crescimento e da geração de emprego terem sido muito modestos, a dívida pública, que era de 30% do PIB em 1994, dobrou de tamanho oito anos depois; a dívida externa aumentou substancialmente; e no final da gestão foi necessário recorrer ao FMI para não ficar sem reservas internacionais.

Em contraste, nos anos Lula, além de na década ter havido uma recuperação do crescimento e do investimento, com um impacto muito favorável sobre o emprego, a dívida líquida do setor público diminuiu em 1/3; o país tornou-se credor líquido do exterior, uma vez que a dívida externa líquida tornou-se negativa; e as reservas atingiram quase US\$290 bilhões em 2010. Em compensação, as reformas estruturais limitaram-se a uma reforma da Previdência restrita ao âmbito do funcionalismo e de importância modesta.<sup>27</sup>

### A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI (\*)

A partir da estabilização da economia, em 1994, houve no Brasil uma melhora importante em diversos indicadores sociais e de equidade. Esses resultados se intensificaram ao longo da década de 2000. Dentre os principais indicadores dessa melhora, selecionamos quatro:

1. A distância entre os mais ricos e os mais pobres reduziu-se fortemente ao longo da década. Entre 2001 e 2009, a renda *per capita* dos 10% mais ricos da população

brasileira aumentou 1,5% ao ano, enquanto a renda dos mais pobres cresceu a taxa de 6,8% (Neri, 2010). O ganho proporcionalmente maior deste último grupo está relacionado aos programas sociais, com destaque para o Programa Bolsa Família (PBF). Este foi criado em 2004 e concebido como um programa “focado” nas famílias de menor renda. O PBF unificou cinco programas federais pré-existentes de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação e Erradicação do Trabalho Infantil). De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social, o programa atendia, em 2010, mais de 12 milhões de famílias, com maior impacto no Norte e no Nordeste, contribuindo, dessa forma, também para a redução das desigualdades regionais do país. Um dos grandes méritos do programa é seu custo relativamente baixo, uma vez que, mesmo após a sua ampliação, consumiu, em 2010, menos de 0,5% do PIB.

2. O Índice de Gini (indicador que indica maior desigualdade quanto mais próximo de um; e maior equidade quanto mais próximo de zero) das pessoas ocupadas caiu de 0,57 em 2001 para 0,52 em 2009. Entre as causas desse fenômeno, destacam-se: a) a elevação do salário mínimo; b) o aumento do emprego, em particular do emprego formal com carteira assinada; c) o incremento da taxa de escolaridade; e d) a queda do trabalho infantil (Souza, 2010).
3. Considerando o país dividido entre cinco classes (A, B, C, D, E, sendo “A” a mais elevada), 29 milhões de brasileiros ingressaram na “nova classe média” (Classe C) entre 2003 e 2009, conforme o estudo de Marcelo Neri acima citado. Muito embora o título “classe média” seja polêmico, uma vez que o termo vai além do poder aquisitivo e também se refere a formas de comportamento (Rocha, 2010), o fato é que milhares de brasileiros ingressaram na “Classe C”, tendo esta se tornado o maior grupo social, representando mais de 50% da população total. Para isso contribuiu o aumento da massa salarial e a democratização do acesso ao crédito, associado, no caso das classes mais baixas, a políticas públicas como a do “Crédito Consignado”. A ampliação do crédito popularizou o acesso aos bens, sendo essa também uma forma de aferir a redução da desigualdade.
4. Por fim, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que reúne indicadores de renda, educação e saúde, também evoluiu positivamente. Considerando a metodologia iniciada em 2010, o Brasil passou de 0,65 em 2000 para 0,69 em 2010 — sendo a unidade o valor máximo do índice. Nessas condições, o Brasil se situou ao final da década na posição 73, entre 169 países avaliados, com um índice que classifica o país como de “alto desenvolvimento humano”.

As melhoras verificadas na equidade e nos indicadores sociais ao longo da década de 2000 representaram um avanço civilizatório para o país. No final da década, os principais desafios para a década de 2010 a 2020 eram: i) a redução da desigualdade

regional, ainda expressiva; ii) a precariedade do acesso ao saneamento básico nas regiões mais pobres do país; iii) a melhora da qualidade do ensino; e iv) a pobreza feminina, sobretudo entre mães solteiras, sem acesso a creches e com pouca capacidade de reinserção no mercado de trabalho, após a maternidade (Lavinias e Urani, 2010).

(\*) Este *box* foi elaborado por Lavinia Barros de Castro.

A combinação de aumentos reais do salário mínimo, injeção de recursos nos programas sociais — com destaque para o Bolsa Família — e forte crescimento do emprego, no contexto de uma economia em crescimento, com inflação relativamente baixa e melhora na distribuição de renda, explica a elevada popularidade de Lula.<sup>28</sup> Sua história de vida de antigo retirante nordestino e ex-operário que chegou ao posto mais importante do país, somada à sua inigualável capacidade de comunicador, que criou um sentimento de identificação único na História do país entre a maioria da população e a figura do Presidente da República, o tornaram uma espécie de mito em vida.

Lula soube exercer com destreza a arte da política de agradar a grupos diversos. Da mesma forma que, sob Getúlio Vargas, JK e Jango, PSD e PTB formavam parte do Governo, mas representando diferentes interesses, Lula soube equilibrar-se com maestria política entre forças diversas, quando não historicamente antagônicas. Ele foi apoiado politicamente por agremiações que iam desde uma das ramificações históricas do Partido Comunista, até partidos conservadores associados aos “grotões” mais atrasados, passando pelo “núcleo duro” parlamentar do PT e do PMDB. E, em termos de grupos sociais e econômicos, o leque de apoios ia desde os sindicalistas da CUT, até segmentos expressivos do mercado financeiro, satisfeitos com a política monetária do Banco Central, a expansão do crédito e o lucro dos bancos.

Ao mesmo tempo, o Brasil de 2010 continuava sem ter resolvido velhos problemas, que o exercício de uma liderança política mais ativa poderia ter ajudado a enfrentar melhor. A taxa de investimento em 2010 foi similar à do começo do Plano Real, a poupança doméstica era muito baixa e, principalmente, em termos de perspectiva de longo prazo, protelou-se por mais 8 anos o enfrentamento, no âmbito do INSS, do desafio demográfico representado pelo fato de que a população de 60 anos ou mais, que em 2000 correspondia a apenas 13% da população de 15 a 59 anos, alcançaria, pelas projeções demográficas do IBGE (conforme a revisão de 2008), nada menos que 52% dela em 2050. E isso, sem que o Presidente mais popular da História do país tenha aceito usar sequer uma ínfima parcela do seu capital político e da sua capacidade de comunicação para lidar com o que talvez fosse o maior desafio do país a longo prazo.<sup>29</sup>

O julgamento do Governo Lula por parte dos contemporâneos foi excepcionalmente favorável, haja vista as elevadas taxas de popularidade do Presidente, mesmo no final do seu mandato. Já o julgamento da História dependerá em parte de como forem encaminhados esse e outros desafios nos anos posteriores ao seu Governo. Se o país não se preparar adequadamente para o que virá depois do “boom” do pré-sal e para o fim do bônus demográfico associado ao crescimento da população ativa ainda a um bom ritmo, talvez os historiadores venham a concluir daqui a algumas décadas que o Brasil terá perdido uma oportunidade rara de se preparar melhor para o futuro, em um contexto externo extremamente favorável e sem aproveitar as possibilidades de influenciar a agenda nacional por parte de um Presidente com um poder de convencimento especial.<sup>30</sup>

### Conclusões

No seu magnífico livro *Raízes do Brasil*, publicado originalmente em 1936, Sérgio Buarque de Holanda refere-se ao conflito entre os tipos do “aventureiro” e do “trabalhador”, que ele associa à distinção entre os povos “caçadores” e “lavradores”, respectivamente. Segundo ele, o primeiro tipo de sociedade, onde os “caçadores” são majoritários, almeja alcançar o ponto de chegada, “dispensando os processos intermediários”, enquanto que as sociedades compostas por “lavradores” baseiam-se, em palavras que ficaram famosas, no “esforço lento, pouco compensador e persistente, sem perspectivas de rápido proveito material”.

O Brasil é um país onde, politicamente, as “coalizões reformistas” têm dificuldades de se estabelecer, justamente pelo divórcio que existe entre os custos políticos que certas reformas exigem — das quais a previdenciária é a mais evidente — e a recompensa que, muitas vezes, chega apenas anos depois.<sup>31</sup> Daí porque Câmara Cascudo pronunciou certa vez há muitas décadas a sentença que tão bem identifica certa característica brasileira a protelar a tarefa de encarar os problemas de frente: “o Brasil não tem problemas, mas apenas soluções adiadas”.

Em linhas gerais, no começo da década de 2000, o Brasil se encontrava em circunstâncias algo similares às que países como Espanha ou Portugal tinham vivido em meados dos anos de 1980, quando começava a se enfrentar os custos da integração à então Comunidade Econômica Europeia, sem que as vantagens disso ainda fossem claras. A partir do início dos anos de 1990, o Brasil passou por mudanças importantes na sua economia: o grau de abertura comercial e financeira aumentou; as empresas se tornaram mais competitivas; houve um amplo processo de privatização; o combate à inflação se converteu em prioridade a partir de 1994; e foram adotadas medidas severas de ajuste fiscal. No conjunto, tais passos constituem etapas do processo de transformação de uma economia, rumo

a uma situação de maior competição com o exterior e envolvem o objetivo de ter indicadores fiscais sólidos, inflação baixa e regras de política econômica relativamente estáveis. Pode-se dizer que, na América Latina, o Chile é o caso bem-sucedido por excelência dessa trajetória, tendo começado o percurso antes do Brasil, com bastante êxito.

De certa forma, a concessão do grau de investimento (“*investment grade*”) ao Brasil na segunda metade da década de 2000 representou, perante a comunidade financeira internacional, a coroação desse processo de modernização, iniciado com a abertura de Collor, continuado com o Plano Real e as reformas de FHC e mantido por Lula.<sup>32</sup> O raciocínio implícito nessa estratégia era que, uma vez obtido tal grau, o Brasil passaria a estar associado a um risco muito menor que no passado, com impacto favorável sobre a taxa de juros real doméstica. Com o tempo, o esforço de ajuste e modernização da economia acabaria sendo recompensado.

Ao término do segundo Governo Lula, em 2010, essa história tinha sido escrita, mas apenas pela metade. Os oito anos do seu Governo de fato se caracterizaram pela estabilidade macroeconômica e a estratégia brasileira foi premiada com o grau de investimento das agências de *rating*. Contudo, por uma certa ironia do destino — e ainda que com a qualificação de que, tendo se tornado credor líquido em termos financeiros, o impacto disso era muito diferente que 10 ou 15 anos antes — o Brasil no final da década de 2010 estava novamente às voltas com expressivos — e crescentes — déficits externos em conta-corrente, além de conservar uma taxa de juros real elevada em termos internacionais. As explicações para tais fenômenos podem ser encontradas em diagnósticos feitos muito tempo antes, que vão desde questões associadas à taxa de câmbio e à procura de poupança externa, como repetidamente tem criticado Bresser-Pereira — para citar apenas um autor — até a ausência de reformas estruturais mais profundas, conforme enfatizado, por exemplo, em livro de Armando Castelar Pinheiro e Fabio Giambiagi publicado em meados da década.<sup>33</sup> O maior aprofundamento dessas questões, entretanto, vai além dos limites deste capítulo.

À guisa de síntese, o que se pode dizer sobre os anos 2003-2010 é que foram marcados pela consolidação do processo de estabilização e por avanços sociais importantes. Por outro lado, o Brasil em 2010 ainda continuava, mais de 15 anos depois do Plano Real, com alguns problemas similares aos de 1995, quais sejam: uma taxa de investimento insuficiente, uma poupança doméstica baixa e uma competitividade deficiente da sua economia, fatores que estavam novamente por trás do ressurgimento do problema dos déficits elevados em conta-corrente. Embora o país tivesse avançado muito naqueles anos, em 2011, no pós-Lula, ele teria que se defrontar com alguns desafios similares aos que existiam 16 anos antes!

**RECOMENDAÇÕES DE LEITURA**

O fato de o Governo Lula ser recente faz com que seja pequeno o número de referências sobre ele, comparativamente a outros períodos. Mesmo assim, recomenda-se a leitura de Bresser-Pereira<sup>34</sup> — este escrito antes de 2003 — e do documento do Ministério da Fazenda,<sup>35</sup> por refletirem duas visões nitidamente diferentes do debate existente sobre política econômica e desenvolvimento no Brasil nos primeiros anos da década de 2000. O então Senador Aloísio Mercadante faz uma defesa do Governo no seu livro sobre a gestão Lula.<sup>36</sup> No artigo de Giambiagi sobre quase duas décadas de política fiscal no país, há uma grande variedade de dados de receita e despesa do Governo Central, com foco algo mais detalhado nos números referentes à década de 2000.<sup>37</sup>

**NOTAS**

1. Para duas avaliações divergentes acerca das perspectivas da economia brasileira a partir de 2003, ver Williamson (2002) e Goldstein (2003).
2. Transcrição do debate, divulgada no dia seguinte através da internet.
3. Ver Partido dos Trabalhadores (2001).
4. Ver Instituto Cidadania (2001).
5. Ver Partido dos Trabalhadores (2002a).
6. Ver Partido dos Trabalhadores (2002b).
7. Ver Partido dos Trabalhadores (2002c).
8. Ver Ministério da Fazenda (2003). Do ponto de vista do processo de evolução e amadurecimento das ideias, esse documento é um desdobramento do trabalho preparado por Lisboa (2002) e cujas origens, por sua vez, se situam no estudo organizado por Urani *et al.* (2001), desenvolvido no âmbito do Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade (IETS). O grupo de autores do trabalho original do IETS era eclético em termos partidários, mas tinha uma clara afinidade com algumas ideias e propostas de políticas públicas desenvolvidas ao longo dos anos no Instituto de Política Econômica Aplicada — Ipea, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento. Essa agenda vinha sendo em parte implementada na gestão de FHC, em particular no segundo mandato. A partir das discussões no âmbito do IETS, alguns dos responsáveis pelo documento original citado, organizado por Urani e outros, somados a diferentes pesquisadores, sob a coordenação de Marcos Lisboa, então economista da Fundação Getúlio Vargas e depois nomeado Secretário de Política Econômica do governo Lula, elaboraram a chamada “Agenda Perdida”, propondo uma agenda de políticas microeconômicas que, segundo os autores, teria ficado “esquecida” no debate eleitoral de 2002.
9. *Valor Econômico*, 30 out. 2002, p. A11.
10. Em 2007, o IBGE divulgou uma série das Contas Nacionais recalculando o PIB desde 1995. Adicionalmente, houve depois mudanças nos conceitos da dívida pública e do déficit público apurados pelo Banco Central, com revisão da série desde o começo da década de 2000. Embora as tabelas do livro incorporem os números da nova série, o superávit primário citado nesta seção como proporção do PIB refere-se aos números existentes na época, com as informações fiscais e os valores nominais do PIB com os quais se trabalhava na ocasião. O esclarecimento é importante, uma vez que tais percentuais não são comparáveis com os dados expostos nas tabelas. O importante é registrar, primeiro, que a meta de superávit primário foi aumentada em 2003; e, segundo, que o Governo Lula cumpriu sucessivamente todas as metas primárias durante vários anos, o que só deixaria de ocorrer em 2009, no contexto do relaxamento da política fiscal e da frustração de receita que acompanharam a severa crise internacional daquele ano.
11. A inflação mensal média, medida pelo IPCA, que tinha sido de 0,6% ao mês nos primeiros nove meses de 2002, tinha alcançado 2,1% ao mês no último trimestre de 2002 e foi de 2,3% em janeiro de 2003,

- não obstante as pressões sazonais de outubro/janeiro não serem particularmente fortes, em geral. Em outras palavras, o quadro inflacionário era crítico no início de 2003.
12. Havia também em curso, praticamente desde a crise asiática de 1997, uma séria crise que atingiu em cadeia diversas economias emergentes e gerou forte escassez de recursos externos para todos esses países. O ano de 2002, em particular, foi marcado pela crise argentina, com claro efeito de contágio sobre o Brasil. Além da desconfiança em relação a um eventual governo do PT, portanto, o ambiente externo encontrava-se deteriorado há alguns anos pela sucessão de crises financeiras em mercados emergentes.
  13. Para uma análise das características do sistema previdenciário até então, ver o Capítulo 10 de Giambiagi e Além (1999).
  14. A taxa de juros real do Brasil cedeu ao longo dos anos. Porém, como ela continuou sendo alta e os juros internacionais caíram muito no período, o diferencial de juros em favor do Brasil se manteve como um poderoso fator de estímulo para o ingresso de capitais no país.
  15. Os superávits primários divulgados na época eram da ordem de 1 ponto percentual do PIB maiores que os expostos na Tabela 8.1, seja porque o PIB nominal de referência era menor — antes da revisão da série histórica do IBGE — seja porque o superávit da Petrobras — posteriormente excluída da estatística fiscal, inclusive nas séries retrospectivas — era substancial.
  16. Como o crescimento do PIB também sofreu uma aceleração, a despesa feita especificamente com pessoal, medida como proporção do PIB, em 2008 era ainda similar à de 2004. Em 2009, porém, com a estagnação da economia naquele ano, a relação entre a despesa com pessoal e o PIB aumentou muito. No caso da despesa total, depois de 2003 houve uma tendência de aumento, em geral, ao longo dos anos.
  17. A isso veio se somar, especificamente em 2009 e 2010, o uso relativamente extenso de mecanismos diversos próprios da chamada “contabilidade criativa”, com a adoção de critérios pouco usuais de contabilização de fontes de receita. O destaque nesse sentido coube à capitalização da Petrobras em 2010, que engordou o superávit primário em quase 1% do PIB naquele ano, como aparece na rubrica de “ajuste metodológico” da Tabela 8.1.
  18. O percentual de trabalhadores com carteira assinada, em relação ao total de trabalhadores ocupados — neste total, incluindo aqueles empregados no governo, que não possuem carteira de trabalho — passou de 44% em 2003, para 51% em 2010.
  19. A partir da segunda metade da década de 2000, passou a haver um intenso debate no Brasil acerca dos riscos do país sofrer a chamada “doença holandesa” (“*Dutch disease*”). O termo se refere ao fenômeno antigamente vivenciado pela Holanda em função do “boom” da exploração dos seus recursos naturais, gerando apreciação da sua moeda e causando problemas de competitividade para a indústria.
  20. É legítimo argumentar que, após vários anos do ajuste iniciado em 1999, era natural que, numa fase de descompressão das tensões sociais acumuladas até 2003-2004, houvesse um certo relaxamento macroeconômico e a relação Consumo/PIB aumentasse. O que queremos destacar aqui é que, em uma situação na qual tanto o consumo como o investimento aumentam como proporção do PIB, o saldo em transações reais com o exterior tenderia, *ceteris paribus*, a perder peso relativo. Os efeitos disso sobre a dinâmica do Balanço de Pagamentos, entretanto, puderam ser atenuados, durante vários anos, devido à melhora dos termos de troca.
  21. Ver Castro (2008).
  22. Antes da crise de 2008, havia nada menos que 72 cidades na China construindo sistemas de metrô, fortemente demandantes de insumos minerais e metálicos.
  23. Como colocou certa vez em um debate um especialista em temas de comércio, “já pensaram no que vai acontecer com as exportações brasileiras de frango quando a geladeira chegar nas áreas rurais mais distantes da Índia?”. Ressalte-se que o caso do Brasil revelou-se completamente diferente, por exemplo, em relação ao do México, país cuja agropecuária é fraca; com poucos recursos naturais exceto o petróleo; para quem a China tornou-se um poderoso concorrente das suas tradicionais “maquiladoras”; e, tradicionalmente, dependente de uma economia, como a dos EUA, que enfrentou uma crise profunda nos últimos anos da primeira década do século.
  24. Supunha-se que esta, a longo prazo, no limite, poderia comprometer dramaticamente — na ausência de uma mudança do padrão de desenvolvimento — os padrões de vida na Terra, gerando uma grande demanda pela exploração de fontes alternativas de energia.

25. A exemplo de alguns países no Oriente Médio e na África ou do delicado caso da Venezuela sob a liderança de Hugo Chávez.
26. O desafio para o país passou nesse caso a ser não só ter eventos que fossem bem-sucedidos, mas também conseguir que eles deixassem um legado de realizações para a população — e não apenas dívidas e obras superfaturadas. Se o Brasil seria capaz disso ou não, é algo que só se poderia saber depois da realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas.
27. Uma avaliação equilibrada e equidistante dos governos FHC e Lula foi dada, no fim da gestão deste último, pelo historiador José Murilo de Carvalho, em entrevista ao jornal *Valor Econômico* de 20 de agosto de 2010. Segundo ele, “houve redução da pobreza e da miséria desde o Plano Real, com grande aceleração a partir de 2003. Programas de inclusão social iniciados no governo anterior, como o Bolsa Escola, foram grandemente ampliados no Bolsa Família e pelos aumentos no salário-mínimo... Lula se beneficiou de uma herança bendita dos dois governos anteriores, de Itamar e Fernando Henrique, sobretudo no que se refere ao Plano Real. O controle da inflação, o saneamento financeiro, garantidos no governo Lula pela ação do Banco Central, e o enxugamento das gorduras do Estado formaram um dos alicerces em que se sustenta o bom momento de que goza a economia do país. Se Lula expandiu muito o lado social, no quesito republicano o governo Cardoso teve melhor desempenho, apesar de alguns tropeços, como na campanha para a reeleição. Uma diferença importante foi o cenário internacional. Cardoso foi atropelado por uma crise externa que prejudicou o seu segundo mandato, quando poderia colher os frutos do saneamento realizado no primeiro. Lula, na maior parte do tempo, voou em céu de brigadeiro. Mas, de modo geral, vejo os dois governos, e o de Itamar, como voltas de um círculo virtuoso que, se levado adiante, corre o risco de consolidar nossa democracia política e nos aproximar de uma democracia social” (páginas 6 e 7 do caderno “Eu&Fim de Semana” do jornal).
28. Ao mesmo tempo, porém, um mínimo de rigor no tratamento dos dados obriga a qualificar melhor certas análises contemporâneas e segundo as quais os anos 2003-2010 corresponderam ao melhor Governo da História do país. O fato de que a taxa de crescimento médio do PIB nos oito anos citados tenha sido de 4,0% a.a., uma boa taxa, mas nada espetacular; e de que o índice de Gini das pessoas ocupadas, embora declinante, ainda era de 0,52 em 2009, sendo que entre 1993 e 2002 já tinha caído de 0,60 para 0,56, indica quão eficiente foi a propaganda política oficial no período, mais do que a natureza supostamente excepcional dos avanços alcançados, embora estes tenham sido inequívocos.
29. Por exemplo, aceitando alguma erosão da sua popularidade para tentar convencer a população de que algo precisava ser feito com as regras de concessão de benefícios — em um país onde as mulheres, em média, nas cidades, continuaram se aposentando por tempo de contribuição pelo INSS aos 51 anos de idade.
30. Uma boa explicação para o sucesso de Lula foi dada ao autor deste capítulo em 2007, em conversa pessoal, por um jornalista que conhecia muito bem há mais de 20 anos o então Presidente. Suas palavras, resumidamente, foram as seguintes: “Lula tem a popularidade que tem porque tem uma sensibilidade rara para perceber o que a média das pessoas quer. Repare que ele surge na política brasileira nas assembleias de São Bernardo, mas ele não cresceu aí defendendo as suas próprias teses. O que ocorria no lugar onde as assembleias eram realizadas? O palanque estava no meio do estádio e Lula se dirigia a ele partindo das laterais do campo, que estava apinhado de gente. Na medida em que ia avançando, aproveitava para sentir a temperatura do ambiente. Quando o clima dominante era de revolta pela proposta dos empresários, no palanque era duríssimo contra o patronato. Já quando sentia que a maioria das pessoas estava satisfeita com o que tinha sido alcançado, ressaltava as conquistas e investia contra os grupos mais radicais que sempre querem mais do que o que é obtido nesse tipo de negociações. Ou seja, Lula defendia como sendo opinião dele como líder sindical o que já sabia de antemão que a maioria queria. Ele não influenciava a opinião majoritária, mas era o contrário: era guiado por ela. Lula pregava aquilo que a massa queria ouvir. E, no exercício da Presidência, faz a mesma coisa. Com resultados políticos, tanto em 1979 como agora, muito favoráveis a ele”.
31. Certa vez, o líder do Governo na Câmara dos Deputados, assistindo a uma apresentação de um assessor do Ministro de Planejamento acerca das preocupações que o Executivo tinha a respeito das tendências demográficas futuras e seu impacto sobre as contas da previdência social, perguntou, no final da exposição: “Ok, entendi, mas quero saber o seguinte: isso estoura neste Governo ou não?”. E o drama

- político é que a consequência de adiar reformas importantes, sabe-se, dificilmente aparece imediatamente, mas com o passar dos anos. A história foi contada ao autor deste capítulo pelo próprio assessor em questão. O detalhe relevante é que o Ministro de Planejamento na época atendia pelo nome de Delfim Netto e o diálogo ocorreu em ... 1982!
32. O “grau de investimento” é uma das categorias de “risco soberano” (ou seja, atribuído ao país) utilizadas por agências privadas de classificação de risco. Embora a escala completa de “ratings” varie entre as diversas agências, em todas elas a obtenção de “grau de investimento” denota um país cuja economia é considerada relativamente equilibrada e que respeita os chamados “fundamentos macroeconômicos”, sugerindo um baixo grau de exposição ao risco para os investidores que aplicam seus recursos nessa economia. Além disso, a regulação financeira de diversos países impõe limites ao investimento de suas instituições financeiras em ativos estrangeiros de países não classificados como “investment grade”.
  33. Ver Bresser-Pereira (2002) e Pinheiro e Giambiagi (2006), respectivamente.
  34. Ver Bresser-Pereira (2002).
  35. Ver Ministério da Fazenda (2003).
  36. Ver Mercadante (2006).
  37. Ver Giambiagi (2008).