

GOVERNO LULA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE UM PERÍODO IMPORTANTE DA SOCIEDADE BRASILEIRA

ARY RAMOS DA SILVA JÚNIOR¹

¹Professor de Economia da Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG, da Universidade Paulista – UNIP, do Centro Universitário de Rio Preto (UNIRP) e da Faculdade de Tecnologia (FATEC) de Catanduva. E-mail: contato@aryramos.pro.br

RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar o governo de Luis Inácio Lula da Silva, um período marcado por grandes transformações na sociedade brasileira. O argumento central é que, embora muitas das políticas adotadas nessa fase tenham sido importadas do governo anterior, o progresso social e econômico foi notável, chamando a atenção de toda a comunidade internacional, fazendo com que os olhos do mundo se voltassem para o Brasil. O artigo está estruturado em três tópicos básicos. Inicialmente é apresentada uma análise histórica, introdutória ao assunto discutido. Na sequência, destaca-se o governo Lula especificamente, ressaltando-se suas políticas econômicas e sociais e seus impactos imediatos sobre a sociedade. Finalmente, apresenta-se o contexto internacional favorável ao país, caracterizado pela ascensão da China no mercado internacional e pelo aumento dos preços das commodities, que trouxeram grandes ganhos para o Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: governo Lula. crescimento econômico. políticas sociais.

INTRODUÇÃO

O governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) pode ser descrito historicamente como um período de grandes avanços na sociedade brasileira, caracterizados por uma melhoria nos indicadores sociais e no crescimento da economia, pois milhões de cidadãos brasileiros se inseriram no mercado de trabalho, com aumento da renda, do emprego e das condições de vida. Nesses oito anos encontramos dois momentos bastante diferentes: no primeiro mandato percebemos uma política econômica conservadora, marcada por taxas de juros altas, contração nos gastos públicos e incremento no superávit primário, período em que o governo consegue melhorar os indicadores macroeconômicos herdados do governo anterior e abrir espaço para uma nova política econômica que será implementada no segundo mandato, quando os gastos públicos são reativados, principalmente com uma política fiscal expansionista na qual o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal (CEF) passam a ter um papel central, principalmente depois da crise do sub-prime norte-americano, que causará graves constrangimentos na economia internacional, mas que o Brasil vai sentir muito pouco. O presente artigo tem por intuito analisar os avanços no governo Lula, enfatizando a interação entre questões econômicas e sociais, abordando historicamente as grandes mudanças ocorridas no período, porém apresentando algumas críticas à política beligerante com o governo anterior, caracterizada pelo fato do presidente Lula colocar-se como o grande responsável pelas mudanças no país, deixando de lado as transformações adotadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e, com isso, perpetuando um dos grandes males da política brasileira, o oportunismo e a incapacidade de dar crédito a quem dele é merecedor. Os avanços na sociedade brasileira foram inegáveis, qualquer afirmação contrária seria ignorância ou má-fé, contudo é importante ressaltar que os resultados positivos desses oito anos não devem ser creditados apenas ao governo do presidente Lula, mas são resultado de políticas que vêm sendo adotadas desde a redemocratização e, principalmente, a adoção do Plano Real, que culminou na estabilidade econômica, além da abertura econômica e das privatizações, responsáveis por grandes mudanças no país e que

abriram caminho para a adoção de políticas sociais inclusivas e melhoria na distribuição na renda, medidas fortemente estimuladas pelo governo Lula.

1 CONTEXTO HISTÓRICO

Estudos recentes mostram que, nos primeiros 80 anos do século passado, o Produto Interno Bruto brasileiro (PIB) registrou uma taxa de crescimento superada apenas pelo Japão. Nessa ocasião o modelo de desenvolvimento adotado pelo país esteve a cargo do setor primário-exportador nos trinta primeiros anos do século (1900/1930) e do modelo de substituição de importação no período 1930/1980. Portanto, foram momentos em que a sociedade brasileira transformou-se de um país rural e agro-exportador a uma sociedade urbana e industrial.

Nos anos 70 o modelo de substituição de importação perdeu força e abriu espaço para um novo modelo, baseado nos princípios do pensamento liberal, que recebeu a denominação de neoliberalismo. Essas ideias dominaram a sociedade mundial durante muitos anos e defendiam a redução do intervencionismo estatal, as privatizações e a abertura econômica, ideias contrárias às adotadas no Brasil no período de vigência do modelo de substituição de importação, que tinha no intervencionismo do Estado sua característica principal.

Na América Latina o neoliberalismo materializou-se no chamado Consenso de Washington, conjunto de ideias defendidas pelos países desenvolvidos, pelos grandes empresários e banqueiros, que se baseava em dez medidas as quais deveriam ser adotadas imediatamente para transformar países pobres em emergentes e, posteriormente, em países desenvolvidos.

A adoção do Consenso de Washington trouxe graves constrangimentos para a região, recessão, desemprego e piora nos indicadores sociais e econômicos. Essa piora contrasta com a situação dos países asiáticos, que adotaram outro modelo econômico, mais centrado no intervencionismo do Estado e na proteção ao setor privado nacional. Como destacou Magalhães: “Enquanto a Ásia (Taiwan, Coreia do Sul, Hong Kong e Cingapura, China e Índia) registrou uma expansão média anual do PIB entre 7% e 9%, os países latino-americanos não chegaram sequer a 3%” (2010, p. 20)

O momento crucial foi a eleição do presidente Fernando Collor de Mello, em 1989, pois o Brasil rompeu, de forma explícita, com o modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações, que havia logrado transformá-lo, ao longo de 50 anos, de um país agrícola, primário-exportador em uma nação urbana e industrial, e embarcou, com armas e bagagens, na aventura do modelo neoliberal.

Mas foi somente no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) que se decretou o *Fim da Era Vargas* e que o Brasil adotou sua própria versão do modelo neoliberal, que para muitos de seus críticos ficou conhecido como um “modelo liberal-periférico” (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007, p. 31).

2 O GOVERNO LULA

Em 2002 o povo brasileiro elegeu, pela primeira vez para a presidência da República, um trabalhador oriundo das classes mais humildes da população. Luís Inácio Lula da Silva é eleito no segundo turno das eleições presidenciais com mais de 60% dos votos válidos, em uma campanha que contou com grandes mudanças no discurso, e cujo lema dominante foi dado pelo próprio candidato, que se apresentou perante o eleitorado como “Lulinha Paz e Amor”. Um slogan novo e diferente para tentar mostrar para a sociedade que o presidente eleito não mais se comportaria de forma hostil e agressiva ao capital estrangeiro e aos setores dominantes da sociedade brasileira e internacional como em campanhas anteriores.

Outro ponto interessante a se destacar nas eleições presidenciais foi a adoção, pelo candidato vencedor, de uma política de governo baseada no que fora estabelecido na *Carta ao Povo Brasileiro*, em 22 de junho de 2002, na qual se comprometia a manter, em linhas gerais, a política macroeconômica do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, o que desagradou

uma parcela considerável de todos aqueles que anteriormente votaram e se engajaram na eleição do petista.

O governo Lula seguiu firmemente as deliberações descritas na *Carta ao Povo Brasileiro*. Muitas das políticas macroeconômicas que iriam sustentar este governo foram construídas no segundo mandato de FHC, dentre elas podemos destacar: as políticas de metas de inflação, o câmbio flutuante e o superávit primário; todas essas políticas foram muito exitosas e trouxeram um resultado bastante positivo para a economia do país, contribuíram para atrair a atenção dos grandes investidores internacionais e melhoraram as condições externas do Brasil, abrindo espaço para um momento de perspectivas econômicas interessantes.

Como destacou Salasar (2010, p.148), a perspectiva de vitória de Lula na eleição presidencial de 2002 provocou uma parada súbita nos fluxos de capital da ordem de US\$ 28 bilhões ou 6% do PIB. “O real desvalorizou 52,3% e a inflação pulou de 7,7% em 2001 para 12,5%, principalmente por causa dessa maxidesvalorização do real. A taxa Selic foi elevada de 18% ao ano em abril, para 26,5% ao ano em fevereiro de 2003”.

O pensamento neoliberal que defendia fortemente a retirada do Estado da economia e a desregulamentação do sistema financeiro, o qual dominou a sociedade mundial desde o final dos anos 70 com a ascensão de governos conservadores na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, estava em um momento de fragilidade depois das crises do final dos anos 90, cujas propostas de combate aos desajustes feitos pelos organismos multilaterais, principalmente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (BIRD), mostraram-se ineficientes e dispendiosas, com prejuízo aos mais pobres e incremento nos desajustes sociais, tais como aumento no desemprego e na exclusão social.

Singer (2010) resume de forma interessante o período Lula, de uma forma clara e direta, deixando à mostra seus paradoxos e contradições:

A convivência das duas almas do PT leva a paradoxos. O partido defende, simultaneamente, reformas estruturais profundas e a estabilidade econômica; a propriedade social dos meios de produção e os respeitos aos contratos que garantem os direitos do capital; um postulado genérico anticapitalista e o apoio às grandes empresas capitalista; a “formação de uma cultura socialista de massas” e a aliança com partidos de direita. As diferentes descrições da mudança do PT, que apontam ora no sentido da opção maximizadora, ora da manutenção do sentido ideológico original, perdem de vista que o característico da fase que se abre em 2002 é a coexistência de dois vetores opostos em um mesmo corpo partidário (SINGER, 2012, p. 124).

2.1 A Política Econômica no Governo Lula

Quando o presidente Lula assumiu o governo a situação econômica era de grande inquietação. Os indicadores não eram os mais favoráveis e muitos creditavam esse desajuste ao medo do Partido dos Trabalhadores (PT), que sempre pregou uma política severa de rupturas econômicas e sociais, gerando preocupação e instabilidade nos investidores, tanto internos quanto externos; estimulando a fuga de capitais e a desvalorização da moeda nacional; diminuindo a renda do trabalhador e o consumo interno.

Nos meses anteriores à eleição presidencial a economia brasileira foi alvo de forte ataque especulativo na forma de redução nas linhas de financiamento externo para o país, aumento no prêmio de risco exigido por credores para adquirir títulos brasileiros e forte depreciação do real.

Alguns analistas econômicos acreditavam que o ataque especulativo contra a moeda nacional sofrido no período da eleição era uma forma de limitar as opções disponíveis para o novo governo, sobretudo quando ficou clara a vitória de Lula e do PT nas eleições presidenciais daquele ano, depois de três tentativas fracassadas.

A situação econômica gerava preocupação, principalmente com relação ao incremento inflacionário, que registrava 12,5% e com sinais claros de desequilíbrio, a dívida líquida do setor

público havia subido para 51,3% do Produto Interno Bruto (PIB) e as reservas internacionais eram de US\$ 37,8 bilhões, dos quais US\$ 20 bilhões correspondiam a empréstimos feitos junto ao FMI, ou seja, a situação exigia no mínimo cautela para que os indicadores não piorassem e comprometessem a governabilidade.

Diante dessa crise, o governo Lula começa de forma cautelosa, seguindo em linhas gerais as políticas adotadas pelo seu antecessor, principalmente as implantadas depois de 1999, que garantiram uma melhoria constante na situação econômica do país, entre as quais destacamos o tripé metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante.

Em dezembro de 2001, as diretrizes aprovadas pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores destacavam que seu programa de governo para o Brasil era de “caráter democrático e popular”, evidenciando ainda “a ruptura com o modelo econômico, fundado na abertura e desregulação radicais da economia nacional e na conseqüente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado” (2001) Embora as diretrizes do Partido dos Trabalhadores ressaltem de forma veemente uma ruptura com práticas econômicas anteriores, descritas muitas vezes como lesivas aos interesses nacionais, a política econômica adotada efetivamente no governo Lula não rompe com as políticas adotadas pelo governo anterior, mas as mantém, e em alguns momentos até as aprofunda de forma agressiva, comprometendo-se com a responsabilidade fiscal, com a estabilidade das contas públicas e com os sólidos fundamentos macroeconômicos.

A política de metas de inflação foi adotada em 1999 no governo FHC e mantida no governo Lula (2003-2010). Essa política baseia-se na fixação de uma meta de inflação para cada ano (o centro da meta), com uma margem de tolerância, e na utilização da taxa de juros como principal instrumento para a manutenção da inflação dentro do previsto.

Por essa política, o Banco Central monitora as tendências de inflação e aumenta ou diminui a taxa básica de juros (taxa Selic), de acordo com a tendência da inflação. Nesse ambiente o Banco Central detém um poder considerável dentro da estrutura econômica, já que todas as vezes que a inflação apresenta tendências de alta a instituição eleva a taxa de juros, quanto maior o compromisso do Banco Central em atingir o centro da meta, mais restritiva será a política monetária e maior será a tendência à elevação dos juros, os quais, quando altos, arrefecem o consumo, contraem o crédito e inibem o investimento, gerando um círculo negativo para a economia, que pode provocar uma recessão com graves desajustes econômicos e sociais.

Outro ponto importante a se destacar é que os juros altos atraem recursos externos em busca de maiores retornos, o que tende a provocar uma maior valorização da taxa de câmbio, tornando mais baratos os insumos e produtos importados; o incremento das importações aumenta a concorrência interna e inibe a elevação dos preços, seja porque reduz o custo dos insumos utilizados na produção, seja porque os produtores locais de bens finais evitam elevar seus preços diante da concorrência dos artigos importados mais baratos.

Do lado fiscal, o governo eleva a meta de superávit primário, de 3,75% para 4,25% como forma de conter o crescimento da dívida interna líquida e sinalizar para os investidores, internos e externos, que o governo não causaria desequilíbrios fiscais maiores e seria responsável nos gastos públicos, respeitando contratos e evitando com isso que a inflação voltasse descontrolada. Aumentar o superávit primário foi uma política que gerou grande descontentamento dentro do partido dos trabalhadores e aumentou a cisão entre intelectuais, abrindo espaço para o surgimento de novos partidos políticos e forças hegemônicas na esquerda brasileira.

O terceiro eixo da política econômica brasileira, o câmbio flutuante, foi mantido pelo governo, depois da desvalorização da moeda nacional no período eleitoral, quando o dólar chegou a R\$ 4, valores jamais vistos na economia recente, com impactos diretos sobre o nível de preços da economia, o que gerou incremento na inflação, revertido no ano posterior quando o câmbio valorizou-se (retornando os investimentos) e as taxas de inflação diminuíram.

Pelos indicadores de variação do Produto Interno Bruto (PIB) descritos abaixo, observa-se ainda que o primeiro governo Lula (2003/2006) foi marcado por baixo crescimento econômico, isso porque nesses anos o governo continuou adotando uma política severa de ajuste para evitar crescimento inflacionário e descontrole na dívida interna. As medidas restringiram muito o crescimento da economia e aumentaram as críticas por parte de políticos e intelectuais, principalmente

aqueles ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT), gerando desligamento de nomes históricos da legenda, como o sociólogo Francisco de Oliveira e a senadora Heloísa Helena, entre outros.

O crescimento econômico do Brasil nos últimos oito anos foi positivo quando comparado com os últimos vinte anos, mas bastante inferior ao período que compreende os anos 50 e o final dos 70, um momento de grande crescimento da economia, com taxas de 7% ao ano e impactos em todas as áreas. Contudo o período recente possibilitou alguma recuperação para o sistema produtivo e trouxe avanços sociais que não podem ser negados, ainda mais quando comparado à estagnação dos anos 80 e ao período de estabilização dos 90, quando a queda da inflação era o objetivo maior a ser perseguido pela equipe econômica, deixando de lado os indicadores sociais.

A tabela abaixo destaca as taxas de crescimento da economia brasileira em todo o governo Lula, que compreendeu o período 2003/2010.

Ano	Taxa de Crescimento
2003	1,1
2004	5,7
2005	3,2
2006	4,0
2007	6,1
2008	5,2
2009	- 0,6
2010	7,5

Fonte: IBGE

Pela tabela percebemos que nos anos 2003/2006 o crescimento econômico brasileiro foi de 3,5%, enquanto no período 2007/2010 o crescimento foi maior, 4,55%, o que totalizou, no período do presidente Lula, uma média de crescimento de 4,42%, mesmo tendo sido negativo em 2009, em decorrência da crise econômica internacional, responsável por grandes desequilíbrios na economia internacional.

A política monetária apoiou-se no binômio taxa de juros elevada e câmbio valorizado, que conseguiu, via Plano Real, estabilizar a economia e controlar o processo inflacionário, mas contribuiu para degradar as finanças populares e trouxe comprometimento de outros indicadores macroeconômicos, como a taxa de crescimento, o nível de emprego e a distribuição da renda, gerando muito descontentamento popular.

No governo Lula, assim como no de seu antecessor, visualizava-se claramente um conflito dentro da equipe responsável pela formulação da política econômica, porém, nos períodos 2003/2005, os neoliberais foram hegemônicos, como destaca Barbosa e Pereira de Souza: “Nos três anos iniciais do governo Lula, a visão neoliberal predominou nas ações de política econômica” (In: SADER; GARCIA, 2010, p. 67).

A política econômica adotada no governo Lula pode ser descrita como bastante conservadora, principalmente no primeiro mandato – 2003/2006 – quando muitos analistas a descrevem como uma continuação do período anterior. Um dos instrumentos que podemos destacar para defender tal continuidade da política econômica, principalmente da política monetária, é a composição dos integrantes da diretoria da Autoridade Monetária.

O Banco Central manteve nomes conhecidos e atrelados ao mercado financeiro, a começar pelo Presidente Henrique Meirelles, ex-presidente mundial do BankBoston, e que, na época, acabara de ser eleito Deputado Federal pelo PSDB de Goiás, mandato ao qual teve que renunciar para assumir o Banco Central.

O Ministério da Fazenda foi entregue a Antonio Palocci, médico sanitário e ex-prefeito de Ribeirão Preto, que coordenou a campanha eleitoral de Lula e chefiou a equipe de transição, Palocci foi o representante do presidente eleito nos encontros e reuniões com a comunidade financeira nacional e internacional, abraçou a ortodoxia econômica e pode ser descrito como um elo entre os governos Cardoso e Lula.

Como destacou Novelli (2010), as diretorias do Banco Central sempre se caracterizaram pelo domínio de economistas ortodoxos e atrelados ao mercado financeiro, oriundos de grandes

universidades norte-americanas ou europeias, de centros de pesquisa do pensamento conservador ou dos quadros da PUC-RJ (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro), instituição bastante vinculada a tal pensamento neoclássico, para muitos neoliberal e conservador. No governo do presidente Lula não foi diferente, embora caracterizado por críticas aos governos anteriores, sua equipe econômica e seus integrantes da diretoria da Autoridade Monetária também eram oriundos ortodoxos e conservadores:

Beny Parnes, economista formado pela PUC-Rio e diretor do banco BBM, foi nomeado durante o governo Cardoso em 2002 para a Diretoria de Assuntos Internacionais e permaneceu até novembro de 2003, sendo substituído por Alexandre Schwartzman, Doutor em Economia pela University of Califórnia-Berkeley e economista-chefe de corretoras de títulos e de bancos. Schwartzman foi substituído por Paulo Vieira da Cunha, Doutor em Economia pela University of Califórnia-Berkeley, economista do Banco Mundial, do FMI e de instituições financeiras privadas (Lehman Brothers e HSBC). A diretoria de Política Econômica foi ocupada por Afonso Bevilacqua, professor da PUC-Rio, Doutor em Economia pela University of Califórnia-Berkeley, e consultor de instituições financeiras multilaterais. Bevilacqua foi substituído por Mario Mesquita, Doutor em Economia pela University de Oxford (Reino Unido), economista do FMI e de instituições financeiras privadas (ABN AMRO), que também acumula o cargo de Diretor de Estudos Especiais desde junho de 2006. A Diretoria de Política Monetária ocupada por Luiz Augusto Candiota, economista formado pela PUC-Rio e ex-diretor do Citibank. Foi substituído por Rodrigo Azevedo, Doutor em Economia pela University of Illinois e ex-Diretor do Credit Suisse First Boston. A Diretoria de Estudos Especiais foi ocupada por Eduardo Loyo, economista formado pela PUC-Rio e com doutorado em Economia pela Universidade de Princeton. Foi substituído por Alexandre Tombini, funcionário de carreira do banco Central, que ocupava o cargo de assessor sênior do Brasil no FMI. Tombini passou a responder pela Diretoria de Normas e Organizações do Sistema Financeiro a partir de abril de 2006. (NOVELLI, 2010, p. 235).

O historiador inglês Perry Anderson, numa visão bastante generosa com relação ao governo Lula destaca:

A ortodoxia econômica do primeiro mandato de Lula e, em menor grau, a contínua cautela de seu segundo mandato eram, portanto, mais do que simples concessão ao capital. Ela respondia as necessidades dos pobres, que ao contrário dos trabalhadores no emprego formal, não podem se defender da inflação, e repudiam as greves ainda mais do que os ricos, como uma ameaça à vida cotidiana (ANDERSON, 2011, p. 34).

Segundo a visão neoliberal dominante nesse período, a aceleração do crescimento deveria ser buscada nas *reformas estruturais* pró-mercado, que consistiam nas reformas de leis e nas instituições da sociedade para diminuir a interferência do governo em decisões privadas, visto que essas, quando equivocadas, causam graves constrangimentos na economia.

Para os neoliberais, a contenção fiscal deve ser adotada para reequilibrar as contas públicas e abrir espaço ao crescimento do setor privado e à queda da taxa de juros. Por essas medidas o governo federal deveria diminuir as transferências de renda e de gasto com o funcionalismo e a economia advinda dessa política abriria espaço para outra com taxas de juros e incremento no investimento agregado.

No lado social, o governo Lula deveria concentrar suas ações em políticas sociais *focalizadas*, ou seja, voltadas a parcelas mais pobres da população, serviços universais como saúde, educação e segurança pública deveriam adaptar-se ao rigor fiscal necessário para a transição em longo prazo.

Apesar da adoção dessas políticas, a economia não lograva aumentar o crescimento econômico, o que fez, aos poucos, a visão neoliberal perder força dentro do governo, levando-o a alterar sua concepção de política econômica, abrindo espaço para as ideias desenvolvimentistas, que acreditavam que o Brasil poderia acelerar seu crescimento econômico de modo sustentável, com base

na adoção de estímulos fiscais e monetários, elevando o crescimento econômico a níveis maiores que o estimado pelos defensores do neoliberalismo.

O enfraquecimento das ideias neoliberais, que se desestruturaram e perderam espaço na agenda econômica com a crise econômica global de 2008, abriu espaço para o fortalecimento de novas teorias, principalmente aquelas atreladas ao pensamento desenvolvimentista ou neo-desenvolvimentista, que propunham ao Estado um papel central no desenvolvimento econômico do país, atuando diretamente como indutor do crescimento e da melhoria das condições sociais, diminuindo a exclusão e a geração em emprego e renda.

Em 2007, o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que pode ser compreendido como uma política para aumentar o investimento em infraestrutura. Inicialmente o programa pretendia investir no período 2007/2010 algo em torno de R\$ 504 bilhões, esses recursos seriam investidos em três áreas fundamentais: transporte e logística (R\$ 58 bilhões); energia (R\$ 275 bilhões) e infraestrutura social, com R\$ 171 bilhões. O Programa de Aceleração do Crescimento foi uma tentativa de recuperar o papel do Estado como agente investidor e planejador de longo prazo da economia, uma tarefa negligenciada nos anos 90, quando a prioridade era diminuir a inflação e estabilizar a economia.

Como destacou Barbosa e Pereira de Souza (In: SADER; GARCIA, 2010, p.76), “o investimento em capital fixo no Brasil passou de 15,9% do PIB, em 2005, para 19% do PIB em 2008”. Mas é importante destacar o papel da Petrobrás nos novos investimentos estimulados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a estatal aumentou o investimento de uma média de 0,8% do PIB, em 2003/2006, para 1,0% do PIB, em 2006/2008. Ainda, segundo Barbosa e Pereira de Souza (p.77), “a Petrobrás respondeu por 6,8% do investimento da economia brasileira no ano de 2008, ou seja, a estatal tem um papel central na estrutura produtiva brasileira”.

Outro ponto interessante da política adotada pelo governo Lula e que estimulou muito o crescimento da economia foi o incremento do volume de crédito livre, que dobrou no período de dezembro de 2005 a dezembro de 2008. No período 2006/2008 o comportamento do mercado de crédito foi o melhor em toda história recente, totalizando R\$ 400 bilhões em emissões primárias.

Como destacou Magalhães: “A real importância do PAC encontra-se no reconhecimento, pela primeira vez nos últimos trinta anos, de que, contrariamente à tese neoliberal, a simples ação das forças do mercado não é suficiente para promover o crescimento acelerado do PIB” (2010, p. 22)

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) concentrou-se em investimentos em infraestrutura, estradas, portos, aeroportos, entre outros investimentos importantes para o crescimento econômico e o desenvolvimento de um país. Entretanto, é importante que o governo não negligencie com as atividades diretamente produtivas, pois nada adianta uma infraestrutura sem empresas para utilizá-las, ou seja, de um lado o Estado estimula o desenvolvimento via obras e investimentos produtivos e, de outro, vê a taxa de câmbio valorizar-se e causar constrangimentos na estrutura econômica, criando algo que, para muitos, pode ser descrito como *doença holandesa*, responsável por um processo de desindustrialização da economia.

Barbosa e Pereira de Souza analisam de forma clara o crescimento do crédito na economia:

O crédito direcionado, que representava 33% do crédito total em dezembro de 2005, manteve sua participação relativa praticamente estável até dezembro de 2008 (29% do total), com destaque para o crédito habitacional (que passou de R\$ 34 bilhões em 2006 para R\$ 59,7 bilhões em 2008, alcançando um crescimento de 73,2%) e para o BNDES (cujos desembolsos atingiram R\$ 90,8 bilhões em 2008). Na área da agricultura, o crédito agrícola foi beneficiado pela expansão do valor do Plano Safra, que subiu de R\$ 53,5 bilhões em 2005/2006 para R\$ 78 bilhões em 2008/2009 (SADER; GARCIA, 2010, p.81).

O governo Lula estimulou o crescimento do mercado habitacional brasileiro com o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida, cujo objetivo era a construção de um milhão de novas residências, com subsídios de 1,2% do produto interno bruto, a ser concedido ao longo de até três anos. Esse programa transformou-se na vitrine do governo, além de possibilitar o acesso de famílias de baixa renda à habitação, o programa estimulava ainda a recuperação econômica, atuando

diretamente em um setor intensivo em trabalho e em insumos produzidos no país, alavancando o investimento e a geração de emprego e renda.

Já destacamos que o governo Lula apresentou inicialmente uma política econômica muito parecida com a adotada pelo seu antecessor, isso demonstrou que o novo governo não buscava soluções mágicas para problemas antigos. Mas, ressaltamos ainda, que nesse período houve um esforço consistente do governo federal na adoção e no aprofundamento das políticas sociais: a expansão do programa Bolsa Família; o crescimento do crédito, entre os quais ressaltamos o consignado; os programas habitacionais e os incrementos do salário mínimo foram políticas que impulsionaram de forma positiva o mercado doméstico e a expansão da demanda agregada, que em contrapartida elevou o investimento e melhorou os indicadores econômicos e sociais do país.

Para o cientista político Wanderley Guilherme dos Santos, o governo Lula deve ser visto como um período no qual uma tese muito cara ao pensamento hegemônico e conservador foi desmontada e mostrou-se frágil e ineficiente. Segundo essa tese, existe uma incompatibilidade entre um vigoroso crescimento econômico e taxas de inflação cadentes.

Ainda, de acordo com Santos:

A retomada do crescimento econômico veio acompanhado de inflação cadente e sob controle, acrescida de inédito aumento na massa de rendimento no trabalho. Em particular, o salário mínimo real dos empregos formais aumentou em 54%, entre 2002 e 2010, estendendo-se o número de trabalhadores com carteira assinada a mais de metade da população economicamente ocupada (SANTOS, 2011, p.32).

No período 2003/2010, a situação da economia brasileira melhorou muito e a imagem do país no mercado internacional passou a ser positiva; a melhoria da economia mundial explica parte do sucesso econômico do país, o aumento do preço dos produtos primários melhorou os indicadores comerciais e a situação externa, mas o governo foi muito importante, como destaca Barbosa e Pereira de Souza (In: SADER; GARCIA, 2010, p.97): “O reconhecimento da necessidade de um papel mais ativo do Estado, com a recuperação progressiva da capacidade de investir em áreas estratégicas foi, e continua a ser imprescindível”.

No período entre abril de 2008 e setembro de 2009, num momento em que a economia internacional estava envolta em uma grande crise internacional, o país recebeu o grau de investimento das três grandes agências de classificação de risco (Moody's, Fitch e Standard & Poors), um sinal claro de que a situação econômico-financeira estava bastante positiva, um grande avanço do país no cenário internacional, haja vista que desde a independência, o Brasil tinha recorrido ao calote (default) da dívida externa em dez ocasiões.

3 CONJUNTURA INTERNACIONAL FAVORÁVEL

Nos últimos quinze anos, o Brasil passou por períodos bastante diferentes, que devem ser destacados por todos aqueles que quiserem fazer uma análise isenta da economia brasileira. Nesses anos, o mundo conviveu com períodos marcados por crises internacionais, crescimento acelerado e mais crises externas, cujos impactos sobre os países foram diferentes e nos ajudaram a compreender a realidade da economia internacional.

Em 2005, os investimentos internacionais registraram um incremento de 29%, chegando à casa dos US\$ 916 bilhões (mais de R\$ 2 trilhões), destes, US\$ 103 bilhões ficaram na América Latina, principalmente no Brasil e no México, os países desenvolvidos receberam US\$ 542 bilhões, indicando, na época, o curso de uma nova trajetória de expansão, que não se efetivou, pois, a economia mundial entrou em crise em 2008, com graves impactos no comércio e nos fluxos financeiros externos (UNCTAD, 2005).

O governo Fernando Henrique Cardoso foi caracterizado por grandes crises internacionais, dentre elas destacamos a crise mexicana de 1995, a crise da Ásia de 1997, a crise da Rússia de 1998 e a norte-americana de 2001, cujos impactos sobre o Brasil foram bastante negativos e contribuíram

para a diminuição do crescimento econômico, mas mesmo assim tivemos um período de alta liquidez no mercado internacional.

No governo Lula iniciado em 2003 a situação internacional foi bastante diferente, a economia mundial, estimulada principalmente pelo bom desempenho das economias norte-americana e chinesa, passou a crescer de forma mais acelerada, provocando uma forte elevação dos preços e da demanda por *commodities*, beneficiando o Brasil, que era um grande exportador de matérias-primas e produtos agrícolas e contribuindo para o crescimento no setor de agronegócio, com impacto sobre a renda e o emprego na economia, auxiliando na acumulação de reservas internacionais.

O preço das commodities influenciou enormemente o comportamento do governo Lula. Em março de 2003 a saca de soja era comercializada no mercado internacional a US\$ 12,3, 8 anos depois, a commodity era negociada a US\$ 28,7, ou seja, um aumento de mais de 100%, que trouxe grandes benefícios para o setor exportador brasileiro, maior exportador do produto no mundo, gerando um incremento nas divisas, que foi central para a melhoria das contas externas brasileiras, mas é importante destacar ainda, que esse cenário positivo, que melhorou as condições do país, não duraria para sempre, o que exige grande atenção dos formuladores da política macroeconômica.

Os resultados positivos do setor externo elevaram as exportações de pouco mais de US\$ 73 bilhões em 2003 para US\$ 160 bilhões em 2007 e US\$ 198 bilhões em 2010, melhorando as contas externas. Esses resultados foram muito importantes para a estrutura do país, contribuíram para o incremento da renda e do emprego e garantiram melhoras consideráveis na sociedade. Destacamos ainda que, no período 1947/2008, o Brasil apresentou déficit em conta corrente em 49 anos e superávit em apenas 12 anos, dos quais 5 correspondem exatamente ao período 2003 a 2007.

O crescimento dos superávits externos, associados às entradas de capitais atraídos pelas elevadas taxas de juros, proporcionaram uma expressiva elevação no nível de reservas internacionais, que saltaram de US\$ 33 bilhões em 2000 para US\$ 181 bilhões em 2007 e quase US\$ 250 bilhões em 2010. É importante destacar ainda que a equipe econômica do governo Lula adotou a elevação das reservas internacionais como uma das políticas fundamentais para evitar que crises internacionais constrangessem o país, como ocorrido em períodos anteriores; essa política recebeu inúmeras críticas internas devido ao elevado custo fiscal dos recursos, que comprometiam o equilíbrio das contas públicas e a solvência do setor público, mas, mesmo assim, essa política foi mantida pelo governo, uma medida pragmática e eficiente, que auxiliou muito no período da crise internacional de 2008, evitando uma fuga de capitais maiores.

A situação internacional favorável também deve ser creditada à entrada da China no cenário externo, que alterou de forma abrupta grande parte dos indicadores econômicos internacionais, gerando transformações que até então não foram bem compreendidas pelo governo, pelo setor empresarial e pelo meio acadêmico, mas que causaram incertezas, rumores e aumentaram os desafios.

Com a melhora da situação externa da economia, o aumento do saldo em conta-corrente, a retomada do financiamento externo e o acúmulo de reservas internacionais o país resolve, ao final de 2005, quitar na totalidade sua dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI) por meio de um pagamento de US\$ 23,3 bilhões. Essa política trouxe um ganho para o governo e foi utilizada largamente como forma de mostrar para a população que a partir daquela data o país estava livre da ingerência de organismos multilaterais, os quais, durante muitos anos, foram responsáveis pela implementação de políticas que trouxeram grandes constrangimentos econômicos e impactos sociais.

A economia chinesa apresentou nos últimos 30 anos um crescimento extraordinário, sua taxa média anual de crescimento foi de 10%, transformando-se em um sorvedouro de alimentos e matérias-primas brutas, tornando-se o maior parceiro comercial do Brasil, desbancando Estados Unidos e Europa.

A ascensão da China transformou a economia internacional, o preço dos produtos manufaturados diminuiu abruptamente no mercado mundial, auxiliando, com isso, a diminuição da inflação mundial e contribuindo para a redução das taxas de juros pelo mundo, aumentando os investimentos em todas as regiões do globo e impulsionando um crescimento econômico.

Outro ponto importante que devemos destacar com relação à Índia, à China e aos países asiáticos, caracterizados por escassez de recursos naturais, é que a entrada desses no comércio internacional, não só elevou, através de suas importações, o preço das commodities, como determinou

a rápido aumento do mercado para elas, estimulando o crescimento do setor, situação que não sabemos se irá sustentar-se no longo prazo.

A China apresenta uma característica interessantíssima, jamais vista em comércio internacional, seu potencial é tão grande que inflaciona tudo que produz e deflaciona tudo que demanda, afetando diretamente a lógica existente no mercado global.

Os países ricos sentiram de forma diferente a ascensão da China, de um lado, muitas empresas transnacionais sediadas no ocidente migraram para o país asiático como forma de aumentar a produtividade, isso porque a imensa população chinesa destaca-se pelo baixo salário e pelo mercado em alta expansão, garantindo incremento nos lucros; de outro lado, a fuga de empresas para a China aumentou de forma considerável os níveis de desemprego nos países desenvolvidos, principalmente na Europa e nos Estados Unidos, redução na renda agregada e graves problemas sociais que ameaçam a estabilidade de países e regiões.

No período 2003/2010, os Estados Unidos passaram de segundo destino das exportações brasileiras, com 25,7% do total, logo atrás dos europeus, para o quarto lugar, com 9,8% nesse ano, em que a Ásia liderou com 28,1%, seguida da América Latina, que ganhou espaço no comércio exterior brasileiro.

Nos anos Fernando Henrique Cardoso (FHC), 1995/2002, as exportações brasileiras cresceram em torno de 4% ao ano, enquanto no período Lula, 2003/2010, o crescimento das exportações foi de 20%, um recorde que trouxe resultados positivos para a economia brasileira, aliviando todos os constrangimentos de décadas anteriores, quando o país constantemente apresentava desajustes na balança comercial.

A melhoria nas condições externas da economia brasileira, a diminuição da dívida externa, o aumento das exportações e o incremento das reservas internacionais não podem ser creditadas apenas à melhoria do cenário econômico internacional, embora esse tenha tido um papel fundamental. Devemos destacar ainda os novos parceiros comerciais construídos no período, a aproximação com os países africanos, o aumento do comércio e a maior integração com os países latino-americanos, cujos resultados foram bastante satisfatórios para o país.

A tabela abaixo destaca o crescimento exponencial das reservas internacionais brasileiras, que, de 2003 a 2010, aumentaram de quase US\$ 50 bilhões para US\$ 350 bilhões, contribuindo para a melhoria das condições externas do país e possibilitando ganhos consideráveis para o setor público, contribuindo ainda para a obtenção do grau de investimento.

Crescimento Exponencial das Reservas Internacionais Brasileiras (2003-2010)

Ano	Reservas Internacionais
2003	49,2
2004	52,9
2005	53,8
2006	85,8
2007	179,8
2008	206,8
2009	238,9
2010	288,5
2011	352,9

Fonte: IBGE

O comércio internacional brasileiro ganhou novos contornos no governo Lula, alguns fatores contribuíram para isso, entre os quais destacamos a *negligência* dos Estados Unidos com a América Latina, devido às guerras do Iraque e do Afeganistão e à consolidação de novos pólos econômicos, principalmente com a ascensão da Ásia.

Nesse período, o Brasil passou a participar ativamente do surgimento e da consolidação de novos grupos e fóruns internacionais, tais como: G20 financeiro, G20 comercial, Bric (Brasil, Rússia, Índia e China), Ibas (Índia, Brasil e África do Sul) e Unasul (União Sul-Americana de Nações), todas essas instituições não existiam em 2002 e contribuíram para aumentar a participação do país no cenário internacional.

O aumento do comércio com a China mostrou-se bastante positivo para a economia brasileira, mas alguns efeitos colaterais da conjuntura causaram preocupação. Em 2002, o Brasil exportava 24% de produtos básicos enquanto em 2009 foram 45%, gerando inquietação; de outro lado, o peso dos produtos manufaturados diminuiu enormemente. Esses dados nos remetem à década de 1950, quando a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) dizia que os países dependentes da venda de commodities estavam fadados ao fracasso, já que historicamente os preços desses produtos básicos tendiam à queda e os dos manufaturados, à alta.

Exportar commodities não é problema desde que o país exportador continue agregando valor aos produtos, porém destacamos como algo inquietante para o Brasil o incremento na dependência do comércio exterior com a China, isto sim pode nos trazer problemas posteriores.

A diversificação do comércio exterior brasileiro mostrou-se muito positiva para a economia, a estratégia do governo Lula de aumentar o comércio com países do Sul mostrou-se exitosa, embora criticada inicialmente por se afastar dos países desenvolvidos, o resultado foi muito positivo já que países que privilegiaram o comércio com países ricos, como Estados Unidos e Europa, sentiram com mais intensidade a crise devido à estagnação destas economias.

Contudo, ressaltamos ainda, e de forma preocupante, como salientou Anderson, que:

Entre 2002 e 2009, a participação dos produtos manufaturados nas exportações brasileiras caiu de 55% para 44%, enquanto a das matérias primas subiu de 28% para 41%. A China, responsável por grande parte da prosperidade dos anos de Lula – quando se tornou a maior parceira comercial do país, tendo comprado em 2009 dezoito vezes o valor em commodities que havia comprado do Brasil no início do século -, ameaça agora submergir o país com seus manufaturados de baixo custo, cuja importação disparou 60% no ano passado. Historicamente, muitos países têm alcançado um padrão de vida elevado sem uma industrialização em larga escala, mas são em geral países escassamente povoados por colonos com alto nível educacional – Austrália, Nova Zelândia, Finlândia – que não apresentam em absoluto os índices de pobreza e nem o perfil demográfico do Brasil (ANDERSON, 2011, p. 48).

3.1 A Crise Internacional de 2008 e Seus Impactos Sobre o Brasil

O Brasil foi um dos últimos países a sentirem a crise financeira internacional de 2008 e um dos primeiros países a saírem da crise, para isso, o Estado teve uma atuação central nos momentos de instabilidades crescentes. Quando o noticiário da mídia estava constantemente contaminado por notícias negativas e assustadoras relativas à instabilidade internacional, o governo adotou uma política inusitada, muito arriscada no momento, mas que foi responsável direta pela superação da crise e pelo fortalecimento da economia e consolidação do país no cenário internacional, transformando o Brasil num exemplo a ser seguido no mundo pelos países em desenvolvimento.

A crise impactou sobre o Brasil diretamente reduzindo o crédito internacional, com o agravamento da instabilidade os fluxos financeiros de recursos reduziram-se de forma exasperada, as empresas e os bancos estrangeiros diminuíram a exposição no mercado internacional e foram obrigados por suas matrizes a vender posições nos países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, e voltar para seus países de origem como forma de cobrir grandes rombos financeiros. Essa fuga de recursos gerou graves constrangimentos para as empresas nacionais, muitas se endividaram como forma de incrementar os investimentos produtivos e aumentar sua capacidade de produção para suprir o crescimento da demanda interna, que crescia de forma acelerada nos anos anteriores.

Nesse ambiente marcado pela queda na liquidez internacional o sistema bancário nacional reduziu as linhas de crédito gerando uma freada brusca no setor produtivo local, obrigando empresas a diminuir investimentos programados anteriormente e a adotar políticas fortes de redução no quadro funcional, gerando aumento no desemprego, redução na renda agregada e instabilidades crescentes no setor produtivo. Nesse cenário preocupante, determinado pelo medo e pelas incertezas crescentes, o governo passou a adotar um conjunto de políticas agressivas e intervencionistas, apostas arriscadas e audaciosas foram implantadas pelo governo federal, os bancos estatais controlados pela União

(BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) foram destacados para atuar diretamente no mercado de crédito; de forma agressiva e eficiente essas instituições inundaram o mercado interno com uma grande quantidade de recursos, aumentando a liquidez da economia e evitando a redução generalizada do crédito, que trariam graves constrangimentos para o país, prejudicando muitas das conquistas anteriores e, mais uma vez, levaria o país para uma recessão de grandes proporções.

As instituições financeiras estatais foram fundamentais nesse momento, as políticas impulsionadas por essas organizações foram estratégicas, ainda mais quando se observa que as outras instituições privadas, nacionais e estrangeiras, adotaram uma política bastante negativa que traria graves desequilíbrios para a economia do país: no momento da crise reduziram crédito, compraram moedas estrangeiras e aumentaram a remessa de recursos para seus países de origem, mesmo sabendo que muitos de seus países estavam atolados em graves crises e desajustes econômicos e financeiros.

Destacamos ainda a compra de várias carteiras de investimentos de bancos pequenos por instituições estatais, nessa operação a Caixa Econômica Federal atuou diretamente, para evitar um prejuízo maior para o sistema financeiro, que traria imediatamente resquícios para o setor real da economia, afetando emprego, renda e credibilidade. O Banco Votorantin, vitimado pela crise, foi vendido parcialmente para o Banco do Brasil, isso aconteceu porque o Grupo Votorantin apresentou graves prejuízos atuando no mercado financeiro, especulando com derivativos, com isso acumulou grande dívida, que o obrigou, para se capitalizar, a ceder parte de sua instituição financeira.

O BNDES aumentou seus repasses de forma agressiva, para isso o governo adotou uma política de capitalização do banco, transferindo para essa instituição bilhões de reais, recursos direcionados para o aumento dos investimentos do setor produtivo nacional, evitando, com isso, que as empresas e os grandes conglomerados adiassem suas políticas de investimentos que, na época, cogitava-se abertamente.

Deve-se destacar ainda uma forte política de diminuição de impostos em alguns setores, considerados pelo governo como estratégicos, o setor automobilístico foi o exemplo mais alardeado, para esse, o governo reduziu o IPI a fim de impedir que as vendas fossem reduzidas, o que, com certeza, causaria graves problemas para a economia, porque o setor apresenta grande potencial de geração de emprego e renda na sociedade, empregando uma parcela substancial de trabalhadores, tanto direta como indiretamente. O setor automobilístico recebeu bilhões de incentivos fiscais e tributários.

3.2 As Políticas Sociais no Governo Lula

As políticas sociais implantadas nos últimos quinze anos foram motivo de grandes discussões entre os acadêmicos e políticos de todo o país, nessa discussão existe algum consenso de que no período praticamente todos os indicadores sociais do país melhoraram, beneficiando uma grande parte da população, melhorando a distribuição da renda e as condições de vida da população, retirando mais de 30 milhões de pessoas da pobreza.

As políticas sociais adotadas no período Fernando Henrique Cardoso foram fortemente influenciadas pelo pensamento neoliberal dominante na sociedade internacional, principalmente pelo Banco Mundial e pelos simpatizantes dessa doutrina dentro do governo. Segundo tal visão, o governo deveria se concentrar na adoção de políticas assistenciais direcionadas para os grupos com maiores riscos e necessidades, deixando de lado as políticas universais do Estado de Bem Estar Social, ou seja, o governo atuaria diretamente com políticas específicas para acabar com a pobreza extrema, focalizando o gasto público direto nos setores mais necessitados da população.

Como destaca Pires:

De acordo com tal modelo, a causa do subdesenvolvimento é a pobreza, e não o contrário. Trata-se, na verdade de uma inversão sutil, mas que faz toda a diferença. Atribuí o subdesenvolvimento à má qualidade do capital humano, ou seja, à pobreza e à ignorância da população, bem como a deficiências institucionais (corrupção, excessos de gastos públicos, gestão ineficiente) e não às relações desiguais de trocas entre países ricos e países pobres, que, em última

instância, condenaram a grande massa da população desses à condição de indigência (PIRES, 2010, p. 318)

Na visão do pensamento neoliberal dominante no período 1995/2002, governo FHC, conceitos como imperialismo não têm o menor sentido, já que a causa do subdesenvolvimento brasileiro é interna, não externa como acreditam os teóricos da esquerda. Diante desse pensamento, o governo deve canalizar esforços para acabar com a pobreza extrema, por meio de políticas sociais estritas, adotando reformas institucionais para baixar os custos e diminuir a burocracia, que emperra a criação e o desenvolvimento dos negócios, liberalizar o mercado de capitais para baixar o custo de financiamento e qualificar a mão de obra para aumentar a produtividade; a partir daí, o país encontraria o desenvolvimento sustentado, que colocaria o país na rota dos grandes investidores internacionais, o que transformaria de forma estrutural a economia do país.

As políticas sociais adotadas no governo Lula foram responsáveis por grandes avanços na área social, essas políticas “tiveram início no governo de seu antecessor, mas que ele consolidou, tendo carro-chefe o Bolsa Família” (MAGALHÃES, 2010, p. 29). Embora encontremos inúmeras discussões sobre o início dessas políticas, uns creditando ao período FHC e outros dando crédito ao governo Lula, enfim, uma discussão estéril e desnecessária, embora um tenha iniciado as medidas, é claro e evidente que foi no governo Lula que essas políticas foram consolidadas e ampliadas, atingindo e beneficiando uma parcela considerável da população do Brasil, algo em torno de 40 milhões de pessoas.

O programa inicial construído pelo Partido dos Trabalhadores e adotado pelo governo do Presidente Lula, ficou conhecido como Fome Zero e tinha por intuito garantir o sustento de cada brasileiro. Mesmo sendo a bandeira inicial do governo, sua implementação foi marcada por ineficiência e má administração, obrigando o governo a adotar outras medidas, surgiu nesse instante o chamado Bolsa Família.

Essas políticas não poderiam deixar de apresentar grandes contradições, e foi assim no período 2003/2010, em que os trabalhadores ganharam, mas os donos do capital também acumularam grandes somas de ganhos, como destacou Anderson:

Assim, no Brasil, estima-se que entre 10 mil e 15 mil famílias recebam a parte do leão dos 120 bilhões de dólares de pagamentos anuais da dívida pública (o custo do Bolsa Família é de 6 a 9 bilhões de dólares), enquanto os presidentes executivos em São Paulo ganham mais do que ganhariam em Nova York, Londres ou Hong Kong. (ANDERSON, 2011, p. 39)

O Programa Bolsa Família é um programa social muito bem sucedido, reconhecido por toda a comunidade, nacional e internacional. Caracteriza-se por atender 12 milhões de famílias, seu custo é relativamente baixo, algo em torno de 0,4% do PIB, e tem impactos consideráveis sobre a pobreza e a desigualdade de renda, além disso, o Programa exige de todas as famílias que recebem o benefício, como contrapartida, que matriculem seus filhos na escola e mantenham a vacinação em dia.

O Programa Bolsa Família é muito superior às tradicionais políticas regionais, que concedem subsídios para a abertura de empresas nas regiões mais pobres. Em nome de uma possível geração de empregos, muitos desses recursos eram desviados para o bolso de empresários e trabalhadores mais ricos, piorando a distribuição de renda, além dos clássicos problemas de corrupção. No caso do Programa Bolsa Família, os recursos vão diretamente para as famílias, uma grande inovação, sem intermediários, pois os beneficiários retiram o dinheiro nos caixas dos bancos, aumentando de forma significativa o número de pessoas com acesso a bancos e possibilitando a criação de um grande número de correspondentes pelo interior do país e gerando mais empregos na economia. É importante destacar que o Programa do governo federal conta com o apoio das prefeituras, que são responsáveis pelo cadastro das famílias a serem beneficiadas.

Depois de anos de uma experiência bem sucedida, o Programa Bolsa Família vem recebendo várias críticas pela dependência que cria nas famílias que recebem o benefício, diante disso, a sociedade deve discutir formas para fazer com que as famílias atendidas pelo programa consigam se manter sem o benefício; no caso das crianças, o problema poderia ser resolvido pelas condicionalidades, já que as famílias têm que colocar seus filhos na escola e vaciná-los para receber os recursos do programa. O aprendizado e a saúde tornariam as crianças mais produtivas e fariam com

que elas conseguissem progredir no mercado por conta própria. Porém, percebemos que as escolas públicas e a situação do saneamento básico ainda deixam muito a desejar, aumentando a incidência de doenças na infância e diminuindo o aprendizado. Assim, no caso das crianças, as principais políticas para diminuir a dependência do Programa Bolsa Família no longo prazo seriam a melhoria na qualidade das escolas públicas e políticas efetivas para resolver o problema do saneamento básico, melhorando sensivelmente as condições de saúde das populações.

No caso dos jovens e dos adultos, outros programas deveriam ser adotados pelo governo Federal para diminuir a dependência do Programa Bolsa Família. Com relação aos jovens, o México tem uma política bastante interessante que poderia ser adotada no Brasil: no programa *Oportunidades* o jovem que inicia o ensino médio recebe uma conta de poupança com aportes mensais em dinheiro, cujo resultado ao fim de três anos (desde que obtenha o diploma) pode ser utilizado como garantia para obter um empréstimo, pagar uma faculdade privada, abrir uma empresa, obter um financiamento bancário, entre outras possibilidades. No caso dos adultos, a situação é um pouco mais complicada, o ideal seria capacitá-los com as habilidades necessárias para a reinserção no mercado de trabalho, que tanto os livraria da dependência do Programa Bolsa Família, contudo, como esses indivíduos não desenvolveram capacidades cognitivas (memória, raciocínio) e não cognitivas (motivação, perseverança) quando crianças, desenvolvê-las na fase adulta é muito difícil e essas são fundamentais para a inserção produtiva no mercado de trabalho globalizado. As dificuldades dos adultos ajudam a explicar por que tantos beneficiados com o Programa Bolsa Família apresentam alta rotatividade no mercado de trabalho, permanecendo por pouco tempo em empregos formais.

Segundo Canzian: “O Brasil deve fechar os anos Lula com cerca de 14 milhões de novos empregos formais. Nas regiões metropolitanas, de cada 10 empregos, 8 são com carteira assinada. Trata-se de uma inversão em relação ao padrão dos anos 90 e da segunda metade dos anos 80” (2010), um avanço considerável para uma sociedade que nos anos 90 apresentou graves desequilíbrios no mundo do trabalho e do emprego, quando o desemprego chegou a números bastante negativos.

O Programa Bolsa Família foi a política social mais importante adotada pelo governo Lula e trouxe impactos diretos sobre a economia, impulsionando o mercado consumidor, estimulando o investimento produtivo e a geração de emprego e renda; outra política social que apresentou saldos positivos foi o incremento do salário mínimo que, no período 2003/2010, apresentou um crescimento real bastante interessante, o que contribuiu para o fortalecimento de um mercado interno de consumo de massas.

Outro fator importante a se salientar, com relação ao Programa Bolsa Família, é que os pagamentos são muito baixos – atualmente na casa dos US\$ 12 por criança, ou uma média de US\$ 35 por mês – e seu contingente de pessoas beneficiadas abarca mais de 12 milhões de famílias; apesar de baixos os custos do programa, os benefícios políticos são imensos e inquestionáveis.

Como destaca Anderson:

Não apenas porque tem ajudado, ainda que modestamente, a reduzir a pobreza e a estimular a demanda nas regiões mais carentes do país. Mas também devido a mensagem simbólica contida no programa; a de que o estado se preocupa com as condições de todos os brasileiros, não importa o quão miseráveis ou oprimidos, como cidadãos com direitos sociais em seu país. A identificação popular de Lula com essa mudança tornou-se a mais inabalável de seus trunfos políticos (ANDERSON, 2011, p. 47)

A tabela abaixo apresenta os valores do salário mínimo nesse período, destacando ainda os percentuais de elevação no período (valores em R\$).

Ano	Valor (em Reais)
2003	240,00
2004	260,00
2005	300,00

2006	350,00
2007	380,00
2008	415,00
2009	465,00
2010	510,00

Fonte: IBGE

Segundo dados do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ), citados por Canzian, “a renda do trabalho explicaria 67% da redução da desigualdade; o programa Bolsa Família, 17%; e os gastos previdenciários, 15,7%” (2010). O mesmo autor salienta que o Ministério do Desenvolvimento Social afirma que, no Brasil, são definidos como pobres (renda per capita mensal menor do que R\$ 140) 15% da população, algo em torno de 28 milhões de pessoas, sendo que deste total 6,5% são considerados miseráveis por viverem ainda pior, com até R\$ 70 ao mês (R\$ 2,30 ao dia).

O crescimento do emprego no período 2003/2004 foi motivado pelo aumento dos gastos públicos, que se manifestou inicialmente pelo Programa Bolsa Família e depois com a política de aumento do salário mínimo acima da inflação e a explosão do crédito consignado (alta de 32% só em 2010) especialmente para dependentes do INSS. Esse crescimento do emprego foi responsável por grandes transformações sociais, incluindo uma massa da população antes excluída do mercado de consumo, diminuindo a pobreza, mas mostrando-se incapaz de atingir os miseráveis, o que requer uma política mais específica que, segundo o economista Marcelo Neri, FGV/RJ, teria um custo de R\$ 21,3 bilhões/ano, além dos R\$ 13,4 bilhões já gastos para atender 12,7 milhões de famílias no programa Bolsa Família (NERI, 2011).

Indicadores Macroeconômicos

Ano	Desemprego (em %)	Taxa de Investimentos
2003	13,0	—
2004	11,7	16,1
2005	10,0	15,9
2006	10,1	16,4
2007	9,5	17,4
2008	8,0	19,1
2009	8,2	16,9
2010	6,7	18,5
Média	9,17	17,2

Fonte: IBGE

Como destacou Magalhães, “... uma estrita objetividade leva a reconhecer que, em termos de políticas sociais, o governo Lula superou tudo o que até agora vinha sendo feito no país” (2010, p. 30). Uma combinação bastante exitosa na condução da política econômica gerou no período um crescimento econômico mais sustentável e uma distribuição de renda mais ampla e equitativa, conseguindo redução na pobreza na história da sociedade brasileira. Como destacado pelo historiador inglês Perry Anderson, um observador atento à realidade dos países latino-americanos:

De acordo com algumas estimativas, o número de pobres caiu de cerca de 50 milhões para 30 milhões num espaço de seis anos, e o número de desamparados foi reduzido pela metade. Metade desta dramática transformação pode ser atribuída ao crescimento, a outra metade a programas sociais – financiados, é claro, pelas maiores receitas oriundas do crescimento (ANDERSON, 2011, p. 29)

Santos destaca um compromisso importante e fundamental com a sociedade, que é poucas vezes analisado pelos teóricos que estudam as políticas sociais do período:

Para ser desigual alguém precisa existir. Parece óbvio, mas, em 2006, de acordo com projeções do IBGE, 12,6% da população não existia **oficialmente**. Em 2002, teriam sido 20,9%. Em Rondônia, o número de nascidos e não registrados no primeiro ano de vida alcança 40%, recorde nacional, e, no Amapá, 33%. No total, são pessoas que não dispõem ou dispunham de documentos comprobatórios de existência, nascimento, nome ou residência. Consequentemente, desassistidas de qualquer tipo de políticas públicas ou direito civil. Para a maioria da população, o acesso a registros tais como certidão de nascimento, carteira de identidade, CPF e carteira de trabalho aparece como fatos tão naturais quanto o nascer, crescer e trabalhar. Não obstante, foi necessário um governo popular se interessar por essa multidão oficialmente invisível e passar a despender recursos para trazê-la a luz do dia (SANTOS, 2011, p. 34).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil passou por grandes transformações nos últimos 20 anos, a estrutura produtiva centrada no protecionismo estatal deu espaço para novos atores econômicos nacionais e internacionais, incrementando a concorrência, aumentando a competitividade do setor produtivo e gerando benefícios para todos os setores da economia, abrindo caminho para a inserção social de uma parcela considerável da população e criando novos mercados para atuação de empresas e setores produtivos.

A estabilidade da economia brasileira pós Plano Real foi fundamental para todos esses avanços estruturais, sem a qual muitas mudanças ocorridas posteriormente não seriam possíveis, mas é importante destacar que foi no período 2003/2010 que a sociedade brasileira passou a adotar posturas claras no sentido de levar a uma grande parcela da população uma melhoria na distribuição da renda. As variadas políticas públicas descritas anteriormente foram importantes e fundamentais para melhorar as condições de vida do povo brasileiro, nesse momento muitos setores ganharam espaço e passaram a usufruir do crescimento econômico.

O governo Luís Inácio Lula da Silva pode ser descrito como um período de grandes avanços para a sociedade brasileira, mas é importante destacar ainda que nesse período observam-se inúmeras contradições, as quais, segundo Singer (2012, p.89) estão “no fato de ter implementado, simultaneamente, políticas que beneficiam o capital e promovem a inclusão dos mais pobres, com uma melhora relativa na situação dos trabalhadores, que permitiu a convivência dos espíritos do Sion e do Anhembi”. Nessa citação, Singer refere-se a dois momentos na história do Partido dos Trabalhadores (PT), a fundação do partido, no Colégio Sion, em 1980, marcada por ideias socialistas e de defesa veemente dos trabalhadores e, em 2002, no Anhembi, quando o partido fez uma opção pela estabilidade, deixando de lado inúmeras bandeiras defendidas anteriormente, nascendo um novo partido político, mais pragmático e competitivo.

No período, muitos avanços foram obtidos pela sociedade, a estabilidade econômica e as mudanças constantes na gestão pública aumentaram a eficiência do setor público e possibilitaram ao Estado um maior planejamento de políticas públicas estratégicas para a sociedade, recuperando uma capacidade de organização, estruturação e fomento de grandes projetos econômicos.

Perry Anderson destaca que: “Sob Lula, o país emergiu como uma potência global. Ao final, sua vasta popularidade foi um reflexo não apenas das melhorias de ordem material, mas também de orgulho coletivo para o país” (ANDERSON, p. 32).

Anderson destaca ainda que o governo do presidente Lula trouxe grandes benefícios para vários grupos sociais e setores econômicos. Além dos trabalhadores, que tiveram incremento de renda e melhora na oferta de emprego, o capital também prosperou muito:

Entre 2002 e 2010, a Bovespa superou todas as outras bolsas de valores do mundo, subindo vertiginosos 523%, representando agora o terceiro maior complexo de mercado de futuros, commodities e títulos do mundo. Esses gigantescos lucros especulativos foram revertidos para uma burguesia moderna, habituada a jogar com o preço das ações. Para a classe média, setor mais numeroso e avesso ao risco, as

altíssimas taxas de juros geraram rendimentos mais que satisfatórios nas cadernetas de poupança (ANDERSON, 2011, p. 37)

Embora percebamos inúmeras mudanças estruturais na sociedade brasileira, o lado fiscal apresenta ainda grandes desafios que podem comprometer a sociedade e a perspectiva positiva para os próximos anos, um período no qual a sociedade mundial deposita no país grandes expectativas positivas, sendo, para muitos, considerado uma das cinco maiores economias do mundo em 2020, mas para que isto se efetive é fundamental que olhemos para o lado fiscal, sempre um dos grandes pontos de vulnerabilidade da economia brasileira. A não solução dos desequilíbrios fiscais leva à adoção de taxas de juros elevadas que, numa situação de alta liquidez internacional, valorizam a taxa de câmbio e geram desajustes no setor externo da economia, desestimulando as exportações em detrimento das importações, podendo ocasionar uma desindustrialização da economia, com prejuízos generalizados, ainda mais quando as previsões para 2050 são de que o país terá uma população de 250 milhões de habitantes, com uma população economicamente ativa de 160 milhões de pessoas, com este contingente será impossível empregá-los todos no setor primário, neste cenário o setor industrial é essencial para a sociedade brasileira.

A melhoria na economia brasileira nos últimos 15 anos é algo inegável, todos os setores, pensamentos e grupos políticos admitem que o Brasil apresentou melhoras consideráveis, credenciando-se como uma das potências do século XXI, mas para que isto se efetive de forma inquestionável, algumas mudanças devem ser implementadas, dentre elas destacamos, além das questões fiscais, três grandes desafios para a sociedade brasileira: aumentar os baixos índices de poupança nacional, que ainda se encontram abaixo dos 20%, valores insuficientes para garantir taxas de crescimento econômico mais sólidas e sustentáveis; as taxas de juros nacionais, atualmente na casa dos 11%, são as mais altas do mundo e divergem muito de nossos principais parceiros e concorrentes no mercado internacional. Embora concebidas para combater os desequilíbrios de preços e atrair o capital estrangeiro para complementar a poupança interna, essas taxas abusivas estão gerando graves constrangimentos para os setores exportadores nacionais. Destacamos finalmente a forte concentração do comércio exterior brasileiro em setores como agronegócio e mineração, com perdas consideráveis para o setor industrial, ainda que estejamos vivendo um período de crescimento no preço das commodities, as quais remontam o início do século, é impensável e até bastante ingênuo acreditar que o preço desses produtos se manterá alto no mercado internacional por mais alguns anos ou décadas, sua queda de forma inesperada poderá causar-nos graves constrangimentos econômicos e financeiros.

Analisar o período 2003/2010 é algo sempre muito complexo, a grande maioria dos analistas fez tais análises de maneira bastante enviesada, uns apóiam fervorosamente o governo Lula, defendendo-o de forma apaixonada e até religiosa, enquanto outros o criticam agressiva e desrespeitosamente, gerando uma conversa pouco produtiva e caracterizada por intensa beligerância, que pouco contribui para a análise conjuntural das condições sociais e econômicas do país, seus desafios e oportunidades.

Os avanços no período foram muitos, entre os quais podemos destacar o aumento do nível de emprego, o incremento na renda agregada, a melhora no salário, no crédito e no consumo, além de uma melhoria nas contas externas, nas reservas internacionais, no crédito externo e no status do país na comunidade internacional, que passou a ser visto como um país emergente, ou melhor, como um dos países – juntamente com China, Índia e Rússia – que dominarão a sociedade global nas próximas décadas, com aumento da entrada de fluxos financeiros sob a forma de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED). Do lado negativo podemos destacar a ausência ou lentidão de reformas estruturais e importantes para a consolidação do país, tais como, a política, a tributária, a trabalhista e a educacional, além de problemas conjunturais que, pelas dificuldades de serem revertidos, estão tornando-se equívocos estruturais, entre os que destacamos o câmbio valorizado e as taxas de juros elevadas, que fragilizam o setor exportador e provocam uma primarização de nossas exportações e dependência de importações com graves comprometimentos da balança comercial.

Como visto anteriormente, o Brasil mudou muito nesse período, avanços consideráveis melhoraram as condições de vida da sociedade, garantindo ganhos substanciais para todos os setores da sociedade, porém os avanços não foram suficientes para melhorar questões políticas importantes, o que deixa claro que as melhoras econômicas não foram acompanhadas de melhorias na lógica política,

o que manteve no governo Lula, como em governos anteriores, uma dificuldade bastante grande nas relações entre o Executivo e o Legislativo, evidenciando uma estrutura política arcaica, corrupta e ineficiente, que reforça lados perversos de uma estrutura ultrapassada, mesmo em um país que se moderniza economicamente de forma rápida e que apresenta um potencial de destaque no cenário internacional.

A corrupção é, dentre os problemas da sociedade brasileira, um dos mais prementes, para muitos analistas o maior, porque dele vários outros se interligam. Esse grave problema não começou no governo Lula e também não se intensificou, como muitos querem acreditar, é algo estrutural que remonta a história do país, desde a colônia, passando pelo Império e também pela República, vitimou todos os governantes. Números, dados e informações são sempre imprecisas, isso porque os corruptos fazem de tudo para não deixar rastros, mas é algo que, atualmente vem sendo mais falado, comentado e visto por todos como algo inaceitável, a população clama por mais controle, rigor e transparência, só assim se poderá vencer este imenso desafio.

O governo Lula foi bastante exitoso para o país, os problemas não foram todos resolvidos, muitos deles estão longe de serem superados, os desafios renovam-se todos os instantes e cabe à sociedade organizada modernizar-se e capacitar-se para entender cada momento, cada decisão e cada política, preparando-se para um futuro que está cada vez mais próximo, o país do futuro tem tudo para tornar-se o país do presente.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. O Brasil de Lula. **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 91, nov. 2011.

BARBOSA, N.; PEREIRA DE SOUZA, J. A. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Perseu Abramo, 2010.

CANZIAN, F. Emprego e renda formam herança virtuosa. **Folha de São Paulo**, 19 dez. 2010, disponível no endereço eletrônico <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj1912201012.htm>, acessado em 30/01/2011.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. **A Economia Política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Relatório de conjuntura econômica, 2011**.

MAGALHÃES, J. P. A. Estratégias e modelos de desenvolvimento. In: _____. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico: 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MENEZES FILHO, N. Bolsa Família. **Valor Econômico**, 21 jan. 2011.

NERI, Marcelo Miséria: medição e meta. **Folha de São Paulo**, 8 de maio, caderno Mercado.

NOVELLI, J. M. N. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, vol. 18, n.36, p. 227-240, jun. 2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES “Concepção e **Diretrizes** do Programa de Governo do PT” disponível no endereço eletrônico www.pt.org.br/arquivos/Resolucoesdo3oCongressoPT.pdf

PIRES, M. C. (Org.). **Economia Brasileira: da colônia ao governo Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010.

RELATÓRIO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O COMÉRCIO E O DESENVOLVIMENTO – UNCTAD/2005 disponível em endereço eletrônico http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=200610161804_BBB_29979516

SALASAR, W. **A longa estrada da dívida**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SANTOS, W. G. dos. Lula e sua herança. **Revista Carta Capital**, ano XVI, n. 629, 19 jan. 2011.

SINGER, P. **Os sentidos do Lulismo**: Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

_____. A segunda alma do partido dos trabalhadores. **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 88, nov. 2010.

RODRIK, D. Abrindo espaço para a China na economia mundial. **Novos Estudos**, CEBRAP, n.89, mar. 2011.