

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

FERNANDA DE FREITAS FEIL

**COMPARAÇÃO DAS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS E DE
TRANSFERÊNCIAS DE RENDA E DO PAPEL DO ESTADO DOS GOVERNOS
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUIS INÁCIO LULA DA SILVA**

Porto Alegre

2014

FERNANDA DE FREITAS FEIL

**COMPARAÇÃO DAS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS E DE
TRANSFERÊNCIAS DE RENDA E DO PAPEL DO ESTADO DOS GOVERNOS
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUIS INÁCIO LULA DA SILVA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, modalidade acadêmica, com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.

Porto Alegre

2014

CIP - Catalogação na Publicação

Feil, Fernanda de Freitas

Comparação das políticas macroeconômicas e de transferências de renda e do papel do estado dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva / Fernanda de Freitas Feil. -- 2014. 124 f.

Orientador: Ronaldo Herrlein Júnior.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2014.

1. Plano Real. 2. Governo Fernando Henrique Cardoso. 3. Governo Luis Inácio Lula da Silva. 4. Política macroeconômica. 5. Crise financeira. I. Herrlein Júnior, Ronaldo, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

COMPARAÇÃO DAS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS E DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA E DO PAPEL DO ESTADO DOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUIS INÁCIO LULA DA SILVA

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, modalidade acadêmica, com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Aprovado em: Porto Alegre, 05 de novembro de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr. – Orientador

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Marcelo Milan

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. André Cunha

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Profa. Dra. Daniela Magalhães Prates

Universidade de Campinas (Unicamp)

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, professor Ronaldo Herrlein Jr. que, com paciência, sabedoria e firmeza, me orientou durante o processo de construção dessa dissertação, me dando constantes retornos, me indicando o caminho e dividindo comigo seu profundo conhecimento.

Agradeço a minha família, minha mãe, Lena Feil, meu pai, Rafael Feil, meu irmão, Lucas Feil, minha sobrinha linda, Lisa Feil, meu tio Cristóvão Feil e Laura Cunha, sem os quais não estaria aqui.

Agradeço meus amigos queridos e amados, Mariana Maleronka, Ana Fujita, Rita Libanio, Nalú Medeiros e Itaquê Barbosa, que tanto aguentaram de mim.

Por fim, agradeço a minha amiga e colega de trabalho, Mayara Dias e a Carlos Henrique Horn, um homem brilhante que possibilitou que minha jornada ocorresse.

RESUMO

Este estudo objetivou analisar as políticas macroeconômicas e de transferência de renda nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva de forma a traçar um comparativo entre ambos. Para tanto, foram consultados artigos acadêmicos, livros, documentos oficiais do governo e séries de dados estáticos relativos ao período em questão. Foram analisados a política macroeconômica praticada, a atuação dos dois governos em relação às políticas macroeconômicas adotadas nos períodos de crise financeira internacional, suas políticas de transferência de renda e, por fim, a forma como o Estado se insere na economia. Para atingir os objetivos propostos, o presente trabalho foi dividido em quatro capítulos, iniciando por uma introdução que, além de expor os objetivos do presente trabalho, discorre sobre a implantação do Plano Real. O segundo e terceiro capítulos tratam sobre os governos FHC e Lula, respectivamente. Os capítulos foram estruturados de forma análoga, para facilitar a comparação entre os dois períodos. O quarto capítulo traz as considerações finais desta dissertação, abordando os pontos de continuidade e ruptura entre os dois governos. Por fim, esta dissertação conta com um Apêndice de Tabelas e um Apêndice de Gráficos, que contém tabelas e gráficos com os principais dados abordados durante o desenvolvimento deste trabalho. Esse trabalho conclui que houve um movimento de continuidade entre os governos. No entanto, apesar da semelhança dos princípios macroeconômicos adotados, algumas diferenças, como o padrão de reação às crises internacionais, as políticas de inclusão social com programas de transferência de renda e a forma como o Estado se insere na economia foram essenciais para explicar os resultados diferentes entre ambos.

Palavras-chave: Plano Real. Fernando Henrique Cardoso. Luis Inácio Lula da Silva. Política macroeconômica. Crise financeira. Transferência de renda. Papel do Estado.

ABSTRACT

The present dissertation intends to analyze the macroeconomics and income transfer policies during Fernando Henrique Cardoso and Luis Inácio Lula da Silva's administrations. It was used a bibliographic research based on articles, official data and documents from de government. This dissertation investigates the relation between the two governments regarding the macroeconomic policies during internationals financial crises, the income transfer policies as well as the role of the State in the economy. The present work is divided in four sections. The first one, the introduction, presents the objectives of this thesis and explains the creation of the Real Plan. The second and third sections address the FHC and Lula administrations. The chapters are aborted in a similar way in order to facilitate the comparison between the two presidencies. The fourth chapter concludes this dissertation, approaching the rupture and continuity points between the two governments. Finally, this dissertation has a graphic appendix and a table appendix.

Key words: Plano Real, Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva, macroeconomics policy, financial crises, income transfer, State role in the economy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Sistema de bandas cambiais	106
Tabela 2- Balança comercial.....	106
Tabela 3- Balanço de pagamentos	107
Tabela 4- Necessidade de financiamento do setor público.....	108
Tabela 5 - Sistema de metas de inflação.....	108
Tabela 6 - Pacote de estímulo fiscal anunciado pelos países.....	109
Tabela 7 - Benefícios do PBF.....	109
Tabela 8 - Reajuste dos benefícios do PBF	109

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de crescimento do PIB.....	110
Gráfico 2 - Taxa de crescimento trimestral do PIB, com ajuste sazonal	110
Gráfico 3- Formação Bruta de Capital Fixo	110
Gráfico 4 - Taxa de desemprego.....	111
Gráfico 5 - Saldo de empregos formais.....	112
Gráfico 6 - Grau de informalidade do mercado de trabalho.....	112
Gráfico 7 - Taxa de inflação (IPCA) e meta inflacionária.....	113
Gráfico 8- Taxa de inflação (IPCA) mensal	113
Gráfico 9 - Taxa de câmbio nominal	114
Gráfico 10 - Índice da taxa de câmbio real.....	114
Gráfico 11- Reservas internacionais	115
Gráfico 12 - Risco Brasil (Embi +)	115
Gráfico 13- Índice de termos de trocas.....	115
Gráfico 14 - Dívida externa	116
Gráfico 15- Dívida líquida do setor público.....	116
Gráfico 16- Carga tributária	117
Gráfico 17- Taxa de juros do BCB	118
Gráfico 18 - Saldo de operações de crédito.....	118
Gráfico 19 - Operações de crédito do SFN	119
Gráfico 20 - Valor nominal do salário mínimo.....	119
Gráfico 21 - Taxa de crescimento real do salário mínimo em relação ao último reajuste.....	119
Gráfico 22- Índice real do salário mínimo.....	120
Gráfico 23 - Salário mínimo nacional e de São Paulo.....	120
Gráfico 24 - Porcentagem de miseráveis na população.....	121
Gráfico 25 - Porcentagem de pobres na população	121
Gráfico 26- Coeficiente de Gini - renda.....	122
Gráfico 27- Parcela salarial na renda total.....	123
Gráfico 28- Rendimento médio real efetivo das pessoas ocupadas.....	123
Gráfico 29- Crescimento do PIB X Consumo das famílias.....	124

LISTA DE ABREVIATURAS

a.a. – ao ano

ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

BCB – Banco Central do Brasil

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BoJ - Bank of Japan

BPC – Benefícios de Prestação Continuada

CadÚnico - Cadastro Único

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CMN - Conselho Monetário Nacional

Copom - Comitê de Política Monetária

CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DRU - Desvinculação das Receitas da União

FBKF – Formação Bruta de Capital Fixo

Fed - Federal Reserve dos EUA

FMI - Fundo Monetário Internacional

FSB - Fundo Soberano do Brasil

FSE- Fundo Social de Emergência

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEC – Investimento Estrangeiro em Carteira

IED – Investimento Estrangeiro Direto

IGP – Índice Geral de Preços

INPC - Índice Nacional de Preços ao Consumidor

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

Mare - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MP - Medida Provisória

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAI - Programa de Ação Imediata

pb - pontos básicos

PBF - Programa Bolsa Família
PDP - Política de Desenvolvimento Produtivo
PEF - Programa de Estabilidade Fiscal
PETI - Programa da Erradicação do Trabalho Infantil
PIB - Produto Interno Bruto
PIS - Programa de Integração Social
PITCE - Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PLR - Participação nos Lucros e Resultados
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND - Plano Nacional de Desestatização
p.p. – ponto percentual
PPA – Plano Plurianual
PPP – Parceria Público Privada
PR – Patrimônio de Referência
PRE - Patrimônio de Referência Exigido
Proer - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
Proes - Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária
SCR - Sistema de Informações de Crédito
Selic - Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SFN – Sistema Financeiro Nacional
Tban - Taxa de Assistência Bancária
TBC - Taxa Básica do Banco Central
TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo
Unasul - União de Nações Sul-Americanas
URV- Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO: DO PLANO REAL AOS GOVERNOS DE FHC E LULA	11
2	ANÁLISE DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO	19
2.1	FHC I (1995 – 1998)	19
2.2	FHC II (1999 – 2002).....	25
2.3	AS CRISES FINANCEIRAS.....	30
2.4	PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	43
2.5	O PAPEL DO ESTADO	47
3	ANÁLISE DO GOVERNO DE LUIS INÁCIO LULA DA SILVA	60
3.1	LULA I (2003 – 2006)	60
3.2	LULA II (2007 – 2010)	66
3.3	AS CRISES FINANCEIRAS.....	70
3.4	PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	77
3.5	O PAPEL DO ESTADO	79
4	CONCLUSÃO: FHC E LULA – RUPTURA OU CONTINUIDADE?	91
	REFERÊNCIAS	100
	APÊNDICE A: TABELAS.....	106
	APÊNDICE B: GRÁFICOS	110

1 INTRODUÇÃO: DO PLANO REAL AOS GOVERNOS DE FHC E LULA

O problema da inflação elevada foi recorrente na história econômica brasileira. Entre as décadas de 80 e 90 a aceleração dos preços se intensificou e as taxas ultrapassaram a marca dos três dígitos (o Índice Geral de Preços chegou a alcançar 6.000% ao ano em meados de 1990). Encontrar uma solução para a questão era essencial para resolver problemas crônicos da economia nacional, como a estagnação e a incidência do imposto inflacionário. Ao longo do tempo o governo foi travou uma batalha contra a inflação, lançando uma série de planos de estabilização. Entre a segunda metade da década de 80 e a primeira da década de 90 o Brasil conviveu com nada menos do que seis planos: Cruzado 1 (1986), Cruzado 2 (1987), Bresser (1987), Verão (1989), Collor (1990) e Collor 2 (1991); além de quatro moedas diferentes: Cruzado (1986 - 1989), Cruzado Novo (1989 - 1990), Cruzeiro (1990 - 1992) e Cruzeiro Real (1992 - 1994). Os planos citados consideravam a inércia como a principal causa do caráter crônico da inflação (ou seja, os preços sobem porque subiram no período anterior), e contavam com a ferramenta do congelamento de preços. Tais planos tiveram em comum o fracasso, uma vez que estabilizaram as taxas apenas momentaneamente. No entanto, eles foram importantes para a elaboração do Plano Real, lançado em 1994 e bem sucedido na estabilização de preços no longo prazo.

O Plano Real tinha como premissa a transparência política (todos os estágios do Plano foram previamente comunicados à população), o comprometimento de estabilização sem choques, congelamentos ou confiscos; e contava com uma combinação de âncora cambial e monetária. O Plano foi concebido como um programa de três fases, constituindo um ajuste fiscal, a criação de um padrão estável de valor – a Unidade Real de Valor (URV) e o estabelecimento de regras de emissão da nova moeda, o real (CASTRO, 2005). Parafraseando um de seus elaboradores:

[O Plano Real] teria como virtude um duplo ataque ao problema [da inflação]: um tratamento sofisticado das questões pertinentes à indexação e à coordenação decisória durante a transição monetária mediante introdução da URV (Unidade Real de Valor), e, em paralelo, a deflagração de várias agendas reformistas relacionadas com as causas fundamentais da inflação brasileira. Esta receita, [...], terminou desferindo o tiro de misericórdia no velho inflacionismo (FRANCO, 2004, p. 19).

O ajuste fiscal proposto pelo Plano Real começou a ser implantado em junho de 1993 com o lançamento do Programa de Ação Imediata (PAI), um programa de ajuste fiscal que visava reorganizar as finanças do setor público, incluindo:

I) corte e maior eficiência de gastos; II) recuperação da receita tributária; III) fim da inadimplência de Estados e Municípios em relação às dívidas com a União; IV) controle e rígida fiscalização dos bancos estaduais; V) saneamento dos bancos federais; VI) privatização (BRASIL, Ministério da Fazenda, 1993, p. 2-3).

O objetivo do governo era minimizar o risco sistêmico perante o mercado financeiro e organismos internacionais e criar a base para a implantação do Plano Real. De acordo com a equipe econômica, o ajuste fiscal era imperativo em função do diagnóstico de que o desequilíbrio das contas públicas era uma das principais razões para o descontrole dos preços. No entanto, apesar do forte discurso fiscalista, verifica-se que, na prática, o ajuste fiscal ocorreu apenas no primeiro ano de existência do Plano. Em 1994 o superávit primário atingiu o auge de 5,2%, recuando para 0,3% no ano seguinte (e registrando déficit em 1996 e 1997).

O PAI era um programa de longo prazo e para alcançar o equilíbrio orçamentário ainda em 1994 fazia-se necessário aprovar, de imediato, um conjunto de medidas de ajuste que seria usado para financiar o déficit público, denominado Fundo Social de Emergência (FSE). O fundamento do FSE era a desvinculação de 20,0% de todos os impostos e contribuições federais (IANONI, 2009). O FSE deveria, inicialmente, vigorar nos exercícios financeiros de 1994 e 1995 e tinha como objetivo o saneamento financeiro do Estado. Seus recursos deveriam ser aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social (BRASIL, Senado Federal, 1994). No entanto, o FSE nada tinha de emergencial, foi usado essencialmente para cobrir os crescentes gastos com juros, não contribuiu para o equilíbrio fiscal e depois foi transformado no mecanismo Desvinculação das Receitas da União (DRU), que continuou durante toda a vigência do governo FHC e Lula.

A segunda etapa do Plano, a criação de um padrão estável de valor, foi implantada através da URV, via a Medida Provisória (MP) 434. A URV foi uma moeda paralela, “virtual”, que serviu como unidade de conta e medida de valor na economia, foi o embrião para a nova moeda, permitindo a transição do cruzeiro real para o real. A URV conviveu concomitantemente com a antiga moeda por cerca de quatro meses. Sua implantação possibilitou a transição gradual de um regime monetário para o outro, dispensando o congelamento, a prefixação ou a adoção de qualquer choque ou intervenção do governo. A URV buscava eliminar o componente inercial da inflação via desindexação da economia (FRANCO, 1995).

Ainda, o Plano Real estabeleceu uma série de regras monetárias para garantir a emissão da nova moeda, em um conjunto de medidas sobrepostas, que, entre outras, fixava o teto de emissão monetária e adotava:

(1) o lastreamento da oferta monetária doméstica (no conceito de base monetária) em reservas cambiais, na equivalência de R\$ 1 por US\$ 1 [...] ainda que essa paridade pudesse ser alterada pelo Conselho Monetário Nacional [...]; (2) a fixação de limites máximos para o estoque de base monetária por trimestre (até março de 1995), podendo as metas serem revistas em até 20%; e (3) a introdução de mudanças institucionais no funcionamento do Conselho Monetário Nacional, buscando dar passos em direção a uma maior autonomia do Banco Central (CASTRO, 2005, p. 157).

A MP estabeleceu que a taxa de câmbio seguisse um regime administrado ao mesmo tempo em que fixou metas para a expansão monetária. Tais medidas foram amplamente criticadas em função de sua indefinição e inconsistência (a MP lançava uma âncora monetária e cambial em uma economia com mobilidade cambial). Para minimizar as críticas, a Autoridade Monetária estabeleceu uma âncora cambial, dentro de um sistema de metas, com o câmbio atuando em um sistema de bandas assimétricas, com a taxa podendo variar apenas para baixo (valorização do real) e o teto estabelecido em R\$ 1,00 (CASTRO, 2005).

As mudanças na legislação monetária serviram para restringir a liquidez do mercado, além de dar mais autonomia para o Banco Central do Brasil (BCB). A política monetária contracionista atuou como contrapeso ao aumento do poder aquisitivo da população proveniente do fim da inflação. As altas taxas de juros, além de atrair capital internacional, serviam como controle para o aumento da demanda agregada. Os idealizadores do Plano Real acreditavam que com o aperto fiscal que estava sendo posto em prática, a política monetária poderia eventualmente ser afrouxada (FRANCO, 1995). Esse ponto será retomado na próxima seção, mas deve-se notar que isso não se mostrou verdadeiro.

O real entrou em circulação no dia 1º de julho de 1994. A troca de moeda marcou a adoção de algumas políticas macroeconômicas que visavam assegurar a manutenção da estabilidade. Os juros permaneceram em patamares bastante elevados, de forma a assegurar a rolagem da dívida pública¹ (FRANCO, 2004). Durante os primeiros meses do Plano Real ocorreu um rápido crescimento da economia, estimulado, principalmente, pelo efeito do desaparecimento do imposto inflacionário e a entrada de capital estrangeiro (PALMA, 2000); no entanto, isso não se sustentou e as taxas de crescimento recuaram nos anos seguintes. O sucesso do Plano Real garantiu a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que deixou o

¹A taxa básica de juros da economia, a Selic, alcançou em julho de 1994, 122% a.a., recuando, no mês seguinte, para 56,4%.

cargo de ministro da fazenda em meados de 1994, para se candidatar a Presidência da República.

FHC assumiu a Presidência em 1995. O fantasma dos planos anteriores, que eram bem sucedidos apenas num primeiro momento, ainda assustava o governo. Com isso, a manutenção da estabilidade monetária foi o principal objetivo do governo eleito. Assim, as decisões econômicas foram subornadas ao objetivo maior da estabilidade dos preços. Para tanto, as políticas públicas adotadas no curso da manutenção do controle inflacionário limitaram o crescimento econômico, deixando o Brasil numa situação vulnerável tanto em relação ao mercado interno quanto em relação ao mercado externo.

No âmbito externo, o governo FHC foi marcado por uma série de crises financeiras, que ditaram o rumo das políticas macroeconômicas adotadas no Brasil. A dependência externa, oriunda do processo de estabilização, aliada a fragilidade dos indicadores macroeconômicos, tornava o Brasil um país bastante vulnerável às crises financeiras. As medidas adotadas pelo governo para coibir a evasão de dólares prejudicaram a economia doméstica, gerando um círculo vicioso entre as altas taxas de juros praticadas, a apreciação cambial, o baixo crescimento econômico e as altas taxas de desemprego.

Apesar da criação de inúmeras políticas de transferência de renda, nesse período não se logrou alterar a desigualdade de renda do País. Os programas implantados pelo governo não alcançaram uma parcela significativa da população. Ainda, o baixo crescimento econômico não permitiu melhorias nas relações de trabalho e o período foi caracterizado por elevada taxa de desemprego. Adicionalmente, durante o governo FHC ocorreu reformulação do papel do Estado na economia, com o aprofundamento das medidas iniciadas no começo dos anos 90 com o governo Collor. O Estado não cumpriu a função de indutor do crescimento econômico, e as mudanças institucionais foram no sentido de minimizar sua participação na economia. A nova função do Estado era mais voltada ao seu papel regulador e fiscalizador.

Luis Inácio Lula da Silva (Lula) assumiu a Presidência da República em 2003 prometendo a continuidade da política econômica. O novo governo manteve as políticas econômicas de cunho ortodoxas adotadas anteriormente, também priorizando o controle inflacionário através da rigidez fiscal e monetária. No entanto, nesse período o crescimento econômico atingiu níveis mais elevados, a taxa de desemprego diminuiu e ocorreram sensíveis reduções nas desigualdades de renda no Brasil.

No âmbito externo, o Brasil foi beneficiado por um período de alto crescimento econômico mundial, com aumento da demanda por produtos primários, base das exportações nacionais. Não obstante, foi nesse período que a maior crise financeira internacional, desde 1929, assolou a economia global. O governo optou pela adoção de uma política contra cíclica em resposta a crise, aumentando os gastos públicos (ainda que garantindo a estabilidade fiscal), diminuindo a taxa de juros, mantendo os ganhos reais de salários e os programas de transferência de renda.

Adicionalmente, o governo Lula consolidou e expandiu os programas de transferência de renda existentes e adotou uma política de valorização real do salário mínimo. Tais políticas, além de terem gerado um processo de redução das desigualdades sociais, aumentaram a demanda agregada interna, gerando efeitos multiplicadores na economia nacional, que terminaram por impulsionar o crescimento econômico. Ainda, no período ocorreu uma busca pela retomada do papel do Estado como promotor do desenvolvimento, através do planejamento de curto, médio e longo prazo. O Estado procurou propulsionar os investimentos, tanto em infraestrutura (energia, logística e saneamento), quanto do aumento da formação bruta de capital.

Ainda que tenha havido muitos pontos semelhantes entre as políticas econômicas dos dois governos, percebe-se que as trajetórias de crescimento foram distintas. O primeiro governo FHC registrou média de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 2,5%, puxado pelo bom desempenho da economia em 1995, primeiro ano do Plano Real em vigor, quando o PIB cresceu 4,4%. Com o fim da inflação, houve um aumento rápido da renda e do consumo, o que impulsionou o PIB. Durante seu segundo governo, com a adoção do tripé macroeconômico, o crescimento recuou para 2,1%, em média. Durante o governo Lula ocorreu um aumento considerável das taxas de crescimento. Seu primeiro mandato teve uma alta do PIB de 3,5%, em média. O segundo governo Lula alcançou PIB médio de 4,5%, a despeito da queda de 0,6% ocorrida em 2008 em função da crise financeira global².

A política econômica adotada nos dois governos teve também repercussões diferentes na taxa de Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF). No governo FHC esse indicador recuou de 20,7% do PIB em 1994 para 16,4% em 2002. Por sua vez, durante o governo Lula o caminho percorrido pela FBKF foi o inverso: o indicador avançou para 18,4% do PIB em 2010³.

² Ver “Gráfico 1 - Taxa de crescimento do PIB”, em “Apêndice estatístico”.

³ Ver “Gráfico 3- Formação Bruta de Capital Fixo”, em “Apêndice estatístico”.

A taxa de desemprego registrou alta durante o período FHC e queda durante o governo Lula. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), órgão oficial que calcula a taxa de desemprego no Brasil, por recomendação da Organização Internacional do Trabalho, alterou a metodologia de medida desta taxa no Brasil em 2002. Assim, é difícil comparar os dados nos dois períodos. No entanto, de acordo com os dados da metodologia antiga, em dezembro de 1994 a taxa de desemprego era de 3,4%, enquanto em dezembro de 2002 a taxa era de 7,1%. Por sua vez, a nova metodologia mostra uma taxa de desemprego de 10,5% para dezembro do último ano do governo FHC. O governo Lula registra taxa de 5,3% para o último mês de seu governo. Assim, ainda que não seja possível comparar os números de cada governo, há uma tendência de aumento do desemprego ao longo do período FHC e de redução ao longo do período Lula⁴.

Os dados de geração de empregos também apresentam melhoras consideráveis a partir dos anos 2000. Durante o governo FHC, de 1995 a 2002, foram gerados aproximadamente 807,3 mil vagas de trabalho, numa média de 115,3 mil por ano. Por sua vez, no governo Lula a geração de empregos foi de aproximadamente 10,8 milhões, ou 1,36 milhão em média. Vale ainda destacar que não somente há mais vagas de emprego, mas essas vagas apresentavam melhor perfil. O grau de informalidade da economia permaneceu estável durante o governo FHC, e passou a registrar trajetória descendente durante o governo Lula⁵.

Por sua vez, as taxas de inflação, medidas pelo IPCA, registraram média de 9,7% ao ano (a.a.) no primeiro governo FHC, recuando para 8,8% a.a. no segundo termo. No governo Lula o IPCA seguiu sua trajetória descendente, registrando média de 6,4% no primeiro período e de 5,1% no segundo⁶.

O estudo aqui proposto debruçou-se sobre o processo de desenvolvimento econômico nacional nas últimas duas décadas. Especificamente sobre as relações entre as políticas macroeconômicas e de transferência de renda adotadas nos períodos do governo Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva. Pretendeu-se caracterizar os períodos para entender porque, apesar de tantas similaridades, o governo Lula apresentou resultados, em termos de crescimento econômico e distribuição de renda, melhores. Subjacentes a isso, estão (a) as questões das políticas de transferência de renda e atuação do Estado como indutor do cresci-

⁴ Ver “Gráfico 4 - Taxa de desemprego”, em “Apêndice estatístico”.

⁵ Ver “Gráfico 5 - Saldo de empregos formais” e “Gráfico 6 - Grau de informalidade do mercado de trabalho”, em “Apêndice estatístico”.

⁶ Ver “Gráfico 7 - Taxa de inflação (IPCA) e meta inflacionária”, em “Apêndice estatístico”.

mento; e (b) a reação do Brasil, em termos de política macroeconômica, às crises financeiras internacionais que ocorreram no período.

O objetivo desse trabalho é caracterizar as políticas econômicas e de transferência de renda dos dois períodos em questão – governo Fernando Henrique Cardoso e governo Luis Inácio Lula da Silva, apontando seus principais êxitos e conquistas em orientações econômicas, sociais e de políticas públicas.

Em vista dessas análises, este trabalho pretende identificar quais políticas constituem uma continuidade do governo anterior e quais políticas podem ser caracterizadas como ruptura. O objetivo específico é compreender por que, durante esses dois períodos, apesar das orientações econômicas similares, os indicadores como crescimento econômico, mercado de trabalho, redistribuição de renda, atuação do Estado como planejador de longo prazo e a inserção econômica e política do país na economia global foram tão distintos.

Para realizar esta pesquisa o desenho metodológico utilizado foi o método descritivo analítico através do levantamento histórico dos dados e fatos. Foi realizado um levantamento bibliográfico acerca das diferentes correntes de análise das políticas econômicas adotadas no período em análise. Procurou-se levantar as informações disponíveis na bibliografia acerca do desenvolvimento das políticas abordadas, buscando, nesse processo, defini-las e identificar os pontos de ruptura e continuidade existente entre os dois governos.

Os dados quantitativos utilizados foram coletados em sites governamentais e nos artigos utilizados para elaboração dessa dissertação. As fontes de informações quantitativas foram retiradas dos sites do BCB, DIEESE, IBGE, IPEA, Governo Federal, Ministérios da Fazenda, Comércio Exterior, do Desenvolvimento Social, Planejamento e Indústria e do Trabalho, Tesouro Nacional, Receita Federal do Brasil, Banco Mundial e FMI.

Com base nessas informações foram elaboradas análises acerca do desenvolvimento das políticas macroeconômicas e de transferência de renda em cada um dos períodos selecionados. A análise procurou indicar as principais características econômicas de cada governo em questão para subsidiar o estudo sobre os pontos de ruptura e continuidade dos dois períodos.

Para atingir os objetivos propostos, o presente trabalho foi dividido em quatro capítulos, iniciando por esta introdução. O segundo e terceiro capítulos tratam sobre os governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, respectivamente. Os capítulos foram estruturados de forma análoga, para facilitar a comparação entre os dois períodos. Cada um se inicia com uma breve caracterização do primeiro e segundo mandato de cada presidente. Em

sequencia, cada capítulo conta com uma análise sobre as crises financeiras internacionais e as políticas públicas adotadas em cada governo. Adicionalmente, há uma seção sobre os programas de transferência de renda implantados durante os dois períodos em questão. Finalmente, os capítulos se encerram com um item sobre o papel do Estado na Economia. O quarto capítulo traz as considerações finais desta dissertação, abordando os pontos de continuidade e ruptura entre os dois governos. Por fim, esta dissertação conta com um capítulo de Apêndice Estatístico, que contém tabelas e gráficos com os principais dados abordados durante o desenvolvimento deste trabalho.

2 ANÁLISE DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

FHC assumiu a Presidência em 1995 e permaneceu por dois mandatos, até 2002. Há uma divisão entre as políticas macroeconômicas praticadas em seus dois governos, uma vez que durante o primeiro termo houve priorização da consolidação do Plano Real, com a manutenção da orientação macroeconômica delineada quando da formulação do Plano; enquanto no segundo termo, em função da impossibilidade de sustentação da política anterior (evidenciada pela crise de 1999), a política macroeconômica passou a ser norteada pelo sistema de metas da inflação com sustentação do tripé macroeconômico: taxa de câmbio flutuante, superávit primário e regime de metas de inflação. Portanto, por razões metodológicas, os dois períodos serão analisadas separadamente.

2.1 FHC I (1995 – 1998)

O primeiro mandato de FHC foi marcado pela priorização da manutenção da estabilidade econômica alcançada no primeiro ano do Plano Real. O fantasma dos fracassos dos planos anteriores (com a estabilidade de preços apenas temporária) ainda era latente. Durante o primeiro ano do governo a economia se encontrava em aquecimento e o *boom* de consumo, proveniente do aumento da renda obtida com a estabilização monetária, era uma ameaça ao controle inflacionário. Adicionalmente, fatores externos colocavam em risco o equilíbrio do balanço de pagamentos, questionando a credibilidade do regime de câmbio administrado. A sustentação do Plano via âncora cambial, aliada a abertura comercial, permitiram a massiva entrada de produtos importados, contribuindo para o desequilíbrio externo e acarretando, como veremos, em uma armadilha de baixo crescimento.

O governo FHC I manteve as políticas macroeconômicas adotadas quando da implantação do Plano Real e seguiu aprovando uma série de medidas visando à estabilização. As mais importantes medidas foram:

- a) manutenção da taxa do câmbio sobrevalorizada frente ao dólar e outras moedas, de forma a estabilizar os preços internos e pressioná-los para baixo pelo estímulo a concorrência derivada do barateamento das importações; b) preservação e, se possível, ampliação da “abertura comercial” para reforçar o papel do câmbio apreciado na redução dos preços das importações; [...] d) política de juros altos [...]; e) realização de um ajuste fiscal progressivo, de médio prazo, baseado na recuperação da carga

tributária, no controle progressivo de gastos públicos e em reformas estruturais (previdência, administrativa e tributária) [...] (SALLUM Jr., 2000, p. 33).

Assim, no período, o real permaneceu valorizado. A âncora cambial funcionava com um sistema de bandas assimétricas, com minidesvalorizações cambiais, que ocorriam dentro de bandas pré-estabelecidas pela Autoridade Monetária. A flutuação da taxa cambial ocorria, majoritariamente, através dos leilões de *spread*⁷. Com isso, o real se desvalorizava gradualmente, dentro dos limites da intrabanda. No entanto, ainda que durante o período ocorresse ligeira valorização do dólar em termos nominais, em termos reais⁸, ocorreu desvalorização constante da moeda estadunidense (a exceção de 1998)⁹.

A sustentação da âncora cambial era uma tarefa complicada, uma vez que os desequilíbrios no balanço de pagamentos elevaram-se substancialmente e a massiva entrada de capitais estrangeiros era um passivo caro de ser mantido. Adicionalmente, a manutenção da taxa de câmbio desvalorizada era alcançada através das elevadas taxas de juros praticadas, uma vez que o diferencial entre os juros internos e externos atraía a entrada de capital especulativo no Brasil. Finalmente, as sucessivas crises externas criavam dúvidas acerca da capacidade de manutenção das políticas vigentes. As experiências internacionais com planos de estabilização que faziam uso da âncora cambial mostravam, em sua primeira etapa, uma queda acentuada da inflação, acompanhada pela valorização da moeda nacional, o que por sua vez induz o recuo no saldo de transações correntes, em função, principalmente, do menor saldo comercial (com aumento das importações e queda das exportações). A história demonstra, ainda, que esse movimento ocorria simultaneamente ao forte superávit na conta de capitais devido ao influxo de capitais, atraídos pelo sucesso inicial do plano de estabilização, pelas reformas liberalizantes e pelas elevadas taxas de juros praticadas. Esse processo acaba se repetindo uma vez que a maior entrada de capitais tende a apreciar ainda mais a moeda nacional, incorrendo em um círculo vicioso (DE PAULA; ALVES Jr., 1999).

No Brasil, durante o período da ancoragem cambial houve forte deterioração da conta de transações correntes. O governo induzia a importação de forma a aumentar a concorrência interna e forçar os produtores domésticos a reduzir preços (ou a não reajustá-los). O real valorizado deixava essa relação ainda mais acentuada uma vez que barateava os produtos produzi-

⁷ Leilões de *spread* são aqueles que ocorrem em moeda internacional, o dólar, com os compradores e vendedores definindo a cotação da taxa cambial.

⁸ Considerando-se o IPCA como deflator da moeda nacional e o IPC dos EUA como deflator do dólar.

⁹ Ver “Tabela 1- Sistema de bandas cambiais” “Gráfico 9 - Taxa de câmbio nominal” e “Gráfico 10 - Índice da taxa de câmbio real”, em “Apêndice estatístico”.

dos no resto do mundo. Consequentemente, a balança comercial reverteu o superávit da primeira metade da década, passando a registrar déficits recorrentes. No período, enquanto as exportações cresceram em média 4,2% a.a., as importações avançaram 16,6% a.a.. O saldo negativo da balança comercial pressionou o déficit em transações correntes. No mesmo sentido, o balanço de serviços e rendas registrou saldo negativo, com intensificação tanto da remessa de lucros e dividendos, quanto do pagamento de juros. Em contrapartida, o equilíbrio do balanço de pagamentos era garantido (quando superavitário) pela conta capital e financeira, principalmente através dos investimentos estrangeiros diretos (IED) e investimento estrangeiro em carteira (IEC), tornando a economia doméstica cada vez mais vulnerável ao cenário internacional. Vale destacar que na conta de IED a rubrica de maior destaque é a “participação no capital”, que inclui os valores destinados ao programa de privatizações, enquanto na conta de IEC a rubrica de maior destaque foi “títulos de renda fixa LP e CP”, com característica bastante volátil¹⁰. Com isso, a instabilidade da conta financeira registrada no período gerava incertezas acerca da solidez da estabilidade econômica, uma vez que eventuais mudanças na percepção ao risco do sistema financeiro global eram capazes de inverter o fluxo de capitais. Caso o resultado líquido fosse negativo por um longo período e a perda de reservas fosse muito grande, as chances de colapso do sistema eram iminentes.

Uma vez que a ferramenta da âncora cambial requeria elevados níveis de reservas internacionais e que a sua manutenção desestabilizava as contas externas, fazia-se necessário a captação internacional para manter o equilíbrio do balanço de pagamentos. Para atrair o capital internacional o governo mantinha a taxa de juros da economia alta, causando, consequentemente, aumento do endividamento público¹¹. Ainda,

[...] a captação de recursos externos, em parte, tendia a pressionar os agregados monetários, o que, por sua vez, poderia gerar instabilidade sobre os níveis de preços. A redução da liquidez da economia era necessária. Isso era feito por meio de operações de mercado aberto, que, inevitavelmente, conduziam ao aumento da dívida interna. Surgia então um círculo vicioso: recursos externos eram captados e, via enxugamento da liquidez, transformados em dívida interna. A cada novo período tornava-se necessária nova captação de recursos externos, o que, consequentemente, propiciava nova ampliação da dívida interna (SOARES; PINTO, 2008, p. 22).

Ou seja, o processo de esterilização do capital externo gerava aumento significativo da dívida interna, uma vez que a captação externa era transformada em dívida interna¹². Apesar

¹⁰ Ver “Tabela 2- Balança comercial” e “Tabela 3- Balanço de pagamentos”, em “Apêndice estatístico”.

¹¹ Ver “Gráfico 11- Reservas internacionais”, em “Apêndice estatístico”.

¹² O aumento da dívida interna ocorria devido ao processo de esterilização praticada pela Autoridade Monetária. Ao comprar dólares, o BCB libera moeda na economia. Para evitar que essa moeda circule, o BCB emite tí-

de a dívida pública líquida não sofrer alteração direta (pois ocorre aumento tanto do passivo, ou seja, da dívida interna, quanto do ativo, ou seja, das reservas internacionais), as operações geram pressões muito grandes na conta juros, uma vez que o *spread* entre a taxa paga pelo passivo (dívida interna) é muito superior à recebida pelo ativo (reservas internacionais). Consequentemente, formava-se um círculo vicioso, uma vez que eram necessárias taxas de juros cada vez maiores para garantir a rolagem da dívida, o que, por sua vez, aumentava a conta juros e, finalmente, pressionava o déficit nominal do setor público (que requeria novas emissões de papéis da dívida para seu financiamento). O problema foi aprofundado pelas duas crises financeiras (a crise asiática em 1997 e a moratória da Rússia em 1998) que foram enfrentadas com aumento da taxa de juros (de forma a assegurar a manutenção da âncora cambial). “Foi, de fato, construída uma armadilha entre captação de recursos externos, aumento da dívida interna e geração de déficits nominais, que, inevitavelmente, causaria uma crise no futuro (SOARES; PINTO, 2008, p. 23)”.

Assim, a dívida pública avançou consideravelmente no período. A dívida líquida do setor público (interna), como porcentagem do PIB, avançou de 30% em dezembro de 1994 para 38,9% em dezembro de 1998. O avanço de 8,9 p.p. ocorreu a despeito do processo de privatização que minimizou os efeitos da política fiscal sobre a dívida pública (grande parte dos recursos provenientes das vendas das empresas nacionais foram utilizados no pagamento dos encargos financeiros da dívida pública)¹³.

A política fiscal no período FHC I foi caracterizada por sucessivos déficits, apesar de a estabilidade das contas públicas ser considerada um dos pilares do Plano Real. O déficit nominal se aprofundou em relação aos anos anteriores, com aumento significativo da conta de juros. Mesmo a conta primária diagnosticada pelos formuladores do Plano como uma das principais causas da alta inflação sofreu deterioração. No ano do lançamento do Plano Real, com a adoção do FSE, o governo conseguiu alcançar resultado primário positivo, de 0,3% do PIB. No entanto, esse superávit não se sustentou e houve reversão do resultado, ocorrendo déficit também primário¹⁴.

Ou seja, a partir de 1995 o governo não avançou na consolidação do programa fiscal, como programara. Nesse período, as crises financeiras pressionaram o aumento das taxas de

tulos da dívida pública e enxuga a “liquidez” do mercado. O processo ocorre via operações de mercado aberto.

¹³ Ver “Gráfico 15- Dívida líquida do setor público”, em “Apêndice estatístico”.

¹⁴ Ver “Tabela 4- Necessidade de financiamento do setor público”, em “Apêndice estatístico”.

juros, desaceleraram a economia e aumentaram o custo das reservas internacionais, prejudicando o ajuste fiscal.

Por sua vez, durante o período FHC I, a política monetária foi utilizada para manter a âncora cambial, acentuando o aumento do *spread* da taxa de juros. As altas taxas de juros praticadas tinham como objetivo, além de atrair o capital externo, reprimir a demanda doméstica (SOARES; PINTO, 2008). No período, o BCB, através do Comitê de Política Monetária (Copom) fixava periodicamente a Taxa Básica do Banco Central (TBC)¹⁵ e a Taxa de Assistência Bancária (Tban¹⁶). A taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic¹⁷) ainda não era fixada pela Autoridade Monetária, no entanto, ela será usada para comparação entre os dois governos – ela variava próxima a TBC e Tban. Durante o primeiro governo FHC a taxa Selic registrou uma média de 34,1% a.a., variando entre 85,6% a.a., no começo de 1995, e 18,8% no final de 1998¹⁸.

Vale destacar ainda que as políticas macroeconômicas adotadas aliadas a estagnação do período, fragilizaram a economia nacional frente ao sistema financeiro internacional. A relação de dependência (o Brasil precisava cada vez mais de recursos financeiros internacionais para equilibrar o balanço de pagamentos) deixou o País extremamente vulnerável às crises internacionais. Os impactos decorrentes da moeda nacional apreciada, com o baixo crescimento e alta taxa de desemprego, eram o custo pago para garantir a estabilidade. A manutenção dessa política tornava inevitável uma crise no balanço de pagamentos. Com a deterioração da situação fiscal e as crises internacionais, a capacidade de rolagem da dívida pública estava sendo questionada.

A questão passa a ser estabilidade da taxa de câmbio versus capacidade fiscal, [...]. O resultado é a perda de potência da política monetária, uma vez que diferenciais de taxas de juros parecem não mais surtir efeito sobre os fluxos de capitais (SCHWARTSMAN, 1999, p. 9).

De Paula e Alves Jr., (1999) desenvolveram um índice que mede o grau de vulnerabilidade financeira externa – o Índice de Fragilidade Financeira Externa (IFE)¹⁹. De acordo com

¹⁵ TBC é a taxa utilizada nas operações de assistência financeira lastreadas em títulos federais.

¹⁶ Tban são as taxas utilizadas nos empréstimos de liquidez das instituições bancárias com o BCB. É a taxa punitiva que referenciava o custo da assistência financeira além dos limites operacionais.

¹⁷ É a taxa apurada no Mercado de títulos públicos, obtida mediante o cálculo da taxa média ponderada e ajustada das operações de financiamento por um dia, lastreadas em títulos públicos federais e cursadas no referido sistema ou em câmaras de compensação e liquidação de ativos, na forma de operações compromissadas.

¹⁸ Ver “Gráfico 17- Taxa de juros do BCB”, em “Apêndice estatístico”.

¹⁹ [...] fragilidade financeira externa [é] o grau de vulnerabilidade de uma economia às mudanças nas condições de financiamento oriundas de alterações nas taxas de juros externas ou ainda nas taxas de câmbio. A fragili-

os autores, o grau de fragilidade financeira será diretamente proporcional à necessidade dos agentes econômicos em recorrerem ao mercado financeiro internacional para renegociar seus financiamentos. Ou seja, o grau de fragilidade está relacionado à capacidade da economia de pagar suas obrigações cambiais²⁰.

Com os resultados para o período analisado (1993 a 1997), os autores chegaram à conclusão de que o câmbio esteve, nesse primeiro período do Plano Real, inadequado à economia brasileira. O padrão de financiamento externo doméstico não era condizente com o real sobrevalorizado. Isso foi corroborado pelo crescente déficit em conta corrente registrado no período, bem como pela fragilidade com que o País reagiu aos ataques especulativos decorrentes das três grandes crises financeiras internacionais ocorridas no FHC I.

A combinação da elevada taxa de juros, aliada a forma como o governo lidava com a fragilidade da economia doméstica, foram cruciais para o processo que conduziu a desvalorização da moeda nacional em janeiro de 1999 (PALMA, 2000).

A demora em enfrentar os problemas pendentes pode causar grandes transtornos. Um período prolongado de câmbio relativamente estável, combinado com juros internos elevados e crédito escasso em moeda doméstica, induz à dolarização dos passivos das empresas e até mesmo das famílias, sobretudo se houver remoção de restrições à contratação de créditos em moeda estrangeira. À medida que passa o tempo, aumenta o número de agentes endividados em moeda estrangeira que não dispõem de acesso a mecanismos de hedge ou que não tem receitas em moedas estrangeiras. Com isso cresce a resistência ao ajustamento cambial. O temor de gerar turbulência financeira doméstica pode levar à imobilização progressiva da política cambial (BATISTA Jr., 1996, p. 163).

A crise russa, na segunda metade de 1998, acabou fechando o mercado de capitais no mundo. Domesticamente, a manutenção da âncora cambial estava cada vez mais abalada. Em agosto de 1998 os ataques especulativos contra o real retornaram. O BCB perdeu aproximadamente US\$ 25 bilhões em reservas (ou 35% do total) em pouco menos de dois meses, num

dade pode se manifestar em nível operacional, o que macroeconomicamente implicaria déficits na balança comercial. Do ponto de vista do financiamento, entretanto, se há unidades que se financiam em moeda estrangeira com prazos inferiores à maturidade do projeto financiado e/ou cujas receitas sejam em moeda nacional, elas podem ser vulneráveis a mudanças no câmbio ao mesmo tempo em que o país fica sujeito a choques externos derivados de alterações nas condições internacionais de financiamento (DE PAULA; ALVES Jr., 1999, p. 78).

²⁰ Para medir o IFE, os autores elaboraram a seguinte equação:

$$IFE = \frac{(M + Dj + Dos + A + CCP_{-1} + PLA_{-1})}{(X + Rj + Ros + RE_{-1} + Id + Eml)}$$

onde:

M = Importações; X = Exportações; D = Despesas com juros “j” e outros serviços “OS”; R = Receitas com juros “j” e outros serviços “OS”; A = amortizações de empréstimos; CCP₋₁ = Estoque de capitais de curto prazo, defasado em um período; PLA₋₁ = Estoque de investimento líquido em portfolio, defasado em um período; RE₋₁ = Reservas internacionais acumuladas até o período anterior; I_d = Entrada de divisas correspondentes aos investimentos diretos; E_{ml} = Empréstimos de médio e longo prazo.

Quanto maior for o índice, maior é a vulnerabilidade externa do país.

período que ficou conhecido como setembro negro. O Brasil recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI) pedindo um novo empréstimo, no valor de US\$ 41,5 bilhões, com os desembolsos tendo sido efetivados durante três anos, a partir de dezembro de 1998, concentrados nos primeiros 12 meses. O acordo previa uma série de contrapartidas que o Brasil precisaria cumprir, como o forte ajuste fiscal, aumento da taxa de juros e a manutenção da taxa de câmbio.

No entanto, o novo acordo com o Fundo não foi suficiente para reverter a desconfiança do mercado financeiro e garantir a estabilidade da moeda. Os ataques especulativos seguiram. A congruência da deterioração dos fundamentos macroeconômicos, a crise financeira de 1998 e os ataques especulativos ao real desembocaram na crise cambial de janeiro de 1999. Mas nesse momento, FHC já se reelegera.

2.2 FHC II (1999 – 2002)

Em meio a um cenário de crise cambial com forte desvalorização da moeda nacional e desequilíbrio externo iniciou-se, em 1999, o segundo governo de FHC. A crise russa, aliada a baixa credibilidade do governo em sustentar a taxa de câmbio e alcançar o equilíbrio fiscal, agravada pela declaração de moratória da dívida de Minas Gerais²¹, reduziu drasticamente a entrada de capital no Brasil. Assim, o inevitável ocorreu em janeiro: o real passou por uma forte desvalorização em relação ao dólar dos EUA. O BCB já não mais era capaz de garantir a conversão da moeda estadunidense e a taxa passou a oscilar livremente. A Autoridade Monetária, num primeiro momento, alterou o funcionamento da banda de câmbio, aumentando a amplitude dos limites da banda cambial, e abandonou o sistema de intrabandas. De acordo com a nova regra, a banda passaria a movimentar-se em diagonal, com limites a serem redefinidos ao final de cada três dias úteis consecutivos, de acordo com o comportamento observado nas taxas de mercado. A desconfiança do mercado financeiro com relação à manutenção da taxa cambial, agravada pela perda de recursos externos, tornou impossível a manutenção do regime cambial. Em 15 de janeiro de 1999 o BCB anunciou que não iria intervir na taxa de

²¹ O governador recém-eleito de Minas Gerais, ex-presidente Itamar Franco, declarou moratória da dívida do estado. Embora seja um valor pequeno, essa ação não foi bem recebida pelo mercado internacional uma vez que levantou suspeita que outros governadores, com maiores dívidas, pudessem seguir o exemplo (PALMA, 2000).

câmbio e no dia 18 do mesmo mês a Autoridade Monetária anunciou o abandono do regime de bandas, passando a adotar, formalmente, o regime de câmbio flutuante. A partir desse momento, a taxa seria estabelecida pelo mercado interbancário. Ao BCB caberia intervir apenas ocasionalmente, comprando ou vendendo moeda, evitando variações excessivas da taxa (BRASIL. Banco Central do Brasil, 1999).

Ocorreu reordenação dos principais condicionantes macroeconômicos internos, com alterações institucionais significativas no que se refere às políticas cambial e monetária, além de maior comprometimento por parte do governo no ajuste fiscal. O abandono da âncora cambial marcou a reestruturação da política macroeconômica, que passou a ser orientada pelo “tripé macroeconômico”, constituído pelo sistema de câmbio flutuante (com mobilidade de capitais), metas de superávit primário e adoção de metas de inflação.

Os primeiros meses do governo foram turbulentos e a prioridade era minimizar os efeitos da crise cambial. Ainda que o advento da mudança do regime cambial (de administrado para de flutuação suja), em janeiro de 1999, tenha originado um *overshooting* da moeda estadunidense, o real se estabilizou durante a segunda metade do ano em patamar mais valorizado. O dólar valia, no início de janeiro, em termos nominais, R\$/US\$ 1,21 e passou a R\$/US\$ 1,98, no fim do mesmo mês, equivalendo a uma valorização de 64%. O dólar atingiu seu valor máximo em março, alcançando R\$/US\$ 2,16, para então voltar a se desvalorizar, oscilando entre R\$/US\$ 1,60 – 1,80 durante o ano. Em termos reais, a moeda estadunidense se valorizou 28% em janeiro e 22% em março, totalizando valorização de 52% em 1999 em relação a 1998 (média contra média)²².

A desvalorização da moeda nacional contribuiu consideravelmente para a reversão da tendência deficitária da balança comercial que, a partir de 2001, passou a registrar superávit, com manutenção da taxa de crescimento dos produtos exportados, com alta média de 4,5% no período, e queda dos importados, que recuaram em média 4,2%. Adicionalmente, a conta de serviços e rendas aprofundou seu déficit, principalmente devido à remessa de juros, mantendo negativa a conta de transações correntes. A entrada de capital era garantida pelos IED, majoritariamente pela conta de participação do capital, que inclui os valores destinados ao programa de privatizações²³.

²² Ver “Gráfico 9 - Taxa de câmbio nominal” e “Gráfico 10 - Índice da taxa de câmbio real”, em “Apêndice estatístico”.

²³ Ver “Tabela 2- Balança comercial” e “Tabela 3- Balanço de pagamentos” em “Apêndice estatístico”.

Por sua vez, a dívida pública avançou consideravelmente no período. A dívida líquida do setor público, como porcentagem do PIB, subiu de 38,9% em dezembro de 1998 para 50,5% em dezembro de 2002, apesar do processo de privatização que minimizou os efeitos da política fiscal sobre a dívida pública²⁴.

O segundo pilar do tripé macroeconômico, a adoção de metas de superávit primário, deveria ser alcançada pelos governos federal e regionais. O governo implantou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que define princípios e normas para gestão das finanças públicas. A LRF define princípios de responsabilidade fiscal, sanções, limites para os níveis de endividamento, déficit, gastos e receitas anuais. Vale destacar que a meta de equilíbrio fiscal já havia sido estipulada antes da adoção do novo “tripé macroeconômico”, através de um acordo assinado entre o Brasil e o FMI, em novembro de 1998, que estabelece as diretrizes e metas que a política macroeconômica nacional deveria seguir²⁵.

Para assegurar que as metas fiscais fossem cumpridas, o governo elevou consideravelmente a carga tributária, que passou de uma média de 27,2% do PIB no governo FHC I para 31,2% do PIB no FHC II (encerrando 2002 em 32,4% do PIB, uma alta de 5,5 pontos percentual (p.p.) em relação ao primeiro ano do governo FHC, em 1996)²⁶. Concomitantemente, os gastos públicos discricionários (sob os quais o governo tem maior controle) sofreram fortes cortes.

Completando a sustentação do tripé macroeconômico, a política monetária, não mais responsável por garantir a paridade cambial, passou a ser usada para assegurar a manutenção do regime de metas da inflação. O sistema funciona através da fixação de metas e intervalos de tolerância para as taxas inflacionárias, em horizonte de um ano. O BCB deveria garantir o cumprimento da meta de inflação, ou seja, deveria certificar-se que a inflação permanecesse dentro da meta estipulada no ano, manejando a taxa de juros para influenciar as expectativas do mercado. A adoção desse sistema institucionaliza a prioridade da estabilidade dos preços como objetivo macroeconômico a ser alcançado. Em caso de descumprimento da meta, o presidente do BCB deveria divulgar ao público uma carta explicando as razões, bem como as

²⁴ Ver “Gráfico 15- Dívida líquida do setor público” em “Apêndice estatístico”.

²⁵ Tais quais a Necessidade de Financiamento do Setor Público, com meta de superávit primário; Metas do Setor Externo com definição de desempenho da dívida externa e piso mínimo para as reservas internacionais (US\$ 20 bilhões); e Metas Monetárias, com critério de desempenho para crédito doméstico (BRASIL. Ministério da Fazenda, 1998).

²⁶ Ver “Tabela 4- Necessidade de financiamento do setor público” e “Gráfico 16- Carga tributária”, em “Apêndice estatístico”.

providências que deverá tomar para garantir o retorno da inflação aos limites estabelecidos. O regime tinha a seguinte configuração:

[...] para apurar o cumprimento das metas escolheu-se o Índice de Preços ao Consumidor (IPCA), calculado pelo IBGE, sem exclusão dos preços mais instáveis; as metas comportariam um intervalo variável de tolerância para cima e para baixo (inicialmente de 2%, elevado para 2,5% e reduzido novamente para 2% em 2006 [permanecendo neste patamar até o fim do governo Lula]); as metas e os intervalos de tolerância seriam fixados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), como uma antecedência de um ano e meio [...]; a meta deveria ser cumprida no decorrer do ano calendário (doze meses); o Banco Central passou a realizar uma pesquisa de opinião com analistas de bancos [...]. Nesse regime o principal instrumento da política monetária é a fixação da taxa de juros (Sistema Especial de Liquidação e Custódia – Selic) em função da inflação prevista e do hiato de produto, de forma a fazer o índice de preços convergir para a meta predeterminada (CINTRA, 2005, p. 44).

A forma utilizada para o cálculo do regime de metas de inflação no Brasil, com a utilização do índice cheio, não dos núcleos (onde há expurgo dos itens que variam mais, como alimentos e energia, forma adotada em vários países que utilizam o regime de metas, como Reino Unido e Nova Zelândia) requer um esforço maior da Autoridade Monetária. A taxa de juros é usada para conter a demanda doméstica, atuando, primordialmente, em alguns segmentos dos bens comercializáveis e dos não comercializáveis. Os reajustes dos preços dos bens administrados são, em sua maior parte, realizados pelo IGP-M, que por sua vez é influenciado pelas variações na taxa de câmbio, em função principalmente de sua estrutura (forte peso dos preços do atacado). A Selic não influencia os bens administrados nem uma parcela dos bens comercializáveis. Com isso, a política monetária precisou ser mais restritiva, de modo a compensar a expansão desses grupos (CINTRA, 2005). A política monetária contracionista diminui a possibilidade de crescimento sustentável da economia. Dessa forma, a taxa de juros básica da economia, seguiu em patamares bastante elevados.

Vale ainda destacar que a mudança da política monetária gerou reformulação das regras operacionais relativas à fixação da taxa básica de juros pelo BCB. As regras anteriores estabeleciam que o Copom fixasse periodicamente a TBC e a Tban. A nova regra operacional estabeleceu que o Comitê fixasse a taxa Selic. A metodologia para fixar a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) também foi alterada. A partir de 1999 a taxa passou a ser calculada com base na meta de inflação pro rata, estabelecida para os 12 meses seguintes, e no prêmio de risco (BRASIL. Banco Central do Brasil, 2000). Durante o segundo governo FHC a taxa Selic registrou uma média de 20,1% a.a., variando entre 45,0% a.a., no começo de 1999, e 15,25% no começo de 2001²⁷.

²⁷ Ver “Gráfico 17- Taxa de juros do BCB”, em “Apêndice estatístico”.

A adoção do sistema de metas ocorreu em meio à turbulência doméstica e externa. As expectativas para inflação, dadas a instabilidade e a depreciação do real, eram bem mais pessimistas, neste primeiro ano, do que realmente ocorreu.

The fact that Brazil entered its financial crisis (January 1999) already in a recession (i.e., at the point in the cycle where a devaluation is likely to be least inflationary and more expansionary), not only made this country the exception among those that have experienced major financial collapses in the Third World in the last 20 years, but helps to explain both the low inflationary effect of this devaluation, and the speed of the subsequent recovery. Of course, the fact that in Brazil imports represent only 10% of GDP; that Cardoso had recently been re-elected with a large majority; that the Central Bank still had \$ 35 b [US\$ 35 billion] worth of reserves after the crisis (more than Korea had before the crisis); that the IMF had agreed a rescue package well before the January crises; and that the IMF (apparently having learnt from its mistakes in East Asia) was prepared to be much more flexible in its conditionality, also helps to understand this apparent enigma. Finally, and very importantly, international financial markets clearly did not panic as much as had been expected – in particular, foreign direct investment continued to flow into the country [...] – because by then they also seemed to have learnt from the East Asian crisis (and the Mexican one before that) the ‘moral hazard’ lesson that both the IMF and the US Government were prepared to provide any amount of liquidity necessary to crisis countries, like Brazil, in order to keep the capital account of the balance of payments open; so, no matter how bad the domestic situation could become, they would always count on being able to exchange their reais for dollars (PALMA, 2000, pp. 32-33).

A meta foi alcançada nos dois primeiros anos de implantação do sistema de metas de inflação, quando o IPCA totalizou 8,9% a.a. (meta de 8,0% a.a., com bandas de +- 2,0%) e 6,0% a.a. (meta de 4,0% a.a., com bandas de +- 2,0%). Nos anos seguintes, a inflação ficou acima da banda superior da meta, encerrando o ano de 2001 a 7,7% (meta de 4,0% a.a., com bandas de +- 2,0%) e o ano de 2002 a 12,5% (meta de 3,5% a.a., com bandas de +- 2,0%)²⁸.

O segundo governo FHC passou por um período bastante conturbado na economia nacional. Já em 1999 o governo enfrentou a crise cambial que levou à transição da política econômica. Como resultado, houve redução da corrente de comércio, perda de reservas, déficit no balanço de pagamentos, redução na criação líquida de vagas, elevação da taxa de desemprego, levando o País a registrar taxa de crescimento de apenas 0,25% no ano.

Por sua vez, nos dois últimos anos o governo atravessou a crise energética brasileira, conhecida como “apagão”, que desacelerou o ritmo da economia. Uma combinação de baixo investimento do setor, privatizações, aumento do consumo e seca (grande parte da matriz energética do Brasil é abastecida por hidroelétricas) levou a iminência de corte do abastecimento no Brasil. O racionamento tornava-se uma necessidade e o governo elaborou, em 2001, um plano de contingenciamento, impondo a queda do consumo energético.

²⁸ Ver “Tabela 5 - Sistema de metas de inflação” e “Gráfico 7 - Taxa de inflação (IPCA) e meta inflacionária” em “Apêndice estatístico”.

No ano [2001] o consumo de energia elétrica caiu 7,7%, em relação a 2000. A redução dos reservatórios de água nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, aliado ao descompasso entre o crescimento da oferta e do consumo de energia, levou o governo a realizar, em maio de 2001, o plano emergencial de racionamento de energia elétrica. Assim, a MP 2.147, de 15 de maio de 2001, criou a “Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (GCE) com o objetivo de propor e implementar medidas de natureza emergencial para compatibilizar a demanda e a oferta de energia elétrica, de forma a evitar interrupções intempestivas ou imprevistas de suprimento e minimizar o impacto do programa de racionamento sobre a renda e o emprego.

O plano de ação no curto prazo compreendeu ações visando:

- a) otimizar o consumo de energia, priorizando setores estratégicos;
- b) estabelecer limites de uso;
- c) estimular a autoprodução;
- d) definir condições específicas de comercialização de energia elétrica entre concessionários, permissionários e autorizados, bem como entre esses e os consumidores, objetivando a ampliação da oferta ou redução do consumo (BRASIL. Banco Central do Brasil, 2002, pp. 32-33).

Adicionalmente, contribuindo para o período conturbado do final do governo FHC, a eleição presidencial de 2002, com a perspectiva de vitória de um candidato de esquerda, assustou os agentes dos mercados financeiros, gerando maior instabilidade na economia. A partir de meados de 2002, as expectativas quanto ao resultado eleitoral trouxeram inquietudes ao mercado financeiro, influenciando na desvalorização e volatilidade do real. No mesmo sentido, os indicadores de expectativas se deterioraram. No entanto, apesar disso, “o BC também de maneira surpreendente não tentou evitar a fuga de capitais e a abrupta desvalorização da moeda aumentando a taxa de juros nominal até que o segundo turno das eleições tivesse terminado (SERRANO; SUMMA, 2011, p. 10)”. Assim, esse foi um período de baixo crescimento econômico, com alta do PIB de 2,1%, em média (a despeito do bom desempenho registrado em 2000, quando o produto interno avançou 4,3%).

2.3 As crises financeiras

As crises financeiras internacionais da segunda metade da década de 90 e início dos anos 2000 impactaram profundamente a política econômica do Brasil, espalhando seus efeitos através da crise de contágio aliado a surtos especulativos dos agentes financeiros. O contágio comercial pode ser explicado pelo vínculo da conta de transações correntes entre os países. O contágio financeiro ocorre quando investidores internacionais, geralmente com elevada exposição ao risco, retiram seus investimentos dos países para recompor suas perdas; ou devido à similaridade macroeconômica entre as economias (muitas vezes apenas uma percepção do investidor). Os efeitos das crises de liquidez internacional podem ser devastadores para a eco-

nomia local uma vez que tendem a diminuir a sensibilidade dos investidores ao diferencial de juros (gerando necessidade de taxas cada vez maiores). No entanto, a forma como o país conduz sua política macroeconômica em resposta aos ataques especulativos é variável chave para determinar a extensão e o impacto desses ataques em sua economia.

Durante o primeiro governo FHC, o Brasil atravessou três grandes crises internacionais, a crise mexicana em 1994/1995, a crise das economias asiáticas em 1997 e a crise russa em 1998. Embora a crise mexicana tenha ocorrido anteriormente ao governo FHC, analisaremos suas consequências uma vez que as medidas em resposta a ela ocorreram em 1995, primeiro ano do governo FHC. Durante o período FHC II ocorreu a crise argentina, em 2002.

A realidade da economia nacional, com seu processo de liberalização financeira e alta dependência do capital externo (principalmente a conta de capitais que garantia o acúmulo de reservas e a apreciação da moeda nacional) tornou o País extremamente vulnerável a choques na economia internacional. Para garantir a estabilidade doméstica, o governo deveria minimizar a evasão de divisas. Assim, a resposta às crises citadas teve em comum o rápido aumento da taxa de juros real de forma a reduzir a saída de capital.

So, in order to respond to external shocks, try to avoid capital flight, manage aggregate demand, try to stop the worst excesses that led to the Mexican crisis, and to compensate for the lack of proper fiscal reforms, the Brazilian government used interest rates in a clearly active and aggressive way (PALMA, 2000, p. 33).

Em comum nas crises financeiras, o aumento da taxa de juros, as medidas contracionistas adotadas e a aversão ao risco por parte dos agentes financeiros (que preferiam ativos mais líquidos, como títulos do governo) incidiram sobre a oferta de crédito doméstica, contraindo a atividade econômica e os investimentos, que por sua vez causaram desemprego e diminuíram a demanda, gerando um círculo vicioso. A cada nova crise, havia necessidade de aprofundamento das medidas recessivas, gerando impactos cada vez mais negativos na economia doméstica. Os ataques especulativos ao real, em função da perda de credibilidade da política econômica, tornavam mais custoso a manutenção da âncora cambial a cada crise.

A política monetária adotada foi responsável por um longo período de baixo crescimento econômico, redução do investimento, perda de competitividade e elevadas taxas de desemprego. A fim de minimizar a evasão de divisas, o aprofundamento do déficit no balanço de pagamentos e contágio mais profundo das crises, o governo optou, em todos os episódios de crises financeiras, por uma política de contenção da demanda agregada. Dado que a política fiscal não era, como programado, contracionista, a contenção da demanda somente poderia vir

através de redução do crédito e aumento dos juros. Adicionalmente, a demanda menor ajudaria a controlar o aumento dos preços.

Em todas essas situações críticas [excetuando-se a crise da Argentina quando a âncora cambial já havia sido abandonada] o país perdeu uma grande quantidade de reservas internacionais e o governo agiu de forma semelhante, ou seja, manteve a estabilidade da moeda elevando drasticamente os juros para preservar as reservas e refrear tanto a atividade econômica interna como o desequilíbrio externo. Essas medidas conseguiram preservar o valor da moeda em relação ao dólar e manter a inflação em nível muito baixo, embora não reduzissem a fragilidade financeira externa do país, pois aumentavam a dívida pública e não reduziam o déficit de transações correntes com o Exterior. Além disso, elas restringiram muito o crescimento do produto nacional bruto e elevaram bastante as taxas de desemprego (SALLUM Jr., 2003, p. 46).

Ainda, a política adotada para a manutenção do Plano foi se tornando cada vez mais vulnerável às oscilações da economia internacional. Por conseguinte, sua efetividade era cada vez mais questionável. As sucessivas crises internacionais, aliadas à perda de credibilidade da manutenção da âncora cambial, fizeram com que a cada nova crise a recuperação da economia e a retomada da confiança por parte do mercado fosse cada vez mais lenta e custosa ao País. As crises se tornaram mais frequentes e as medidas adotadas para manter a âncora cambial foram cada vez mais recessivas.

México

Em dezembro de 1994, quando o Plano Real ainda se encontrava em sua fase embrionária, o plano de estabilização mexicano (em muitos aspectos, semelhante ao Plano Real) colapsa. O México adotara uma política de estabilidade econômica baseada na valorização de sua moeda nacional, o que deixava sua economia dependente do capital internacional e bastante vulnerável a choques especulativos. A crise mexicana afetou o sistema financeiro internacional, no que ficou conhecido como “efeito tequila”, diminuindo a credibilidade dos países emergentes como um todo, reduzindo a oferta de crédito internacional e afetando sobremaneira a economia brasileira.

Os efeitos do colapso do peso mexicano foram sentidos rapidamente no Brasil. Ocorreu evasão das divisas, refletida na queda das reservas internacionais (no primeiro semestre de 1995 as reservas recuaram 14%, caindo de US\$ 38,3 bilhões em dezembro de 1994 para US\$ 33,5 bilhões em junho de 1995). Já nos primeiros meses de 1995 o resultado do balanço de pagamentos se deteriorou, parte em função da política de taxa de câmbio desvalorizada, parte em função do déficit da conta financeira, principalmente do IEC, representativo do investimento volátil, de curto prazo, mais influenciado pela crise contágio (no primeiro semestre o

déficit do balanço de pagamentos totalizou US\$ 5,5 bilhões, algo próximo a 0,5% do PIB²⁹). O risco Brasil, medido pelo EMBI+³⁰ Brasil, que estava por volta de 900 pontos básicos (pb) antes da eclosão da crise, ultrapassou 1.600 pb em março. A resposta do governo foi o aumento da taxa de juros e contenção da demanda agregada. A taxa de juros (Selic acumulada no mês, anualizada), que estava em 58% em março, passou para 85,5% em abril, retornando para a casa dos 60% nos meses seguintes.

Ainda no mês de março, o Banco Central promoveria uma mididesvalorização do câmbio. Realizada de forma confusa e em momento de grande incerteza sobre o quadro internacional, tal iniciativa acabaria deflagrando um ataque especulativo contra o real. Em consequência, acentuou-se a perda de reservas e o Banco Central foi levado a promover alta dramática das taxas de juro em reais e a formalizar compromisso com um regime de bandas cambiais por prazo indeterminado (BATISTA Jr., 1996, p. 154).

Além da alta taxa de juros, o BCB implantou outras medidas restritivas ao crédito, como ampliação do compulsório sobre depósitos a vista e empréstimos bancários. A escassez de crédito doméstico fez com que os tomadores de empréstimos buscassem recursos em outros países, contribuindo de forma significativa para a reversão do déficit no balanço de pagamentos. O governo também atuou na restrição da demanda através da reversão, ainda que parcial, das políticas de liberalização comercial. Em março deste ano as tarifas de importação de automóveis e de diversos outros bens de consumo duráveis subiram. Adicionalmente, o governo adotou políticas de quotas de importação de automóveis (BATISTA Jr., 1996).

As medidas implantadas pelo governo, aliadas a reversão, por parte do mercado financeiro internacional, da expectativa em relação à economia mexicana, que contava com massiva entrada de capitais oriundas tanto dos EUA quanto do FMI, influenciaram positivamente o cenário econômico brasileiro. Assim, já no segundo semestre de 1995 os indicadores domésticos começaram a reagir. A percepção de risco do mercado financeiro internacional foi rapidamente revertida, melhorando as perspectivas para o Brasil (BATISTA Jr., 1996).

As reservas internacionais voltaram a subir, atingindo US\$ 51,8 milhões em dezembro de 1995. Embora as transações correntes permanecessem no terreno negativo, terminando o ano com déficit de 2,4% do PIB, o saldo da conta capital e financeira registrou superávit, al-

²⁹ Valor é uma estimativa. Dados no acumulado de 12 meses.

³⁰ EMBI + é um índice baseado nos bônus (títulos de dívida) emitidos pelos países emergentes. Mostra os retornos financeiros obtidos a cada dia por uma carteira selecionada de títulos desses países. A unidade de medida é o ponto-base. Dez pontos-base equivalem a um décimo de 1%. Os pontos mostram a diferença entre a taxa de retorno dos títulos de países emergentes e a oferecida por títulos emitidos pelo Tesouro dos EUA. Essa diferença é o *spread*, ou o *spread* soberano. O EMBI+ foi criado para classificar somente países que apresentassem alto nível de risco segundo as agências de rating e que tivessem emitido títulos de valor mínimo de US\$ 500 milhões, com prazo de ao menos 2,5 anos (Brasil, Presidência da República, 2013).

cançando 3,8% do PIB, influenciado pela entrada de capital para IEC, que totalizou 1,2% do PIB. O balanço de pagamentos, contrariando as expectativas, fechou o ano com superávit de 1,7% do PIB. O risco Brasil, calculado pelo EMBI+ Brasil, retornou para o patamar dos 900 pb no fim de 1995³¹.

A taxa Selic avançou de 47,4% a.a. no início de 1995, para 85,6% a.a. em abril do mesmo ano, voltou a cair, até atingir 40,0% a.a. em dezembro. Durante 1995, a Selic registrou taxa média de 54,0% a.a.. A inflação, medida pelo IPCA, terminou 1995 com alta de 22,4%. O resultado, em termos de crescimento econômico, foi bastante positivo. Apesar dos efeitos da crise, e o PIB do País avançou expressivos 4,4% neste ano³².

Ásia

Em 1997, eclodiu a crise financeira asiática. A crise gerou rápida desvalorização da moeda de grande parte dos países asiáticos (num primeiro momento Tailândia, Malásia, Indonésia e Filipinas e mais tarde também Coréia do Sul e Hong Kong). Em meados da década de 90, havia forte entrada de capital estrangeiro nesses países e a fragilidade externa era enfatizada pelo elevado déficit em conta corrente (que aumenta a dependência do capital financeiro, mais volátil). Essa realidade, similar nos países da América Latina em geral e do Brasil em particular, terminava por aproximar, na percepção dos agentes do mercado financeiro, a percepção de risco dos países emergentes.

Assim, os efeitos no Brasil foram imediatos. O País perdeu reservas, que passaram de US\$ 60,3 bilhões em julho para US\$ 52,2 bilhões em dezembro de 1997, totalizando queda de 13,5%. O balanço de pagamentos, que oscilava em torno de 0% do PIB em meados do ano, registrou déficit de 0,9% do PIB no fim de 1997, influenciado, principalmente, pelo déficit de transações correntes, que alcançou 3,5% do PIB em dezembro de 1997. O risco Brasil, medido pelos Embi + Brasil, avançou de 391 pb para 521 pb no período. Ainda, apesar do movimento de queda nas taxas de juros básicas, no ano até outubro, com a Selic (acumulada no mês, anualizada) oscilando ao redor dos 20% a.a., a conjuntura internacional instável, as pressões sobre o mercado de câmbio e a significativa perda de reservas, as taxas de juros foram elevadas para 45,6% em novembro, permanecendo acima dos 30% até março de 1998.

³¹ Ver “Tabela 2- Balança comercial”, “Tabela 3- Balanço de pagamentos”, “Gráfico 8- Taxa de inflação (IPCA) mensal”, “Gráfico 11- Reservas internacionais” e “Gráfico 12 - Risco Brasil (Embi +)” em “Apêndice estatístico”

³² Ver “Gráfico 1 - Taxa de crescimento do PIB”, “Gráfico 2 - Taxa de crescimento trimestral do PIB, com ajuste sazonal”, “Gráfico 8- Taxa de inflação (IPCA) mensal” e “Gráfico 17- Taxa de juros do BCB” em “Apêndice estatístico”.

Durante a crise asiática, semelhante ao ocorrido durante a crise mexicana, o governo optou por uma política de contenção de demanda, usando o instrumental da taxa de juros para minimizar o efeito contágio da crise. A política fiscal ainda registrava fortes déficits.

Adicionalmente, o BCB, tentando evitar uma maior evasão de divisas autorizou uma série de medidas³³ que visavam facilitar a entrada de recursos no Brasil:

[A captação de recursos externos] se deu mediante a redução dos prazos médios mínimos para amortizações de novos empréstimos e para renovações ou prorrogações. O Banco Central, complementarmente, elevou a oferta de títulos com indexação cambial e, visando compensar parcialmente a contração da liquidez bancária resultante da saída líquida de divisas, realizou operações de compra definitiva de títulos de prazo mais longo. A efetividade das medidas favoreceu a reversão do movimento de perda de reservas, possibilitando a retomada do processo de redução gradual das taxas de juros básicas já a partir de dezembro de 1997, ocorrendo redução mais acentuada da TBC relativamente à da TBAN (BRASIL. Banco Central do Brasil, 1998, pp. 9-10).

Adicionalmente, o governo reduziu a alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF):

[...] de 3% para 0% nas operações de câmbio relativas aos empréstimos em moeda do exterior; de 7% para 2%, nas operações de ingresso de recursos externos para aplicações nos fundos de renda fixa, nas operações interbancárias com instituições financeiras no exterior e na constituição, no País, de disponibilidades de curto prazo de residentes no exterior; e de 5% para 0%, nos ingressos destinados a aplicações nos fundos de privatização (BRASIL. Banco Central do Brasil, 1998, p. 101).

Ainda, o governo adotou medidas que visavam flexibilizar as aplicações dos recursos provenientes do exterior. Finalmente, a Autoridade Monetária limitou os gastos domésticos em moeda estrangeira. Para tanto, o BCB regulamentou o uso dos cartões de créditos, vedando sua utilização no exterior para aquisição de bens e serviços que configurem investimento ou importação de mercadorias e limitou a compra de moeda estrangeira a US\$ 3 mil (ou equivalente em outra moeda), desde que destinado a atender gastos com viagens ao exterior.

Atuando na frente de contenção da demanda agregada, o governo implantou uma série de medidas prudenciais que aumentaram a supervisão bancária e limitaram o montante de crédito disponível na economia:

Nesse sentido, destaca-se a criação da Central de Risco de Crédito no Banco Central, sistema contendo informações sobre o montante de débito de clientes das instituições financeiras. Também, com base no Acordo de Basileia, foi alterada a fórmula de cálculo do patrimônio líquido exigido das instituições financeiras, ampliando-se a

³³ A Resolução n.º 2.384 incentivou a captação de recursos externos destinados a aplicações em fundos constituídos por ações; a Resolução n.º 2.395, disponibilizou a aplicação dos recursos captados no exterior para financiamento agropecuário, construção ou aquisição de imóveis e para empréstimos a exportadores, ainda não repassados, em NTN-D de prazo superior a três meses; e a Resolução 2.406 autorizou a constituição dos fundos de investimento em empresas emergentes — capital estrangeiro, para aplicação em carteira de valores mobiliários de emissão daquelas empresas, sediadas no Brasil (Brasil. Banco Central do Brasil, 1998).

parcela do capital próprio destinada a garantir as diversas operações ativas e as operações de *swap*.

Ainda em relação às medidas de cunho prudencial, destaca-se a limitação do total dos valores correspondentes a margens depositadas a título de garantia e prêmios pagos em operações cursadas por fundo de investimento financeiro e fundo de renda fixa - capital estrangeiro no mercado de derivativos. Com o mesmo propósito, os fundos de renda fixa abertos ao público passaram a ser obrigados a preverem em seus regulamentos e a informar claramente que suas aplicações não são garantidas nem pela administradora nem pelo Fundo Garantidor de Crédito (FGC) (BRASIL. Banco Central do Brasil, 1998, p. 37).

As medidas de combate à crise adotada pelos países asiáticos, bem como a ação do FMI³⁴, ajudaram, já no primeiro semestre de 1998, no processo de reversão da desconfiança dos investidores internacionais. As reservas internacionais voltaram a crescer, atingindo US\$ 58,8 milhões em fevereiro, mesmo patamar de maio de 1997 (chegando a US\$ 74,7 bilhões em abril de 1998). Embora as transações correntes permanecessem no terreno negativo, com déficit de 3,5% do PIB em julho, o saldo da conta capital e financeira manteve superávit durante o ano inteiro, alcançando 5,1% do PIB no mesmo mês em questão, influenciado pela entrada de capital para IED, de 2,6% do PIB, puxado pelos investimentos de participação do capital, de 2,2% do PIB (essa conta registra a entrada dos investimentos provenientes das privatizações, que não só contribuíram para o menor déficit fiscal, mas também foram as responsáveis pela redução do déficit do balanço de pagamentos). Com isso, o balanço de pagamentos registrou déficit de 1,5% em meados de 1998. O risco Brasil, medido pelo EMBI+ Brasil, que estava por volta de 300 pb antes da eclosão da crise, estava oscilando entre 500 pb e 600 pb no primeiro semestre de 1998³⁵.

A taxa de juros, medida pela Selic, começou a recuar a partir de março de 1998, quando caiu para 28,3% a.a., e chegou à marca dos 19,2% do PIB em agosto (momento que eclode a crise russa). As medidas contracionistas do governo derrubaram a inflação, medida pelo IPCA, que no período em questão registrou variação mensal negativa (julho, agosto e setembro, com variações de -0,12%, -0,51% e -0,22%, respectivamente), acumulando em 12 meses (em agosto) a inédita marca de 2,5% a.a.. O PIB registrou contração significativa, com queda de

³⁴ O FMI ajudou as principais economias atingidas, com um pacote de resgate de cerca de US\$ 17 bilhões para a Tailândia, US\$ 40 bilhões para a Indonésia e mais de US\$ 55 bilhões para a Coreia do Sul (BRASIL. Banco Central do Brasil, 1998).

³⁵ Ver “Tabela 2- Balança comercial”, “Tabela 3- Balanço de pagamentos”, “Gráfico 11- Reservas internacionais” e “Gráfico 12 - Risco Brasil (Embi +)” em “Apêndice estatístico”.

2,3% (na comparação marginal dessazonalizada) no primeiro trimestre, avançando 1,7% no segundo trimestre (na mesma base de comparação)³⁶.

Rússia

O Brasil ainda não havia se recuperado completamente dos efeitos da crise asiática quando, em agosto de 1998, a Rússia aplicou *default* em sua dívida, eclodindo uma nova crise financeira, de proporções globais. A crise russa abalou a confiança dos investidores internacionais de forma mais acentuada, tanto pela sua proporção, quanto em função da proximidade com a crise asiática, criando dúvidas acerca da capacidade dos países emergentes como um todo em gerar divisas para garantir a manutenção da estabilidade cambial.

A reação do Brasil à crise foi similar às duas anteriores. O governo optou por uma política de aumento da taxa de juros. Nesse momento a credibilidade de sustentação da âncora cambial era fortemente questionada pelos investidores nacionais e internacionais e sua manutenção era praticamente impossível. O governo adotou uma série de medidas³⁷ para minimizar a evasão de divisas e evitar a desvalorização do real. Durante o ano de 1998, foram introduzidos novos títulos da dívida pública, para dotar a política monetária de instrumentos mais dinâmicos³⁸. O BCB tentou estimular a captação de recursos externos reduzindo os prazos médios mínimos das operações e ampliando as possibilidades de aplicação dos créditos captados e não repassados.

³⁶ Ver “Gráfico 1 - Taxa de crescimento do PIB”, “Gráfico 2 - Taxa de crescimento trimestral do PIB, com ajuste sazonal”, “Gráfico 8- Taxa de inflação (IPCA) mensal” e “Gráfico 17- Taxa de juros do BCB” em “Apêndice estatístico”.

³⁷ A Circular nº 2.834 determinou a redução do prazo médio de amortização dos empréstimos novos para 12 meses, e para as renovações ou prorrogações de empréstimos para 6 meses. A Instrução nº 278, da CVM regulamentou as aplicações em fundos mútuos de investimento em empresas emergentes - capital estrangeiro. A Resolução do CMN nº 2.500, permitiu a utilização dos recursos captados no financiamento do recolhimento de margem, no ajuste diário em operações de *hedge* de preço de produtos agropecuários e na aquisição de opções referenciadas em commodities agropecuárias. A Circular nº 2.832 autorizou o ingresso de recursos externos, a título de “adiantamento para futuro aumento de capital”, na aquisição de participações no âmbito do PND, de concessão de serviços públicos ou destinação a projetos de interesse do governo. A Circular nº 2.833 elevou de 50% para 100% a parcela do saldo remanescente de recursos captados na forma da Resolução nº 2.483 (Resolução nº 63 rural) passível de aplicação em NTN-D, NTN-I e NBC-E (utilizada pelas instituições captadoras para proteção do risco cambial pelo período em que os recursos não estão aplicados junto a tomadores finais). A Circular nº 2.848 permitiu a realização de operações de repasses interbancários dos recursos captados por prazo mínimo de 90 dias, desde que a instituição tomadora interna repasse os recursos no mesmo dia para o tomador final, sendo admitidos prazos menores para compatibilização de vencimentos internos e externos. A Resolução nº 2.524 impôs condições para o ingresso ou saída do país de importância superior a R\$ 10 mil, ou seu equivalente em outras moedas (BRASIL. Banco Central do Brasil, 1999).

³⁸ [Títulos] híbridos, por conjugar remunerações prefixadas e pós-fixadas no mesmo papel, são: Bônus do Banco Central Série A (BBC-A), Nota do Banco Central - Série A (NBC-A) e Nota do Banco Central - Série Flutuante (NBC-F). Este último foi criado com o objetivo de oferecer hedge às operações contratadas no segmento flutuante de câmbio (BRASIL. Banco Central do Brasil, 1999, p. 11).

O Brasil recorreu ao FMI, pedindo empréstimo de cerca de US\$ 18 bilhões³⁹, dos quais US\$ 9,3 bilhões foram liberados em dezembro de 1998 e incorporados à dívida externa total e podem ser decompostos da seguinte forma: US\$ 4,8 bilhões do FMI, US\$ 4,15 bilhões, provenientes do BIS, US\$ 390 milhões do Bank of Japan (BoJ) (BRASIL. Banco Central do Brasil, 1999). Em 1999, o Brasil recebeu ingressos mais US\$ 10,9 bilhões, sendo US\$ 6 bilhões provenientes do FMI, US\$ 4,5 bilhões do BIS e US\$ 424 milhões do BoJ (BRASIL. Banco Central do Brasil, 2000).

Como contrapartida, o acordo entre o Brasil e o Fundo estabelece uma série de medidas restritivas para a economia nacional, contendo um programa de ajuste fiscal, medidas emergenciais e reformas estruturais. Uma das bases do acordo com o FMI foi a contenção das despesas públicas e a adoção de metas de superávit primário. Assim, o governo elaborou o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), que continha ações de cunho estrutural, redução das despesas e aumento de receitas. O “Programa consiste em reverter o quadro das contas públicas de forma a se obterem em superávits primários – consolidação dos três níveis de governo – correspondentes a 2,6% do PIB em 1999, 2,8% em 2000 e 3% em 2001 (BRASIL. Banco Central do Brasil, 1999, p. 80)”. Ainda, como base institucional para a gestão mais eficiente das contas públicas, o PEF criou a Comissão de Controle e Gestão Fiscal, que tinha como objetivo garantir a obtenção das metas fiscais. A PEF também contemplava a aprovação da LRF.

O governo atuou no sentido de reduzir a demanda, através da contração da oferta de crédito. O BCB restringiu a liquidez do Sistema Financeiro Nacional (SFN). A Autoridade Monetária aumentou o fator relativo às operações ativas ponderadas pelo risco (de 0,1 para 0,11), o que significa que as instituições financeiras reduziram seu poder de alavancagem (de 10 para 9,09 vezes). A condução da política monetária esteve condicionada à escassez de liquidez no mercado financeiro internacional. Em meados de 1998, o BCB alterou o mecanismo do redesconto, optando pela elevação da taxa de juros (Tban) e pela suspensão das operações de assistência financeira referenciadas na TBC, diminuindo os canais de financiamento de posições em moeda estrangeira. A Autoridade Monetária utilizou-se também do instrumental de operações de mercado aberto (em detrimento da sistemática de redesconto) como ins-

³⁹ Foi disponibilizado ao Brasil outros US\$ 9 bilhões do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mais US\$ 14,5 bilhões de um grupo de países (União Europeia, Estados Unidos, Japão e Canadá), totalizando US\$ 41 bilhões em recursos disponíveis (BRASIL. Banco Central do Brasil, 1999).

trumento de controle da liquidez do mercado monetário⁴⁰ (BRASIL. Banco Central do Brasil, 1999).

A instabilidade no cenário mundial e a falta de confiança na manutenção da âncora cambial brasileira causaram retração da liquidez externa. A crise da economia russa, com seus reflexos sobre o mercado financeiro mundial, afetou particularmente o Brasil. O medo do efeito contágio determinou inclusive a redução da classificação de rating da dívida externa do País em razão da elevação do risco soberano, o que colaborou para a queda de nas reservas internacionais. As medidas adotadas pelo governo não tiveram o efeito desejado sobre o nível de reservas.

Entre agosto e novembro de 1998 as reservas internacionais recuaram 41,3%, passando de US\$ 70,2 bilhões para US\$ 41,2 bilhões, atingindo seu pior saldo desde 1995, e apenas em março de 1999 voltaram a crescer (nesse momento a âncora cambial já havia sido abandonada). Conseqüentemente, tanto 1998 quanto 1999 foram anos de contenção da demanda. As transações correntes fecharam 1998 com déficit de 4,0% do PIB, com balança comercial registrando déficit de 0,8% do PIB e a conta de serviços e rendas com saldo negativo de 3,4% do PIB, puxados, principalmente, pela remessa de juros para o exterior, que totalizou - 1,4% do PIB. O saldo da conta capital e financeira registrou superávit de 3,5% do PIB, influenciado pela entrada de capital para IED, com superávit de 3,4% do PIB. O balanço de pagamentos encerrou o ano com déficit de 0,9% do PIB. Em 1999 a situação não melhorou. As transações correntes atingiram déficit de 4,3% do PIB, influenciada, principalmente, pela remessa de juros para o exterior, que totalizou 2,5% do PIB. A balança comercial reduziu seu déficit para 0,2% do PIB. O saldo da conta capital e financeira registrou superávit de 2,9% do PIB, influenciado pela entrada de capital para IED, que totalizou 4,9% do PIB, puxado, novamente, pelos investimentos de participação do capital, que alcançou 5,1% do PIB. O balanço de pagamentos aprofundou seu déficit em relação ao ano anterior, registrando saldo negativo de 1,3% do PIB. O risco Brasil, medido pelo EMBI+ Brasil, que estava por volta de 800 pb no começo de agosto de 1998, avançou para 1.500 pb no fim do mês, permanecendo acima de 1.000 pb até maio de 1999⁴¹.

⁴⁰ As operações de Mercado Aberto permitem à Autoridade Monetária controlar a quantidade de moeda em circulação na economia.

⁴¹ Ver “Tabela 2- Balança comercial”, “Tabela 3- Balanço de pagamentos”, “Gráfico 11- Reservas internacionais” e “Gráfico 12 - Risco Brasil (Embi +)” em “Apêndice estatístico”.

A taxa de juros (Selic acumulada no mês, anualizada), que oscilava ao redor dos 20% em agosto de 1998, avançou para 34,3% em setembro no mesmo ano, subindo outros 7,3 p.p. no mês seguinte, para 41,6%, permanecendo acima dos 30% (alcançando novamente os 40%) até maio de 1999, quando retornou para 27,1%. A taxa de inflação, medida pelo IPCA, recuou consideravelmente em 1998, alcançando taxa de 1,65% a.a.. No entanto, em 1999 a situação se reverteu. As medidas contracionistas do governo não foram suficientes para combater a aceleração da taxa inflacionária e o IPCA aumentou para 8,9%. As políticas adotadas, refletidas na elevação da taxa de juros, a adoção de medidas emergenciais e estruturais de ordem fiscal e a restrição ao crédito externo resultaram em desaquecimento do ritmo da atividade econômica. O PIB continuou registrando crescimento medíocre e apesar da ligeira alta marginal no terceiro trimestre de 1998 (de 0,1%), recuou 1,3% no quarto trimestre, na mesma base de comparação, terminando 1998 com avanço nulo e 1999 com crescimento de 0,3%⁴².

A crise russa foi o estopim para o abandono da âncora cambial. A desconfiança do mercado financeiro acerca da manutenção do real valorizado, o medo do efeito contágio, a deterioração das contas externas e a percepção de que não era mais possível a manutenção da política cambial determinaram a desvalorização rápida do real no início de 1999.

Argentina

Em dezembro de 2001 explode a crise da Argentina. A manutenção da paridade entre o peso e o dólar durante a década de 90 afetou profundamente a economia do País, e a sustentação da política monetária tornava-se cada vez mais improvável. Os choques financeiros do México, Ásia e Brasil debilitaram ainda mais a economia argentina. Entre 2000 e 2001, “com os choques adicionais da escalada no preço do petróleo, da valorização persistente do dólar, e da desaceleração da economia mundial, a situação econômica torna-se dramática (ALDRIGHI; CARDOSO, 2009, p. 76)”. A situação era insustentável e no dia 26 de dezembro de 2001 o governo declarou a moratória da dívida pública. Ocorreu também mudança no regime cambial, com o abandono da âncora cambial (o peso deixou de ser fixo em relação ao dólar). Como ocorrido nas outras crises, a crise na nação vizinha contagiou as economias emergentes e o Brasil foi um dos países mais atingidos.

Durante o período, as consequências da crise econômica da Argentina para o Brasil foram intensificadas pelo racionamento de energia elétrica, bem como pela expectativa de apro-

⁴² Ver “Gráfico 1 - Taxa de crescimento do PIB”, “Gráfico 2 - Taxa de crescimento trimestral do PIB, com ajuste sazonal”, “Gráfico 8- Taxa de inflação (IPCA) mensal” e “Gráfico 17- Taxa de juros do BCB” em “Apêndice estatístico”.

fundamento da recessão econômica registrada nos EUA em função dos atentados de 11 de setembro de 2001.

Uma vez que com a mudança do regime cambial brasileiro a Autoridade Monetária não mais deveria garantir a estabilidade da taxa de câmbio (mas sim o cumprimento da meta de inflação), o real sofreu grande oscilação. A moeda estadunidense terminou o ano de 2001 cotada a R\$/US\$ 2,32, sofreu apreciação durante o ano seguinte, atingindo a cotação de R\$/US\$ 3,95 em outubro de 2002, fechando o ano cotada a R\$/US\$ 3,53, uma valorização nominal de 52,3% e real⁴³ de 39,6%.

O BCB interveio no mercado cambial, de forma a minimizar o excesso de volatilidade. Além de aumentar a taxa de juros, aumentando o diferencial entre as taxas domésticas e externas para atrair o capital estrangeiro, a Autoridade Monetária passou a promover leilões de dólares no mercado à vista, num primeiro momento de forma esporádica e, a partir de julho de 2002, diariamente. Ainda,

Ao final de setembro, medidas adicionais foram adotadas com vistas a desestimular a retenção de moeda estrangeira por agentes internos. Nesse sentido, foram reativados os recolhimentos compulsórios sobre depósitos a prazo, cuja alíquota foi elevada de 0% para 10%. Como essas exigibilidades são cumpridas em títulos federais, a reativação reduziu o potencial do sistema financeiro em se posicionar em moeda estrangeira. Adicionalmente, a parcela mínima das exigibilidades sobre recursos à vista que deve ser mantida como reservas bancárias passou de 60% para 80% da posição média, visando reduzir o potencial para retenção de moeda estrangeira no curtíssimo prazo. Assinale-se que a alíquota de recolhimento compulsório sobre recursos à vista, que é cumprida pelo critério de posição média em duas semanas de movimentação, foi mantida em 45%.

A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) autorizou a diluição, ao longo dos quatro exercícios subseqüentes, dos efeitos da variação cambial ocorrida em 2001 sobre os resultados contábeis das companhias abertas. Esse diferimento tende a minimizar a demanda por hedge sem efetiva necessidade financeira, destinada tão somente a sustentar resultados contábeis que não comprometeriam a solvência da empresa (BRASIL. Banco Central do Brasil, 2002, p. 54).

Não obstante, os esforços do governo não foram suficientes para garantir a oferta de dólares na economia e foi necessário um novo acordo de intenções com o FMI, assinado em setembro de 2002. O acordo previa cerca de US\$ 30,9 bilhões em empréstimos, sendo US\$ 3 bilhões liberados em setembro, US\$ 3,1 bilhões em dezembro e US\$ 24 bilhões no ano de 2003. Ainda, o Brasil obteve US\$ 1,3 bilhão, provenientes do BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento e Bird - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BRASIL. Banco Central do Brasil, 2003). Como contrapartida o Brasil reforçou seu compromisso com o equilíbrio fiscal e com as metas inflacionárias.

⁴³ Índice calculado pelo IPCA para o Brasil e IPC dos EUA. Ver “Gráfico 9 - Taxa de câmbio nominal” e “Gráfico 10 - Índice da taxa de câmbio real”, em “Apêndice estatístico”.

As reservas internacionais começaram a recuar em setembro de 2001, em função da instabilidade oriunda das incertezas acerca da economia dos EUA. Assim, em maio de 2002 as reservas haviam caído 17,9%, passando de US\$ 40,0 bilhões para US\$ 32,9 bilhões. Em junho de 2002 as reservas internacionais voltaram a crescer, avançando 27,7% no mês, atingindo US\$ 42,0 bilhões, para já no mês seguinte voltarem a decrescer e terminar o ano na marca dos US\$ 37,8 bilhões⁴⁴ (9,9% menores do que em junho, registrando queda total no período de setembro de 2001 a dezembro de 2002 de 5,6%). As transações correntes fecharam 2001 com déficit de 4,2% do PIB, com balança comercial registrando superávit de 0,5% do PIB e a conta de serviços e rendas com saldo negativo de 5,0% do PIB, puxados, principalmente, pela remessa de juros para o exterior, que totalizou -2,7% do PIB. O saldo da conta capital e financeira alcançou superávit de 4,9%⁴⁵, do PIB. O balanço de pagamentos fechou superavitário em 0,6% do PIB. Em 2002 a situação melhorou ligeiramente. A conta de transações correntes totalizou menor déficit, de 1,5% do PIB, influenciada, principalmente, pelo superávit de 2,5% do PIB na balança comercial, apesar do déficit de 4,6% do PIB na conta serviços e rendas, que contou com remessa de lucros e dividendos de 1,0% do PIB e remessa de juros para o exterior de 2,6% do PIB. O saldo positivo da conta capital e financeira recuou para 1,6% do PIB, em função da menor entrada de capital na conta de IED, que registrou superávit de 3,3% do PIB. O balanço de pagamentos registrou, em 2002, ligeiro superávit de 0,1% do PIB. O risco Brasil, medido pelo EMBI+ Brasil, que estava por volta de 750 pb no final do ano 2000, oscilou ao redor dos 1.000 pb em 2001 e ultrapassou a marca dos 2.000 pb em 2002⁴⁶.

A taxa de juros (Selic acumulada no mês, anualizada), que oscilava ao redor dos 19,0% em dezembro de 2001, recuou para 18,0% a.a. em julho 2002. Em outubro deste mesmo ano a taxa subiu para 21% a.a., seguindo a trajetória altista até junho do ano seguinte, quando alcançou 26,5% a.a.. A taxa inflacionária, medida pelo IPCA, sofreu forte pressão dos choques ocorridos no ano, sobretudo a apreciação cambial, que tem forte influência nos preços administrados⁴⁷ e segmentos dos bens comercializáveis. Com isso, o índice avançou consideravelmente em 2001, ultrapassou o limite da banda superior, de 6,0% a.a., e atingiu 7,7%. A ten-

⁴⁴ Desse total, US\$ 20,8 bilhões correspondiam a um empréstimo junto ao FMI.

⁴⁵ O maior do período tanto do governo FHC quanto do governo Lula.

⁴⁶ Ver “Tabela 2- Balança comercial”, “Tabela 3- Balanço de pagamentos”, “Gráfico 8- Taxa de inflação (IPCA) mensal”, “Gráfico 11- Reservas internacionais” e “Gráfico 12 - Risco Brasil (Embi +)” em “Apêndice estatístico”.

⁴⁷ Grande parte dos contratos é reajustada pelo IGP-M, que sofre muita influência da taxa cambial devido ao peso alto de produtos alimentícios. Assim, a depreciação do real tem efeito forte no IPCA.

dência altista da taxa inflacionária se manteve no ano seguinte. O IPCA totalizou 12,5%, também superando a meta, que havia recuado para 3,5%, com banda superior de 5,5%. O crescimento econômico, medido pelo PIB, para o ano foi de 1,3%. O primeiro trimestre de 2001 registrou leve alta de 0,4% (comparado com o trimestre imediatamente anterior, descontado os efeitos sazonais). O desempenho negativo foi mais evidente. O agravamento da crise argentina e os primeiros efeitos do anúncio da crise de energia, em maio, influenciaram para a queda de 0,5% do PIB no segundo trimestre, e de 0,8% no terceiro (também na comparação marginal). Em 2002 a situação se reverteu e apesar da instabilidade na economia, o PIB registrou crescimento maior do que no ano anterior, terminando com alta de 2,7%⁴⁸.

2.4 Programas de transferência de renda

O mais importante projeto de transferência de renda do governo FHC foi a expansão dos beneficiados na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que garante, através dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC), um salário mínimo a idosos e deficientes (de qualquer idade), com renda familiar per capita de até um quarto do salário mínimo que não possuam meios de garantir o próprio sustento. O BPC está previsto na Constituição Federal de 88 e começou a ser concedido em 1996. O Benefício, gerido pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, representa um importante avanço em termos de política de transferência de renda e universalização dos direitos sociais e é, certamente, o programa mais eficaz implantado no período, uma vez que garante, de forma permanente, a renda (BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2012). Entre 1996 e 2000 o BPC passou de 42 mil famílias atendidas para 403 mil famílias (BRASIL, Presidência da República, 2001) e em 2002 cobria quase 1,5 milhão de pessoas (DRAIBE, 2003).

Adicionalmente, o governo FHC criou e expandiu alguns programas de transferência de renda. Os programas de política social do primeiro mandato do governo FHC tinham como premissa que a operacionalidade das ações sociais estava condicionada à estabilidade macroeconômica, com equilíbrio das contas externas, retomada do crescimento, reforma do Estado e reestruturação dos programas sociais básicos. Ou seja, a melhor forma de implantar uma polí-

⁴⁸ Ver “Gráfico 1 - Taxa de crescimento do PIB”, “Gráfico 2 - Taxa de crescimento trimestral do PIB, com ajuste sazonal”, “Gráfico 8- Taxa de inflação (IPCA) mensal” e “Gráfico 17- Taxa de juros do BCB” em “Apêndice estatístico”.

tica social abrangente e eficaz seria alcançar a estabilidade econômica, uma vez que a economia, trabalhando eficientemente, geraria, automaticamente, melhores indicadores sociais.

Assim, FHC propôs, no início de seu primeiro mandato, um projeto, alicerçado em três pilares: 1) Programas sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade do Estado, com a garantia de direitos de saúde, educação, saneamento básico e previdência social; 2) Programas básicos que visavam promover a igualdade de oportunidades, com a seleção de programas prioritários (escolhidos dentre os programas sociais básicos, como, por exemplo, a redução da taxa de analfabetismo infantil) que teriam prioridade de financiamento, tinham o objetivo de enfrentar os problemas mais dramáticos do Estado e acelerar o processo de reestruturação dos serviços sociais; e 3) Programas de enfrentamento da pobreza, que visavam proteger os grupos vulneráveis, consistindo, efetivamente, no combate a pobreza. Ou seja, os programas de políticas de transferência de renda miravam grupos específicos do estrato social e eram destinados a prioridades específicas como qualificação profissional e melhora nas condições de educação (DRAIBE, 2003). Ou seja, a política social do período era composta por uma gama de programas descentralizados e distribuídos em diferentes instâncias do governo (PRATES; NOGUEIRA, 2004).

A primeira ação do governo FHC em termos de política social ocorreu ainda em 1995 com a criação do Programa Comunidade Solidária e do Conselho Comunidade Solidária (que tinha como presidenta a primeira dama, Ruth Cardoso). Ao ser lançado, o Programa era uma nova estratégia de combate à pobreza. Buscava a união entre os setores público e privado, através da sociedade civil. Não era um programa com caráter executivo, mas uma nova estratégia de gerenciamento dos programas sociais. O Programa era pautado em quatro princípios básicos: parceria, solidariedade, descentralização e integração/convergência das ações. O Conselho Comunidade Solidária coordenava e acompanhava as ações governamentais nas áreas de maior concentração de pobreza, por meio de programas nos campos da alimentação, assistência social, educação, geração de emprego e renda e saúde (VASCONCELOS, 2005). O programa terminou não tendo a repercussão esperada e, no período ocorreu um progressivo esvaziamento de sua atuação (VASCONCELOS, 2005).

Em seu segundo mandato, FHC manteve os pilares seguidos pela política social do primeiro termo, com uma diferença crucial no que se refere a proteção dos grupos vulneráveis. Houve priorização dos programas de transferência direta de renda para a população pobre e a garantia de renda mínima (DRAIBE, 2003). No ano 2000 o governo compilou seus programas de proteção e promoção social (que incluem os programas de transferência de renda) em um

projeto único, o Projeto Alvorada. Tal projeto aglutinou 17 programas em 2.313 municípios com baixo IDH - Índice de Desenvolvimento Humano e é responsável pela destinação de recursos adicionais (que totalizam R\$ 13,2 bilhões até 2002) a programas de proteção e promoção social (BRASIL, Presidência da República, 2002).

O Projeto Alvorada evoluiu e se transformou em um novo programa, a Rede Social Brasileira de Proteção Social, já nos anos 2000. A Rede, apoiada na implantação do Cadastro Único (CadÚnico)⁴⁹, agrupou os programas de transferência de renda às famílias pobres. Os programas usavam recursos do “Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, criado em 2000 e responsável pelo financiamento de 21 programas sociais de várias áreas setoriais (PRATES; NOGUERIRA, 2004, p. 11)”. Os programas da Rede de Proteção Social atendiam as famílias pobres, com renda familiar per capita de até meio salário mínimo, e a famílias indigentes, com renda familiar per capita de até um quarto de salário mínimo. Tais programas tinham em comum o repasse de recursos direto ao beneficiário e o tempo pré-determinado de permanência no programa (PRATES; NOGUERIRA, 2004)⁵⁰.

Os principais programas de transferência de renda do governo FHC foram:

- I. **Bolsa Alimentação**, gerido pelo Ministério da Saúde, o programa tinha por objetivo melhorar a nutrição de crianças de até seis anos, gestantes e mães que estavam amamentando. O valor do benefício era de R\$ 15,00 por beneficiário, podendo atingir até três membros em uma mesma família. No final do governo, havia 1,4 milhão de beneficiados espalhados em 4.110 municípios brasileiros. Como contrapartida, o beneficiário tinha obrigação de cumprir uma agenda de saúde de caráter preventivo (PRATES; NOGUERIRA, 2004).

- II. **Programa da Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)**, gerido pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, lançado em 1996, o programa se destinava a retirar crianças do mercado de trabalho, reinserindo-as nas escolas. O programa consistia no pagamento da Bolsa Criança Cidadã às famílias, de R\$ 40,00 por criança nas áreas urbanas e R\$ 15,00 por criança nas áreas rurais. Ainda, o programa destinava outros R\$ 20,00 por criança nas áreas urbanas e R\$ 10,00 por criança nas áreas rurais, repassados aos estados e municípios, para o desenvolvimento de ações voltadas para a

⁴⁹ Durante o governo FHC foram dados os primeiros passos no sentido de criação de um Cadastro Único, onde se obtinha dados sobre os beneficiados pelos diversos e descentralizados programas sociais vigentes.

⁵⁰ Sendo essa uma das principais diferenças, aliado a abrangência, em relação ao Programa Bolsa Família, implantado no governo Lula.

manutenção das crianças e adolescentes na jornada ampliada e ações para geração de emprego e renda para as famílias beneficiadas (BRASIL, Presidência da República, 2002). A contrapartida do programa era a frequência mínima de 75% das crianças e a garantia de que elas não retornariam ao mercado de trabalho. Até 2002, 809.228 crianças e adolescentes recebiam o benefício (PRATES; NOGUERIRA, 2004).

- III. **Bolsa Escola**, gerido pelo Ministério da Educação, o programa tinha por objetivo diminuir a evasão escolar através de um incentivo financeiro para permanência das crianças nas escolas. O Bolsa Escola consistia no pagamento de R\$ 15,00 por mês por criança entre 6 e 15 anos, frequentando escola, limitado a três crianças por família, para as famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. Como contrapartida, as crianças deveriam atender a pelo menos 85% do período letivo. Em 2002, o programa atendia 5,1 milhões de famílias e 8,7 milhões de crianças (PRATES; NOGUERIRA, 2004).
- IV. **Agente Jovem**, gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atingia os jovens de 15 a 17 anos cuja renda familiar era de até um salário mínimo. O valor do benefício era de R\$ 65,00 por mês. Em 2001 o programa atingia 51.900 beneficiários (BRASIL, Presidência da República, 2002).
- V. **Auxílio-Gás**, gerido pelo Ministério de Minas e Energia, o programa auxiliava as famílias com renda de até meio salário mínimo, na compra do gás de cozinha. Em 2002, 8,85 milhões de famílias recebiam o benefício. Não havia contrapartida para o programa.
- VI. Concessão, pela previdência social, através da Lei nº 9.876/99, de **salário maternidade** para todas as seguradas da previdência social. A lei também transferiu para a alçada do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) o pagamento do benefício (BRASIL, Presidência da República, 2001).
- VII. Extensão da elegibilidade do **Seguro Desemprego** de quatro para cinco meses, podendo ser estendido por até sete meses e a criação do programa **Bolsa Qualificação Profissional**. A Bolsa “é concedida ao trabalhador com contrato de trabalho suspenso, em conformidade com o disposto em convenção ou acordo coletivo, devidamente matriculado em curso ou programa de Qualificação Profissional oferecido pelo empregador (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2009, p. 7)”.

Os programas, criados de forma descentralizada e com diferentes gestores, não lograram alcançar abrangência necessária e terminaram por obter resultados bastante tímidos. Estimativas, calculadas através dos dados do relatório sobre os oito anos do Plano Real, divulgado pela Presidência da República em 2002, indicam que os gastos do governo com os programas de transferência direta de renda em 2001 (Bolsa Alimentação, PETI, Bolsa Escola e Agente Jovem) alcançaram, em valores correntes da época, R\$ 2,5 bilhões, aproximadamente 0,2% do PIB, e beneficiaram aproximadamente 19,8 milhões de pessoas⁵¹ (ou 4,9 milhões de famílias).

A estabilidade econômica foi bem sucedida em aumentar o rendimento da população e diminuir a desigualdade social apenas em um primeiro momento. Com o fim do período inflacionário a renda disponível subiu; no entanto, os ganhos foram concentrados no primeiro ano de implantação do Plano Real. Durante os oito anos seguintes, pouco foi conquistado em termos de aumento da renda, aumento do emprego e redução da desigualdade social.

2.5 O papel do Estado

O governo FHC realizou uma série de reformas estruturais que objetivavam reformular o papel do Estado na economia. O Estado não deveria atuar como indutor do crescimento econômico ou planejador da economia; essas funções eram mais eficientes se deixadas a cargo da iniciativa privada. Assim, o governo atuou sentido de diminuir o papel do Estado na economia. A nova função do Estado, alinhada a um consenso liberal vigente no mundo, era mais voltada ao seu papel regulador e fiscalizador. As reformas incorridas tinham um caráter de transformação institucional que objetivavam minimizar a atuação pública na economia e, “com isso, reduzir o déficit público, criar novas oportunidades de investimento e fortalecer o mercado através da competição (BRASIL, Presidência da República, 2001, p. 94)”.

Esse conjunto básico de idéias [sic] liberais materializou-se em iniciativas que mudaram drasticamente as relações anteriores entre mercado/Estado e a ordem de prioridades do Estado em relação aos segmentos socioeconômicos, tanto em termos patrimoniais como institucionais. O alvo central dessas políticas era solapar alguns dos fundamentos legais do Estado nacional-desenvolvimentista, em parte assegurados pela Constituição de 1988, e diminuir a participação do Estado nas atividades eco-

⁵¹ Esse dado é uma estimativa. Não havia o cadastro único dos beneficiados pelos programas e havia muitos órgãos responsáveis. Assim, mais de um programa poderia atender à mesma pessoa. Portanto essa estimativa de número de beneficiados pode estar superestimada.

nômicas. Neste ponto, o governo de Cardoso foi bem-sucedido, já que os projetos de reforma constitucional e infra-constitucional submetidos ao Congresso foram quase todos aprovados (SALLUM Jr., 2003, p. 44).

As ações de minimização do papel do Estado, aliado ao caráter privatizante do período, levaram à crise energética do Brasil em 2001, resultado, em grande parte, de uma pobre política de investimento no setor. A política energética do período foi promovida em decorrência do objetivo principal do governo de manter a estabilização dos preços e garantir o equilíbrio fiscal. Os dois grandes setores estatais, de petróleo e eletricidade, tiveram tratamento diferenciado, com o primeiro (que apresentava contas equilibradas) sofrendo pequenas alterações institucionais e o segundo, passando por reforma e processo de privatização. A reforma do setor elétrico elaborada consistia na transferência para o setor privado a responsabilidade pelo investimento, cabendo ao Estado o papel de regulador (GOLDENBERG; PRADO, 2003).

[No entanto] os técnicos mais experientes da Eletrobrás percebiam as contradições existentes entre a necessidade de um forte planejamento e operação integrada dos sistemas (sob pena de se perder parcela importante da energia disponível) e a busca de maior eficiência por meio da competição. A primeira premissa pressupõe a cooperação entre as empresas, enquanto a última é, por definição, seu oposto (GOLDENBERG; PRADO, 2003, p. 225).

As inconsistências da reforma, aliada a crescente necessidade de energia, gerava a percepção, desde 1997, que uma falta de energia poderia ocorrer, mas “o governo FHC não conseguiu se articular para enfrentar a questão (GOLDENBERG; PRADO, 2003, p. 229)”. O sistema de regulamentação não foi implantado eficientemente, a taxa de câmbio prejudicou as importações de gás, o Conselho Nacional de Política Energética⁵², criado em 1997, só foi regulado em 2000, as empresas privatizadas não tiveram investimento necessário por parte da iniciativa privada. Todos esses fatores levaram a crise energética em 2001.

Dentre as ações do Estado enfatizaremos os Planos Plurianuais, a reforma administrativa, as privatizações, a reforma no sistema financeiro e as mudanças na legislação do mercado de trabalho. Tais itens foram escolhidos por indicarem as políticas de Estado que o governo priorizava.

Plano Plurianual

O projeto de desenvolvimento do governo FHC foi desenhado em seus Planos Plurianuais – O Brasil em Ação, no primeiro mandato, e o Avança Brasil, no segundo. O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento de médio e longo prazo que estabelece diretri-

⁵² Órgão que deveria formular uma política e diretrizes para o setor energético

zes, objetivos e metas do governo para um período de quatro anos. O PPA organiza as ações do governo em programas com os detalhes dos atributos das políticas públicas executadas.

Em 1996 o governo lançou o programa Brasil em Ação, documentado no PPA de 1996 a 1999. O princípio do programa era “[e]nfrentar os problemas estruturais e sociais do País com ações gerenciadas, em parceria com a iniciativa privada e garantia efetiva de investimento (BRASIL, Presidência da República, 1998, p. 1)”. O Brasil em Ação agregava em um único plano as obras e ações do governo federal, em parceria com os demais entes federativos e com a iniciativa privada. Adicionalmente, inaugurou no Brasil uma forma de planejamento direta, com controle centralizado, realizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que contava com um gestor para cada ação ou obra. Ainda, o programa tinha um banco de dados on-line com informações sobre as ações e obras e gastos previstos e realizados. Tal programa visava priorizar 42 empreendimentos voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável do Brasil. Os empreendimentos escolhidos eram voltados para as áreas de infraestrutura econômica e desenvolvimento social, com o intuito de reduzir as desigualdades sociais e regionais e aumentar os investimentos da economia, estimulando a parceria entre o setor público e privado. A partir de 1999, o Brasil em Ação foi ampliado para 58 empreendimentos. Os projetos escolhidos foram aqueles com maior capacidade de aumentar a competitividade da economia, reduzir os custos de produção e comercialização, eliminar gargalos e melhorar a oferta de mão-de-obra qualificada. Na prática, são projetos que impulsionam a realização de novos investimentos, gerando efeito multiplicador sobre o desenvolvimento econômico e social do País.

O Brasil em Ação foi a base para o PPA do segundo governo FHC, conhecido como Avança Brasil. Este incorporava as ferramentas de gestão do Brasil em Ação, teve vigência entre 2000 e 2003 e estipulava as diretrizes para o desenvolvimento nacional do período. O PPA foi concebido para aumentar a competitividade e reduzir o "Custo Brasil". A ideia era aumentar os investimentos nacionais e estrangeiros e criar um cenário de desenvolvimento sustentável, incentivando a iniciativa privada. O fim dos monopólios estatais era a base central do projeto. A avaliação do governo era que o processo de privatização abriu espaço para investimentos novos e mais eficientes, combinando a presença do Estado com forte participação do setor privado, nacional e estrangeiro. As principais diretrizes do planejamento contavam com o saneamento das contas públicas, uma série de medidas para melhorar a eficiência produtiva do Brasil, fortalecer o País no mercado comercial mundial, reduzir a desigualdade social e a melhorar qualidade de vida da população (BRASIL, 2001).

Tanto o Brasil em Ação quanto o Avança Brasil foram planejamentos de médio prazo, com uma série de propostas ambiciosas que não vingaram. As limitações do Estado no período, aliadas a orientação de menor participação pública na economia, bem como as inúmeras crises econômicas que limitaram a ação do Estado e a necessidade de incorrer em superávits primários terminaram por relegar ao segundo plano a implantação efetiva dos PPAs. Tais planos serviram, ainda que timidamente, como contrapeso às políticas liberalizantes implantadas. No entanto, tinham foco em setores específicos e não foram destinados a construção de um sistema industrial nacionalmente integrado. Ainda, PPA não é um plano de desenvolvimento (como foi usado no período), mas sim um plano plurianual de execução orçamentária.

Reforma Administrativa

Parte da proposta reformista do governo FHC se traduziu na criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare)⁵³, que tentou reformular a estrutura da administração pública no Brasil através da reforma administrativa. Tal reforma previu a reestruturação da administração federal, aumento da eficiência administrativa, diminuição do papel do Estado empresário e aumento do papel do Estado regulador e fiscalizador. A reforma do Estado tratou da delimitação do tamanho do Estado, a redefinição de seu papel como agente regulador, a recuperação da governança (ou capacidade financeira e administrativa de por em prática suas decisões) e o aumento da governabilidade (BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997).

O governo argumentava que a estabilidade econômica permitia agora que o Estado modernizasse suas funções para se concatenar com as necessidades da sociedade atual. O modelo administrativo anterior limitava as ações do Estado uma vez que resultava em uma máquina com pouca capacidade de investimento e redundava em uma gestão paternalista (BRASIL, Presidência da República, 2001).

A reforma previa a reorganização administrativa do governo federal, com ênfase na melhoria do processo de informação no setor público. Adicionalmente, o princípio da eficiência foi introduzido como um dos pilares do direito administrativo⁵⁴. A administração pública deveria ser orientada pelos resultados, de forma eficiente, no que se conhece por modelo gerencial de administração pública. As novas formas administrativas, com as parcerias dos setores públicos e privados, explícitas nas Organizações Sociais e nas Organizações da Sociedade

⁵³ Criado em 1995 e extinto em 1999, no início do segundo governo FHC.

⁵⁴ Somando-se aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e Publicidade.

Civil de Interesse Público, são fruto desse novo conceito de administração (ABRUCIO, 2007).

Complementarmente, a reforma administrativa tinha como objetivo a melhoria da produtividade e qualidade do serviço público com a profissionalização e avaliações constantes dos servidores. Dentre as principais mudanças estabelecidas pela reforma estavam:

- a) a elevação do período de estágio probatório dos funcionários públicos, de dois para três anos;
- b) a quebra da estabilidade dos funcionários públicos que não obtiverem avaliação satisfatória;
- c) a instituição de limites para as despesas com folhas de pagamento de pessoal nos três níveis de governo;
- d) a permissão para que funcionários públicos estáveis possam ser demitidos quando a folha de pagamento dos servidores ultrapassar o limite estabelecido em lei;
- e) a proibição de transferência de recursos da União ou a concessão de empréstimos aos estados e municípios, com a finalidade de custear despesas com pessoal;
- f) a proibição de acumulação de dois empregos públicos, exceto para professores e médicos;
- g) a determinação para que as chamadas carreiras típicas de estado sejam definidas em lei complementar;
- h) o fim da imposição, ao governo, de somente contratar servidores públicos pelo regime jurídico único [haveria, portanto, duas formas de contratação para o serviço público: a CLT e a estatutária. Essa medida foi declarada inconstitucional mais tarde];
- i) a permissão para que funcionários públicos possam ser colocados em disponibilidade, assegurando-lhes o pagamento de salários proporcionais ao tempo de serviço;
- j) o estabelecimento de teto salarial a ser observado por todos os servidores ativos e inativos dos três níveis de governo (BRASIL. Banco Central do Brasil, 1999, pp. 77-78).

As condições políticas e econômicas da época, com discordâncias sobre o assunto dentro do próprio governo, a incapacidade do MARE em debater amplamente a proposta, bem como a pouca receptividade do tema em meio à sociedade, impediu o sucesso da reforma. Ainda assim, muitas das propostas foram incorporadas a administração pública (o próprio princípio da eficiência, citado acima, e o fortalecimento da parceria entre o setor privado e público, por exemplo).

Privatizações

O processo de privatização das empresas públicas foi iniciado em março de 1990 no governo Collor com a adoção do Plano Nacional de Desestatização (PND) e se fortaleceu durante o governo FHC. O programa de privatização tinha como principais objetivos o reordenamento estratégico do Estado, a diminuição da dívida pública, a modernização do parque industrial, o aumento dos investimentos privados e o fortalecimento do mercado de capitais. O processo estava associado ao discurso de Estado mínimo, predominante nos países desenvolvidos, e não tinha nenhuma relação com qualquer política industrial ou processo de desenvol-

vimento. O que foi efetivamente realizado foi a venda das empresas públicas, normalmente as mais atrativas de cada setor (e com menos empecilhos constitucionais) visando o equilíbrio fiscal (LANDI, 2010).

Adicionalmente, não apenas a redução do déficit fiscal foi beneficiada com as privatizações, mas a forte deterioração das contas externas foi minimizada pelo processo incorrido na segunda metade da década de 90. Como discutido previamente, um dos pilares de sustentação do Plano Real foi a âncora cambial que mantinha a moeda nacional fortemente valorizada. Esse processo requeria entrada de capital estrangeiro. As privatizações serviam para atrair esse capital e assegurar o equilíbrio do balanço de pagamentos.

O processo de privatização esteve presente desde o início do governo FHC. Já em 1995 à iniciativa privada foi permitida a participação em diversas áreas que antes não lhe era permitida. A Lei de Concessões 8.987/95 ampliou a participação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos. Ainda, o executivo aprovou, em 1995, cinco emendas constitucionais que impulsionaram as privatizações do período. Foi aprovada a flexibilização do monopólio dos estados na distribuição de gás canalizado e a revogação da diferenciação entre empresa brasileira e empresa estrangeira de capital nacional. Passou a ser permitido, também, às empresas estrangeiras navegar internamente no Brasil. Em adição, foi aprovada uma emenda flexibilizando o monopólio do petróleo⁵⁵ (no entanto, foi garantido à Petrobras tratamento especial através de projeto de lei); a Petrobras não poderia ser privatizada, no entanto, já não era privilégio estatal a exploração, produção e refino de petróleo. Finalmente, foi quebrado o monopólio estatal na área de telecomunicações (LANDI, 2010).

De acordo com os dados de Landi (2010), as privatizações ocorridas no período FHC totalizaram US\$ 93,7 bilhões, sendo US\$ 78,9 bilhões resultado das receitas das vendas e US\$ 14,8 bilhões de dívidas transferidas. As maiores vendas ocorreram entre 1997 e 1998 com a venda das empresas de energia elétrica e telecomunicações (US\$ 65,2 bilhões). As receitas geradas durante o processo de desestatização foram utilizadas no abatimento da dívida pública, com redução do endividamento das empresas estatais de aproximadamente 6,5% do

⁵⁵ Permanece como monopólio da União a pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; o refino; o comércio exterior dos produtos e derivados básicos; e o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no país, bem como o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural (BRASIL. Banco Central do Brasil, 1998).

PIB em janeiro de 1996 para 2,4% do PIB em dezembro de 1998 e 2,6% do PIB em dezembro de 2002⁵⁶.

Reforma no sistema financeiro

No Sistema Financeiro Nacional, o governo FHC também adotou medidas de cunho liberalizantes que visavam diminuir a regulamentação e a participação do Estado no setor. Para tanto, o governo aprovou o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer); o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (Proes); e concedeu maior abertura do setor financeiro à participação do capital estrangeiro.

O processo de estabilização da economia brasileira mudou a realidade do SFN. As instituições financeiras não foram capazes de promover os ajustes necessários para sua sobrevivência nesse novo ambiente econômico e dezenas de bancos quebraram, gerando enormes custos financeiros e sociais. O Proer foi elaborado para impedir uma crise bancária e suas consequências sobre a economia nacional. O programa era um ordenamento da fusão e incorporação de bancos a partir de regras dadas pelo BCB.

[A] chegada [do Proer], logo após a crise do Econômico, o 22º banco sob intervenção/liquidação desde o real, implantado em 1º/7/94, não deixa de ser, entretanto, uma forma do governo antecipar-se a outros problemas, e facilitar o processo de ajuste do SFN. Com o Proer, os investimentos e a poupança da sociedade ficam assegurados. Há uma adesão incondicional ao mecanismo de proteção aos depositantes, introduzido pelas resoluções 2.197, de 31/8/95, e 2.211, de 16/11/95, do CMN, evitando que futuros problemas localizados possam afetar todo o sistema, com reflexos na sociedade brasileira (BRASIL. Banco Central do Brasil, 1999a).

O programa outorgava ao BCB a prerrogativa de intervir no sistema financeiro, preventivamente, evitando a quebra dos bancos e, por conseguinte, uma crise sistêmica.

Caso venha a ser detectada uma situação de insuficiência patrimonial ou financeira, o Banco Central poderá determinar a capitalização da empresa financeira, no valor definido como necessário para o seu soerguimento; a transferência do controle acionário, ou a fusão, incorporação ou cisão. A não implementação das providências no prazo fixado pela autoridade monetária poderá acarretar a decretação do regime especial que for adequado (RAET, intervenção ou liquidação extrajudicial) (BRASIL. Banco Central do Brasil, 1999a).

No mesmo sentido de fortalecer o SFN, a situação precária dos bancos públicos estaduais, que eram amplamente utilizados para sanear o rombo no orçamento dos estados, levou o governo a instituir o Proes, em agosto de 1996. O programa previa redução do setor público estadual na atividade financeira bancária através de privatizações e extinção ou transformação

⁵⁶ Ainda que as privatizações tenham permitido a queda da dívida, é importante lembrar que esse processo apenas minimizou os efeitos do aumento dos juros na dívida total do setor público, que avançou de 29,6% do PIB em 1996, para 39,4% do PIB em 1998 e 60,4% do PIB em 2002.

em instituição não financeira ou agência de fomento das instituições financeiras controladas pelas Unidades Federativas. O maior incentivo para os estados aderirem ao Proes era o financiamento de 100% de suas dívidas (pela União), o que, num ambiente instável como o que vigorava, com alta taxa de juros, era bastante tentador (NETO, 2011).

Durante o governo FHC I, em 1997, foram renegociadas as dívidas públicas dos estados, que estavam em situação fiscal de alto estresse:

A situação fiscal dos estados brasileiros era desesperadora no final de 1994 e durante o ano de 1995. A média do resultado primário por receita corrente líquida foi superior a 10% negativo, a dívida pública estadual saltou de 44 bilhões de reais em 1993 para mais de 80 bilhões em apenas um ano, equivalente a 30% do PIB, com encargos que representavam em média 5%. Em 1995, as dívidas dos estados ultrapassaram o valor de 100 bilhões de reais, [...]. A despesa de pessoal consumia em média mais de 50% da receita corrente líquida, [...]. Com o fim da inflação, as instituições financeiras nacionais perderam em média 20% de seus lucros (Makler, 2000) e os estados ficaram sem seu principal mecanismo de burlo das restrições orçamentárias. Não havia solução possível para o problema do endividamento e da crise fiscal dos estados sem a ajuda do governo federal, e devido ao tamanho das dívidas, o Executivo federal decidiu agir de forma imediata (NETO, 2011).

Assim, coube ao governo federal sanear as receitas estaduais. A renegociação das dívidas das Unidades Federativas ocorreu através do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, que "[e]stabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal (BRASIL, Presidência da República, 1997)". O Programa condicionava novos empréstimos da União para o pagamento das dívidas ao ajuste fiscal e patrimonial dos estados, além do cumprimento de metas acordadas entre os dois entes federados (NETO, 2011). O governo federal assumiu as dívidas dos 25 estados, incluindo o Distrito Federal. Como contrapartida, os estados se comprometeram a seguir um rigoroso programa de equilíbrio fiscal. As dívidas estaduais foram renegociadas por 30 anos. O acordo estabeleceu que os estados pagassem prestações mensais, que não ultrapassassem 15% de sua receita líquida real ao governo federal.

De acordo com dados do Ministério da Fazenda, no exercício de 1998, os Programas de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos estados e o Proes contribuíram para o crescimento da dívida mobiliária federal em R\$ 110,7 bilhões, algo próximo a 11% do PIB. O Proes e a renegociação das dívidas estaduais caminharam conjuntamente. O programa de redução do setor público estadual no sistema financeiro foi bem sucedido no que se propunha.

O sistema financeiro público estadual foi reduzido a menos de um quinto do que era quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o poder. Os estados tinham sob seu controle, em 1994, 33 instituições financeiras, entre bancos, caixas e instituições de desenvolvimento. Em três anos de extensas negociações, o governo federal conse-

guiu uma renegociação de dívidas com regras de punições críveis e extinguiu quase que completamente o setor financeiro público estadual (NETO, 2011, p. 143).

Adicionalmente, o processo de privatização e desestatização dos bancos nacionais, aliados a maior abertura do setor financeiro, levou a um processo de desnacionalização do setor bancário nacional.

A penetração dos bancos estrangeiros teve impulso também em fatores conjunturais. O processo de estabilização da moeda desencadeou um ajuste de profundidade do setor em razão da perda dos lucros decorrente da intermediação da moeda indexada. Somou-se a isso o aumento da fragilidade bancária em 1995, resultante dos elevados níveis de inadimplência que decorreram da combinação entre expansão do crédito e altas taxas de juros. A junção dos dois aspectos deteriorou a situação de um conjunto expressivo de bancos públicos e privados que terminaram vendidos aos estrangeiros (CARNEIRO, 2002, p. 294).

O resultado foi um crescimento da participação do capital estrangeiro no SFN. Essa maior participação dos agentes internacionais tende a aumentar a propensão ao endividamento externo e a reduzir o crédito de longo prazo (CARNEIRO, 2002).

Mercado de trabalho e renda

Com o objetivo de equilibrar as contas públicas, já em 1994, quando o Plano Real foi implantado, desenhou-se uma proposta de reforma previdenciária. Tal reforma não alterou a estrutura do sistema previdenciário nacional, uma vez que manteve seu caráter universal e compulsório. Ainda que não tenha sido acata inteiramente a reforma aprovada em 1998 tinha como principais mudanças:

[...] o critério de elegibilidade, pela determinação da idade mínima para as aposentadorias e a substituição do conceito de “tempo de serviço” por “tempo de contribuição”; mudanças nas aposentadorias, pela alteração nas regras de cálculo, extinção das aposentadorias proporcionais e de quase todas as especiais; unificação dos regimes especiais de serviços públicos e supressão dos auxílios assistenciais (DRAIBE, 2003, p. 84).

No entanto, as modificações realizadas no mercado de trabalho, não se limitaram as essas poucas alterações no Regime Geral da Previdência Social. O governo FHC promoveu uma série de intervenções na legislação trabalhista, que podem ser agrupadas em duas frentes:

1. aquelas atinentes aos marcos legais que regulam as condições de uso e remuneração da força de trabalho: a reforma na legislação trabalhista e a fixação do novo salário-mínimo associada à aprovação dos pisos salariais estaduais, respectivamente; e
2. aquelas que se efetivam a partir dos programas inscritos no Sistema Público de Emprego Nacional, a saber: programas de geração de empregos e renda, seguro-desemprego, intermediação e qualificação profissional, abono salarial (INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS, 2000, p. 43).

As mudanças na legislação tinham como objetivo a desoneração dos custos trabalhistas aos empregadores (sob o argumento de que a economia se tornaria mais competitiva assim e que haveria redução da taxa de desemprego). O mercado de trabalho passou por um processo de desregulamentação e ocorreu flexibilização dos direitos trabalhistas. Ainda, o governo in-

centivou a descentralização das negociações coletivas fragmentando as negociações. Os principais pontos incluídos na legislação trabalhista foram a introdução da Participação dos trabalhadores nos lucros e resultados (PLR); da possibilidade de adoção de contratos por tempo determinado, que permite que o empregador empregue pessoal por até dois anos, com redução de até 50% das contribuições patronais e diminuição da alíquota do FGTS de 8% para 2%, além de dispensa do pagamento de aviso prévio ou multa de 40% sobre o FGTS; do trabalho em tempo parcial, que permite ao empregado contratar por períodos inferiores a 25 horas semanais, pagando salários e benefícios proporcionais; e do banco de horas, que estipula que o empregado possa extrapolar 44 horas semanais (definidas pela constituição), desde que possa compensar essas horas ao longo de um ano (CAPELAS, et al., 2010). Tais medidas, voltadas para diminuir o custo trabalhista das empresas, serviam como forma dos empregadores flexibilizarem a contratação e demissão dos empregados, aumentando a precarização das relações de trabalho.

Ainda, o governo permitiu que o empregador suspendesse o contrato de trabalho, por tempo indeterminado, para qualificação profissional. O governo estendeu a elegibilidade do Seguro Desemprego de quatro para cinco meses, podendo ser estendido por até sete meses e criou o programa Bolsa Qualificação Profissional. A bolsa “é concedida ao trabalhador com contrato de trabalho suspenso, em conformidade com o disposto em convenção ou acordo coletivo, devidamente matriculado em curso ou programa de Qualificação Profissional oferecido pelo empregador (BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, 2009)”.

Adicionalmente, as privatizações, a reestruturação das empresas e o enxugamento dos quadros de pessoal comprometeram o poder de barganha dos sindicatos e aumentaram as dificuldades para introduzir novas cláusulas coletivas em benefício dos trabalhadores. Do lado dos empregadores, reforçou-se o consenso de que a legislação trabalhista consistia em um entrave à elevação da competitividade das empresas para inserção no mercado internacional, e as reivindicações por maior flexibilização tomaram a cena trabalhista (DIAS, 2009). Os primeiros passos nesse sentido ocorreram já em 1995:

[C]om as MP nºs 1.053/95 e 1.070/95, que dispunham, respectivamente, sobre a desindexação salarial e a adoção do efeito suspensivo nos dissídios coletivos. Desde então, um conjunto significativo de medidas legais foi sendo introduzido no campo das relações de trabalho – como o afrouxamento da fiscalização do trabalho [...], a denúncia da Convenção 158 da OIT, a limitação da atuação sindical no setor público [...], o contrato por prazo determinado, [...] o trabalho em tempo parcial [...], o banco de horas [...], a participação nos lucros ou resultados da empresa [...], a suspensão do contrato de trabalho [...], entre outras. Assim configurou-se um processo de flexibilização que prima pela alteração gradual e pontual de itens importantes da legislação trabalhista consagrada na CLT e que apenas de uma perspectiva macro e retrospecti-

va adquirem a dimensão de uma reforma abrangente do sistema de relações de trabalho do país (IPEA, 2000, p. 43) (*grifo meu*).

Durante o período, o governo ainda atentou intervir nas relações trabalhistas que eram resolvidas judicialmente, sem muito sucesso. De acordo com o governo, a intrusão normativa do poder judiciário criava distorções na economia que terminariam por diminuir sua eficiência (IPEA, 2000).

As negociações coletivas de salários foram contidas pelo governo ocorrendo redução da renda do trabalhador:

[...] pelo menos até o término da década dos 1990, o fim da política salarial significou que muitas categorias profissionais não conseguiram, por meio de negociação, reajustes que implicassem aumento de salário real e repasse de parte dos ganhos de produtividade aos salários. Mais do que isso: segundo o Dieese, as negociações coletivas realizadas a partir de 1996 (início do levantamento) indicaram que expressivos reajustes salariais foram efetuados abaixo da inflação. Assim, mesmo considerando os níveis baixos de inflação, o salário real apresentou redução. Isso, somado às altas taxas de desemprego, resultou em queda da renda média do trabalhador (CAPELAS, et al., 2010, p. 227).

O governo FHC, com a implantação do Plano Real, desindexou os salários. Como vimos previamente, a desindexação da economia ocorreu através da introdução da URV. Com os salários não foi diferente – os salários foram transformados em URV, para então serem fixados na nova moeda, o real. Assim, “o Plano Real não só extinguiu o reajuste salarial oficial, como também proibiu que os acordos e convenções incluíssem cláusulas de reajuste ou correção automática dos salários vinculada a qualquer índice de preços (CAPELAS, et al., 2010, p. 226)”.

Em relação ao salário mínimo, o governo alterou a forma do seu reajuste. Seu valor passou a ser fixado anualmente e não mais atualizado através da correção inflacionária. O governo editou a MP n. 1.906/97, que estipulou o valor do salário mínimo e desvinculou sua correção de qualquer índice de inflação (CAPELAS, et al., 2010). A ideia de contenção do aumento do salário mínimo era baseada na teoria de que uma alta muito grande causaria impacto negativo tanto na inflação quanto nas contas previdenciárias. Adicionalmente, havia o argumento de que uma elevação “artificial” dos salários causaria um aumento da taxa de desemprego e desaceleração da economia⁵⁷. Ainda assim, o salário mínimo teve reajuste real de 46,0% (o IPCA foi usado como deflator). No entanto, vale destacar que essa alta foi concentrada no primeiro e último ano do governo FHC. Em 1995 o valor do salário mínimo passou de R\$ 70,00 para R\$ 100,00, representando avanço real de 21,3% em relação ao reajuste anterior, quando do lançamento do Plano Real. Em 2001 o aumento real foi de 11,4% em relação ao

⁵⁷ Ainda, um salário mínimo reduzido diminui o poder de barganha para acordos coletivos.

ano anterior. Nos anos de 1996 e 1997 ocorreu queda real do valor do salário mínimo, de 4,7% e 0,5% respectivamente. Nominalmente o salário mínimo passou de R\$ 70,00 em janeiro de 1995 para R\$ 200,00 em dezembro de 2002 (a inflação para o período, medida pelo IPCA foi de 102%)⁵⁸.

Vale destacar que a alta de 1995 ocorreu porque no período de transição do Plano Real o salário mínimo registrou perda real, uma vez que os reajustes foram realizados pela média dos quatro meses anteriores (num período em que a inflação média mensal, medida pelo IPCA, era de mais de 40%). Os dados do salário mínimo dos municípios de São Paulo, medidos pela variável do índice de salário mínimo para as cidades de São Paulo, publicado pelo DIEESE, mostra que entre junho e julho de 1994, houve queda de 21,1% do salário mínimo⁵⁹.

O pressuposto básico do Plano Real, na fase da URV, foi o da neutralidade distributiva. Para evitar as distorções que comprometeram o êxito de outras políticas anti-inflacionárias, notadamente o Plano Cruzado, seria essencial que a conversão dos contratos para a URV não interferisse no equilíbrio econômico das relações reguladas por esses contratos. No caso dos salários e benefícios, a aplicação deste critério excluía tanto a conversão "pelo pico", que traria de volta a espiral inflacionária depois de uma efêmera euforia de consumo, como a conversão "pelo piso", que imporia prejuízos injustificáveis aos trabalhadores e teria forte impacto recessivo sobre a economia. A alternativa foi a conversão pela média de quatro meses, levando em conta a periodicidade da atualização monetária dos salários conforme a política vigente quando da introdução da URV (BRASIL, Ministério da Fazenda, 1994).

As ações para desregular o mercado de trabalho e enfraquecer os sindicatos não conseguiram diminuir a elevada taxa de desemprego, que registrou tendência altista no período. O governo FHC começou com uma taxa de desemprego de 3,4% (em dezembro de 1994) e terminou com taxa de 7,1% no último mês de 2002 (na metodologia antiga, na metodologia nova a taxa foi de 10,5%). Ainda, durante o governo FHC, entre 1996 e 2002⁶⁰, foram criadas 807 mil novas de vagas de trabalho, sendo que durante o primeiro governo a criação de vagas foi negativa em 1,0 milhão de vagas. Conseqüentemente, nos quatro anos do segundo mandato houve geração de 1,8 milhão de novos postos de trabalho. Complementarmente, o grau de informalidade do mercado de trabalho, calculado pelo IPEA⁶¹, registrou relativa estabilidade no período, com ligeira alta em 1999, oscilando entre 55% e 57% do total⁶².

⁵⁸ Ver “Gráfico 20 - Valor nominal do salário mínimo”, “Gráfico 21 - Taxa de crescimento real do salário mínimo em relação ao último reajuste” e “Gráfico 22 - Índice real do salário mínimo” em “Apêndice estatístico”.

⁵⁹ Ver “Gráfico 23 - Salário mínimo nacional e de São Paulo” em “Apêndice estatístico”.

⁶⁰ Não há dados disponíveis para 1995.

⁶¹ O grau de informalidade, calculado pelo Ipeadata com base nos microdados da Pnad, corresponde a: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria).

⁶² Ver “Gráfico 4 - Taxa de desemprego”, “Gráfico 5 - Saldo de empregos formais” e “Gráfico 6 - Grau de informalidade do mercado de trabalho” em “Apêndice estatístico”.

3 ANÁLISE DO GOVERNO DE LUIS INÁCIO LULA DA SILVA

Em janeiro de 2003, após três derrotas em eleições, Lula assume a Presidência da República. Neste governo, similar ao ocorrido no período do governo de FHC, há um padrão governamental diferente nos dois mandatos. O governo Lula manteve a orientação macroeconômica adotada no governo anterior, enfatizando o equilíbrio fiscal e monetário. Em contrapartida, durante seu governo foram implantadas políticas de transferência de renda e valorização do salário mínimo, intensificadas a partir de 2006. Tais políticas permitiram importantes mudanças na estratificação social por faixa de renda do Brasil. Adicionalmente, durante o segundo período, o governo passou a adotar uma postura mais ativa de indutor do crescimento, buscando promover o desenvolvimento econômico e social do País.

3.1 Lula I (2003 – 2006)

Lula assume seu primeiro mandato em janeiro de 2003. Sua chegada à Presidência ocorre em meio à instabilidade política e econômica oriunda dos ataques especulativos contra a economia nacional, resultado tanto da incerteza acerca da política econômica que o governo tomaria, quanto das consequências da crise econômica da Argentina (aliados aos problemas do apagão e do ataque às torres gêmeas nos EUA em 11 de setembro de 2001). Lula havia perdido três eleições e sabia que necessitaria, para se eleger, realizar concessões e conquistar aliados. Adicionalmente, o então candidato à Presidência por um partido de esquerda, era alvo de grande desconfiança por parte dos agentes do mercado financeiro nacional e internacional⁶³.

Era necessário acalmar os ânimos e garantir a estabilidade da política econômica. Assim, durante o período eleitoral, além de realizar alianças com partidos de centro, o candidato divulgou a “Carta ao Povo Brasileiro”, na qual garantiu a continuidade dos contratos, enfatizou seu compromisso com um governo sem rupturas, a importância do mercado financeiro, a necessidade do controle da inflação para o bom desenvolvimento da economia e do bem-estar

⁶³ As incertezas sobre as possibilidades de o novo governo pedir a moratória da dívida pública e desrespeitar os contratos causaram alvoroço no mercado financeiro.

da população e a importância do equilíbrio fiscal. No entanto, Lula também certifica que, ainda que não haja rupturas na ordem econômica, haverá mudanças em seu governo. O desenvolvimento econômico do país e a redução da desigualdade social são importantes para a sociedade e para um Brasil melhor. Lula enaltece também a necessidade de uma política industrial e de estímulo à capacidade produtiva, que retorne o País à rota do crescimento econômico sustentado. Argumenta, em sua Carta, que seu governo será construído com participação popular e através de um amplo debate com a sociedade em geral (LULA da SILVA, 2002).

As garantias do candidato ajudaram na sua eleição, sem, no entanto, afiançar a estabilidade no mercado financeiro. Em 2003 o cenário econômico não era nada animador. O PIB, que em 2002 cresceu 2,7%, percorria uma trajetória descendente e no primeiro trimestre do ano recuou 1,2% (contra o trimestre imediatamente anterior, já descontado o ajuste sazonal). A taxa de juros (Selic acumulada no mês, anualizada), era de 25,0% a.a. (aqui vale destacar que a taxa, durante 2002, recuou de 19,0% a.a. em janeiro para 18,0% a.a. em julho, permanecendo neste patamar até após o primeiro turno das eleições presidenciais, quando avançou para 21,0% a.a.. Após o segundo turno, com a vitória de Lula, a taxa avançou para 22,0% a.a. em novembro e, finalmente, para 25,0% a.a. em dezembro⁶⁴). A taxa de câmbio atingiu seu pico pouco antes da posse do novo presidente, e, em janeiro de 2003, estava cotada em R\$/US\$ 3,5. O risco Brasil, medido pelo EMBI+ Brasil, oscilava em torno de 1.500 pb.. A inflação estava em trajetória ascendente e, ao final de 2002, atingiu seu maior valor desde a implantação do Plano Real, totalizando 12,5% no ano, bem acima da meta estabelecida pelo CMN, de 3,5% (com banda variando em +-2,0%, de 1,5% a 5,5%). A situação econômica era instável e o nível de confiança na economia era baixo.

Ou seja, o período de transição foi marcado pela instabilidade política gerada pelos temores do retorno das altas taxas inflacionárias e da quebra dos contratos. Assim, com o intuito de tranquilizar os agentes econômicos e o mercado financeiro, o governo Lula foi, inicialmente, bastante conservador, priorizando o aperto monetário e fiscal. A nova equipe econômica se comprometeu com a definição de regras estáveis para a condução da política econômica, garantindo a manutenção do sistema de livre flutuação da taxa de câmbio, com a política de metas inflacionárias e o ajuste das contas públicas – ou seja, com o tripé macroeconômico adota-

⁶⁴ Os agentes do mercado financeiro viam a alta da Selic como insuficiente e realizada muito tarde, tendo em vista a aceleração da inflação. “There is no question that the Cardoso administration was complicit in the meltdown of the Brazilian balance of payments, the evaporation of the government’s medium – and long-term securities and the Central Bank’s loss of control over the open market. In mid-2002, the Brazilian economy tottered on the brink of collapse (MORAIS; SAAD-FILHO, 2005, p. 9)”

do no segundo governo de FHC. No mesmo sentido, assegurando a continuidade das políticas monetárias, Lula nomeou, para presidente do BCB, Henrique Meirelles, um agente do próprio mercado financeiro e ex-presidente do Bank Boston. Para mostrar austeridade e comprometimento com o sistema de metas de inflação, já na primeira reunião do Copom do ano, o BCB aumentou a taxa de juros para 25,5% e para 26,5% na segunda reunião. Por sua vez, o CMN revisou para cima a meta da inflação⁶⁵ (bem como o intervalo) de 3,5% para 4,0%, com variação de +-2,5%, em 2003, e para 5,5%, também com variação de +- 2,5%, em 2004, mostrando metas mais realistas e uma política econômica mais transparente⁶⁶. No mesmo sentido de provar a continuidade da política econômica, o governo aumentou a meta de superávit primário, de 3,75% do PIB, para 4,25% do PIB, para o período de 2004 a 2006. As medidas foram bem recebidas pelo mercado financeiro e após um período de turbulência no início do mandato, a confiança dos agentes na economia voltou a crescer (FONSECA, et al., 2010)⁶⁷.

Adicionalmente, o governo divulgou no primeiro ano de seu mandato um documento oficial, com as diretrizes e os objetivos pretendidos pelo novo governo, intitulado “Política Econômica e Reformas Estruturais”. De acordo com o documento, os objetivos da política macroeconômica partiam do seguinte pressuposto:

i) a necessidade de retomada do crescimento sustentável da econômica brasileira; ii) a compreensão de que esta retomada passa por um período de transição, que inclui um processo de ajuste das condições macroeconômicas e a implantação de reformas estruturais; e iii) a opção por um projeto de desenvolvimento econômico que tenha a inclusão social como seu eixo central, além de, no curto prazo, enfrentar graves problemas, como a subnutrição e a extrema pobreza que atingem parcela significativa da nossa população.

O programa de governo parte do princípio de que são aspectos inseparáveis do projeto de desenvolvimento a retomada do crescimento econômico em bases sustentáveis, o fortalecimento das instituições essenciais à participação social e ao adequado funcionamento dos mercados e a melhoria da distribuição de renda, que deve ser compatível com a igualdade de acesso dos diversos grupos sociais aos bens e serviços básicos, como saúde e educação, assim como oportunidades de emprego (BRASIL, Ministério da Fazenda, 2003, pp. 4-5).

Ou seja, apesar da garantia da continuidade da política macroeconômica, o governo Lula enfatizou a necessidade de uma política de distribuição de renda mais agressiva, com redução da pobreza, e a necessidade de um desenvolvimento econômico mais inclusivo.

⁶⁵ A depreciação da taxa de câmbio e a instabilidade econômica do ano anterior pressionavam os índices de preços.

⁶⁶ A meta não foi cumprida em 2003, como ocorrera nos dois anos anteriores. Nos anos seguintes, a meta foi cumprida.

⁶⁷ Ver “Tabela 4 – Necessidade de Financiamento do Setor Público”, “Tabela 5 - Sistema de metas de inflação” e “Gráfico 17 – Taxa de juros do BCB” em “Apêndice estatístico”.

Ao assumir em 2002, o presidente Lula manteve não só alguns marcos essenciais da política econômica em prol da estabilidade do governo Fernando Henrique Cardoso (metas de inflação, taxa de câmbio flexível e valorizada, superávit primário), mas ampliou vários programas de assistência social. A implementação das teses de focalização das políticas sociais iniciadas por este último, críticas à universalização dos direitos, aos moldes da antiga Social-Democracia, graças a esta expansão ganhou um status de quase universalidade (FONSECA, et al., 2010, p. 5).

Ainda, o documento enfatizava o baixo nível de investimento privado no Brasil, reduzido volume de crédito, altos *spreads* bancários, a baixa renda per capita da população brasileira e salientava que os desequilíbrios fiscais das últimas décadas foram responsáveis pelos elevados níveis inflacionários e pelo aumento da relação dívida pública/PIB, ambos deletérios para a economia. O relatório deixava claro o respeito aos contratos e a importância da retomada da capacidade de investimento do Estado. Para isso, era necessária uma política fiscal responsável, que restaurasse a confiança, diminuísse a dívida pública e reduzisse seu prêmio. Também central na estratégia do governo, estava o fortalecimento econômico do Brasil e sua reinserção no mercado mundial como importante *player* do comércio internacional. O País fortaleceu suas relações comerciais com outros países subdesenvolvidos, voltou sua atenção para o eixo Sul-Sul e para os países asiáticos, em especial para a China, e diversificou seus parceiros comerciais.

A retomada do crescimento em bases sustentáveis requer ainda que sejam adotadas políticas específicas de incentivo ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, de redução dos incentivos à informalidade, de redução dos custos de logística e transporte no País, de unificação e coordenação das políticas de comércio exterior, e de retomada do investimento em infra-estrutura.

Essas políticas se somam as reformas estruturais do mercado de crédito. Essas reformas têm como objetivo expandir este mercado e reduzir os *spreads* cobrados do setor privado de modo a viabilizar o aumento do investimento privado. As políticas de governo terão também como objetivo incentivar o aumento da produtividade e a expansão tanto do mercado interno quanto do nosso volume de comércio com o exterior, reduzindo a vulnerabilidade da economia brasileira a choques externos (BRASIL, Ministério da Fazenda, 2003, pp. 6-7).

E,

As políticas de estímulo ao aumento da corrente de comércio exterior terão como consequência gerar novas oportunidades de investimentos para o setor privado e reduzir a vulnerabilidade da economia brasileira a choques externos. Países com maior volume de comércio absorvem choques externos com menor volatilidade da taxa de câmbio e menor impacto de longo prazo sobre a atividade econômica doméstica (BRASIL, Ministério da Fazenda, 2003, p. 16).

Contribuindo para a recuperação econômica do Brasil, a partir de 2003 o cenário da economia mundial favorável foi decisivo para a correção dos desequilíbrios. O Brasil foi beneficiado por um momento externo extremamente favorável, com a taxa de crescimento mundial elevada, o aumento dos preços das *commodities* e a drástica redução da taxa de juros dos

EUA⁶⁸. Com isso, o País conseguiu atrair capital internacional, o que permitiu o equilíbrio do balanço de pagamentos e a recomposição das reservas internacionais.

Após as turbulências decorrentes da transição em 2003, navegando em águas e ventos favoráveis no cenário internacional, o governo Lula obteve em 2004 o maior crescimento desde 1994, primeiro ano do Plano Real, quando o PIB conheceu uma variação positiva de 5,3%. O resultado de 5,7% que foi alcançado é expressivo, considerando a estagnação ocorrida no triênio 2001/2003, quando se registrou um crescimento médio anual de 1,7%, e maior do que o obtido em 2000, ano em que as condições externas também eram bastante favoráveis. A confirmação e divulgação desses números pelo IBGE serviram para reforçar o otimismo que vinha sendo exibido pelo governo sobre o ingresso da economia brasileira em uma trajetória de crescimento sustentado, apontado como resultado da consistência da política macroeconômica adotada. Assim, o governo Lula encerrou o primeiro mandato com uma taxa média anual de crescimento do PIB de 3,4%, ou de 2% por habitante (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010, p. 39).

Conseqüentemente, os esforços do governo para garantir a estabilidade e fazer da transição um período sem percalços, se mostraram bem sucedidos. A instabilidade vivida nos últimos meses de 2002 e primeiros de 2003 deu, gradualmente, lugar a estabilidade, ao fortalecimento dos indicadores econômicos e de solvência e ao aumento da confiança.

A moeda nacional, que registrou expressiva desvalorização em relação ao dólar estadunidense no segundo semestre de 2002, cedeu durante o primeiro ano do mandato do governo Lula, permanecendo valorizada durante todo o governo. No início de janeiro de 2003 a taxa de câmbio estava cotada em R\$/US\$ 3,52, em dezembro ela já recuou para R\$/US\$ 2,89 e em dezembro de 2004 a R\$/US\$ 2,65. No fim de dezembro de 2006, o taxa de câmbio havia se desvalorizado para R\$/US\$ 2,14⁶⁹.

Ainda assim, apesar da valorização do real frente ao dólar, a balança comercial registrou significativos superávits, mesmo com o aumento considerável das importações. No período, enquanto as exportações subiram em média 23,0% a.a., as importações avançaram em média 18,4% a.a.. Com isso, durante o primeiro governo Lula a balança comercial registrou superávits crescentes. Por sua vez, o déficit da conta de serviços e rendas diminuiu, principalmente devido a menor remessa de juros. As transações correntes reverteram o déficit registrado durante o período FHC e permaneceram no terreno positivo. A conta de capital e financeira, que

⁶⁸ A redução da taxa de juros nos EUA permitiu que o diferencial de juros interno e externo permanecesse alto, apesar da queda da Selic.

⁶⁹ Ver “Gráfico 9 - Taxa de câmbio nominal” e “Gráfico 10 - Índice da taxa de câmbio real”, em “Apêndice estatístico”.

registrou saldo negativo em 2004 e 2005, voltou ao terreno positivo, garantindo o superávit do balanço de pagamentos⁷⁰.

Adicionalmente, o real valorizado, a política externa brasileira, a valorização das *commodities* no mercado internacional e a alta liquidez global permitiram que o Brasil acumulasse reservas internacionais. Em janeiro de 2003, o montante de reservas era de US\$ 38,8 bilhões. Esse valor, durante o primeiro mandato, mais que dobrou e atingiu a inédita marca de US\$ 85,8 bilhões⁷¹.

A melhora do balanço de pagamentos e a volta da entrada de capitais, de forma consistente, permitiu que o Brasil pagasse antecipadamente seus empréstimos junto ao FMI. O montante deveria ser pago nos anos de 2006 e 2007, referentes ao empréstimo realizado em 2002 (Uol, 2006). Esse movimento concedeu ao Brasil maior autonomia e melhorou sua posição de liquidez internacional (SERRANO; SUMMA, 2011).

Concomitantemente, o Brasil diversificou sua pauta exportadora bem como os países com os quais mantinha relações comerciais, fortalecendo sua parceria com países e blocos menos desenvolvidos (HERRLEIN Jr., 2011). O fortalecimento relações comerciais multilaterais não significou rompimento, ou enfraquecimento, das relações do Brasil com os países desenvolvidos, em especial os EUA e União Europeia. Essa estratégia apenas fortaleceu as relações com outras nações e blocos, independente de sua situação geopolítica. Essa diversificação de parceiros e produtos gerou uma rede de proteção ao Brasil, uma vez que diminuiu, ao menos parcialmente, sua dependência externa e vulnerabilidade em relação às oscilações na economia de um país específico.

Por sua vez, a política fiscal contracionista se intensificou no período Lula I, comparativamente ao governo anterior. Como explicado, o governo subiu a meta de superávit primário no primeiro ano de seu governo, em 2003. A meta foi cumprida em todos os anos do governo Lula. A ideia era que um sacrifício inicial trouxesse o equilíbrio necessário para as contas públicas (ou ao menos indicasse o caminho que seria traçado pelo governo). A política fiscal aliada a redução da taxa de juros permitiram que a trajetória da dívida líquida pública revertere a tendência de alta, caindo consideravelmente no período. Durante o primeiro governo Lula, a dívida líquida do setor público, como porcentagem do PIB, recuou de 50,5% em de-

⁷⁰ Ver “Tabela 2- Balança comercial” e “Tabela 3- Balanço de pagamentos”, em “Apêndice estatístico”.

⁷¹ Ver “Gráfico 11- Reservas internacionais”, em “Apêndice estatístico”.

zembro de 2002 para 44,0% em dezembro de 2006, em linha com a proposta de ajuste fiscal e equilíbrio das contas públicas defendida⁷².

O combate à inflação ainda representava o principal objetivo dos elaboradores da política econômica e a política monetária foi o principal instrumento utilizado. Durante o primeiro semestre de governo, o BCB aumentou a taxa de juros Selic, que chegou a 24,5% a.a., e apenas em agosto de 2003 iniciou um processo, lento e gradual, de redução da taxa (processo de longo prazo, com períodos pontuais de alta da taxa Selic)⁷³.

O primeiro governo Lula logrou algumas conquistas no terreno econômico. A taxa de crescimento média do PIB avançou para 3,5%, a inflação permaneceu sobre controle, oscilando dentro da meta, a taxa de juros básica da economia apresentou tendência decrescente. O balanço de pagamentos alcançou constantes superávits e a conta de transações correntes permaneceu no terreno positivo. A taxa de desemprego registrou trajetória descendente, houve aumento considerável da criação de vagas de trabalho e da renda disponível⁷⁴.

Foi, no entanto, no fim desse termo que uma grande crise de corrupção (no que ficou conhecido como “escândalo do mensalão”) assolou o governo e abalou sua estrutura. Lula, nesse momento, ainda que tenha sustentado seu compromisso com a estabilidade econômica, garantindo a manutenção do sistema de metas inflacionárias, superávit primário e câmbio flutuante, passou a implantar as políticas de transferência de renda, valorização do salário mínimo e aumento do crédito de forma mais agressivas. Isso ficará evidente em seu segundo mandato.

3.2 Lula II (2007 – 2010)

Lula se reelegeu em 2006 e, em janeiro de 2007, assumiu seu segundo mandato. A partir de 2006, com intensificação durante o período de 2007 a 2010, a política econômica praticada no seu governo sofreu mudanças. O Estado passaria a ter um papel mais ativo no planejam-

⁷² Ver “Tabela 4- Necessidade de financiamento do setor público” e “Gráfico 15- Dívida líquida do setor público”, em “Apêndice estatístico”.

⁷³ Ver “Gráfico 17- Taxa de juros do BCB”, em “Apêndice estatístico”.

⁷⁴ Ver “Gráfico 1 - Taxa de crescimento do PIB”, “Gráfico 4 - Taxa de desemprego” “Gráfico 5 - Saldo de empregos formais” e “Gráfico 28- Rendimento médio real efetivo das pessoas ocupadas”, em “Apêndice estatístico”.

to econômico de médio e longo prazo, atuando como indutor do crescimento. Foi no segundo mandato, também, que as políticas de transferência de renda, inclusão social e aumento do crédito se intensificaram. Nesse período o crescimento econômico foi maior, ocorreu fortalecimento das grandes empresas nacionais, acentuaram-se a distribuição de renda e a redução da pobreza. A política adotada durante os primeiros anos de seu governo trouxe estabilidade econômica e fortalecimento dos fundamentos macroeconômicos. No entanto, o crescimento estava muito aquém do potencial. Para tentar modificar essa realidade, os formuladores da política econômica mudaram seu foco. O governo, apesar de manter seu compromisso com a política de manutenção do tripé macroeconômico, agora se voltaria para:

[A] redução da desigualdade da distribuição de renda e para o aumento do investimento público. O primeiro objetivo foi concretizado através da expansão do Bolsa Família – um programa focalizado de garantia de renda mínima para famílias mais pobres – e da elevação real do salário mínimo, o que proporcionou também um aumento substancial das transferências para os aposentados e pensionistas da previdência social pública. O segundo objetivo levou a um grande programa de investimento plurianual, sobretudo em energia e transporte, que articulou o investimento público com o investimento das empresas estatais e privadas especialmente através de concessões em infraestrutura, e uma forte expansão do crédito para investimento, principalmente pelo setor bancário público (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, pp. 517-518).

O País seguiu se beneficiando (até meados de 2007) do bom momento da economia mundial e da manutenção dos altos preços das *commodities* (que favorecia a pauta exportadora do Brasil, beneficiando os termos de trocas⁷⁵), vivenciando um período de extremo otimismo em relação à economia nacional. No entanto, o bom momento foi abalado pela forte crise econômica, iniciada em 2007, que assolou as economias desenvolvidas e prejudicou a trajetória de crescimento nacional. Diante dessa nova realidade, o governo adotou uma política anticíclica, com afrouxamento fiscal e queda da taxa de juros e uma série de incentivos fiscais para minimizar os efeitos da crise (NAKATANI; OLIVEIRA, 2010).

A taxa de câmbio seguiu o processo de desvalorização ocorrido no governo anterior. Assim, a cotação do primeiro dia do segundo mandato, em R\$/US\$ 2,13, continuou se desvalorizando até atingir R\$/US\$ 1,67 no último dia útil de dezembro de 2010⁷⁶.

A tendência de forte superávit comercial se manteve durante o período. Apesar da queda da corrente de comércio do Brasil ocorrido em 2009, em função da crise financeira que abalou

⁷⁵ Termo de troca refere-se à relação entre o valor das exportações e o valor das importações de um país. Quanto maior o índice de termos de troca, melhor a relação entre os preços dos produtos vendidos e dos produtos comprados pelo País. Ver “Gráfico 13- Índice de termos de trocas” em “Tabelas e gráficos”.

⁷⁶ Ver “Gráfico 9 - Taxa de câmbio nominal” e “Gráfico 10 - Índice da taxa de câmbio real”, em “Apêndice estatístico”.

a economia global e reduziu o comércio internacional, as taxas de crescimento das vendas e compras externas seguiram avançando (na média). Assim, as exportações cresceram em média 12,3% a.a., as importações avançaram 22,9% a.a.. A queda da corrente de comércio brasileira, com redução do saldo positivo da balança comercial, adicionado à manutenção do déficit da conta de serviços e rendas, reverteu o superávit das transações correntes alcançado no termo anterior, que passou a registrar déficits a partir de 2008. Ainda assim, o superávit da conta capital e financeira, puxada pelos IEC e IED, garantiu a manutenção do saldo positivo do balanço de pagamentos⁷⁷.

Os fundamentos macroeconômicos do Brasil, aliados à política do BCB de minimizar a volatilidade excessiva sobre a taxa de câmbio⁷⁸ permitiram que o Brasil seguisse em sua política de acúmulo de reservas internacionais. Em dezembro de 2006, o montante de reservas era de US\$ 85,8 bilhões. Esse valor, durante o segundo mandato, mais que triplicou e atingiu a inédita marca de US\$ 288,6 bilhões em dezembro de 2010⁷⁹.

Tendo em vista o bom desempenho macroeconômico do Brasil e sua estabilidade, no início de 2008 o País recebeu o selo de “grau de investimento”, pela agência Standard & Poor’s, movimento seguido pela agência Fitch Ratings apenas alguns meses depois. O selo de “grau de investimento” coloca o Brasil como destino seguro para os investidores internacionais, garantindo uma grande entrada de capital no País. Mais importante, os países com “grau de investimento” não necessitam pagar um prêmio muito alto para atrair o capital internacional (justamente por serem considerados seguros), o que fornece às autoridades maior poder de manobra na política monetária.

Por sua vez, a política fiscal seguiu a trajetória do primeiro mandato Lula, com a adoção de superávits primários. Durante o período, somente após a crise financeira de 2008 ocorreu redução do superávit primário, em linha com a política anticíclica praticada pelo governo. A trajetória da dívida líquida do setor público, como porcentagem do PIB, seguiu recuando. O cálculo da dívida líquida sofreu alterações em 2008, quando o governo passou a excluir da conta a dívida da Petrobras (assim como do resultado primário do governo central⁸⁰). Portan-

⁷⁷ Ver “Tabela 2- Balança comercial” e “Tabela 3- Balanço de pagamentos” em “Apêndice estatístico”.

⁷⁸ A liquidez internacional e a volatilidade do capital de curto prazo que entrava no Brasil tornava a taxa de câmbio sensível a choques externos.

⁷⁹ Ver “Gráfico 11- Reservas internacionais” em “Apêndice estatístico”.

⁸⁰ A Petrobras tinha dívida líquida negativa, ou seja, sua exclusão das contas públicas aumentava a relação dívida/PIB do governo central. Esse movimento ocorreu para permitir à empresa maior manobra de investimento sem comprometer o equilíbrio fiscal.

to, ocorreu descontinuidade da série (a nova série passou a ser calculada a partir de 2001). De acordo com a nova série, a dívida líquida como porcentagem do PIB passou de 47,3% (contra 44,0% na antiga metodologia) em dezembro de 2006 para 40,1% em dezembro de 2010, tendo alcançado a marca do 37,8% no fim de 2008⁸¹. Vale destacar que no período a carga tributária seguiu trajetória ascendente, registrando média de 32,8% do PIB no governo Lula I e de 34,6% do PIB no Lula II (encerrando 2010 em 34,8% do PIB, uma alta de 2,4 p.p. em relação ao último ano do governo FHC, em 2002)⁸².

Ainda, em 2007, o montante de reservas internacionais ultrapassou o montante da dívida externa, tornando o Brasil um credor líquido, ou seja, com dívida externa líquida negativa⁸³. Outro marco para a história econômica do Brasil ocorre em 2009 quando o Brasil passou a ser credor do FMI, entrando para o grupo de países que financiam as operações dos países membros do fundo. O Brasil disponibilizou uma linha de crédito de US\$ 4,5 bilhões (oriundos das reservas internacionais⁸⁴), disponíveis para os países com problemas de solvência em função da grave crise financeira que abalou a economia global em 2008 (BRASIL, 2009).

O combate à inflação seguia no centro da pauta do governo e a política monetária, através da manipulação da taxa Selic, era o principal instrumento utilizado. O bom desempenho da economia e a forte entrada de capital no Brasil permitiu que o BCB pudesse continuar reduzindo a taxa de juros sem comprometer o controle inflacionário. Assim, até meados de 2008 o BCB manteve os cortes na taxa de juros Selic, que chegou a 11,25% a.a.. A partir de então a taxa avançou ligeiramente para 13,75%, em janeiro de 2009, voltou a recuar até 9,5%, em abril de 2010, para avançar para 10,75% no fim do mandato Lula. Durante o período, a taxa Selic passou por um processo lento e gradual de redução (processo de longo prazo, com períodos pontuais de alta da taxa)⁸⁵.

As políticas combinadas de redução da Selic, isenção fiscal, aumento do crédito disponível, melhora dos fundamentos macroeconômicos, redistribuição de renda e forte aumento do salário mínimo permitiram maiores taxas de crescimento durante o segundo mandato. No pe-

⁸¹ Ver “Tabela 4- Necessidade de financiamento do setor público” e “Gráfico 15- Dívida líquida do setor público”, em “Apêndice estatístico”.

⁸² Ver “Gráfico 16- Carga tributária”, em “Apêndice estatístico”.

⁸³ Ver “Gráfico 14 - Dívida externa”, em “Apêndice estatístico”.

⁸⁴ Eventuais empréstimos do Brasil ao FMI não altera o nível de reservas, uma vez que o valor seguirá sendo contabilizado como aplicações, ainda fazendo parte das reservas internacionais.

⁸⁵ Ver “Gráfico 17- Taxa de juros do BCB”, em “Apêndice estatístico”.

ríodo, a taxa de crescimento do PIB foi, em média, de 4,5% a.a., sendo que 2010 registrou a maior alta do produto interno do período em questão, com o PIB avançando 7,5% a.a.⁸⁶.

3.3 As crises financeiras

O governo Lula navegou por águas tranquilas no que se refere ao cenário internacional durante grande parte dos dois mandatos. Não apenas durante o primeiro governo não ocorreram graves crises financeiras globais, como a liquidez no mercado mundial estava elevada e o “fator China⁸⁷” aumentava os preços das *commodities* no mercado internacional, impulsionando as exportações nacionais e beneficiando os termos de troca do Brasil⁸⁸. O ciclo de expansão registrado na economia mundial favoreceu sobremaneira o crescimento do Brasil no período. Não obstante, foi durante o segundo governo Lula que a maior crise financeira internacional, desde a crise de 1929, assolou o mundo.

A crise, que começou como crise financeira nos EUA, continuou como crise na economia real, comprimindo o PIB da economia global, e terminou como crise soberana na Europa, empoçou o capital internacional, destruiu riqueza, reduziu o comércio global, achatou o crescimento do PIB mundial e enxugou os investimentos.

Os primeiros indícios de instabilidade se iniciaram em junho de 2007 com a falência do *Bear Stearns*. O mercado financeiro entrou em crise e as bolsas caíram diante do risco de contágio. Os bancos centrais dos países desenvolvidos, entre eles o Federal Reserve dos EUA (Fed) e o Banco Central Europeu, intervieram para conceder mais liquidez aos mercados financeiros. Em setembro do mesmo ano, piorando as expectativas, o *Northen Rock*, o quinto banco de empréstimos imobiliários na Grã-Bretanha, se viu ameaçado de falência por correntistas que fizeram fila em suas agências para retirar seu dinheiro; o Banco da Inglaterra, tentando evitar um contágio no sistema financeiro, foi obrigado a resgatá-lo. Em janeiro de 2008 o Fed baixou a taxa básica de juros em 0,75 p.p., a 3,5% a.a. e em fevereiro o governo britânico nacionalizou o *Northen Rock*. Em março o JP Morgan comprou o banco de investimentos

⁸⁶ Ver “Gráfico 1 - Taxa de crescimento do PIB”, em “Apêndice estatístico”.

⁸⁷ Alta taxa de crescimento do país asiático, que aumenta a demanda por produtos brasileiros, principalmente os produtos primários.

⁸⁸ Ver “Gráfico 13- Índice de termos de trocas”, em “Apêndice estatístico”.

Bear Stearns pela soma irrisória de US\$ 236 milhões, com ajuda do Fed. Em meados do mesmo ano o Tesouro dos EUA anunciou um plano de resgate dos grupos de refinanciamento hipotecário *Freddie Mac* e *Fannie Mae* e ofereceu garantias de até US\$ 100 bilhões para as dívidas de cada uma dessas instituições; em setembro o Tesouro dos EUA assumiu as duas maiores fornecedoras de hipotecas do país. As medidas, no entanto, não foram suficientes e em setembro o *Lehman Brothers* entrou com pedido de falência. A crise nesse momento tomou proporções gigantescas, com um efeito contágio sem precedentes. Em outubro de 2008 a Câmara dos EUA aprova pacote de ajuda de US\$ 850 bilhões. Desse total, US\$ 250 bilhões foram destinados à compra de ações de bancos. Nesse contexto, grande parte dos países desenvolvidos anunciavam pacotes de ajuda, de forma a minimizar os efeitos da crise sobre seus sistemas financeiros⁸⁹.

Embora com proporções devastadoras para a economia global, a crise internacional teve efeitos menores no Brasil, graças às condições macroeconômicas favoráveis do Brasil, bem como à política anticíclica implantada. O governo atuou no sentido de manter a demanda efetiva doméstica alta, minimizando os impactos da crise e da contração da corrente de comércio mundial que reduziu drasticamente a demanda pelos produtos da pauta exportadora nacional. A queda da liquidez internacional, a restrição de crédito e a redução da demanda pelos produtos brasileiros afetou a confiança dos empresários e consumidores. Nesse sentido, o governo tratou de agir de forma a melhorar a confiança dos agentes na economia⁹⁰.

A resposta do governo à crise financeira foi a adoção de medidas de estímulo sem precedentes na história econômica recente do Brasil. As medidas incluíram a manutenção dos investimentos públicos, queda da taxa Selic e ampla utilização dos bancos públicos para garantir o estoque de crédito na economia. O governo implantou medidas que incorporam empréstimos em moeda estrangeira, para financiar as exportações e garantir a liquidez do mercado; incentivos fiscais, com redução de impostos e aumento dos gastos, em especial dos investimentos em infraestrutura; e liberação de recolhimentos compulsórios para aumentar a liquidez do SFN, incentivando o crescimento dos empréstimos (BRASIL, Banco Central do Brasil, 2009).

Para manter a transparência, acalmar os mercados e adotar as medidas implantadas, o governo reduziu as metas de superávit primário estabelecidas, além de garantir o repasse das

⁸⁹ Ver “Tabela 6 - Pacote de estímulo fiscal anunciado pelos países”, em “Apêndice estatístico”.

⁹⁰ Nas palavras de Lula, “A crise pode ser um tsunami nos EUA, mas não passa de uma ‘marolinha’ para o Brasil”. Sua declaração atuou no sentido de reverter às expectativas negativas dos agentes e acalmou os ânimos.

transferências governamentais aos estados e municípios, de forma a manter suas receitas e impedi-los de praticar políticas pró-cíclicas (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Mais eficaz do ponto de vista desenvolvimentista foi a política fiscal, especialmente no combate à crise de 2008-9. A meta de superávit primários foi reduzida para 2,5% do PIB e os investimentos da Petrobras [de forma a viabilizar os massivos investimentos previstos em função do Pré sal] excluídos do cálculo. O consumo das famílias foi fomentado pela antecipação do aumento do salário mínimo, pelo aumento do valor e da cobertura do Bolsa Família e pela redução de impostos sobre bens de consumo. O investimento foi estimulado pela ampliação de recursos do BNDES e pela redução da TJLP, assim como por incentivos fiscais para bens de produção e pela manutenção dos investimentos do PAC, ampliados por um novo programa de habitação popular [Minha casa, Minha vida] (ERBER, 2011, p. 51).

O impacto imediato da crise, em meados de 2008, foi a contração do crédito doméstico, que poderia prejudicar a trajetória de crescimento da economia. Os níveis reduzidos de alavancagem do SFN, comparativamente ao sistema financeiro internacional, a aplicação de procedimentos de supervisão consolidada do SFN e a solidez patrimonial e financeira das instituições possibilitou a adoção de medidas que estimularam o provimento de liquidez dentro do próprio sistema. O BCB diminuiu consideravelmente os depósitos compulsórios e injetou 3,3% do PIB em liquidez no mercado bancário, ao final de 2008. No entanto, o clima de incerteza levou os bancos comerciais a aumentarem sua aversão ao risco e usarem os recursos liberados em operações compromissadas com a própria Autoridade Monetária. Assim, para estimular a recuperação de crédito da economia o governo utilizou os bancos públicos⁹¹ para garantir a oferta de crédito⁹² (BARBOSA; SOUZA, 2010). Como resultado, o saldo de operações de créditos dos bancos públicos cresceu mais do que dos bancos privados⁹³.

Ainda, a busca por liquidez por parte dos investidores internacionais levou a uma corrida por títulos do tesouro estadunidense, o que prejudicou a captação de recursos no mercado internacional. Assim, a Autoridade Monetária adotou algumas medidas para garantir a liquidez em moeda estrangeira.

O BCB publicou, em 2007, as novas regras⁹⁴ de requerimento de capital para as operações financeiras⁹⁵. Adicionalmente, o BCB atuou para minimizar a volatilidade do mercado de

⁹¹ BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

⁹² O governo editou a MP nº 443, em 2008, que permitiu que os bancos públicos comprassem instituições financeiras privadas, permitindo, no momento de crise, maior resiliência ao SFN (CAMARGO, 2009).

⁹³ Ver “Gráfico 18 - Saldo de operações de crédito”, em “Apêndice estatístico”.

⁹⁴ Em adequação as regras do Basileia II.

⁹⁵ A Resolução nº 3.444 redefiniu o Patrimônio de Referência (PR). Com a finalidade de limitar a elevação artificial da capitalização do SFN, foram excluídos do cálculo do PR os créditos tributários com expectativa de realização com mais de cinco anos. A Resolução nº 3.490 definiu o conceito de Patrimônio de Referência Exi-

câmbio, reduzindo a fuga de capitais⁹⁶, bem como para solidificar ainda mais o SFN, com aprovação de regras mais rígidas de operacionalização⁹⁷.

Ainda, de forma a minimizar os impactos da crise financeira sobre o nível da atividade doméstica, o governo anunciou, no final de 2008, três medidas de redução de impostos. Foram criadas duas alíquotas intermediárias, de 7,5% e de 22,5%, na tabela do IRPF; a alíquota do IOF sobre empréstimos às pessoas físicas caiu de 3% para 1,5% a.a., bem como a alíquota do IPI incidente sobre carros e caminhões novos (BRASIL, Banco Central do Brasil, 2009).

O governo adotou também medidas que visavam o desenvolvimento, implantadas em caráter de urgência, de forma a fomentar os investimentos privados, com ênfase na produção científica e tecnológica, a produtividade da indústria nacional, a participação das exportações brasileiras no cenário global e para expandir a capacidade produtiva⁹⁸. Tanto os investimentos

gido (PRE), que deverá ser comparado ao capital próprio para verificar o cumprimento do índice mínimo de capitalização (BRASIL. Banco Central do Brasil, 2008).

⁹⁶ A Circular nº 3.352 diminuiu de 60% para 30% o limite do PR para a exposição em ouro e em ativos e passivos referenciados em variação cambial. A Circular nº 3.353 aumentou de 50% para 100% o requerimento de capital incidente sobre a exposição cambial. O Decreto nº 6.339, estabeleceu IOF de 0,38% nas operações de exportação, bem como de amparo à produção ou estímulo à exportação, nos adiantamentos de contrato de câmbio de exportação; aumentou o IOF de 5,0% para 5,38% sobre o valor ingressado no país decorrente de ou destinado a empréstimos em moeda com prazos mínimos de até 90 dias; e estabelecimento de alíquota de 0,38% nas operações de câmbio vinculadas à importação de serviços e à exportação de bens e serviços. O Decreto nº 6.345 aumentou de 2,0% para 2,38%, a alíquota do IOF aplicada nas operações destinadas ao cumprimento de obrigações de administradoras de cartão de crédito ou de bancos comerciais ou múltiplos, na qualidade de emissores de cartão de crédito, decorrentes de aquisição de bens e serviços do exterior efetuada por seus usuários e nas operações de câmbio de natureza interbancária, foi definida a alíquota 0%; nas demais operações de câmbio, alíquota de 0,38%. O Decreto nº 6.391, alterado pelo Decreto nº 6.453, instituiu alíquota de 1,5% de IOF nas liquidações de operações de câmbio para ingresso de recursos no país, realizadas por investidor estrangeiro, para aplicações em renda fixa. Para investimentos em renda variável, foi mantida a alíquota de 0% do IOF. Além disso, foi reduzida, de 0,38% para 0%, a alíquota adicional do IOF nas operações de câmbio relativas ao ingresso, no país, de receitas de exportação de bens e serviços. A Resolução CMN nº 3.548 alterou a Resolução CMN nº 3.389 para permitir que exportadores de mercadorias e serviços pudessem manter no exterior a integralidade dos recursos relativos ao recebimento de suas exportações (que era limitado a 70%). As duas matérias foram regulamentadas pela Circular nº 3.379 do BCB. O Decreto nº 6.613, diminuiu de 1,5% para 0% a alíquota do IOF nas liquidações de operações de câmbio relativas a transferências do e para o exterior. Essa medida foi regulamentada pela Resolução CMN nº 3.641, de 26 de novembro de 2008 (BRASIL. Banco Central do Brasil, 2008).

⁹⁷ A Circular nº 3.393 estabeleceu a remessa ao BCB de informações mensais das instituições financeiras referentes ao risco de liquidez; a Resolução nº 3.604, instituiu a elaboração e publicação da Demonstração dos Fluxos de Caixa, em substituição à Demonstração de Origens e Aplicações de Recursos; a Resolução nº 3.658 alterou a regulamentação relativa ao fornecimento, ao BCB, de dados sobre operações registradas no Sistema de Informações de Crédito do Banco Central (SCR); a Circular nº 3.425 reduziu a exigência de capital referente aos créditos tributários provenientes de diferenças temporárias, com o correspondente fator de ponderação de risco sendo alterado de 300% para 100% (BRASIL. Banco Central do Brasil, 2009).

⁹⁸ As medidas contavam com redução do prazo de aproveitamento dos créditos relativos a bens de capital, do COFINS e do PIS/Pasep; suspensão da exigência da COFINS e do PIS/Pasep, no caso de venda ou importação de óleo combustível destinado à navegação de cabotagem e de apoio portuário e marítimo; redução a 0% das alíquotas da COFINS e PIS/Pasep incidentes sobre a importação e sobre a venda, no mercado interno, de peças e componentes destinados ao emprego na construção, conservação, modernização e conversão de embarcações registradas no Registro Especial Brasileiro; flexibilização nas exigências para adesão ao Regime

públicos quanto as desonerações tributárias previstas pelos programas governamentais foram mantidos, assegurando a taxa de investimento da economia e disponibilizando renda para as empresas brasileiras (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Finalmente, ainda em 2008 o governo criou o Fundo Soberano do Brasil (FSB), com aporte inicial de R\$ 14,2 bilhões (0,5% do PIB). O Fundo foi criado para operar como instrumento da política anticíclica uma vez que seus recursos poderiam ser usados para promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior, formar poupança pública, reduzir os efeitos dos ciclos econômicos e fomentar projetos de interesse estratégico do País localizados no exterior.

A estratégia de redução da exposição cambial do setor público, que conferiu maior solidez às contas externas do Brasil, teve impacto positivo no período, permitiu que o Brasil tivesse certa autonomia perante a crise internacional e aumentou sua resistência aos choques internacionais. Com o objetivo de minimizar a volatilidade, o BCB realizou leilões de *swap* cambial reverso⁹⁹, até meados de 2008, garantindo, com isso, a rolagem da dívida pública. Com o aprofundamento da crise, no final de 2008, o BCB passou a realizar leilões de *swap* cambiais tradicionais e leilões a vista, assegurando a liquidez de dólares na economia. No mesmo sentido, o CMN regulou¹⁰⁰ os empréstimos em moeda estrangeira, limitados a 360 dias, incluídas as renovações, ao custo de Libor acrescido de percentual fixado pelo BCB.

Apesar das intervenções da Autoridade Monetária, a taxa de câmbio sofreu considerável variação. A moeda nacional seguiu a trajetória de valorização até meados de 2008. No início de agosto deste ano o dólar valia R\$/US\$ 1,56. A partir de então a moeda estadunidense se valorizou rapidamente e em dezembro atingiu R\$/US\$ 2,40, registrando valorização de

Especial de Tributação para a Plataforma e Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação (Repes), e para adesão ao Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (Recap); depreciação imediata para o setor de bens de capital utilizados no desenvolvimento de inovação tecnológica; extensão do Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto) à malha logística ferroviária; ampliação do prazo do recolhimento do IPI a cargo do setor automotivo; redução para 0% da alíquota do Imposto de Renda incidente sobre despesas com prestação, no exterior, de serviços de logística de exportações; prorrogação, de 2008 para 2010, do direito de uso do crédito relativo à CSLL, à razão de 25% sobre a depreciação contábil de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos destinados ao ativo imobilizado e empregados em processo industrial do adquirente; permissão para que as empresas de software reduzam em dobro, da base de cálculo do IRPJ e CSLL, as despesas com capacitação de pessoal próprio; e redução, de 20% para 10%, da contribuição patronal incidente sobre a folha de pagamentos, e de 3% para 0%, da contribuição do “Sistema – S”, por parte das empresas que prestam serviços de Tecnologia da Informação e de Tecnologia da Informação e Comunicação (BRASIL. Banco Central do Brasil, 2009).

⁹⁹ A Autoridade Monetária assume posição ativa em variação cambial e passiva na taxa de juros.

¹⁰⁰ Através da Resolução CMN nº 3.622.

53,6%. Esse movimento se reverteu rapidamente e já em outubro de 2009 a cotação havia recuado para R\$/US\$ 1,70¹⁰¹.

As reservas internacionais, que foram usadas para garantir a oferta de dólares no mercado doméstico, permaneceram em patamar elevado durante o período mais turbulento. Em junho de 2007 as reservas eram de US\$ 147,1 bilhões, atingindo a marca de US\$ 206,0 bilhões em setembro de 2008. Durante o segundo semestre desse ano as reservas recuaram para US\$ 186,9 bilhões, mas desde então apresentaram altas regulares. “Durante o pior momento da crise, as intervenções do BC totalizaram US\$ 14,5 bilhões no mercado à vista, US\$ 24,4 bilhões no financiamento às exportações e US\$ 33 bilhões em *swaps* cambiais (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 25)”. Apesar da contração da corrente de comércio mundial, a balança comercial brasileira permaneceu superavitária em 2008, alcançando 1,5% do PIB (as exportações avançaram 23,2% no ano, enquanto as importações subiram 43,5% em relação a 2007). Embora as transações correntes permanecessem no terreno negativo, terminando 2008 com déficit de 1,7% do PIB (em 2007 o superávit era de 0,1%) e o saldo da conta capital e financeira tenha recuado de superávit de 6,5% do PIB para 1,78% do PIB entre 2007 e 2008, em função basicamente da drástica queda do IEC, que passou de 3,5% do PIB para 0,07% do PIB no mesmo período, a entrada de IED permaneceu forte, com superávit de 2,73% do PIB em 2008 (contra 2,53% em 2007). O risco Brasil, medido pelo EMBI+ Brasil, permaneceu em patamar bastante baixo, oscilando por volta de 200 pb em meados de 2007, oscilando entre 150 e 250 pb no ano seguinte¹⁰².

A taxa de juros (Selic acumulada no mês, anualizada), que era de 12,5% até junho de 2007, recuou até atingir 11,25% em setembro. Em 2008, o BCB adotou uma postura mais restritiva, em função da evolução do cenário econômico mundial bem como da aceleração do aquecimento da economia doméstica. Assim, em abril de 2008, o BCB, temendo possíveis pressões inflacionárias, aumentou as taxas de juros, a 11,75%, atingindo o pico do período, de 13,75%, em setembro de 2008. A Selic voltou a recuar em janeiro de 2009. Foi a primeira vez na história recente do Brasil que a política monetária foi usada para fortalecer a demanda in-

¹⁰¹ Ver “Gráfico 9 – Taxa de câmbio nominal”, em “Apêndice estatístico”.

¹⁰² Ver “Tabela 2- Balança comercial” e “Tabela 3- Balanço de pagamentos”; “Gráfico 11- Reservas internacionais” e “Gráfico 12 - Risco Brasil (Embi +)”, em “Apêndice estatístico”.

terna em períodos de crise externa. Apesar das medidas expansionistas do governo, a inflação, medida pelo IPCA, ficou dentro da meta, terminando 2007 em 4,37% e 2008 em 5,75%¹⁰³.

Adicionalmente, as políticas de transferência de renda e valorização do salário, com aumento da formalidade do trabalho, bem como o estímulo ao crédito doméstico, foram essenciais para o bom desempenho do Brasil durante o período. A demanda agregada interna compensou, ao menos parcialmente, o mau desempenho da economia externa e a redução da demanda dos produtos exportados pelo Brasil. Durante o período da crise o governo manteve os programas de transferência de renda, inclusive ajustando seus valores, ainda que tenha ocorrido redução da arrecadação federal. A política de aumento do salário mínimo foi mantida, o que, devido ao seu efeito multiplicador sobre os repasses a aposentados e pensionistas, ajudou a manter o nível de renda doméstico e impulsionar o consumo. O Programa Bolsa Família foi estendido a milhões de famílias, o salário mínimo subiu 55,9% em termos reais, o Coeficiente de Gini¹⁰⁴ caiu de 0,596 em 2001, para 0,543 em 2009, indicando melhora na distribuição de renda¹⁰⁵. Essas políticas tiveram grande efeito em 2009, quando o mercado consumidor doméstico agiu como um fator minimizador dos efeitos da crise econômica que assolou o mercado mundial, deprimindo o crescimento econômico.

Com isso, a economia brasileira se recuperou relativamente rápido dos efeitos imediatos da crise internacional. O PIB, que mesmo tendo recuado 3,6% no último trimestre de 2008 (levando o carregamento negativo para o ano seguinte), terminou 2008 com alta de 5,2%. A desaceleração trimestral foi refletida em 2009, quando o PIB recuou 0,6%. No entanto, o mau desempenho da economia se limitou a este ano. Em 2010 o PIB reverteu a tendência e cresceu expressivos 7,5%, a maior taxa registrada desde 1986¹⁰⁶.

¹⁰³ Ver “Gráfico 8- Taxa de inflação (IPCA) mensal” e “Gráfico 17- Taxa de juros do BCB” em “Apêndice estatístico”.

¹⁰⁴ Coeficiente de Gini é uma medida utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda e consiste de um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda e 1 corresponde à completa desigualdade.

¹⁰⁵ Ver “Gráfico 26- Coeficiente de Gini - renda” em “Apêndice estatístico”.

¹⁰⁶ Ver “Gráfico 1 - Taxa de crescimento do PIB” e “Gráfico 2 - Taxa de crescimento trimestral do PIB, com ajuste sazonal” em “Apêndice estatístico”.

3.4 Programas de transferência de renda

A redução da pobreza, a queda da desigualdade social e o combate à fome eram tema central na campanha eleitoral e no programa de governo na gestão Lula. O diagnóstico do governo era que a redução da desigualdade seria importante em termos sociais, mas também teria impacto positivo sobre o desenvolvimento econômico. As transferências de renda não eram consideradas apenas instrumentos de combate à pobreza, eram também um instrumento de expansão da demanda agregada e de elevação dos salários, funcionando como indutor do crescimento.

Assim, como forma de atacar diretamente a questão da fome, o governo instituiu o “Programa Fome Zero”, em 2003. O Programa foi lançado em 2001, e se constituía uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil (VASCONCELOS, 2005). O programa de combate à extrema pobreza agrupa três modalidades de intervenções: políticas estruturais, voltadas a atacar a fome e a miséria, políticas específicas, que tinham como objetivo o atendimento emergencial que garantia acesso aos alimentos, e políticas locais, que seriam implantadas regionalmente de acordo com as especificidades locais. O Fome Zero criou o Programa Cartão Alimentação, que destinava um benefício de R\$ 50,00 às famílias carentes (PRATES; NOGUERIRA, 2004).

O Programa pode ser considerado como “a reinserção do discurso do pacto social, combate à fome e à miséria, direito à alimentação e segurança alimentar como prioridades da agenda pública brasileira para os próximos quatro anos (VASCONCELOS, 2005, p. 450)”. Durante meados do primeiro mandato, o Programa Fome Zero foi aperfeiçoado e integrado ao Programa Bolsa Família (PBF).

O PBF, criado em outubro de 2003, foi o principal programa de transferência de renda do governo Lula e tinha como objetivo prover aos brasileiros em situação de extrema pobreza a garantia de uma fonte de renda mínima e previsível (ou seja, que será disponibilizada constantemente). O Bolsa Família unificou os programas de transferência de renda existentes até então, agregando, num primeiro momento, quatro programas: o Programa Cartão Alimentação, o Bolsa Escola, o Programa Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. A partir de dezembro de 2005 o PBF integrou também o PETI. Os programas anteriores contavam com sistemas de informação, fontes de financiamento e agentes executores próprios, o que terminava por gerar ineficiências nas transferências. Com o PBF, foi criado um sistema único para o registro dos

beneficiados pelos programas de transferência de renda, o CadÚnico¹⁰⁷, que determinaria quem receberia as transferências (SOARES, et al., 2009). Outro fator de sucesso do programa foi a transferência direta dos recursos do governo federal para os beneficiados, sem intermediários, o que elimina o clientelismo associado a muitos programas sociais.

O Estado gastava consideravelmente com os programas de transferência de renda existentes, que, no entanto, não tinham o alcance e o resultado desejado, uma vez que não reduziram nem a pobreza nem a desigualdade social. Mecanismos de focalização de gastos sociais geram eficiência na alocação de recursos. O objetivo do governo era tornar o gasto social mais eficiente, eficaz e focalizado.

A política social, via de regra, beneficia os não-pobres. No Brasil, a despeito de se ter praticado uma ampla política social ao longo das duas últimas décadas, o que consumiu mais de 15% da renda nacional, o grau de desigualdade do país permaneceu essencialmente inalterado no período, devido à ausência de melhorias no grau de focalização.

Portanto, há poucas chances de que maiores gastos sociais no futuro tenham impactos significativos sobre a redução da desigualdade e da pobreza, caso a política social no país continue mal focalizada, beneficiando principalmente os segmentos não-pobres da população.

Esta precariedade do atual grau de focalização da política social brasileira é resultado de três tipos de falhas: i) as específicas ao desenho dos programas sociais (programas cujo desenho implica transferências monetárias ou acesso a bens e serviços públicos pelos grupos não-pobres); ii) as que ocorrem na focalização nacional de programas federais decorrentes das regras de distribuição de recursos entre as diversas regiões ou Estados; e iii) aquelas que ocorrem na dificuldade de identificação local da população pobre (BRASIL, Ministério da Fazenda, 2003, p. 52).

O PBF expandiu sobremaneira a quantidade de beneficiados¹⁰⁸ e em 2010 atendia cerca de 12,8 milhões de famílias; transferindo aproximadamente 0,4% do PIB em benefícios. O Programa tem alcance universal e opera com dois sistemas de elegibilidade. As famílias que tem renda per capita mínima¹⁰⁹ são elegíveis a todos os benefícios, as que têm renda per capita máxima¹¹⁰ são elegíveis apenas aos benefícios variáveis. O benefício básico, que é distribuído ao primeiro grupo, é pago independente da composição da família. O benefício variável, distribuído ao segundo grupo, é pago por criança de até 15 anos, limitado a três por família.

¹⁰⁷ O CadÚnico foi criado em 2001, no governo FHC, e expandido lenta e gradualmente desde então. No entanto, ele não determinava os beneficiados pelos programas e só foi amplamente utilizado com o PBF.

¹⁰⁸ O PBF foi expandindo em aumento de cobertura, não em valor recebido, que resultou em maior inclusão da população mais carente.

¹⁰⁹ Renda inferior a R\$ 50,00 em 2003, R\$ 60,00 em 2006, R\$ 69,00 em abril de 2009 e R\$ 70,00 em julho de 2009.

¹¹⁰ Renda entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 em 2003, R\$ 60,00 e R\$ 120,00 em 2006, R\$ 69,00 e R\$ 137,00 em abril de 2009 e entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00 em julho de 2009.

No final de 2007, o grupo variável foi aumentado para beneficiar também jovens de 16 e 17 anos, limitado a dois por família (SOUZA, et al., 2011)¹¹¹.

Como contrapartida, os beneficiados do PBF deveriam participar de programas de acompanhamento de saúde e condição nutricional, matricular nas escolas e garantir a assiduidade das crianças em idade escolar e participar das ações de educação alimentar oferecidas pelos três níveis de governo (PRATES; NOGUERIRA, 2004).

O modelo do PBF, com prestação do benefício continuamente e aplicada à população em geral (não a um grupo específico) foi bem sucedido em termos de redistribuição de renda e redução da pobreza absoluta. Desde sua implantação, a porcentagem de miseráveis e pobres na população cai consideravelmente. O primeiro grupo passou de 14,7% do total da população em 2003, para 7,0% em 2009, enquanto o segundo grupo recuou de 34,7% do total da população em 2003, para 20,7% em 2009¹¹². Vale destacar que o PBF não foi o único responsável por tal melhora na distribuição de renda da população. O aumento do salário mínimo e a redução da taxa de desemprego também influenciaram positivamente para esse avanço. No entanto, principalmente no que se refere à melhora da renda da população miserável (onde a melhoria dos fundamentos econômicos e da qualidade e quantidade de emprego ou aumento do salário tem menos influência, uma vez que tem menor chance de alcançar essa parcela da população), o PBF foi muito influente.

3.5 O papel do Estado

O governo Lula manteve a linha de realizações de reformas estruturais iniciadas no período FHC. No entanto, seu governo tinha uma visão diferente para o papel do Estado na economia, uma vez que defendia ser sua função a promoção do desenvolvimento, através do planejamento de curto, médio e longo prazo. O Estado buscou assumir o papel de propulsor dos investimentos, tanto em infraestrutura (energia, logística e saneamento), quanto do aumento da formação bruta de capital (incentivados pela desoneração fiscal e pelo crédito dos bancos públicos, com especial destaque para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e

¹¹¹ Ver “Tabela 7 - Benefícios do PBF” e “Tabela 8 - Reajuste dos benefícios do PBF”, em “Apêndice estatístico”.

¹¹² Ver “Gráfico 24 - Porcentagem de miseráveis na população” e “Gráfico 25 - Porcentagem de pobres na população”, em “Apêndice estatístico”.

Social - BNDES). A política do governo também atuou no aquecimento da demanda agregada, através do aumento do salário mínimo, transferências de renda e expansão do crédito e emprego formal. Estado buscou também adotar uma política externa independente, com ênfase nas relações entre os países em desenvolvimento, principalmente seus parceiros da América Latina e outros BRICs¹¹³ (ERBER, 2011).

Durante o governo Lula houve, portanto, uma mudança institucional do papel do Estado e suas funções. “O Estado, nesta convenção, volta a assumir um papel de liderança no processo de desenvolvimento, recuperando, inclusive, o protagonismo das empresas estatais e dos bancos públicos, perdido durante o período liberal (ERBER, 2011, p. 46)”. As políticas industriais implantadas, juntamente com o PAC, incentivam o aumento do investimento. O Estado voltou a atuar como agente de planejamento estratégico e o investimento público voltou a exercer papel relevante no processo de desenvolvimento do País (HERRLEIN Jr., 2011).

Um dos primeiros desafios do governo foi a reformulação da política energética praticada no governo anterior, assegurando o abastecimento através do aumento dos investimentos e redução dos custos. A ideia era formar um sistema híbrido, com participação da iniciativa privada e do setor público de forma a aumentar a infraestrutura energética. Foi criada a Empresa de Pesquisa Energética, para realizar estudos sobre o setor, o PROINFA (Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica), que pretendia complementar a matriz energética do Brasil (VIEGAS, 2010).

Iniciando o processo de reformas estruturais, o governo enviou ao Congresso Nacional, em 2003, uma proposta de reforma tributária. O objetivo central da reforma era aumentar a eficiência da tributação e reduzir a complexidade do sistema (BRASIL, Ministério da Fazenda, 2003). Assim, no começo do primeiro mandato o governo subiu a alíquota da COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) sobre as instituições financeiras, de 3,0% para 4,0%, e elevou a base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido sobre as empresas prestadoras de serviços, de 12,0% para 32,0% do faturamento (BARBOSA; SOUZA, 2010).

No final de 2003, o Congresso Nacional aprovou a proposta da minirreforma tributária do governo federal, cujos principais pontos foram: a introdução de dois regimes de arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) e da Cofins, com incidência cumulativa ou não cumulativa de alíquotas tributárias diferenciadas; a extensão do PIS e da Cofins para as importações; e a prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) para mais quatro anos, isto é, até o final de 2007. O principal efeito da minirreforma tributária foi elevar a arrecadação do go-

¹¹³ BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China.

verno federal nos anos seguintes, tanto na esfera nominal quanto em relação ao PIB (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 4).

Ainda em 2003, o governo incorreu em uma reforma na previdência social dos servidores públicos. Tal reforma estabilizou o regime de previdência dos servidores públicos, como proporção do PIB. Dado que um dos pontos-chaves do novo programa do governo Lula era o equilíbrio fiscal de longo prazo, com ajuste das contas públicas e redução da dívida líquida do setor público, a reforma previdenciária era assunto central na política do governo.

[A reforma] 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 (GIAMBIAGI, 2005, p. 209).

Adicionalmente, após 2005 o governo passou a contar com a prerrogativa de deduzir do cálculo dos gastos primários os investimentos públicos mais estratégicos, sem, no entanto, prejudicar a manutenção da política de obtenção de superávit primário. “O efeito prático de tal proposta seria substituir a meta de resultado primário por uma meta de resultado primário corrente, isto é, uma meta de resultado primário sem investimentos (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 13)”.

Outro importante pilar de sustentação da política econômica no governo Lula foi a expansão creditícia. O governo entendia que o crédito é responsável pelo aumento do bem-estar da população, uma vez que permite o crescimento do consumo de bens, principalmente o consumo de bens duráveis (o que por sua vez estimula a economia e aumenta a taxa de investimento, gerando um círculo virtuoso). A redução da inflação, aliada à menor taxa de juros, ao crescimento da economia e a avanços no ambiente regulatório (tais quais o crédito consignado, a lei de falência, o Sistema de Informações de Crédito) permitiram a expansão do crédito doméstico. Assim, o BCB atuou no sentido de estimular tal aumento.

O crédito consignado consiste em um empréstimo onde o pagamento às instituições financeiras é deduzido diretamente da folha de pagamento da pessoa física. O produto, que já estava disponível aos servidores públicos desde 1990, foi oferecido no final de 2003 para trabalhadores do setor privado e expandido para aposentados e pensionistas em 2008. Sua expansão resultou em aumento substancial na oferta de crédito da economia, uma vez que o risco de inadimplência era baixo. O crédito consignado “[...] permitiu a entrada de novos consumidores no mercado, como os aposentados ou aqueles que conseguiram trocar uma dívida

cara [...] por essa modalidade de crédito [mais barato] e posteriormente puderam expandir o consumo (CINTRA, 2005, p. 47)”.

A lei de falência, sancionada em 2005, diminuiu o risco dos empréstimos e foi um instrumental importante para o crescimento do crédito na economia. A nova lei estabelece que antes de decretar falência, as negociações podem ser feitas informalmente entre o devedor e seus credores, chamadas de negociação extrajudicial. A lei de falência engloba empresas de todos os tamanhos. No entanto, a lei exclui empresas de economia mista, públicas, instituições financeiras, consórcios, previdência complementar, planos de saúde, seguradoras e sociedades de capitalização (BRASIL, 2012). Com a nova lei, as empresas em dificuldade de liquidez poderiam fazer um projeto de recuperação, que substituiu a prerrogativa de concordata¹¹⁴ dos devedores e facilitaria as operações de crédito.

O Sistema de Informações de Crédito (SCR) é um banco de dados, gerido pelo BCB, que começou a ser operado em meados de 2005. O banco de dados é alimentado mensalmente pelas instituições financeiras com as operações de crédito concedidas por elas e pode ser acessado pelo BCB, clientes e as próprias instituições financeiras. O instrumental do SCR é utilizado para detectar possíveis problemas no SFN, permitindo a identificação e prevenção de crises bancárias e tornando o sistema mais robusto, além de garantir a possibilidade de as instituições realizarem análises mais adequadas do perfil de seus clientes. O SCR conferiu maior transparência ao SFN bem como menor assimetria de informações (CAMARGO, 2009).

Outro avanço para a expansão creditícia foi a criação, em 2006, da conta-salário. Tal conta permitiu que os trabalhadores escolhessem o banco no qual receberão seus salários. A medida entrou em vigor para os trabalhadores da iniciativa privada em 2009 (CAMARGO, 2009) e para os trabalhadores do setor público em 2012.

A expansão do crédito também foi resultado das políticas de incentivo ao consumo das classes C, D e E por parte do governo. “Esse posicionamento [do governo] incluiu medidas como o aumento do gasto público, ampliação de programas sociais, reajustes do salário mínimo acima da inflação e implantação [...] do PAC (CAMARGO, 2009, p. 79)”. O governo adotou também “medidas de incentivo ao crédito habitacional, à criação de cooperativas de crédito, à bancarização da população de menor renda e à ampliação da transparência na co-

¹¹⁴ O pedido de concordata, feito pelo empresário, unilateralmente, previa um prazo de até dois anos para o pagamento das dívidas. Com isso, a empresa ganhava tempo para se reequilibrar financeiramente. Esse processo, devido a sua característica unilateral (os credores não tinham poder de negociação) acabava por tornar o crédito mais caro, devido ao maior risco das operações.

brança de tarifas e de taxas de juros (CAMARGO, 2009, p. 76)”. As operações de crédito do SFN registraram significativa expansão, com alongamento dos prazos de financiamento e estabilidade da inadimplência. As modalidades que mais avançaram foram de crédito pessoal para aquisição de veículos, com especial destaque para o *leasing*, e para crédito empresarial.

Adicionalmente, contrariando a tendência das duas décadas anteriores de redução da importância dos bancos públicos no SFN, o governo tratou de usá-los como agentes de políticas públicas.

Assim, esses bancos [públicos] recuperaram seu papel de fomentar o desenvolvimento econômico e social brasileiro, ofertando crédito e serviços financeiros em melhores condições para toda a população. Esse papel significa, muitas vezes, a atuação em regiões e segmentos menos interessantes aos bancos privados [...] [como] a forte atuação do Banco do Brasil no crédito agrícola, segmento em que a participação dos bancos privados é pequena, apesar da importância econômica do setor, devido ao alto risco de quebra de safra; o segmento de crédito imobiliário, em que a Caixa é líder, e que também não era atrativo para os bancos privados, devido ao alto risco e às altas taxas de inadimplência – os bancos privados passaram a atuar nesse segmento somente após a implementação de medidas que diminuíssem o risco do setor; o atendimento da população de menor renda; e a oferta de financiamento de longo prazo – em que o BNDES é quase exclusivo. A Caixa Econômica Federal também é a principal agente do governo na execução do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.

Os bancos públicos, principalmente a CEF e o Banco do Brasil, também passaram a investir, recentemente, em segmentos em que os bancos privados eram mais atuantes. A partir de 2005, o BB adotou a estratégia de ampliar sua atuação com não correntistas, segmento em que os bancos privados mais crescem. Iniciou suas operações em financiamento de veículos e crédito imobiliário e passou a buscar o estabelecimento de parcerias com grandes redes varejistas. A Caixa, por sua vez, pretende ampliar sua atuação no segmento de pessoas jurídicas (CAMARGO, 2009, p. 87).

A partir de 2004 com a expansão do crédito doméstico, a elevação da Selic tornou-se menos eficiente para assegurar a contração da demanda doméstica uma vez que a recuperação do poder de compra dos consumidores ocorreu via maiores prazos dos empréstimos. Ocorreu descontinuidade na série que calcula o crédito total da economia. Em função disso, de forma a obter uma série mais longa que englobe os governos FHC e Lula, utilizamos o indicador disponibilizado pelo BCB, “operações de crédito total do sistema financeiro, medido em unidades monetárias”, dividido pelo PIB corrente. Há um aumento na oferta de crédito na economia a partir de 2003, intensificado a partir de meados de 2005¹¹⁵. Esse aumento da oferta de crédito durante o governo Lula corresponde a um acréscimo da demanda agregada, em média, de 1,5 p.p. do PIB a cada ano (CARNEIRO, 2010).

Outro fator favorável ao processo de desenvolvimento do Brasil advém das mudanças em sua política externa. O País vinha ensaiando modificações no *front* externo, registrando

¹¹⁵ Ver “Gráfico 19 - Operações de crédito do SFN”, em “Apêndice estatístico”.

maior protagonismo nas relações internacionais (embora ainda não seja suficientemente forte para mudar suas relações de dependência). Já em 2003, na Conferência de Cancun da Organização Mundial do Comércio o governo adotou uma política de participação mais ativa nas decisões internacionais, incorporando as reivindicações dos países desenvolvidos às pautas de discussão (CERVO, 2010).

The determination to democratize globalization added new facets to foreign policy: reinforcement of the role of the State as an international negotiator; sovereign defense of national interests, including big business under the process of being globalized; alliances with emerging countries with identical objectives, beginning with those of South America; open dialogue with, instead of subservience to more developed countries; and a component of morality in the form of fight against poverty and hunger (CERVO, 2010, p. 9).

Em 2008 o governo assinou acordo com as demais nações da América Latina (Argentina, Bolívia, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, como estados membros e Panamá e México como estados observadores), formando uma organização internacional, a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), para promover a integração regional dos membros. A Unasul atua para formar uma identidade regional dos membros, apoiada no multilateralismo (UNASUR, 2008).

Unasur came into being to serve political, geopolitical, and economic objectives. In the political area, when the Member States unanimously approve decisions, their intention is to put the region on the world map, express the unison voice of the countries in a multilateral setting, and enhance its political independence, as it enjoys the status of a legal entity under international law. In the geopolitical area, although it is not a military alliance, it creates a regional nucleus of power and ascribes emphasis to regional security; disputes in this context are settled through diplomatic activity, on the basis of South American international law doctrines, respect of sovereignty, and nonintervention in the internal affairs of the States. [...]. In the economic area, Unasur seeks to promote production, energy, and infrastructure integration, but without replacing either Mercosur or the Andean Community, both of which remain active (CERVO, 2010, p. 25).

Em adição, o Brasil tratou de fortalecer as relações comerciais com outros países em desenvolvimento. Foi implantado o Sistema de Pagamentos em Moeda Local entre o Brasil e a Argentina, até o limite de US\$120 milhões, sob a forma de margem de contingência recíproca. Com isso, as transações comerciais entre os dois países passaram a poder ser realizadas em moedas locais. O Brasil também assinou acordo com um grupo de países em desenvolvimento¹¹⁶ para eliminar tarifas e outras barreiras às exportações entre si, num esforço para a liberalização comercial em âmbito multilateral.

¹¹⁶ Num total de 22 países, que incluem, entre outros, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Índia, Indonésia e Zimbábue.

Dentre as ações do governo, enfatizaremos a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), as privatizações e as mudanças na legislação do mercado de trabalho.

Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

O PAC, lançado em janeiro de 2007, era um conjunto de medidas institucionais que constituiu a retomada do papel do Estado como planejador do crescimento. Ao priorizar setores para investimento e diagnosticar os possíveis gargalos para o crescimento sustentado e reduzindo entraves, o PAC era um programa de planejamento de longo prazo e catalisador de investimentos públicos e privados, via benefícios tributários e créditos através de órgãos oficiais. O PAC tinha como premissa além da ampliação produtividade e da infraestrutura, o aumento do acesso dos serviços à população, permitindo assim melhorias nas condições de vida.

As medidas do PAC foram organizadas em cinco grandes blocos: i. os investimentos em infraestrutura, divididos entre investimentos em logística, energia e infraestrutura social; ii. estímulo ao crédito e ao financiamento, com o intuito de aumentar a oferta de crédito na economia, principalmente o crédito habitacional e o crédito de longo prazo para investimentos em infraestrutura; iii. melhoria do ambiente de investimento, através da melhora do ambiente regulatório; iv. aperfeiçoar o sistema tributário e adotar medidas de desoneração do investimento (especialmente em infraestrutura e construção civil) de forma a catalisar os investimentos privados; e v. medidas fiscais de longo prazo, para garantir a estabilidade fiscal (BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007).

Em 2010 o governo lançou o PAC 2, de forma a continuar o projeto de desenvolvimento econômico de longo prazo iniciado com o PAC. O programa previa recursos ordem de R\$ 1,59 trilhão em transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, área social e habitação. Os desafios do novo programa foram a reestruturação das áreas de formulação de projetos; a simplificação dos procedimentos de licitação, contratação e pagamento com controle e transparência; a estruturação de rede de assistência técnica aos municípios, em especial aos pequenos; o aperfeiçoamento dos modelos setoriais: concessão de rodovias e ferrovias, hidrovias, navegação de cabotagem, aeroportos e irrigação.

As áreas de investimento do PAC 2 foram divididos em seis eixos: i. PAC Cidade Melhor, para enfrentar os principais desafios dos grandes centros urbanos e melhorar a qualidade de vida das pessoas; ii. PAC Comunidade Cidadã, que visava aumentar a oferta de serviços básicos à população de bairros populares e garantir a presença do Estado; iii. o PAC Minha

Casa, Minha Vida, para reduzir o déficit habitacional, dinamizar o setor de construção civil e gerar trabalho e renda; iv. o PAC Água e Luz para Todos, que tinha o objetivo de universalizar o acesso à água e à energia elétrica no País; v. o PAC Transportes, para consolidar e ampliar a rede logística, interligando diversos modais (rodoviário, ferroviário e hidroviário) para garantir qualidade e segurança; e vi. PAC Energia, para garantir a segurança do suprimento a partir de uma matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas e desenvolver as descobertas no Pré-Sal, ampliando a produção de petróleo no País (BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010).

A dificuldade da implantação do PAC mostrou a baixa capacidade de formulação e investimento de políticas públicas por parte do Estado. Durante muitos anos de baixo planejamento estatal, a burocracia perdeu agilidade na execução dos investimentos, o que acabou afetando a efetivação das obras do programa. Ainda assim, o PAC foi bem sucedido em aprimorar a capacidade de planejamento do Estado, resultando em aumento gradual dos investimentos públicos (BARBOSA; SOUZA, 2010). Entre 2007 e 2010, os investimentos públicos dobraram, passando de 1,62% do PIB, em 2006, para 3,27% do PIB. A previsão de que os investimentos executados pelo programa chegaram a R\$ 619,0 bilhões, ou 94,1% dos R\$ 657,4 bilhões previstos. Com o PAC o Brasil iniciou o processo de recuperação da capacidade do Estado de induzir o desenvolvimento de diversos setores essenciais para a modernização da economia. O governo desenvolveu uma estratégia de apoiar a formação bruta de capital do setor privado, aumentando, concomitantemente, o investimento público.

Política industrial

O primeiro esboço do governo Lula em estimular a política industrial ocorreu no início de seu primeiro mandato com a elaboração da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) em 2003. A PITCE foi lançada em março de 2004 e tinha como objetivo incentivar a indústria nacional através da inovação. A política industrial atuava em três eixos: i. Linhas de ação horizontais, visando a inovação ii. Setores estratégicos - software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos; e iii. Atividades portadoras de futuro, como biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis (BRASIL, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2013).

A Política de Desenvolvimento Produtivo, elaborada em 2008, deu continuidade a PITCE. A PDP era uma política de desenvolvimento industrial que visava aumentar a produtividade do setor industrial, investindo em inovação e diferenciação, no Brasil a médio e longo

prazo. A PDP pretendia garantir um ciclo de longo prazo de desenvolvimento sustentável da economia brasileira, da renda e do emprego. A política tinha quatro macrometas para ampliar o investimento fixo, estimular a inovação, expandir a inserção internacional do País e aumentar o número de micro e pequenas empresas exportadoras (BRASIL, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2013).

Em 2008, a política industrial foi ampliada por iniciativa do governo, com o lançamento da PDP, que aumentou o conjunto de setores beneficiados para 21 (sujeitos a ampliação mediante proposição), agrupados segundo uma diversidade de estratégias, fortalecimento da competitividade e consolidação/expansão da liderança. A nova política estruturou-se com amplo alcance, novos instrumentos fiscais e creditícios e maior volume de recursos, buscando alcançar quatro macrometas para o período 2008-2011 (relativas a ampliação do investimento fixo, à elevação do gasto privado em P&D, à ampliação das exportações e à dinamização das micro e pequenas empresas). Uma nova ênfase foi dada aos arranjos produtivos locais. O eixo principal da PDP foi uma preocupação plenamente acertada com a geração de superávits comerciais (HERRLEIN Jr., 2011, p. 15).

A PDP contava com incentivos tributários e de instituições financeiras públicas, para fomentar a produção nacional. A PDP objetivou assegurar a manutenção da robustez do balanço de pagamentos, compreendendo a ampliação da capacidade de oferta de produtos e serviços, o aumento da capacidade de inovação e o fortalecimento das micro e pequenas empresas. No entanto, a PDP não logrou resultados favoráveis e as macrometas não foram cumpridas.

Privatizações

Durante o governo Lula o processo de privatização foi interrompido. No período, o PND se limitou a concessão de prestação de serviço público de transmissão de energia elétrica. Ainda, o governo tratou de regularizar algumas obras concedidas no governo anterior (na maioria sem licença ambiental) e alienou dois bancos¹¹⁷ que tiveram as operações de privatização iniciadas em 1998. Finalmente, no governo Lula foi autorizada a inclusão da concessão de oito trechos rodoviários no PND. Esse processo de concessão rodoviário também foi iniciado no governo FHC (LANDI, 2010).

Para a área de infraestrutura, a gestão Lula parece ter se preocupado muito mais em estabelecer uma pauta de longo prazo do que dirigir sua atenção com o olhar fiscal e privatizante de prazo curto. Suas ações, se, de um lado, buscaram mapear todas as iniciativas de empreendimentos em curso e/ou passíveis de serem conduzidas, até mesmo em parceria com o setor privado, de outro, evidenciaram a sua intenção em fortalecer as empresas estatais federais, em particular, Eletrobrás e Petrobras (LANDI, 2010, p. 158).

¹¹⁷ O Banco do Estado do Maranhão (BEM) e o Banco do Estado do Ceará S.A. (BEC).

Ou seja, o PND foi praticamente interrompido durante o mandato de Lula. A atuação do governo, no sentido de atrair o setor privado para os investimentos públicos, foi através da criação da lei das Parcerias Público Privadas (PPPs), sancionada em dezembro de 2004. A lei das PPPs definiu a parceria como um contrato firmado entre empresa privada e um dos entes federados de prestação de obras ou serviços, com valor de pelo menos R\$ 20 milhões e duração entre 5 e 35 anos. No entanto, vale destacar que durante o governo Lula nenhuma PPP federal foi instalada.

Mercado de trabalho e renda

O mercado de trabalho no Brasil durante o governo Lula registrou crescimento do emprego formal, queda na taxa de desemprego, redução das desigualdades dos rendimentos dos trabalhos (ainda que apenas marginalmente) e aumento do salário mínimo.

Essa melhoria, sobretudo a partir de 2004, representou uma nítida inflexão em relação aos anos 90, quando houve uma expressiva deterioração dos indicadores do mercado de trabalho, em um contexto em que o país se inseria na globalização financeira, com a adoção de políticas de corte neoliberal, de baixo e instável crescimento econômico, de reestruturação produtiva, e implementava uma agenda de flexibilização das relações de trabalho, como «alternativa» para enfrentar o crescente desemprego. A inflexão dos indicadores no mercado de trabalho evidenciaram que a flexibilização não tem relação positiva com a criação de empregos. Ao contrário, as oportunidades geradas pelo maior dinamismo econômico podem ser incrementadas, na perspectiva da estruturação do mercado e das relações de trabalho, a partir da ação do Estado e do movimento sindical, à medida que a ação coletiva tem grande importância na definição das formas de uso, contratação e remuneração do trabalho (KREIN; SANTOS, 2012, p. 61).

As principais iniciativas durante o governo foram a democratização dos espaços de formulação de políticas públicas, com a implantação do Fórum Nacional do Trabalho; do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, da Mesa de Negociação do Funcionalismo Público, da Câmara Setorial do Serviço Público, do Conselho Nacional de Política Industrial, da Comissão Quadripartite do Salário Mínimo, da Criação do Conselho Nacional de Relações do Trabalho, do reconhecimento das centrais sindicais para participação em conselhos e fóruns públicos e regulamentação do funcionamento de cooperativas de trabalho, resultado do consenso obtido no Conselho Nacional de Economia Solidária. Em relação ao emprego doméstico, o governo Lula instituiu o desconto no IR anual da contribuição patronal ao INSS, limitada a um salário mínimo e a um empregado, bem como o direito a férias de 30 dias para o emprego doméstico e a estabilidade para a empregada gestante. Finalmente, durante o governo Lula foi implementada a MP de incentivo à microempresa, com redução das exigências trabalhistas de forma a aumentar a formalização do mercado de trabalho (RODRIGUES, et al., 2008).

Ainda que o governo tenha implantado uma série de medidas para melhorar a qualidade do emprego e da renda, não houve um movimento de reformas na legislação trabalhista. Pode-se argumentar, no entanto, que nesse período o governo limitou as medidas de desregulamentação implantadas no governo anterior (RODRIGUES, et al., 2008).

Ainda, um importante movimento iniciado durante o governo Lula para a melhora da distribuição de renda e aumento do poder aquisitivo da população foi o processo de valorização do salário mínimo. O crescimento real do salário mínimo observado ajudou a estimular o mercado doméstico e a consolidar o novo modelo de desenvolvimento com distribuição de renda (BARBOSA; SOUZA, 2010). Durante o período, o reajuste real do salário mínimo totalizou avanço de 55,9% (o IPCA foi usado como deflator). Os anos com maiores altas foram 2006, com crescimento interanual de 12,0%, seguido por 2009, com subida de 6,3%. A política de valorização do salário mínimo praticada no governo Lula se intensificou durante seu segundo mandato. Em 2007 o governo propôs uma regra de reajuste real do salário mínimo, para o período de 2008 a 2011, de variação do IPCA do ano anterior, acrescida da variação do PIB de dois anos prévios. Vale ainda destacar que no segundo governo Lula foi adiada, em um mês por ano, a data de reajuste dos salários, que normalmente ocorriam em maio. Assim, em 2006 e 2007 o reajuste aconteceu em abril, em 2008 ocorreu em março, em 2009 em fevereiro e em 2010 o reajuste foi em janeiro.

Ainda, além dos benefícios no mercado de trabalho, tal aumento favoreceu também os aposentados e pensionistas, o que terminou por gerar maior renda disponível para uma parcela grande dos beneficiados pelo INSS.

O crescimento do salário mínimo aliado a melhora das condições macroeconômicas e ao aumento de vagas disponíveis atuou no sentido de fortalecer o poder de barganha dos trabalhadores nas negociações salariais. “Em 2002, por exemplo, 53,5% dos acordos salariais tiveram reajustes iguais ou superiores ao INPC. Já em 2006, este índice foi de 96,4% (RODRIGUES, et al., 2008)”. Isso se reflete na recuperação do salário na renda nacional, que registrou tendência ascendente desde 2004, avançando de 30,8% para 34,1% em 2009. Explica também o crescimento do rendimento médio disponível para as pessoas ocupadas¹¹⁸, que registrou aumento consistente no período¹¹⁹.

¹¹⁸ Dado disponível a partir de setembro de 2001.

¹¹⁹ Ver “Gráfico 20 - Valor nominal do salário mínimo”, “Gráfico 21 - Taxa de crescimento real do salário mínimo em relação ao último reajuste”, “Gráfico 22- Índice real do salário mínimo”, “Gráfico 27- Parcela salarial

Concomitante ao maior rendimento ocorreu melhoras nas vagas disponíveis, devido ao processo de formalização do mercado de trabalho e ao aumento no número de vagas. O desempenho do mercado de trabalho no País foi influenciado pelo crescimento econômico do período. O ambiente externo e a alta demanda pelos produtos brasileiros aliados às políticas de fortalecimento do mercado interno (crédito, transferências governamentais, maior salário mínimo) fortaleceram a demanda doméstica e impulsionaram o crescimento, refletindo na melhora dos indicadores de trabalho. Foram também essenciais para o processo as ações do governo de regulação do mercado de trabalho, com as instituições públicas atuando no combate a fraude da ausência do registro do trabalhador (KREIN; SANTOS, 2012).

No âmbito da política econômica, também foram implementadas algumas medidas que contribuíram para o processo de formalização. Entre elas, podem-se mencionar a política fiscal do governo desde 1999 para melhorar a máquina arrecadatória na perspectiva de enfrentar a crescente dívida pública; a melhor estruturação de parcela dos pequenos negócios – refletindo a ampliação das políticas de apoio ao segmento de micro e pequenas empresas (com a legislação do Super Simples) e do trabalho autônomo (com a legislação do Micro-Empreendedor Individual)¹⁶; e o aumento expressivo do emprego público na administração direta e nas estatais, viabilizado também pelo aumento da arrecadação tributária, pela ampliação dos serviços e das obras públicas e pelos projetos do pac. Além disso, a melhoria das oportunidades de acesso ao sistema de crédito, juntamente com a política de valorização do salário mínimo e os aumentos salariais e de renda familiar dos segmentos de classe média baixa contribuíram para aumentar as exigências dos trabalhadores por formalização do emprego como forma de comprovar atividade e renda a fim de satisfazer os requerimentos de acesso ao crédito. A intensificação do combate ao trabalho forçado e a redução expressiva do trabalho infantil – considerando também sua relação virtuosa com o programa Bolsa-Família – contribuíram para a redução do peso das formas ilegais e informais de trabalho e para elevar o peso do trabalho formalizado na estrutura ocupacional (KREIN; SANTOS, 2012, p. 67).

A taxa de desemprego reverteu a tendência baixista a partir de 2004, recuando de 10,5% em dezembro de 2002 para 5,3% em dezembro de 2010. No período foram criadas 10,8 milhões de novas de vagas de trabalho, sendo que durante o primeiro governo a criação de vagas foi de 4,65 milhões. Consequentemente, nos quatro anos do segundo mandato houve geração de 6,2 milhões de novos postos de trabalho. A política do governo reduziu o grau de informalidade do mercado de trabalho, calculado pelo IPEA¹²⁰, que recuou de 55,3% em 2002 para 48,7% em 2009¹²¹.

na renda total” e “Gráfico 28- Rendimento médio real efetivo das pessoas ocupadas” em “Apêndice estatístico”.

¹²⁰ O IPEA ainda não calculou o dado para 2010.

¹²¹ Ver “Gráfico 4 - Taxa de desemprego”, “Gráfico 5 - Saldo de empregos formais” e “Gráfico 6 - Grau de informalidade do mercado de trabalho” em “Apêndice estatístico”.

4 CONCLUSÃO: FHC E LULA – RUPTURA OU CONTINUIDADE?

Altos índices inflacionários assolaram o Brasil durante um longo período e sua superação era essencial para permitir a retomada do crescimento sustentável. Após uma série de planos de estabilização frustrados, o Plano Real, implantado em 1994, conseguiu alcançar a estabilidade monetária.

O sucesso do Plano Real assegurou a eleição de FHC e o principal objetivo de seu governo foi garantir a manutenção da estabilidade monetária. As decisões econômicas foram subornadas à estabilidade dos preços. Para tanto, o conjunto de política macroeconômica adotada limitaram o crescimento econômico, deixando o Brasil numa situação vulnerável tanto domesticamente quanto externamente. A manutenção de elevadas taxas de juros por mais tempo do que o programado (os juros altos deveriam regredir a patamares menores assim que a inflação fosse controlada) danificou estruturalmente a economia nacional. A sustentação da âncora cambial requeria a manutenção de reservas internacionais, conquistadas através do elevado *spread* da taxa de juros. Foi-se montando dessa forma um círculo vicioso na economia doméstica, fadado ao fracasso, que terminou culminando na crise cambial de 1999. Em janeiro de 1999 o real passou por uma forte depreciação em relação ao dólar dos EUA, com o sistema de câmbio administrado sendo oficialmente abandonado. No período ocorreu reestruturação da política macroeconômica, com adoção do “tripé macroeconômico” que consistia em regime de câmbio flutuante, metas de superávit primário e do sistema de metas de inflação.

No âmbito externo, o governo FHC foi marcado por uma série de crises financeiras, que impactaram profundamente a política econômica do Brasil, espalhando seus efeitos através da crise de contágio. A realidade da economia com o processo de liberalização financeira e alta dependência do capital externo tornava o País vulnerável a choques na economia internacional. Para garantir a estabilidade doméstica, o governo deveria minimizar a saída de capital. Assim, a resposta às crises teve em comum o rápido aumento da taxa de juros real, adoção de medidas contracionistas que incidiram sobre a oferta de crédito, afetando negativamente a atividade econômica e o nível de investimentos.

Ainda, o governo FHC criou e expandiu alguns programas de transferência de renda que, no entanto, não caracterizaram um conjunto de diretrizes que norteassem uma política social coesa e eficiente e não alcançaram uma parcela significativa da população. Adicional-

mente, o governo FHC realizou uma série de reformas estruturais que objetivavam reformular o papel do Estado na economia, que deveria atuar como agente regulador e fiscalizador. As reformas incorridas no período FHC eram um processo de transformação institucional que tinham como objetivo reduzir as políticas estatais na economia. Complementarmente, o baixo crescimento econômico não permitiu melhorias nas relações de trabalho e o período foi caracterizado por elevada taxa de desemprego. Ocorreu uma série de intervenções na legislação trabalhista, que visavam a desoneração dos custos trabalhistas aos empregadores.

Por sua vez, Lula assumiu a Presidência da República em 2003. O início de seu mandato foi caracterizado pela instabilidade política e econômica. Objetivando assegurar a estabilidade econômica e a retomada da confiança dos agentes na economia, seu governo foi marcado pela manutenção das políticas econômicas de cunho ortodoxas adotadas durante o governo FHC, tendo sido inicialmente, bastante conservador, priorizando o aperto monetário e fiscal. O governo deu continuidade à política do “tripé macroeconômico” com elevada taxa de juros, acompanhada de austeridade fiscal e manutenção da taxa de câmbio flutuante, com livre mobilidade de capitais.

No âmbito externo, o Brasil foi beneficiado por um período de alto crescimento econômico mundial, que levou ao aumento da demanda por produtos primários, especialmente ferro e soja, base das exportações nacionais. Contribuindo para a recuperação econômica do Brasil, a partir de 2003 o cenário da economia mundial favorável foi decisivo para a correção dos desequilíbrios. A partir de então o Brasil passou a registrar um ritmo de crescimento do PIB com taxas superiores às observadas anteriormente. No entanto, o bom momento foi abalado pela forte crise econômica, iniciada em 2007. Como resposta o governo adotou uma política anticíclica, com afrouxamento fiscal, queda da taxa de juros e uma série de incentivos fiscais para minimizar os efeitos da crise.

Em termos de políticas de transferência de renda o governo Lula foi mais incisivo do que o governo anterior. As políticas de transferência de renda, inclusão social e aumento do crédito se intensificaram, principalmente durante o segundo mandato. A política do governo objetivava a redução da desigualdade da distribuição de renda. Adicionalmente, o governo Lula buscou a retomada do papel do Estado como indutor do crescimento econômico e do planejamento de longo prazo. Ainda, durante o período ocorreram mudanças na política externa do Brasil, que passou a buscar maior protagonismo nas relações internacionais, além de atuar na diversificação de sua pauta exportadora e dos países com os quais mantém relações comerciais. Por sua vez, as políticas de valorização real do salário mínimo e fortalecimento do

mercado de trabalho, aliado às de aumento da transferência de renda e de expansão do crédito doméstico aumentaram a demanda agregada interna, gerando efeitos multiplicadores na economia nacional, que impulsionaram o crescimento econômico.

Existe um consenso entre analistas de que a política macroeconômica adotada no governo Lula foi, em termos gerais, a mesma adotada no governo FHC. De fato, tanto a política macroeconômica do governo FHC quanto à do governo Lula foi de consolidação da estabilidade monetária. As conquistas oriundas do Plano Real foram mantidas e o índice de preços se estabilizou em patamares baixos. Houve, inegavelmente, um movimento de continuidade entre os dois governos. No entanto, quais, especificamente, são os pontos de ruptura e quais são os pontos de continuidade entre um governo e outro é ainda razão para discursos acalorados que não chegam um acordo sobre o tema (NOVELLI, 2010).

Apesar da semelhança dos princípios macroeconômicos adotados, algumas diferenças entre os dois governos, como o padrão de reação às crises internacionais, as políticas de inclusão social com programas de transferência de renda e a forma como o Estado se insere na economia foram essenciais para explicar os resultados diferentes entre ambos. Vale lembrar que “[u]m mesmo regime de políticas macroeconômicas pode servir a distintos projetos políticos que buscam distintas finalidades à frente do Estado (HERRLEIN Jr., 2011, p. 13)”.

O padrão de reação às crises durante o governo FHC foi, em termos gerais, o mesmo: aumento significativo das taxas de juros, corte do orçamento público com recuo dos investimentos e retração da demanda. No *front* fiscal ocorreu a replicação de um círculo vicioso: necessidade de ajuste fiscal (inclusive para garantir a entrada de divisas internacionais liberadas, principalmente, pelo FMI), que aprofunda a recessão, que reduz ainda mais as receitas tributárias, que faz necessário novos ajustes. A fragilidade externa oriunda da manutenção da âncora cambial e a debilidade do Estado perante seus credores geraram um crescente endividamento do setor público. Como resultado, as mudanças na liquidez internacional afetavam cada vez mais as contas externas do Brasil.

O governo Lula, por sua vez, adotou, pela primeira vez na história da nova democracia brasileira, um padrão anticíclico de políticas macroeconômicas. Houve redução das taxas de juros (num primeiro momento, seguido de ligeiro aumento), manutenção ou aumento dos gastos públicos, das transferências de renda e do reajuste do salário mínimo. É importante atentar que as políticas públicas sociais realizadas no Brasil sempre tiveram caráter pró-cíclico, com aumento dos repasses em períodos de crescimento econômico e redução em períodos de retração. Com o PBF ocorreu o contrário. Tanto os valores repassados quanto o número de benefi-

ciados aumentaram. Adicionalmente, o governo adotou uma política de expansão creditícia, com ampla utilização dos bancos públicos. Tal medida, talvez o mais importante instrumento de manutenção da demanda agregada durante a crise de 2008, garantiu a oferta de crédito e a liquidez da economia.

O aumento da renda da população, aliado ao maior crédito disponível, foi responsável pelo crescimento do consumo, que avançou a um ritmo superior ao do PIB. Comparando-se os dados de crescimento do PIB com os dados de crescimento do consumo das famílias percebe-se um padrão de comportamento distinto entre os dois governos, nos períodos de crise. No governo FHC, a exceção da crise mexicana, quando o fim da inflação e os ganhos salariais do período ainda incentivavam o consumo, houve um crescimento menor, ou pelo menos igual, do consumo das famílias em relação ao PIB. Em contrapartida, na crise financeira de 2008, ocorreu o inverso, o consumo das famílias foi superior ao crescimento do PIB. Tais dados corroboram a política do governo FHC de contenção da demanda, enquanto durante o governo Lula houve estímulo da demanda através das políticas de distribuição de renda e aumento do crédito¹²².

As diferentes políticas entre os governos foram refletidas nos indicadores econômicos. Em 1996, 1998, 1999 e 2001 o PIB cresceu, respectivamente, 2,2%, 0%, 0,3% e 1,3%, com recuperação lenta, puxando a média de crescimento do período para baixo. Em 2008 e 2009 o PIB cresceu 5,2% e -0,6%, com expressiva recuperação em 2010 quando a taxa de crescimento foi para 7,5%. Ainda mais simbólicos são os dados de criação de vagas de trabalho: nas crises do governo FHC ocorreu criação negativa de vagas: -305 mil, -581 mil, -196 mil e 591 mil vagas, enquanto na crise ocorrida no governo Lula, foram criadas 1,45 milhão e 995 mil vagas (durante todo o governo FHC foram criadas 807 mil vagas de trabalho, enquanto no governo Lula foram criadas 10,85 milhões de vagas de trabalho).

Outro ponto distinto entre os dois governos foram os programas de transferência de renda. Os programas implantados no governo FHC não foram poucos. No entanto, tiveram uma abrangência pequena. Tais programas focavam grupos específicos (principalmente no incentivo a educação e a formação profissional) e apresentavam caracteres transitórios e difusos. Os programas operavam de forma descentralizada, uma vez que cada um deles estava sobre responsabilidade de um órgão diferente e o cadastro único ainda não havia sido implantado. Conseqüentemente, tal sistema gerava ineficiência, uma vez que não havia garantias que to-

¹²² Ver “Gráfico 29-Crescimento do PIB X Consumo das famílias”, em “Apêndice estatístico”.

dos os necessitados receberiam o benefício, nem que a mesma família não estava recebendo mais de um benefício.

No governo Lula os inúmeros programas existentes foram aglutinados em apenas um, o PBF, com abrangência universal e sem limite de tempo para o recebimento do benefício. Dados estimados indicam que no último ano do governo FHC foram gastos 0,2% do PIB com os programas sociais, enquanto no governo Lula esse valor dobrou, atingindo 0,4% do PIB em 2010. Ainda, estimativas indicam que 4,9 milhões de famílias foram beneficiadas pelos programas no governo FHC. Essa quantidade mais do que dobrou durante o governo Lula, atingindo 12,8 milhões de famílias (mostrando gastos mais eficientes e eficazes).

De acordo com relatório do Banco Mundial, de 2001, sobre a pobreza no Brasil, apesar de condições macroeconômicas, principalmente a estabilidade econômica alcançada em 1994, serem fatores decisivos para a diminuição da pobreza no País, há no Brasil uma parcela considerável da população que não é beneficiada por essa melhora, pois está à margem do crescimento.

Esses pobres – talvez os 10% a 15% da população com menor renda no Brasil – frequentemente não conseguem auferir qualquer benefício das oportunidades econômicas, o que aponta para a necessidade de uma rede de segurança social básica que proteja esse grupo de indivíduos indigentes (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 2).

Ou seja, parte da população pobre que trabalham no setor informal, está à margem do processo de trabalho e não é alcançada pelos benefícios do crescimento econômico. O PBF alcançou essa parcela da população.

O governo Lula, em termos de política econômica optou pelo conservadorismo, pela continuidade. Em contrapartida, em termos de política social, optou por políticas mais sólidas e permanentes, implantadas de forma gradual e consistente.

Como é por demais sabido, o governo Lula, em seus primeiros anos, não só optou por uma política monetária e fiscal restritiva, como, neste aspecto, representou muito mais continuidade que rompimento com relação ao governo anterior. Em termos de política social, optou pelo gradualismo, apostando mais no longo prazo que no brilho fugaz apontado pelos modelos: elevação paulatina do salário mínimo e dos programas de transferência de renda. Mesmo o afrouxamento da política monetária capitaneado pelo Banco Central, em seu segundo mandato, seguiu a uma comedido estratégia, mesmo que às custas de um crescimento mais nítido a curto prazo (FONSECA, et al., 2010, p. 22).

As políticas de transferência de renda praticadas durante os dois governos foram complementares ao aumento do salário mínimo, ocorrido no período. No governo FHC houve considerável crescimento real do salário mínimo, de 45,6% (o IPCA foi usado como deflator). No entanto, esse aumento esteve concentrado no primeiro ano de governo, em 1995 (a alta decorreu, principalmente, da perda do poder de compra do salário mínimo na implantação do

Plano Real, em 1994, que foi reajustado abaixo da inflação), e no penúltimo ano, em 2001, quando os reajustes foram de 21,3% e 11,4%, respectivamente. Nos outros anos os reajustes foram bem menores, inclusive com desvalorização real do salário mínimo nos anos de 1996 e 1997, quando houve queda de 4,7% e 0,5%, respectivamente. Durante o governo Lula o reajuste real não somente foi maior, de 55,9% para todo o período, como foi realizado gradualmente ao longo dos oito anos, ainda que com maior intensidade após 1996, o ano com o maior reajuste do governo, com alta real de 12,0%.

Adicionalmente, aumentos reais do salário mínimo e o aquecimento do mercado de trabalho fortalecem a demanda dos sindicatos e demais trabalhadores por aumentos de salários. O desempenho econômico durante o período Lula, aliado às políticas públicas e a ação sindical fortaleceram o poder de barganha dos trabalhadores, contribuindo para reverter o processo de desestruturação das relações de trabalho promovidas pelas políticas dos anos 90 (KREIN; SANTOS, 2012). Como discutido, foram criadas muito mais vagas de trabalho no governo Lula do que no governo FHC e a taxa de desemprego caiu consideravelmente no segundo período. Concomitantemente, o grau de informalidade da economia recuou consistentemente durante o governo Lula. Esses fatores se refletiram no aumento da renda da população. A parcela da renda salarial na renda total recuou no período de 1995 a 2004. Entre 2004 e 2009 a parcela da renda salarial na renda total retomou uma trajetória ascendente. No mesmo sentido, o rendimento médio real efetivo das pessoas ocupadas mostrou considerável aumento após 2004¹²³.

Houve, também, um aumento do poder de barganha dos sindicatos. Entre 1996 e 2003, o resultado das negociações coletivas foi desfavorável aos trabalhadores, pois, em geral, prevaleceu uma agenda de retirada de direitos e de perda do poder de compra dos salários, que caíram 17% entre 1997 e 2003. Por exemplo, em pesquisa realizada em 2001, a manutenção das cláusulas anteriores era considerada uma vitória pelos dirigentes sindicais. A partir de 2004, houve uma importante inflexão, quando grande parte das categorias conseguiu recompor o poder de compra dos salários e inclusive alcançar algum aumento real. As negociações salariais mais favoráveis foram dadas, especialmente, pela política de valorização do salário mínimo e pelo aumento do poder de barganha dos sindicatos em um contexto de elevação do emprego. Os pisos salariais tiveram uma elevação ainda mais substantiva. Portanto, o resultado das negociações salariais mostra que houve um número crescente de categorias com capacidade de repor a inflação passada e conseguir algum aumento real. Por exemplo, em 2010, 88% das categorias conseguiram aumento real (KREIN; SANTOS, 2012, p. 71).

A melhora relativa do salário como proporção da renda, a maior renda disponível e as melhores condições trabalhistas, com melhores empregos (uma vez que são empregos for-

¹²³ Ver “Gráfico 27- Parcela salarial na renda total” e “Gráfico 28- Rendimento médio real efetivo das pessoas ocupadas” em “Apêndice estatístico”.

mais) e menor taxa de desemprego (que aumenta o poder de barganha do trabalhador, bem como seu incentivo para procurar melhores condições de trabalho e de salário) foram decisivas para o fortalecimento da demanda agregada do Brasil, incorporando novas camadas do estrato social ao mercado consumidor. Vale ainda destacar que o aumento da formalidade do trabalho é um importante instrumento de crescimento da arrecadação federal, o que por sua vez permite a estabilidade das contas públicas, principalmente a da previdência social.

Durante o período dos governos FHC, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), não houve mudança estrutural na distribuição de renda no Brasil. Entre 1995 e 2002 o percentual de miseráveis¹²⁴ na população passou de 14,6% em 1995 para 13,6% em 2002. Por sua vez, o percentual de pobres¹²⁵ na população recuou de 33,9% para 33,3% no mesmo período. Durante o governo Lula os resultados foram bem mais evidentes. O percentual de miseráveis caiu para 7,0% em 2009 (último dado disponível), e a proporção de pobres recuou para 20,7% do total da população¹²⁶.

No mesmo sentido, o índice de Gini¹²⁷ registrou queda durante os dois períodos. No governo FHC o índice recuou de 0,604 em 1993 (não há dados para o ano de 1994) para 0,589 em 2002. Por sua vez, durante o governo Lula o índice alcançou 0,543 em 2009. No entanto, a redução do índice nos dois períodos pode ser atribuída a razões diferentes:

Esta aparente redução da desigualdade, entretanto, até 2004 deve ser diferenciada do que ocorreu no período seguinte. Em primeiro lugar, enquanto o índice de gini caía continuamente, a parcela salarial na renda caiu até 2004 e se recuperou lentamente a partir de 2005. Para entender esse aparente paradoxo, devemos notar que o índice de gini é calculado por pesquisas famílias [sic] que capturam praticamente apenas as rendas do trabalho (tanto formal quanto informal) e subestimam drasticamente a renda recebida da propriedade e ignoram a renda retida dentro do setor empresarial. Assim, pelo menos uma parte da redução do índice de gini até 2004 deve ser explicada pelo fato que, devido ao baixo crescimento da economia e das oportunidades de emprego e da queda da parcela salarial, a renda média absoluta do trabalho, medida pela renda familiar estava caindo. Por outro lado, o salário mínimo real estava subindo. Desta forma, parece que até 2004 a redução da desigualdade vinha em grande medida de uma queda dos salários mais altos do que do aumento dos salários dos trabalhadores mais pobre. Após 2005 a renda familiar média começa a crescer devi-

¹²⁴ Número de pessoas em domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza (ou indigência, ou miséria). A linha de extrema pobreza aqui considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

¹²⁵ A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza (Pnad/IBGE).

¹²⁶ Ver “Gráfico 24 - Porcentagem de miseráveis na população” e “Gráfico 25 - Porcentagem de pobres na população”, em “Apêndice estatístico”.

¹²⁷ O Índice de Gini mede o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. O índice varia de zero, que representa igualdade absoluta, a um representa desigualdade.

do a salários reais médios mais altos e o crescimento mais rápido da economia e aumento dos empregos formais, e o salário mínimo real cresce de maneira ainda mais rápida, com crescimento também da parcela salarial na renda. O índice de gini continua caindo, mas não é de se surpreender que a taxa de pobreza tenha caído mais rapidamente no segundo período (SERRANO; SUMMA, 2011, pp. 25-26) [¹²⁸].

Outro importante fator de fortalecimento do mercado doméstico foi a política creditícia adotada. Durante o governo FHC houve restrição da oferta de crédito doméstico, influenciado principalmente pelo ambiente macroeconômico, com as constantes crises financeiras internacionais e a adoção de medidas inibitivas ao crédito por parte do governo, como ampliação do compulsório sobre depósitos a vista e empréstimos bancários. O sistema financeiro passou por um processo de reestruturação profunda, com diminuição do papel do Estado e internacionalização do setor. Ainda, os bancos públicos de maior porte, que resistiram ao processo de privatização, atuavam de forma semelhante aos agentes privados.

Em sentido contrário, o governo Lula implantou uma série de medidas para estimular a expansão creditícia, de forma a aumentar a demanda agregada. Assim, o governo instaurou um ambiente regulatório que estimulou o crédito mais seguro. O crédito consignado, a lei de falência, o Sistema de Informações de Crédito, a conta-salário e as políticas de incentivo ao consumo das classes de menor renda foram importantes estimuladores para esse aumento da oferta de crédito. Adicionalmente, a utilização dos bancos públicos como agentes de políticas públicas, garantindo a liquidez do sistema, influenciou positivamente no aumento das operações de crédito, que ultrapassou a marca dos 45% do PIB no último ano do governo Lula. Ou seja, a expansão do crédito doméstico foi um importante aliado na ampliação do poder de compra dos consumidores, criando um multiplicador que estimulou a economia, gerando um círculo virtuoso entre consumo, emprego, renda e crescimento econômico.

Ainda, durante o governo dos dois presidentes houve distinção em relação ao papel que o Estado exerce na economia. Durante a presidência de FHC o Estado planejador seguiu sendo paulatinamente desmantelado. O governo tratou de eliminar os resíduos do Estado desenvolvimentista, incorrendo no processo de privatização e focalizando nas funções reguladoras do Estado.

Lula incorreu em um processo de reversão desse desmantelamento das estruturas do Estado e reiniciou um novo ciclo de fortalecimento dessas estruturas, diminuindo o endividamento público, aumentando o investimento público e garantindo a manutenção da estabilidade fiscal. Os bancos públicos BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, renegados a

¹²⁸ Ver “Gráfico 26- Coeficiente de Gini - renda”, em “Apêndice estatístico”.

meros operadores financeiros no período anterior, voltaram a exercer papel central no planejamento estatal, com o apoio sistemático às empresas nacionais e aos projetos infraestrutura produtiva e social. No entanto, vale destacar que o governo Lula não tentou reconstruir o Estado empresário, desmantelado com as privatizações. Não se trata disso. O projeto do governo estava muito mais ligado a uma reforma do Estado para este planejar e estimular, em parceria com o setor privado, o desenvolvimento econômico e social (SALLUM Jr., 2003).

Complementarmente, a posição do Brasil no cenário econômico internacional se alterou entre um governo e outro. Diplomáticamente, o governo FHC se associou aos EUA e a Inglaterra, privilegiando as relações com países desenvolvidos. O governo Lula tomou outro rumo. Sem romper com as relações estabelecidas, houve priorização da integração regional com o Mercosul, os outros países vizinho da América do Sul, África e Ásia. O governo passou a liderar uma frente de países para estabelecer um sistema de comércio multilateral (ANDERSON, 2011). O reposicionamento do Brasil no cenário mundial e sua aliança com blocos regionais da América Latina, África e os parceiros do BRIC, bem como a entrada do País como credor do FMI e a crítica ao dólar como moeda de reserva iniciaram um processo de mudança das relações internacionais do País. O Brasil passou a ser visto como um destino mais robusto para a atração do capital internacional (com fortalecimento da entrada de divisas em investimento direto produtivo).

Finalmente, pode-se afirmar como amplamente demonstrado ao longo desse trabalho, que a política macroeconômica adotada nos governos FHC e Lula apresentaram aspectos de continuidade, com priorização da estabilidade monetária e adoção de políticas de cunho ortodoxo. No entanto, durante o mandato de Lula o País registrou uma taxa de crescimento mais robusta, com aumento da renda e do emprego. Conclui-se, portanto que as diferentes políticas adotadas nos dois governos, como o padrão de reação às crises internacionais, as políticas de inclusão social e programas de transferência de renda, a política de valorização do salário mínimo e aumento da formalidade do trabalho, o aquecimento do mercado de trabalho, a expansão do crédito e a forma como o Estado se insere na economia, bem como a nova posição do Brasil no cenário econômico mundial, com maior destaque na hegemonia internacional, foram essenciais para explicar os resultados distintos nos dois períodos. Tais políticas contribuem efetivamente para explicar o desempenho tão diferente dos indicadores econômicos.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, Brasília, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007.
- ALDRIGHI, D. M.; CARDOSO, A. D.. Crises cambiais e financeiras: uma comparação entre América Latina e Leste Asiático. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 1, p. 61-117, 2009.
- ANDERSON, P. O Brasil de Lula. *Novos Estudos*, São Paulo, v. 9, p. 23-52, 2011.
- BANCO MUNDIAL. *O combate à pobreza no Brasil*, s.l.: Banco Mundial, 2001.
- BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P.. 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: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo. Também disponível em: <http://nodoctruments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-a-inflexao-do-governo-lula-politica-economica-crescimento-e-distribuicao-de-renda.pdf>, 2010.
- BATISTA Jr., P. N.. O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 28, p. 129-167, 1996.
- BRASIL, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. *ABDI*. Disponível em: http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx. Acesso em: 31 maio 2013, 2013.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. *Boletim do Banco Central do Brasil, Relatório 1997*, Brasília, s.n., 1998. 218 p.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. *Banco Central do Brasil, PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional*. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RED1-PROER>> . Acesso em: 25 jun. 2013 , 1999a.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. *Boletim do Banco Central do Brasil, Relatório 1998*, Brasília, s.n., 1999. 232 p.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. *Boletim do Banco Central do Brasil, Relatório 1999*, Brasília: s.n. , 2000. 254 p.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. *Boletim do Banco Central do Brasil, Relatório 2001*, Brasília: s.n. , 2002. 280 p.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Boletim do Banco Central do Brasil, Relatório 2002*, Brasília: s.n. , 2003. 289 p.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Boletim do Banco Central do Brasil, Relatório 2007*. Brasília: s.n. , 2008. 241 p.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Boletim do Banco Central do Brasil, Relatório 2008*, Brasília: s.n. , 2009. 247 p.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *A reforma do Estado dos anos 90: Logística e mecanismos de controle*, Brasília: s.n., 1997. 59 p.

BRASIL, Ministério da Fazenda. *Programa de Ação Imediata*. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/>, Acesso em: 1 nov. 2012, 1993.

BRASIL, Ministério da Fazenda. *Plano Real - Exposições dos motivos da MP do Plano Real*. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/realem.asp>. Acesso em: 20 set. 2012, 1994.

BRASIL, Ministério da Fazenda. *Memorando Técnico de Entendimentos*. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimte01.asp>. Acesso em: 20 dez. 2012, 1998.

BRASIL, Ministério da Fazenda. *Política econômica e reformas estruturais*, Brasília: Ministério da Fazenda, 2003.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *MDS*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc> Acesso em: 05 dez. 2012, 2012.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, 2008. *Política de Desenvolvimento Produtivo*. Brasília: s.n.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa de Aceleração do Crescimento, 2007-2010*. Brasília: s.n. , 2007.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa de Aceleração do Crescimento, 2*. Brasília: s.n. , 2010.

BRASIL, Ministério do Trabalho e Emprego. *Bolsa de qualificação profissional*, Brasília: s.n. , 2009.

BRASIL, Presidência da República. *Medida Provisória n° 1.560-4*, Brasília: s.n. , 1997.

BRASIL, Presidência da República. *Programa Brasil em Ação - Dois anos*, Brasília: s.n. , 1998.

BRASIL, Presidência da República. *7 anos do real. Estabilidade, crescimento e desenvolvimento social*, Brasília: Presidência da República, 2001.

BRASIL, Presidência da República. *8 anos do real. Estabilidade, crescimento e desenvolvimento social*, Brasília: Presidência da República, 2002.

BRASIL, Presidência da República. *IPEADATA*. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 25 mar 2013, 2013.

BRASIL, Senado Federal. *EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº 1*, Brasília: Senado Federal, 1994.

BRASIL. *Portal do Brasil*. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/linhadotempo/epocas/2009/de-devedor-a-credor-do-fmi>. Acesso em: 17 jul 2013, 2009.

BRASIL. *Empreendedor*. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/empreendedor/legislacao/lei-de-falencia>. Acesso em: 13 ago. 2013, 2012.

CAMARGO, P. O.. *A evolução recente do setor bancário no Brasil*. São Paulo, Scielo Books e Unesp. Disponível em: <http://books.scielo.org>. Acesso em: 15 jun 2013, 2009.

CAPELAS, E.; HUERTAS NETO, M.; MARQUES, R. M.. Relações de trabalho e flexibilização. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J.. *O Brasil sob a nova ordem*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 217-244.

CARNEIRO, R.. *Desenvolvimento em crise*. São Paulo: Unesp, 2002.

CARNEIRO, R.. *O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: Oportunidades e riscos*, Campinas: Observatório da economia global, Unicamp, 2010.

CASTRO, L. B.. Privatização, abertura e desindexação: A primeira metade dos anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B.; HERMAN, J.. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 141-165.

CERVO, A. L.. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 53, p. 7-32, 2010.

CINTRA, M. A. M.. Suave fracasso – a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 73, p. 39-56, nov. 2005.

DE PAULA, L. F. R.; ALVES Jr., A. J.. Fragilidade financeira e os limites da política cambial no Real. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 19, n.1, p. 72 - 93, 1999.

DIAS, M. P. *Uma análise da negociação coletiva sobre horas de trabalho na indústria do Rio Grande do Sul, 1996-2005*. 2009. 45 f. Monografia (3º) –Curso de Ciências Econômicas – Departamento de Ciências Econômicas - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

DRAIBE, S.. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social - USP*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63 - 101, 2003.

ERBER, F. S.. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 31-55, 2011.

Folha de São Paulo. *Folha de São Paulo*.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u548522.shtml>.

Acesso em: 17 jun 2013, 2009.

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. S.. *O Brasil antes e depois da crise: Retorno ao Desenvolvimentismo*, Santiago de Compostela: Não publicado, 2010.

FRANCO, G.. *O Plano Real e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

FRANCO, G.. *Auge e declínio do inflacionismo no Brasil*, Rio de Janeiro: Departamento de Economia PUC Rio, p. 36, 2004 (Texto para Discussão nº 487).

GIAMBIAGI, F. Rompendo com a ruptura: O governo Lula. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B.; HERMAN, J.. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 196-218.

GOLDENBERG, J.; PRADO, L. T. S.. Reforma e crise do setor elétrico no período FHC. *Tempo Social - USP*, São Paulo: v.15, n. 2, p. 219-235, 2003.

HERRLEIN Jr., R.. *Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política*, Port Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011 (Texto para Discussão nº 1).

IANONI, M.. Políticas públicas e estado: O Plano Real. *Lua Nova*, São Paulo, v. 78, p. 143-183, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS, 2000. *Políticas Sociais, acompanhamento e análise*, Brasília: IPEA.

KREIN, J. d.; SANTOS, A. L. d.. A formalização do trabalho: crescimento econômico e efeitos da política laboral no Brasil. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, Issue especial em português, disponível em http://www.nuso.org/upload/articulos/3860_1.pdf, p. 60-73, 2012.

LANDI, M.. A evolução do Programa Nacional de Desestatização (PND): seus principais resultados e desdobramentos na infraestrutura. In: Marques, R. M.; Ferreira, M. R. J.. *O Brasil sob a nova ordem*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 119-116.

LULA da SILVA, L. I.. *Carta ao povo brasileiro*. São Paulo: s.n. , 2002.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A.. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, 2011.

NAKATANI, P.; OLIVEIRA, F. A.. Política Econômica Brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J.. *O Brasil sob a nova ordem*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 21-50.

NETO, R. B. G.. Plano Real, privatizações dos bancos estaduais e reeleição. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 26, n. 77, p. 129-247, 2011.

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

PALMA, G.. *The magical realism of brazilian economics: how to create a financial crises by trying to avoid one*, New York: CEPA - Center for Economic Policy Analysis, p.51, 2000.

PRATES, C. A.; NOGUEIRA, M. B. B.. *Os programas de combate a pobreza no Brasil e a perspectiva de genero no período 2000-2003: Avanços e possibilidades*, Quito: CEPAL, 2004.

RODRIGUES, I. J.; RAMALHO, J. R.; CONCEIÇÃO, J. J. d.. Relações de trabalho e sindicato no primeiro governo Lula (2003-2006). *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 60, n. 4, p. 1-4, 2008.

SALLUM Jr., B.. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 35-54, 2003.

SCHWARTSMAN, A.. A crise cambial e o ajuste fiscal. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 5 - 29, 1999.

SERRANO, F.; SUMMA, R.. *Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000*, Campinas: Observatório da Economia Global, Unicamp, 2011.

SOARES, F. A. R.; PINTO, M. B. P.. Desequilíbrios cambiais e os fundamentos econômicos: uma análise do Plano Real. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 5 - 40, 2008.

SOARES, S.; RIBAS, P. R.; SOARES, V. F.. *Focalização e cobertura do Programa Bolsa-Família: Qual o significado de 11 milhões de famílias?*, Rio de Janeiro: IPEA, 2009 (Texto para Discussão nº 1396).

SOUZA, P. H. G. F.; OSÓRIO, R.G.; SOARES, S. S. D.. *Uma metodologia para simular o Programa Bolsa Família*, Rio de Janeiro: IPEA, 2011 (Texto para Discussão nº 1659).

UNASUR. *Union de Naciones Suramericanas*. Disponível em:
<http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/historia>. Acesso em: 28 maio 2013, 2008.

UOL. *Uol economia*. Disponível em:
<http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/2006/01/10/ult1767u58456.jhtm>. Acesso em: 17 jul 2013, 2006.

VASCONCELOS, F. A. G.. *Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula*. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, 2005.

VIEGAS, L. S.. *Política energética e pré-sal*. Relatório de Pesquisa, (3º) –Curso de Ciências Econômicas – Departamento de Ciências Econômicas - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

APÊNDICE A: TABELAS

Tabela 1- Sistema de bandas cambiais

R\$/US\$	Mínimo	Máximo
06/mar/95	0,86	0,9
10/mar/95	0,88	0,93
02/mai/95	0,86	0,98
22/jun/95	0,91	0,99
30/jan/06	0,97	1,06
18/fev/97	1,05	1,14
20/jan/98	1,12	1,22
13/jan/98	1,22	1,32
15/jan/99	Câmbio Flutuante	

Fonte: BCB

Tabela 2- Balança comercial

US\$ milhões	Exportações	Δ%	Importações	Δ%	Balança Comercial
1995	46.506	6,8	49.972	51,1	-3.466
1996	47.747	2,7	53.346	6,8	-5.599
1997	52.994	11,0	59.747	12,0	-6.753
1998	51.140	-3,5	57.763	-3,3	-6.624
Média	49.597	4,2	55.207	16,6	-5.610
1999	48.013	-6,1	49.302	-14,6	-1.289
2000	55.119	14,8	55.851	13,3	-732
2001	58.287	5,7	55.602	-0,4	2.685
2002	60.439	3,7	47.243	-15,0	13.196
Média	55.464	4,5	51.999	-4,2	3.465
2003	73.203	21,1	48.326	2,3	24.878
2004	96.678	32,1	62.836	30,0	33.842
2005	118.529	22,6	73.600	17,1	44.929
2006	137.807	16,3	91.351	24,1	46.457
Média	106.554	23,0	69.028	18,4	37.526
2007	160.649	16,6	120.627	32,0	40.022
2008	197.942	23,2	173.078	43,5	24.864
2009	152.995	-22,7	127.722	-26,2	25.272
2010	201.915	32,0	181.758	42,3	20.157
Média	178.375	12,3	150.797	22,9	27.579

Fonte: BCB

Tabela 3- Balanço de pagamentos

% do PIB	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Transações Correntes</i>	-2,4	-2,8	-3,5	-4,0	-4,3	-3,8	-4,2	-1,5
Balança Comercial	-0,4	-0,7	-0,8	-0,8	-0,2	-0,1	0,5	2,6
Exportações	6,0	5,7	6,1	6,1	8,2	8,5	10,5	12,0
Importações	-6,5	-6,3	-6,9	-6,8	-8,4	-8,6	-10,0	-9,4
Serviços e Rendas	-2,4	-2,4	-2,9	-3,4	-4,4	-3,9	-5,0	-4,6
Lucros e Dividendos	-0,3	-0,3	-0,6	-0,8	-0,7	-0,5	-0,9	-1,0
Juros	-1,0	-1,0	-1,1	-1,4	-2,5	-2,3	-2,7	-2,6
<i>Capital e Financeira</i>	3,8	4,0	3,0	3,5	3,0	3,0	4,9	1,6
Investimento Estrangeiro Direto	0,6	1,3	2,2	3,4	4,9	5,1	4,1	3,3
Participação no capital	0,6	1,2	1,9	3,0	5,1	4,7	3,4	3,4
Empréstimo intercompanhia	0,0	0,1	0,2	0,4	-0,2	0,4	0,7	-0,1
Investimento Estrangeiro em Carteira	1,3	2,6	1,3	2,2	0,6	1,3	0,2	-1,0
Ações de companhias brasileiras	0,4	0,7	0,8	0,1	0,4	0,5	0,4	0,4
Títulos de renda fixa LP e CP	0,9	1,9	0,5	2,1	0,2	0,9	-0,3	-1,3
Balanço de Pagamentos	1,7	1,0	-0,9	-0,9	-1,3	-0,4	0,6	0,1

% do PIB	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Transações Correntes</i>	0,8	1,8	1,6	1,3	0,1	-1,7	-1,5	-2,2
Balança Comercial	4,5	5,1	5,1	4,3	2,9	1,5	1,6	0,9
Exportações	13,2	14,5	13,4	12,7	11,8	12,0	9,4	9,4
Importações	-8,7	-9,5	-8,3	-8,4	-8,8	-10,5	-7,9	-8,5
Serviços e Rendas	-4,2	-3,8	-3,9	-3,4	-3,1	-3,5	-3,3	-3,3
Lucros e Dividendos	-1,0	-1,1	-1,4	-1,5	-1,6	-2,1	-1,6	-1,4
Juros	-2,4	-2,0	-1,5	-1,0	-0,5	-0,4	-0,6	-0,5
<i>Capital e Financeira</i>	0,9	-1,1	-1,1	1,5	6,5	1,8	4,4	4,6
Investimento Estrangeiro Direto	1,8	2,7	1,7	1,7	2,5	2,7	1,6	2,3
Participação no capital	1,7	2,8	1,7	1,4	1,9	1,8	1,2	1,9
Empréstimo intercompanhia	0,1	-0,1	0,0	0,3	0,6	0,9	0,4	0,4
Investimento Estrangeiro em Carteira	0,9	-0,6	0,8	0,8	3,5	0,0	2,8	3,2
Ações de companhias brasileiras	0,5	0,3	0,7	0,7	1,9	-0,5	2,3	1,8
Títulos de renda fixa LP e CP	0,4	-0,9	0,0	0,1	1,6	0,4	0,6	1,4
Balanço de Pagamentos	1,5	0,3	0,5	2,8	6,4	0,2	2,9	2,3

Fonte: BCB

Tabela 4- Necessidade de financiamento do setor público

% PIB	Resultado Nominal*	Juros	Resultado Primário
1995	-4,8	-5,1	0,3
1996	-5,9	-5,8	-0,1
1997	-6,1	-5,1	-1,0
1998	-8,0	-8,0	0,0
1999	-10,0	-13,1	3,1
2000	-3,6	-7,1	3,5
2001	-3,6	-7,2	3,6
2002	-4,6	-8,5	3,9
2003	-5,1	-9,3	4,3
2004	-2,7	-7,3	4,6
2005	-3,0	-7,4	4,4
2006	-3,0	-6,9	3,9
2007	-2,2	-6,1	3,9
2008	-2,0	-5,5	3,5
2009	-3,3	-5,4	2,0
2010	-2,5	-5,3	2,8

*NFSP

Dados de 1995 retirados do relatório Banco Central 1996

Dados de 1996 a 1999 retirados do relatório Banco Central 1999

Dados de 2000 a 2001 retirados do relatório Banco Central 2002

Dados de 2002 a 2004 retirados do relatório do Banco Central, 2004

Dados de 2005 a 2006 retirados do relatório Banco Central 2006

Dados de 2007 retirados do relatório Banco Central 2008

Dados de 2008 a 2010 retirados do relatório Banco Central 2010

(+) superávit (-) déficit

Tabela 5 - Sistema de metas de inflação

	IPCA	Meta	Máximo	Mínimo
1999	8,9	8,0	6,0	10,0
2000	6,0	6,0	4,0	8,0
2001	7,7	4,0	2,0	6,0
2002	12,5	3,5	1,5	5,5
2003	9,3	4,0	1,5	6,5
2004	7,6	5,5	3,0	8,0
2005	5,7	4,5	2,0	7,0
2006	3,1	4,5	2,5	6,5
2007	4,5	4,5	2,5	6,5
2008	5,9	4,5	2,5	6,5
2009	4,3	4,5	2,5	6,5
2010	5,9	4,5	2,5	6,5

Fonte: BCB

Tabela 6 - Pacote de estímulo fiscal anunciado pelos países

	Total (US \$ bilhões)	% PIB
Países envolvidos	1.129	3,3
Austrália	23	2,4
Canadá	24	1,8
França	21	0,8
Alemanha	47	1,4
Itália	6	0,3
Japão	117	2,3
Espanha	35	2,4
Reino Unido	35	1,5
EUA*	821	5,7
Países em Desenvolvimento	937	8,0
Argentina	17	6,0
Brasil	45	3,6
China	568	13,1
Chile	4	2,8
Índia	43	3,4
Indonésia	8	1,5
México	21	2,4
Coreia	95	10,2
Rússia	80	6,4
Arábia Saudita	50	9,4
África do Sul	9	2,6

Fonte: INCTAD

* O total dos EUA é referente somente ao pacote anunciado no American Recovery and Reinvestment Act em 2009

Tabela 7 - Benefícios do PBF

Ano	R\$ milhões*	% do PIB	Milhares de famílias
2003	3.269,0	0,19	3.615
2004	5.592,9	0,29	6.570
2005	6.956,5	0,32	8.700
2006	8.178,3	0,35	10.965
2007	9.260,7	0,35	11.040
2008	10.811,2	0,36	10.560
2009	12.417,0	0,38	12.370
2010	14.359,2	0,38	12.780

Fonte: Portal da Transparência

* R\$ nominais

Tabela 8 - Reajuste dos benefícios do PBF

Data	Valores dos benefícios (R\$ nominais)			
	Básico	Crianças	Jovens	Máximo Possível
20/out/03	50,00	15,00	-	95,00
16/jul/07	58,00	18,00	-	112,00
28/dez/07	58,00	18,00	30	172,00
26/jun/08	62,00	20,00	30	182,00
30/jul/09	68,00	22,00	33	200,00

Fonte: Souza, P. H. G. F., Osorio, R. G. e Soares, S. S. D., 2011. Uma metodologia para simular o Bolsa Família, IPEA.

APÊNDICE B: GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de crescimento do PIB

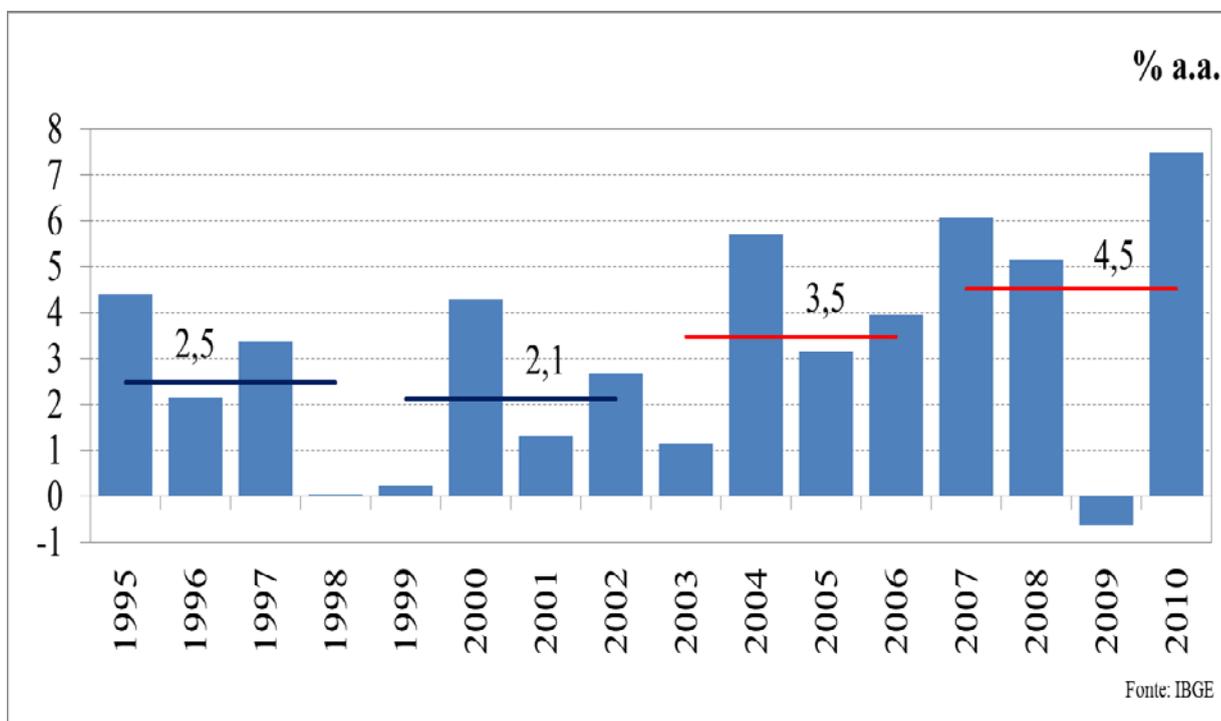


Gráfico 2 - Taxa de crescimento trimestral do PIB, com ajuste sazonal

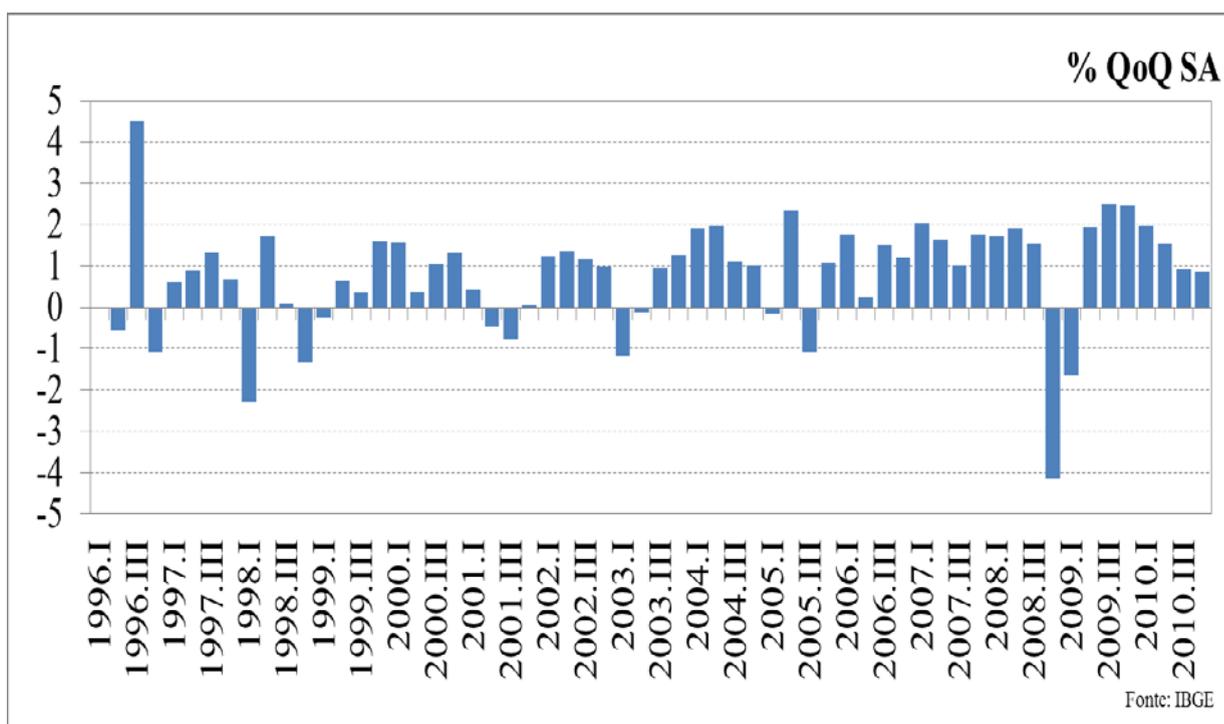


Gráfico 3- Formação Bruta de Capital Fixo

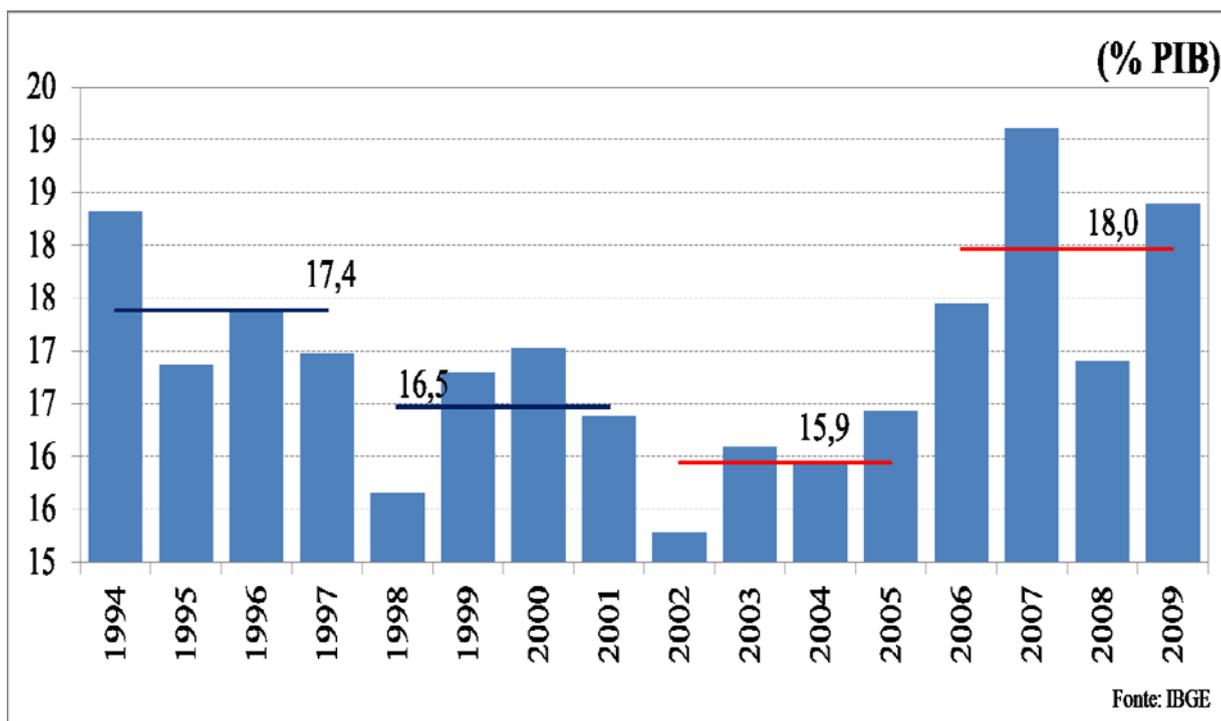
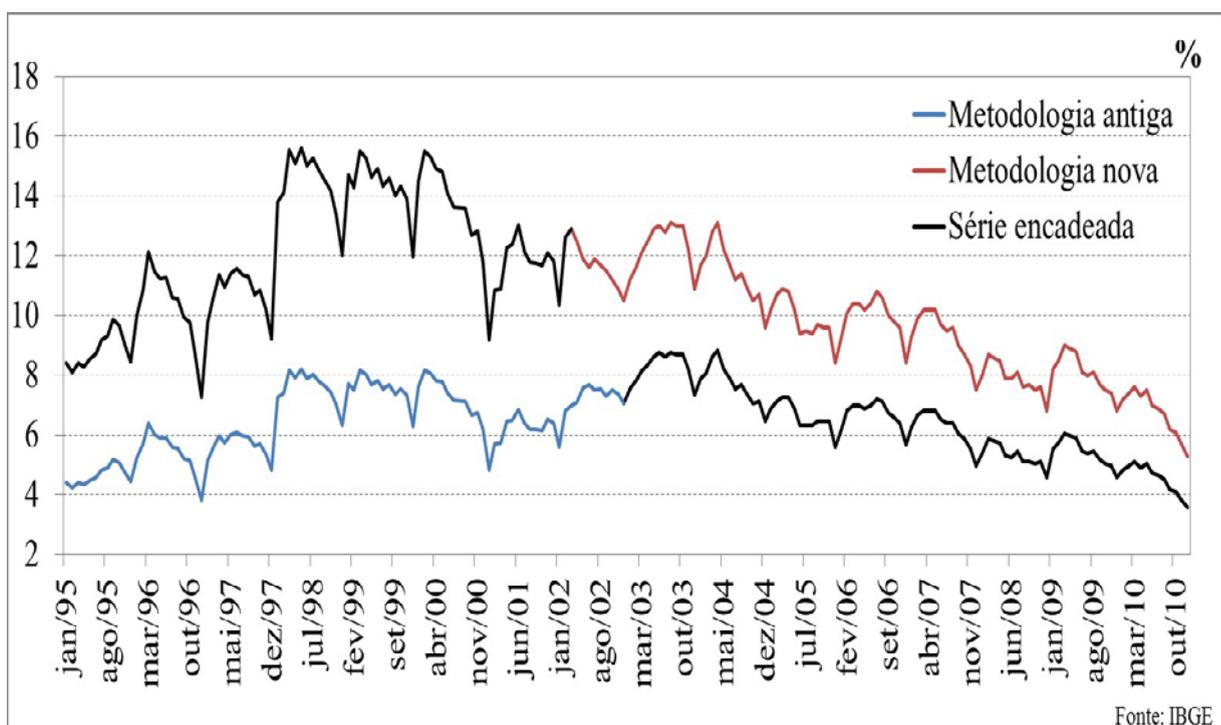


Gráfico 4 - Taxa de desemprego



Obs. Série encadeada – cálculo da variação da série desativada com base na variação da série nova (para a série nova: variação com base na série desativada).

Gráfico 5 - Saldo de empregos formais

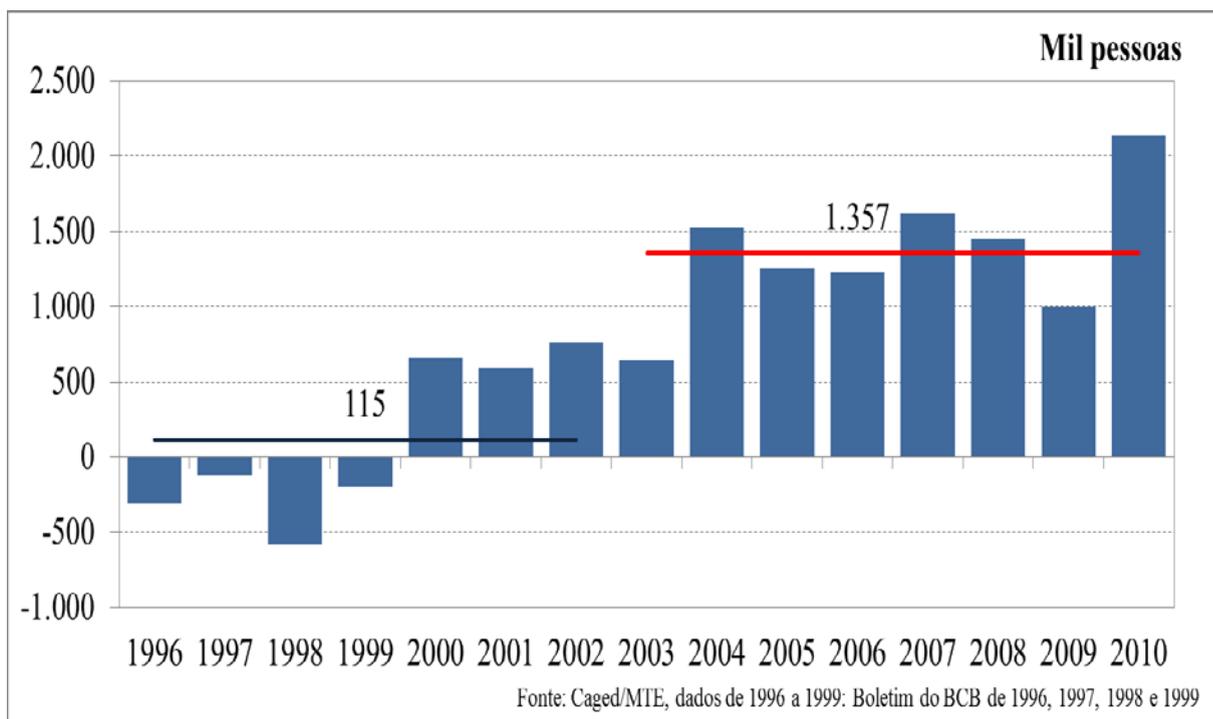


Gráfico 6 - Grau de informalidade do mercado de trabalho

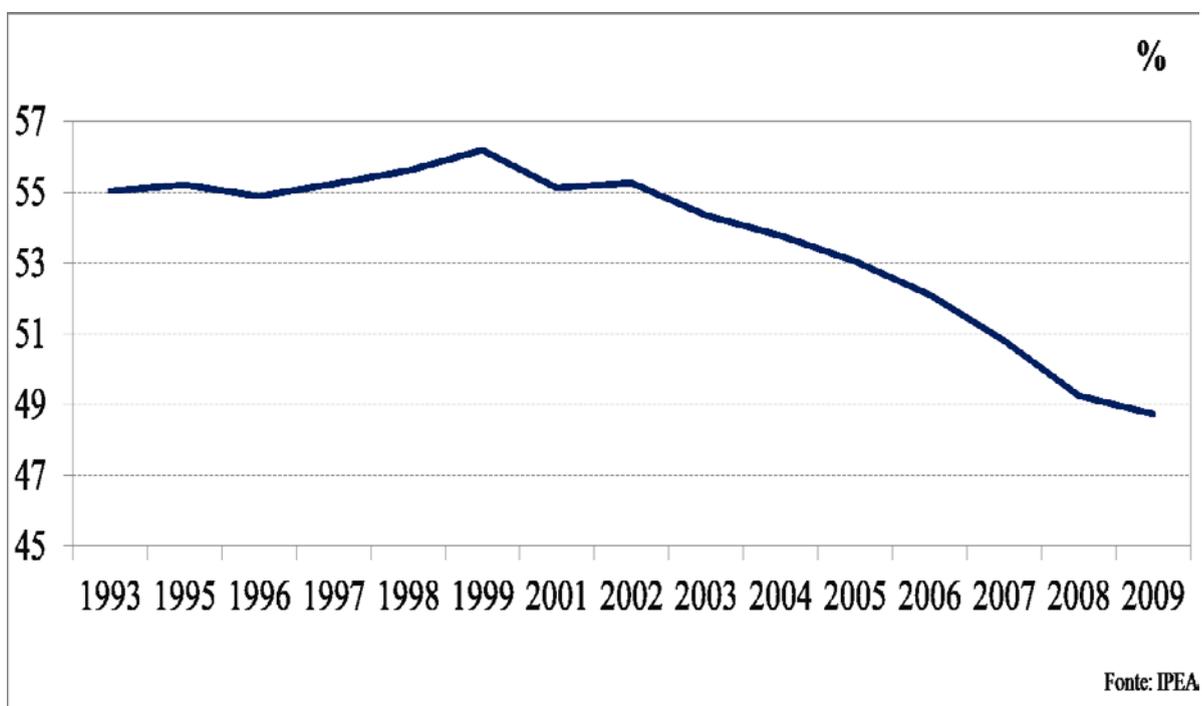


Gráfico 7 - Taxa de inflação (IPCA) e meta inflacionária

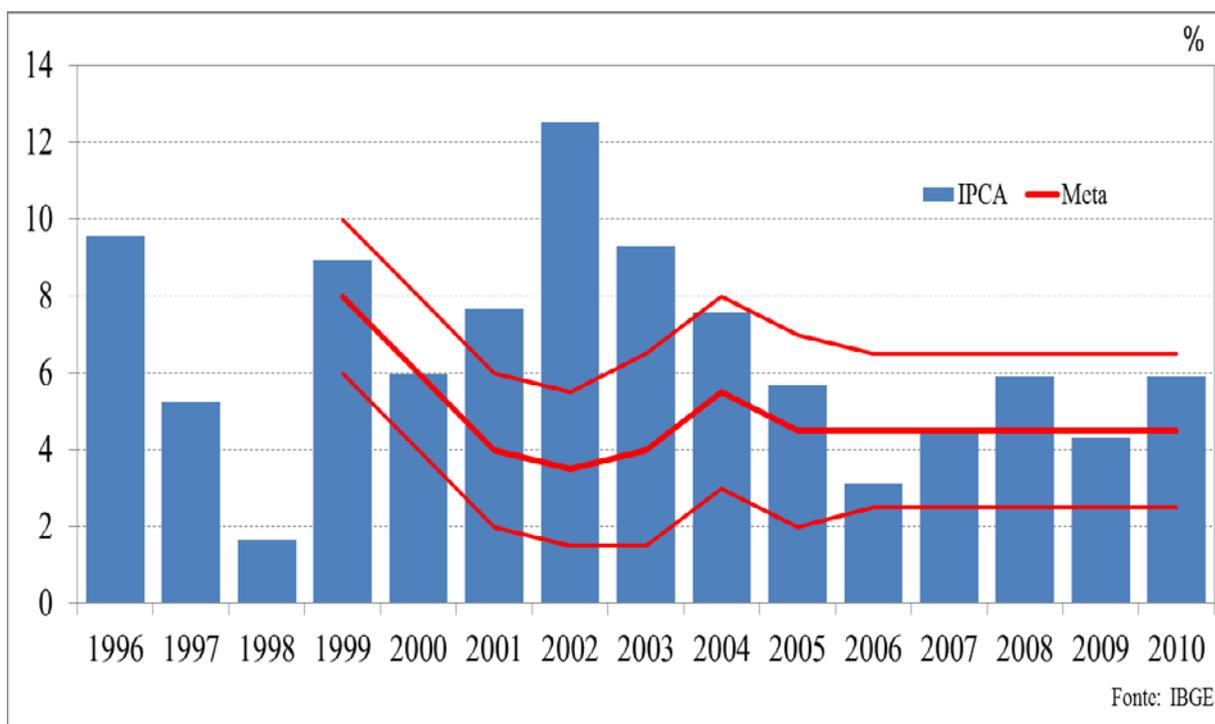


Gráfico 8- Taxa de inflação (IPCA) mensal

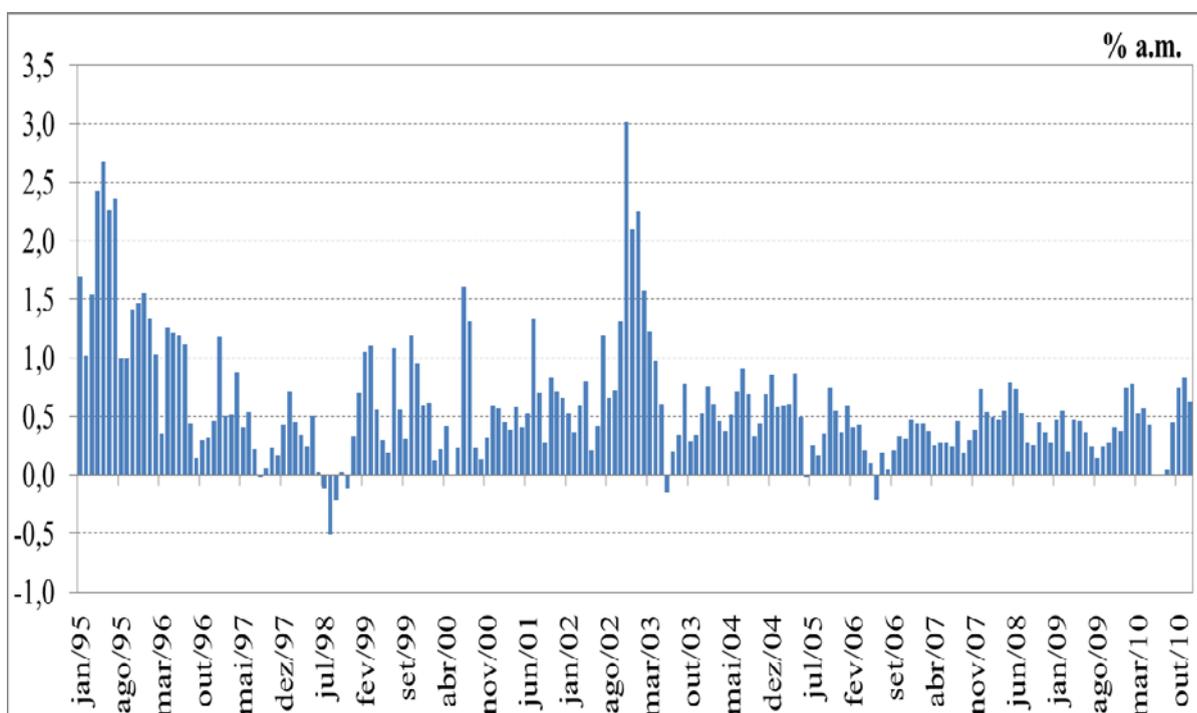


Gráfico 9 - Taxa de câmbio nominal



Gráfico 10 - Índice da taxa de câmbio real

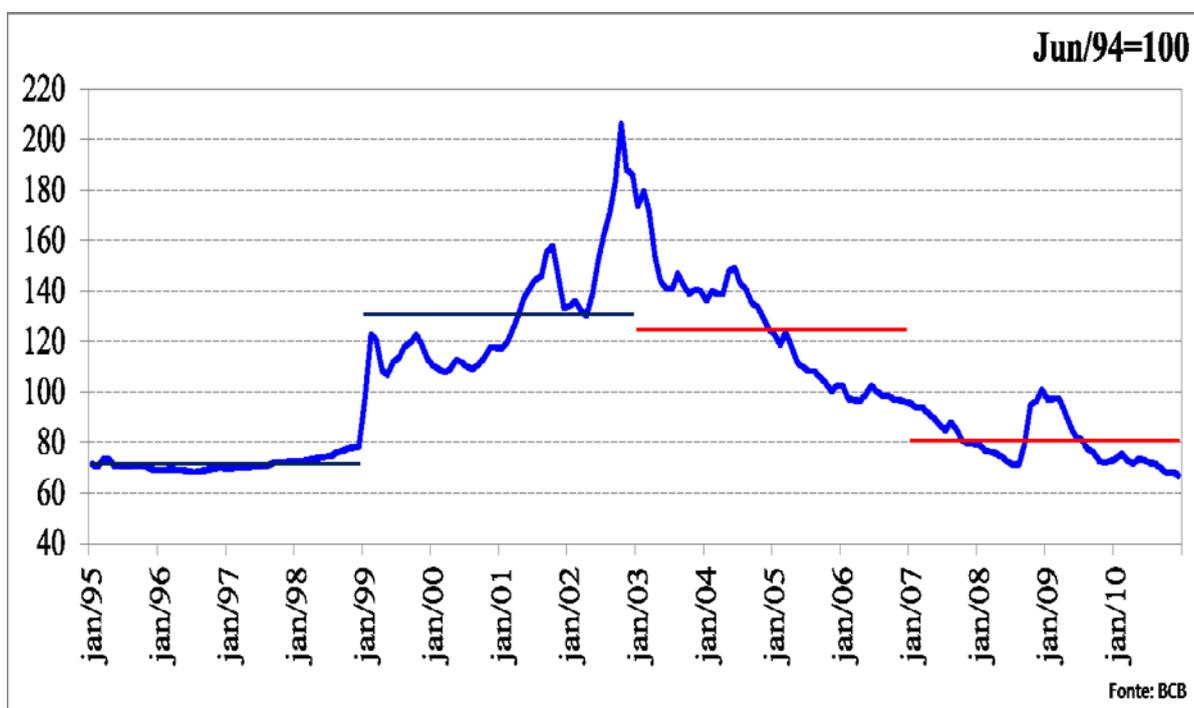


Gráfico 11- Reservas internacionais

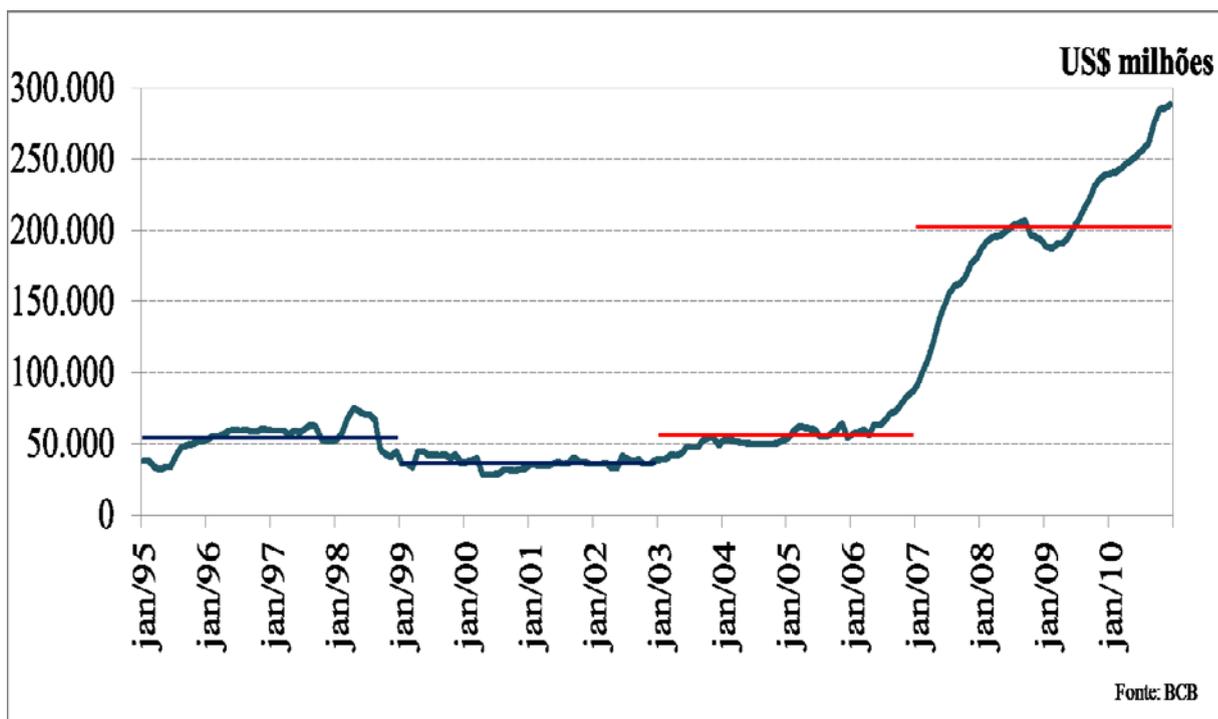


Gráfico 12 - Risco Brasil (Embi +)

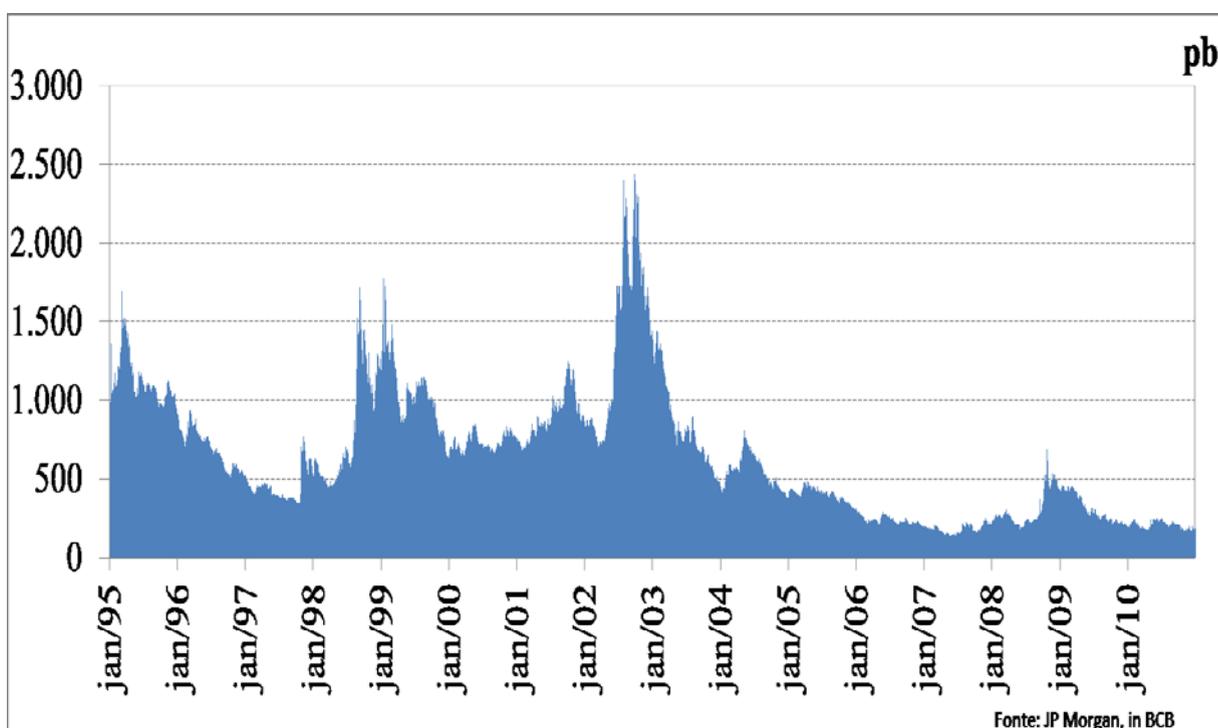


Gráfico 13- Índice de termos de trocas

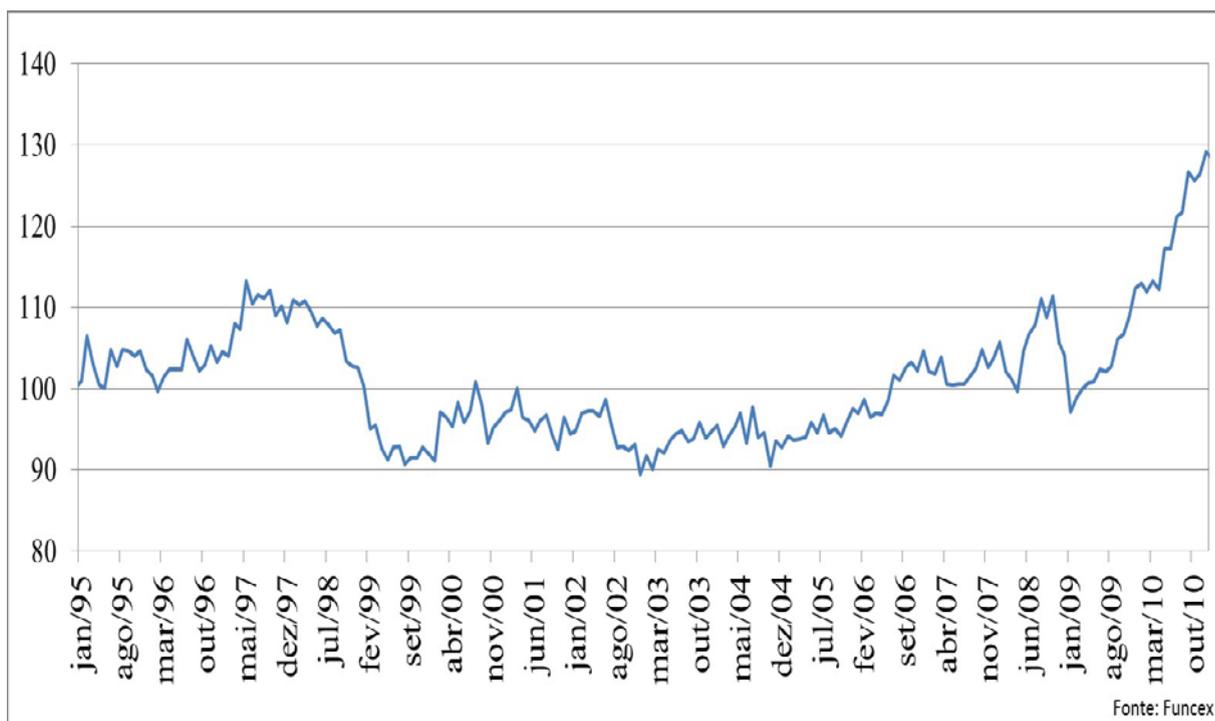


Gráfico 14 - Dívida externa

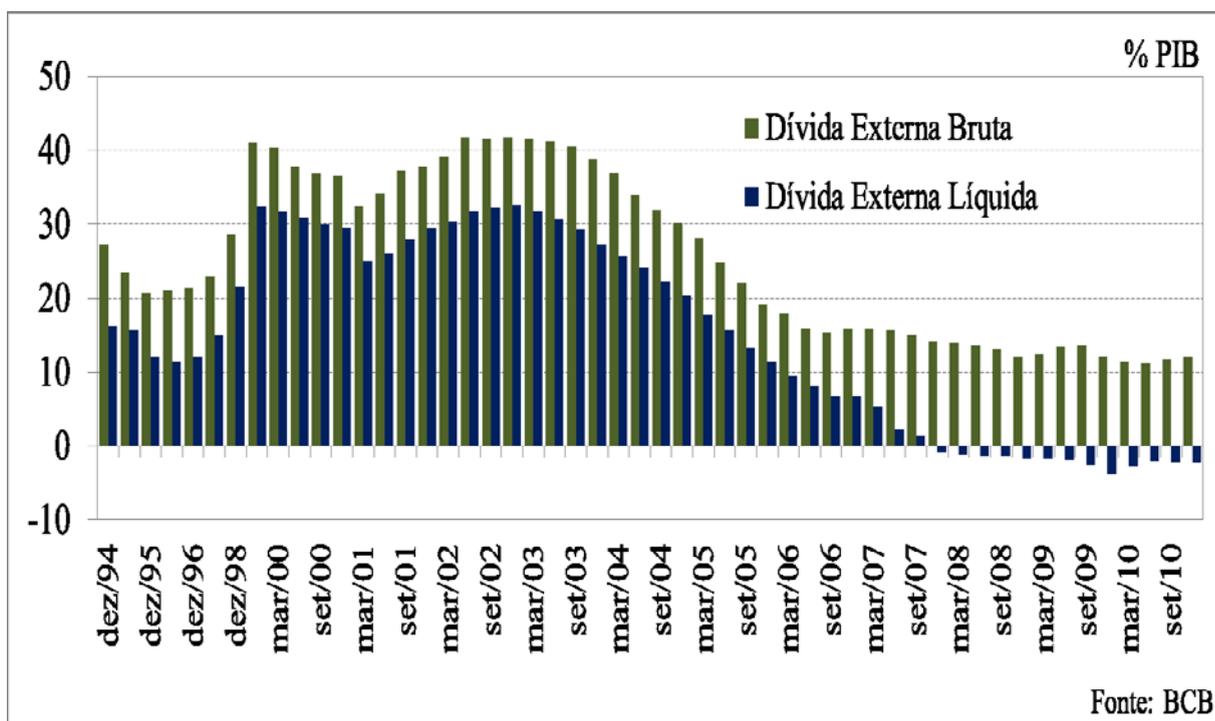


Gráfico 15- Dívida líquida do setor público

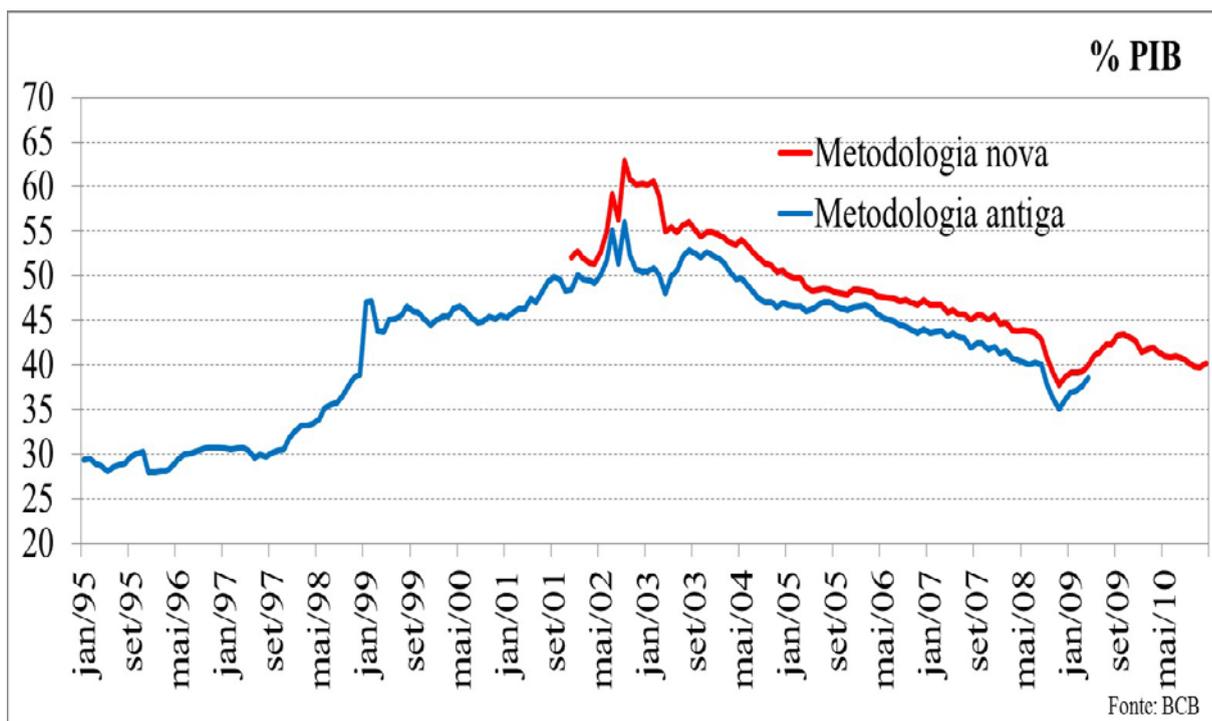


Gráfico 16- Carga tributária

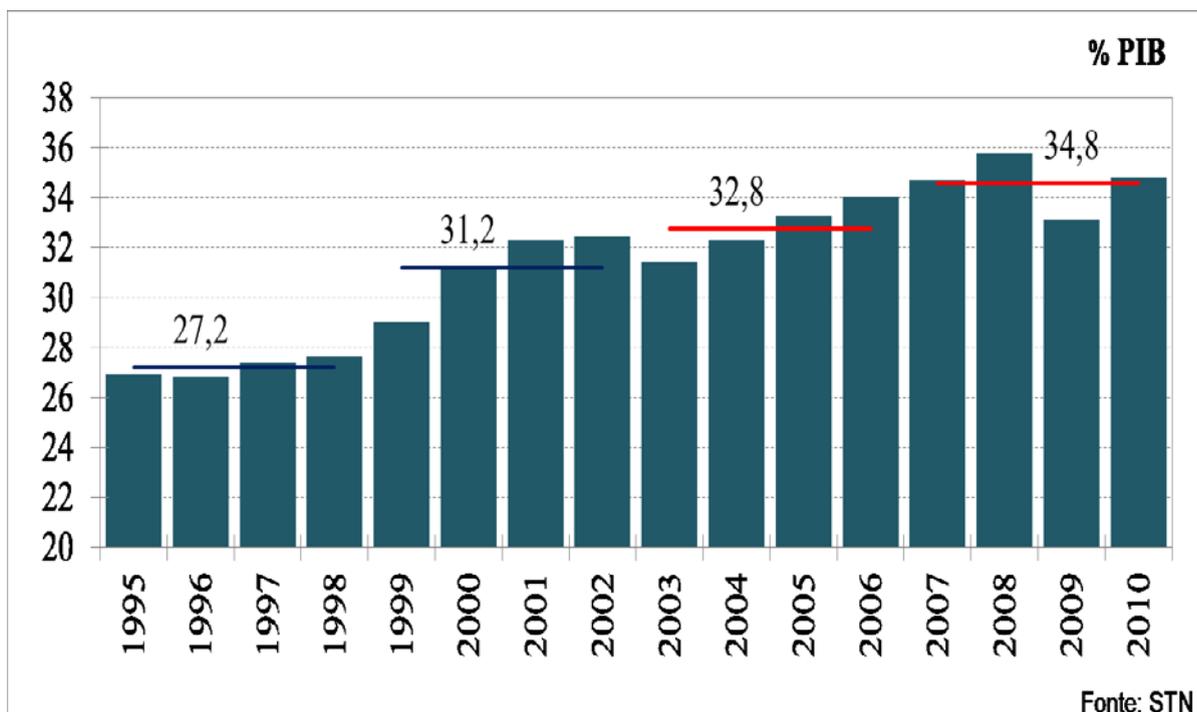


Gráfico 17- Taxa de juros do BCB

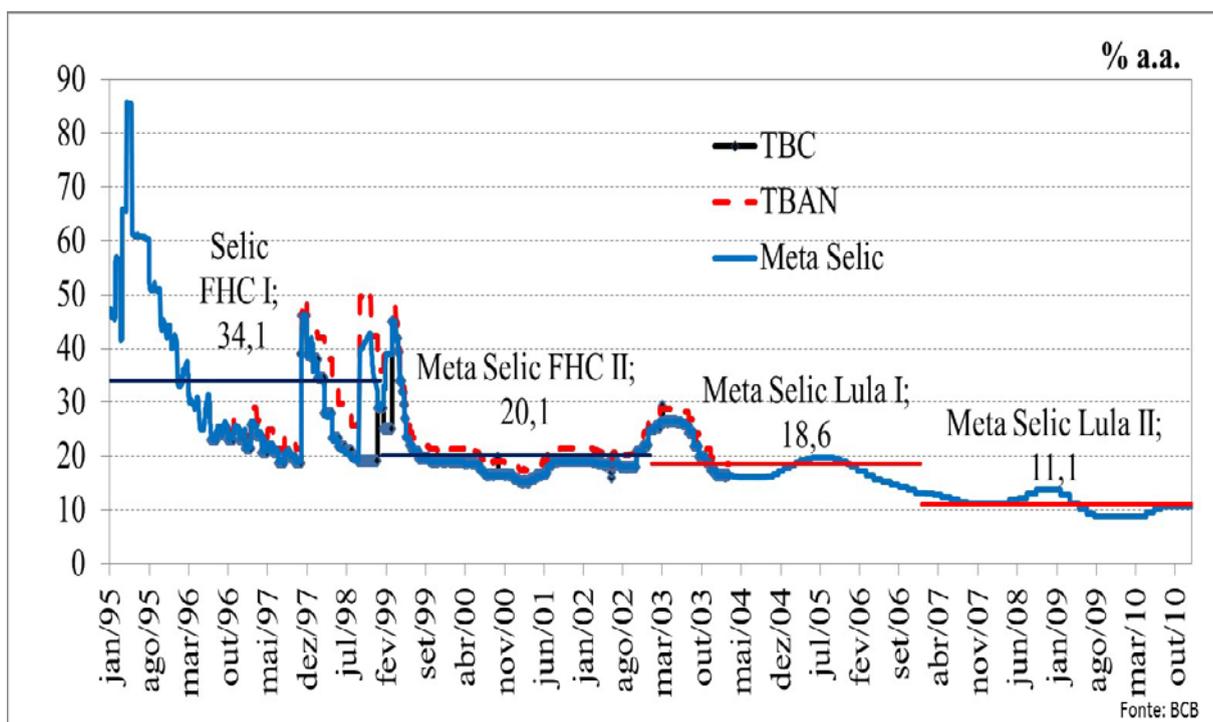


Gráfico 18 - Saldo de operações de crédito

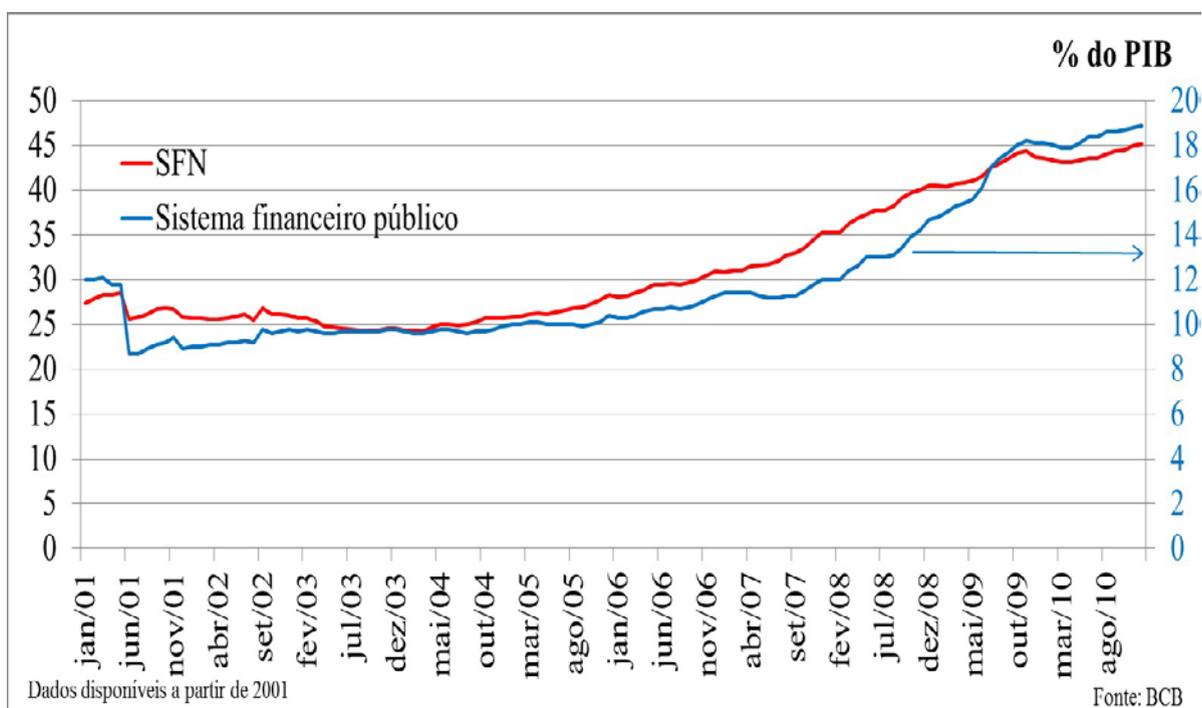


Gráfico 19 - Operações de crédito do SFN

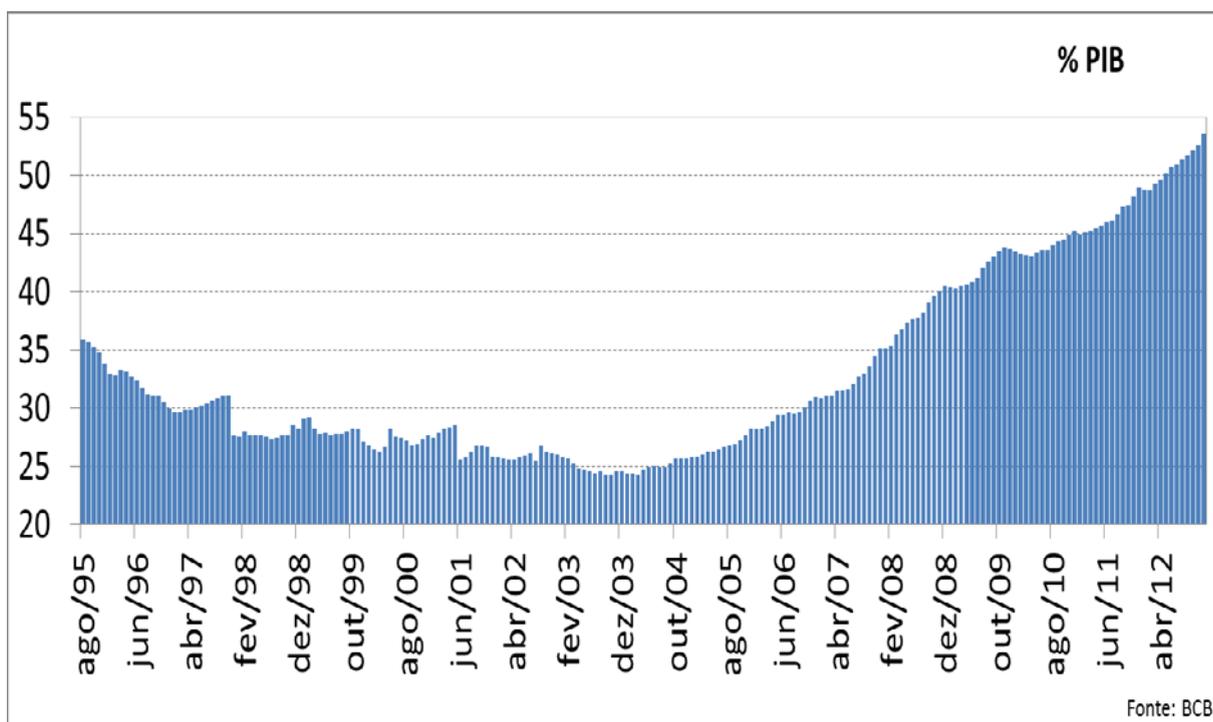


Gráfico 20 - Valor nominal do salário mínimo

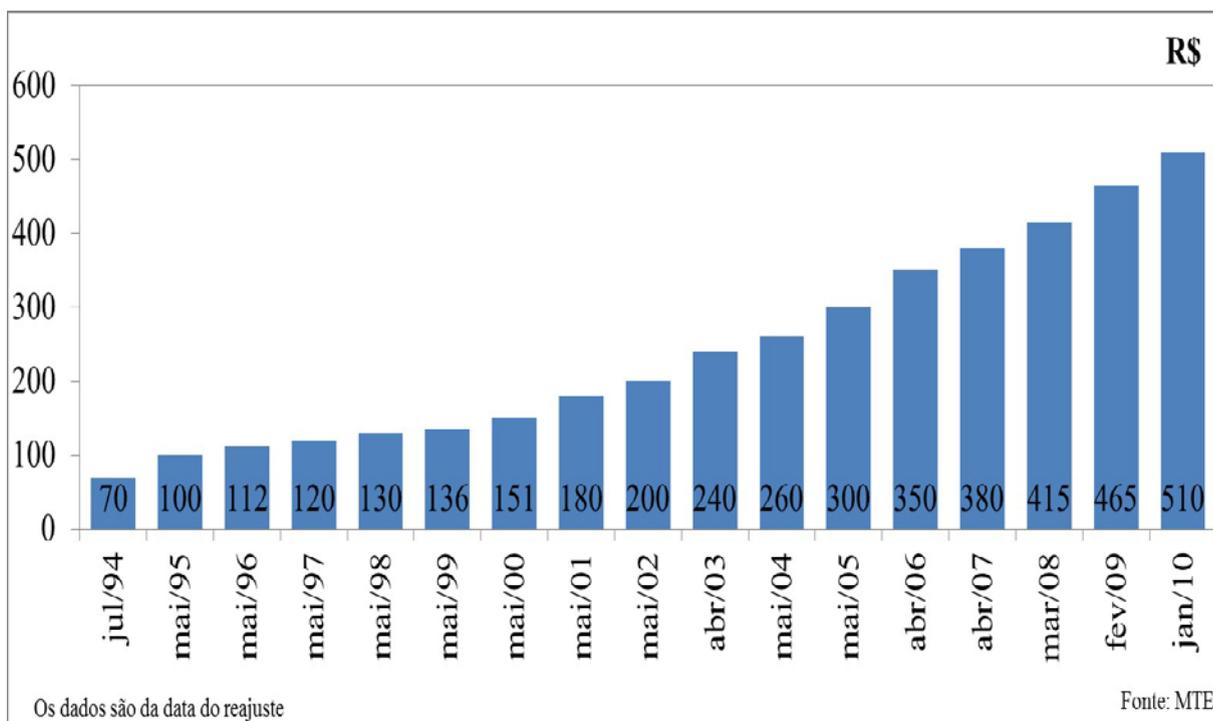
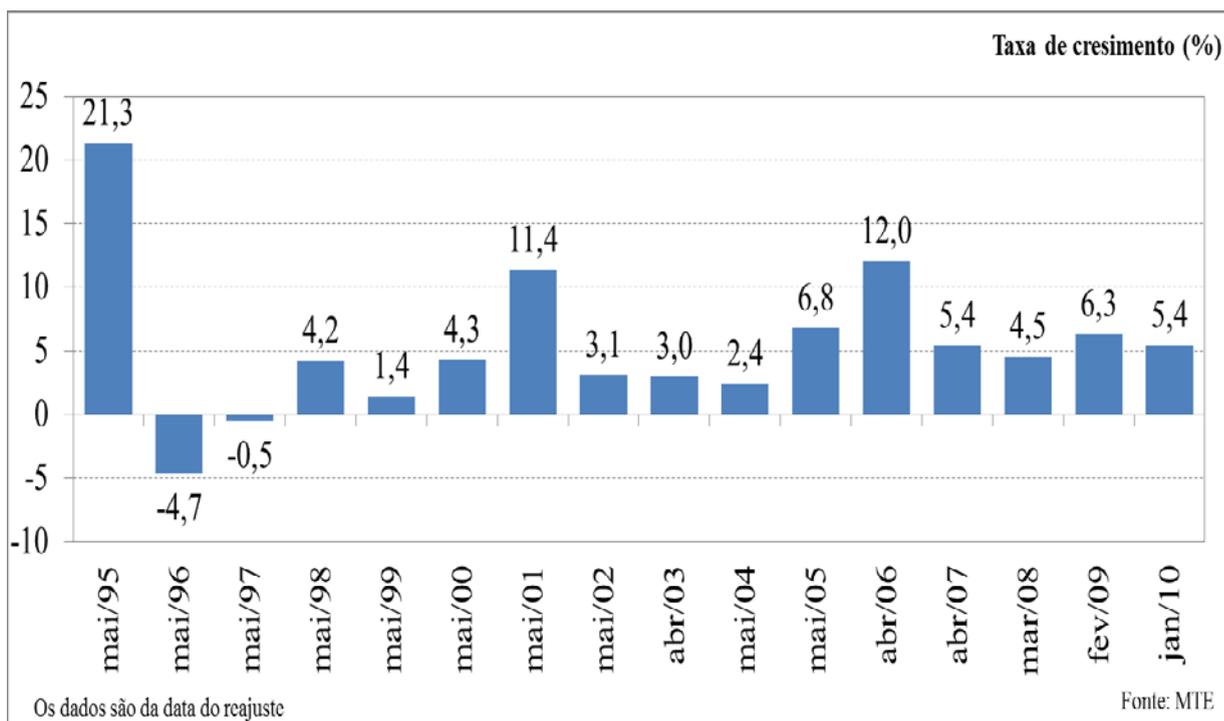


Gráfico 21 - Taxa de crescimento real do salário mínimo em relação ao último reajuste



Obs. Os dados foram deflacionados pelo IPCA

Gráfico 22- Índice real do salário mínimo

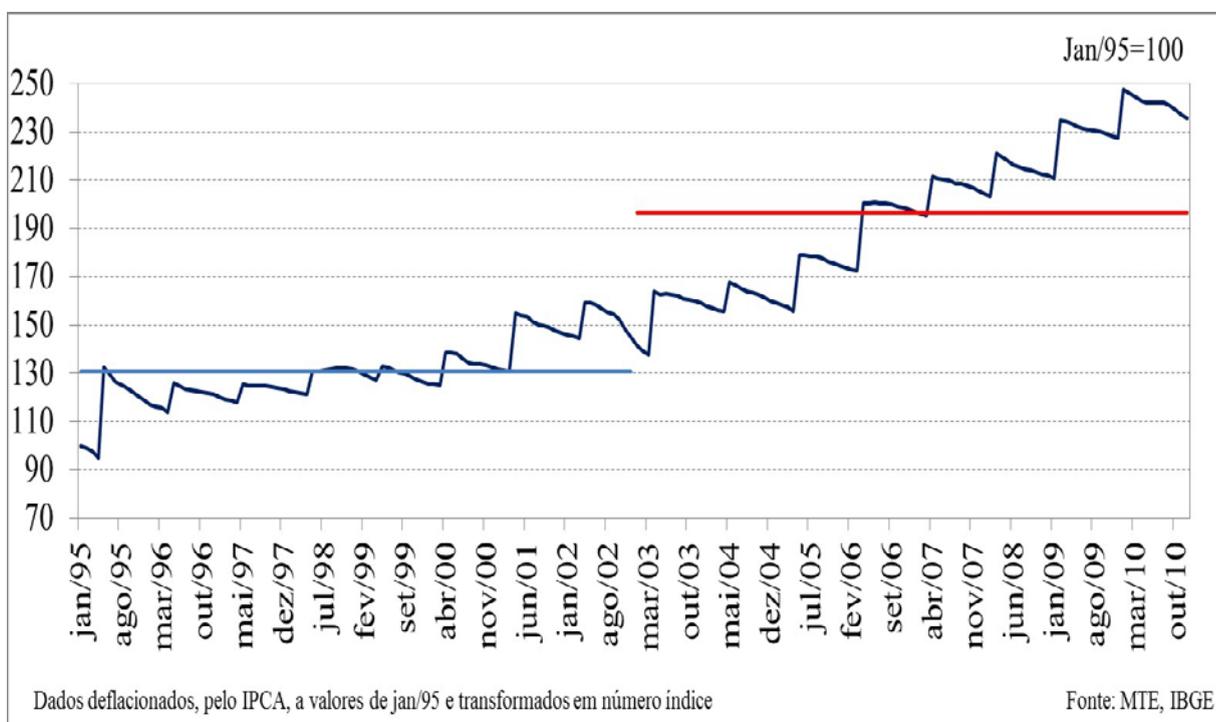
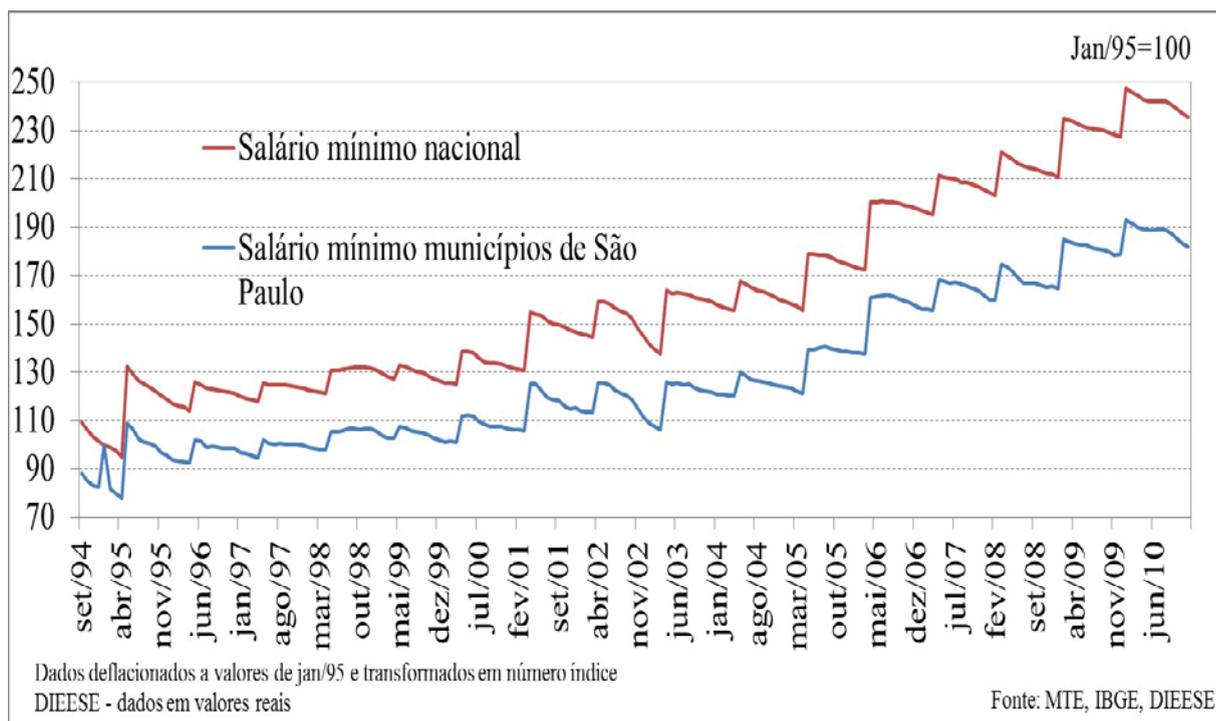


Gráfico 23 - Salário mínimo nacional e de São Paulo



Obs. Os dados foram deflacionados pelo IPCA

Gráfico 24 - Porcentagem de miseráveis na população

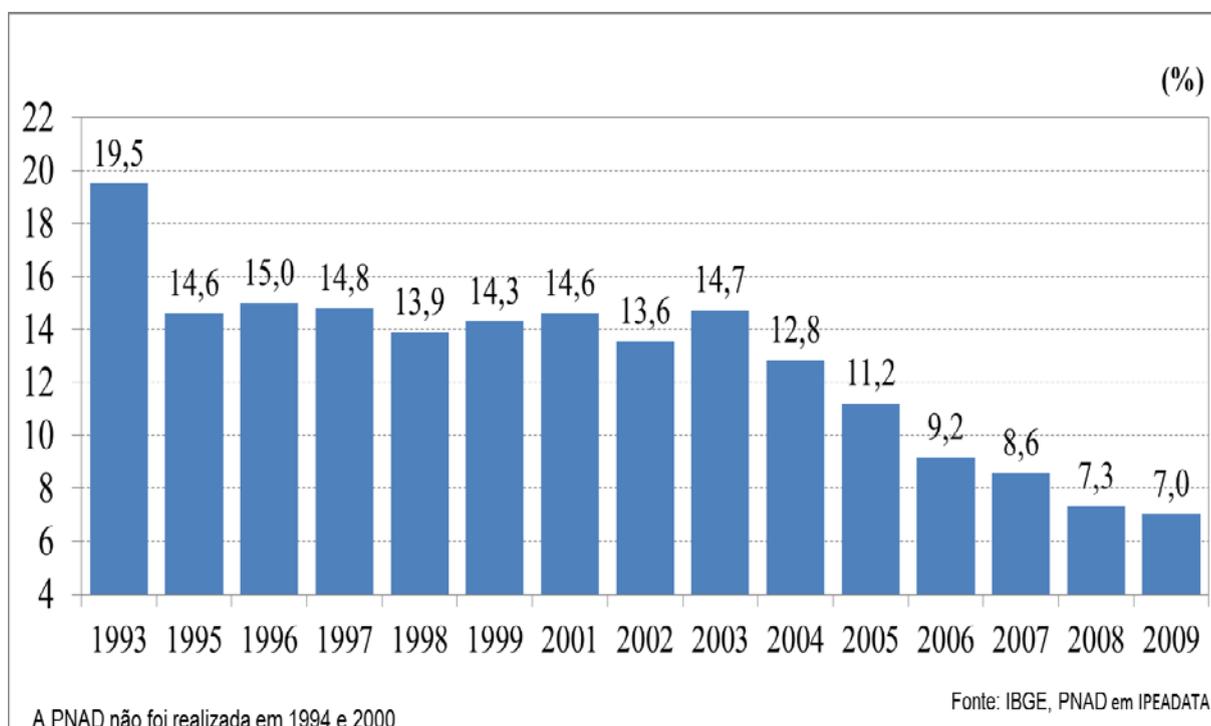


Gráfico 25 - Porcentagem de pobres na população

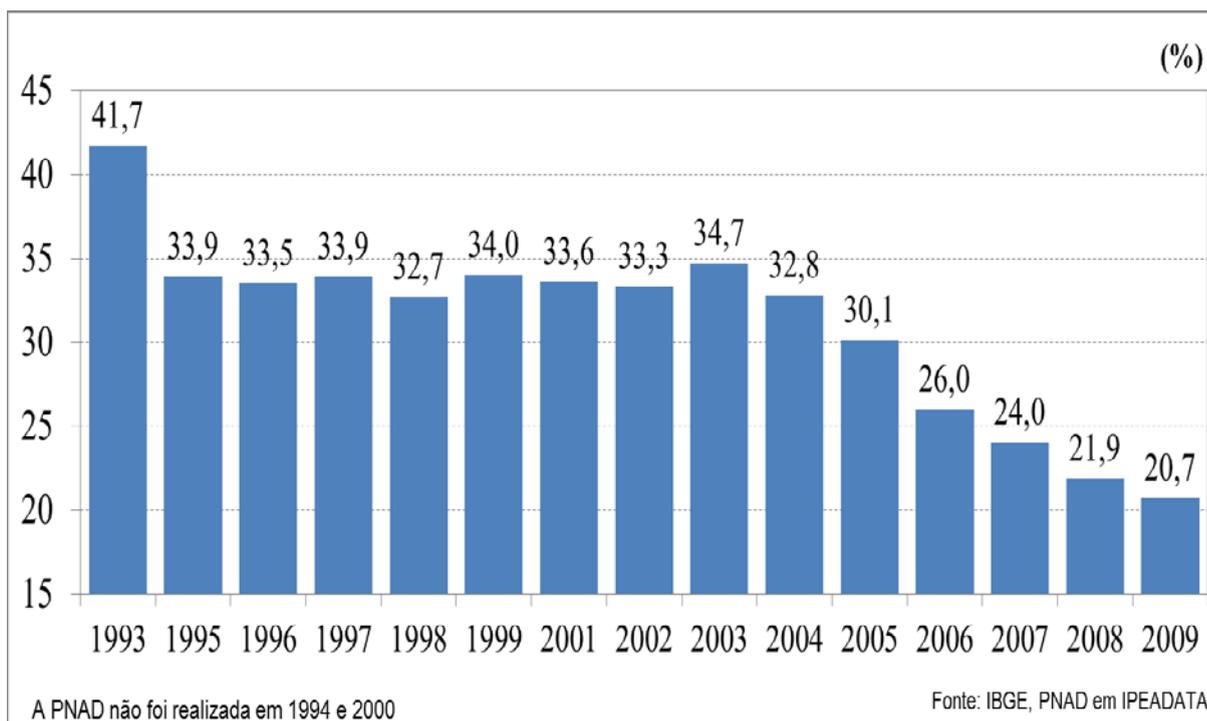


Gráfico 26- Coeficiente de Gini - renda

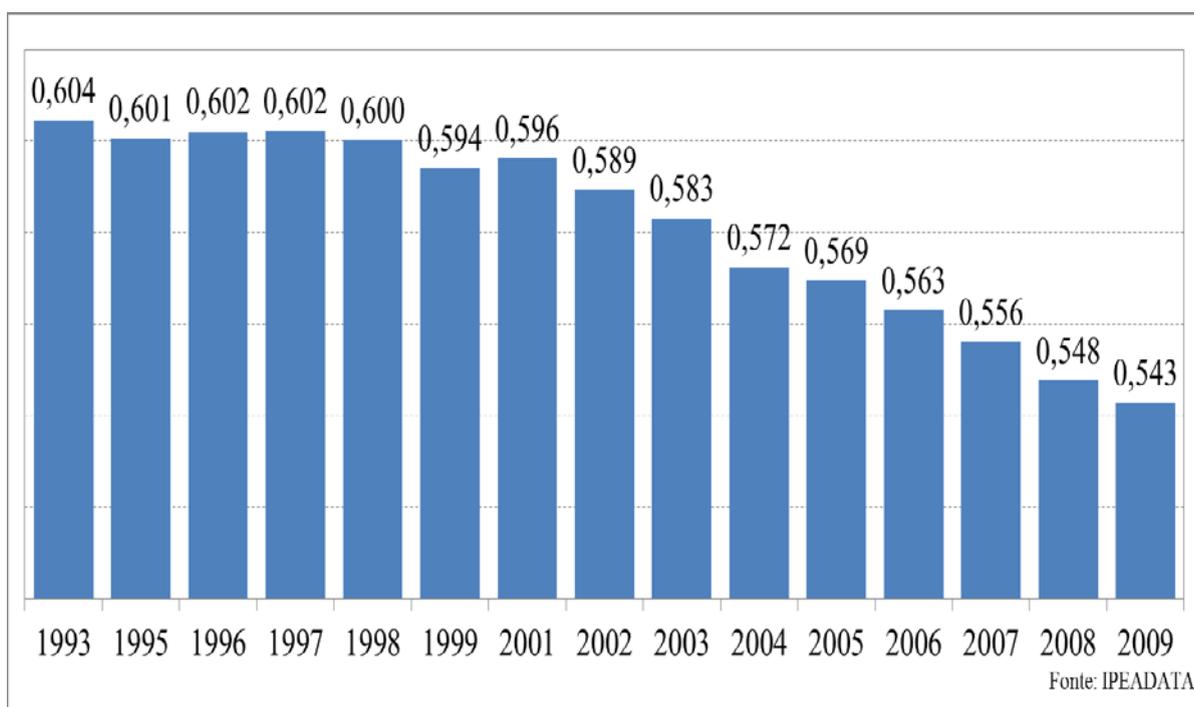


Gráfico 27- Parcela salarial na renda total

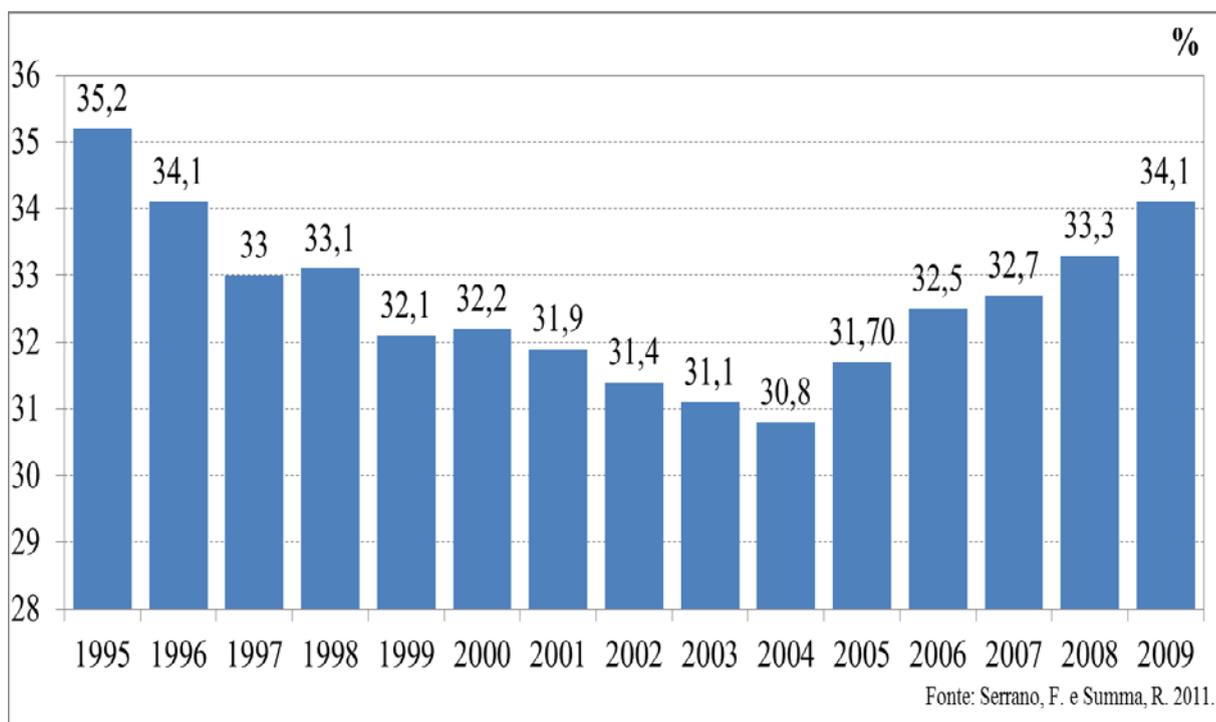


Gráfico 28- Rendimento médio real efetivo das pessoas ocupadas

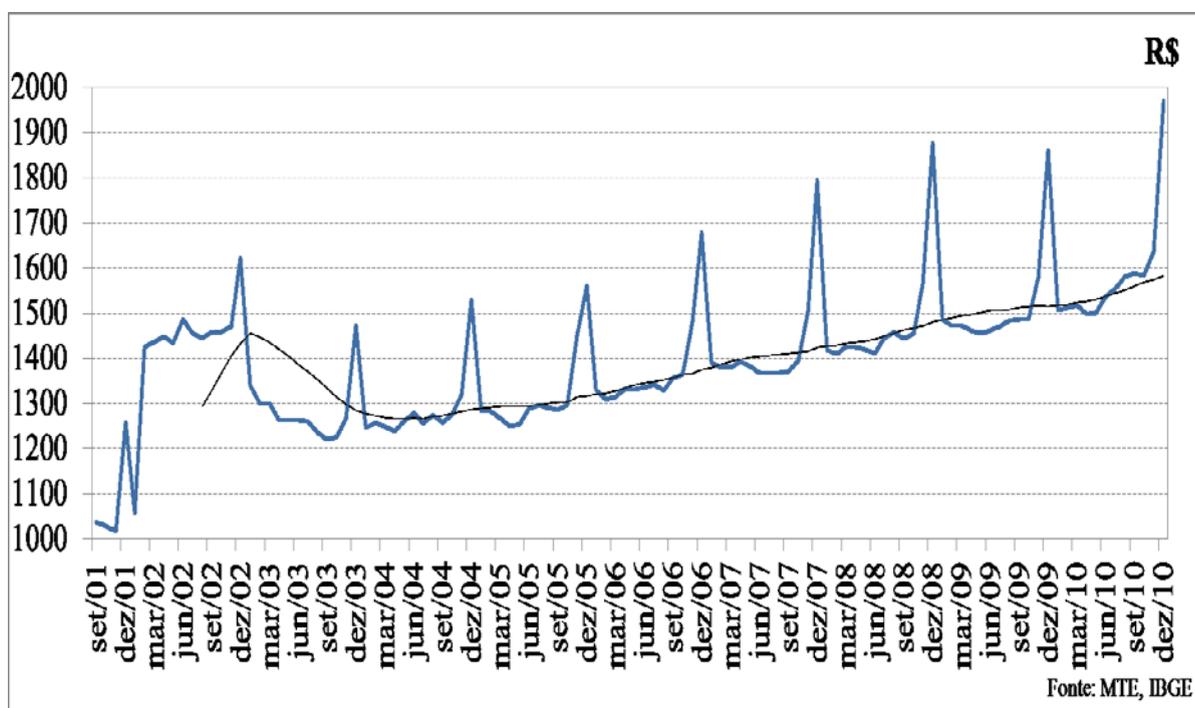


Gráfico 29-Crescimento do PIB X Consumo das famílias

