

## A natureza do atual padrão de desenvolvimento brasileiro

Luiz Filgueiras<sup>1</sup>

Elizabeth Oliveira<sup>2</sup>

Artigo submetido às Sessões Ordinárias

Área 2 – História Econômica e Economia Brasileira – Economia Brasileira Contemporânea

### Resumo

A melhora no desempenho macroeconômico no período Lula tem levado diversos analistas a afirmarem que seu governo é um marco no retorno do desenvolvimentismo. O desenvolvimento econômico teria passado a se sobrepor às necessidades de estabilidade monetária, expresso na mudança da política econômica. Para tanto, o Estado como protagonista desse processo seria a expressão máxima da ruptura com a era neoliberal. No que pese terem ocorrido, de fato, melhoras conjunturais, não há como ignorar o aprofundamento da vulnerabilidade estrutural, o que coloca em xeque as opiniões daqueles analistas. Diante deste debate, este artigo pretende compreender o padrão do desenvolvimento econômico do período em questão e, assim, identificar em que medida o governo Lula pode ser considerado desenvolvimentista. Metodologicamente, este trabalho assume o enfoque da Economia Política, sendo que a análise crítica é apoiada em dados macroeconômicos do período entre 1995 e 2010.

### Abstract

The improvement in macroeconomic performance during the Lula government has led several analysts to assert that his government is a landmark in the return of developmentalism. Economic development had come to overlap the needs of monetary stability, expressed in the change of economic policy. For this purpose, the State as the protagonist of this process would be the maximum expression of the break with the neoliberal era. In spite of having been, in fact, cyclical improvements, there is no way to ignore the deepening of structural vulnerability, which calls into question the opinions of those analysts. Given this debate, this paper aims to understand the pattern of economic development in the period in question and thus identify the extent to which the Lula government can be considered developmental. Methodologically, this paper takes the approach of political economy, and the critical analysis is supported by macroeconomic data for the period between 1995 and 2010.

### 1- Introdução

O período Lula, mais especificamente a partir de 2006/2007, foi marcado por uma série de resultados positivos no âmbito econômico – quando se tem por referência as duas décadas anteriores de estagnação da economia brasileira. O *boom* no setor exportador, as maiores taxas de crescimento do PIB, o acúmulo recorde de reservas internacionais, o aumento dos investimentos públicos, a drástica expansão do mercado de crédito e o aumento real do salário mínimo; enfim, todos os indicadores macroeconômicos mostram resultados melhores do que os dos governos anteriores.

---

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA - Doutor em Economia pela Unicamp.

<sup>2</sup> Mestranda em Economia pela UFBA.

Há um amplo consenso na literatura de que o padrão de desenvolvimento associado ao que se convencionou denominar de Modelo de Substituição de Importações entrou em crise e se esgotou na década de 1980. No entanto, não há consenso sobre a natureza do novo padrão de desenvolvimento que foi sendo construído ao longo dos anos 1990/2000/2010.

De um lado, Filgueiras e Gonçalves (2007), por exemplo, o associam ao que denominam de Modelo Liberal-Periférico (MLP), que se estruturou a partir de profundas mudanças em, pelo menos, cinco dimensões da organização econômico-social e política do país, quais sejam: 1- a relação capital/trabalho, 2- a relação entre as distintas frações do capital, 3- a inserção internacional (econômico-financeira) do país, 4- a estrutura e o funcionamento do Estado e 5- as formas de representação política. O novo padrão daí surgido, fazendo uso de distintos regimes de políticas macroeconômicas ao longo do período, se caracteriza por forte vulnerabilidade externa estrutural, inserção passiva na economia internacional, instabilidade macroeconômica e dificuldade de manutenção de taxas de crescimento mais elevadas.

De outro, Barbosa e Souza (2010) identificam, a partir de 2006/2007, a constituição de um padrão caracterizado, sobretudo, pelos seguintes aspectos: 1- retomada da participação do Estado na condução do processo econômico; 2- crescimento econômico, com distribuição de renda, “puxado” pelo mercado interno; 3- centralidade da política social e ampliação da oferta de crédito; 4- política de crescimento real do salário mínimo; e 5- a reorientação da política de comércio exterior, que permitiu a ampliação e diversificação (destino e natureza dos produtos) das exportações brasileiras.

Filgueiras *et al* (2010), embora mantendo a associação do novo padrão com o MLP, reconhecem, e enfatizam a flexibilização operacional das políticas macroeconômicas a partir de 2006/2007, como consequência, sobretudo, de uma nova conjuntura internacional – que beneficiou fortemente os países da periferia, propiciando a redução de suas respectivas vulnerabilidades externas conjunturais. No entanto, essa flexibilização, por si só, foi insuficiente para mudar o padrão de desenvolvimento – que continuou apresentando, com nuances, as mesmas características e os mesmos problemas de sustentabilidade de longo prazo.

Por fim, Oreiro (2011) identifica três regimes de políticas macroeconômicas desde a implementação do Plano Real em 1994: 1- o regime de âncora cambial (1995-1998), 2- o regime do tripé macroeconômico: metas de inflação, superávits fiscais primários e câmbio flutuante (1999-2005) e 3- o regime desenvolvimentista inconsistente (2008-2011), originado da flexibilização do tripé a partir de 2006-2007. Segundo o autor, essa inconsistência, relacionada ao último regime, deriva da impossibilidade de se atingir os distintos objetivos estabelecidos por suas políticas macroeconômicas. Como consequência do abandono de um dos seus objetivos, o de estabilização da taxa real de câmbio, manifesta-se uma tendência de deterioração progressiva da conta de

transações correntes do balanço de pagamentos e de aprofundamento do processo de desindustrialização da economia brasileira.

Tanto o melhor desempenho recente da economia brasileira, quanto os debates acerca do novo padrão de desenvolvimento, têm como processo subjacente o enfraquecimento do neoliberalismo no plano mundial. Passada a fase de grande expansão na década de 1980, o fenômeno neoliberal alcançou seu auge na década de 1990 com a queda do muro de Berlim. Era o “fim da história”, de Fukuyama. No entanto, a década de 2000 mostrou que essa onda neoliberal não seria *ad infinitum*, ao menos, não na forma como existiu nas duas décadas anteriores.

O neoliberalismo é uma história inacabada. Como ideologia, não se pode afirmar categoricamente que agora apenas faz parte do passado. Pelo contrário, a ortodoxia e seus valores continuam hegemônicos. Mas, à medida que se reconhece que sua proposta não passa de utopia (HARVEY, 2007, p. 28) ou que o desenvolvimento econômico não se dá por geração espontânea, mais críticas e lutas sociais vão surgindo, inclusive com propostas alternativas.

No âmbito econômico, apesar de seu inegável sucesso na estabilização monetária, o neoliberalismo gerou um alto nível de instabilidade macroeconômica, que afetou o crescimento do PIB, deteriorou as contas públicas, fragilizou os balanços de pagamentos dos países periféricos e inibiu fortemente o investimento privado. Na área social, a classe trabalhadora ficou numa situação ainda mais vulnerável, pois a desestruturação do mercado de trabalho e a desregulamentação das relações trabalhistas “levou ao crescimento do desemprego e ao aprofundamento da precarização do trabalho e das formas de contratação (cooperativas, terceirização, etc.)”. (FILGUEIRAS, 2006, p. 200).

Tal situação ampliou a “lacuna entre a retórica (em benefício de todos) e a realidade (em benefício de uma pequena classe dirigente)”, (HARVEY, 2007, p. 27), abrindo espaço, na América Latina, para novos sujeitos históricos, atuando em diversos movimentos sociais.

A crise econômica de 2008 contribuiu, mais do que as crises dos países e regiões periféricas – México, Ásia, Rússia, Brasil (duas vezes) e Argentina –, para deslegitimar o projeto neoliberal. A sua profundidade e extensão forçaram os países ricos a adotar uma postura que “provou que, ao contrário do que muitos supunham, Keynes está vivo e manda lembranças”. (PEREIRA, 2011).

O que se percebe, portanto, é que o enfraquecimento do neoliberalismo, antes de 2008 de forma gradual e após a crise mundial de forma abrupta, abriu espaço para a luta política e para a disputa de novas convenções de desenvolvimento. O que demonstra, mais uma vez, que o plano das ideias está diretamente conectado à dinâmica da realidade concreta.

Diante deste debate, este texto tem por objetivo discutir e caracterizar o padrão do desenvolvimento econômico do período em questão e, assim, identificar em que medida os governos Lula pode ser considerado “desenvolvimentista” ou uma reafirmação dos governos anteriores.

Sendo assim, além desta Introdução e da Conclusão, o texto está dividido em três seções. Na segunda, discute-se o padrão de desenvolvimento e o bloco de poder no governo Lula, destacando-se as relações entre o Estado e os grandes grupos econômicos nacionais. Na seguinte, aborda-se a evolução da estrutura produtiva e a natureza da inserção externa do país. Na última seção discutem-se a dinâmica macroeconômica e as principais políticas econômicas durante o período Lula.

## **2- Padrão de Desenvolvimento e Bloco de Poder Político no Período Lula**

A ascensão do grande capital nacional (grupos econômicos) condicionou, em grande medida, as estratégias adotadas pelo governo Lula e isso se refletiu tanto na estrutura produtiva quanto na composição da pauta exportadora do país. A atuação do Estado se deu no sentido de reforçar a condição do Brasil de exportador de produtos de baixo valor agregado na divisão internacional do trabalho.

Nesse sentido, é necessário compreender a dinâmica das relações entre a classe burguesa brasileira e o Estado, para estabelecer as pontes necessárias entre as transformações ocorridas nas relações de força no interior dessa burguesia durante o governo Lula e o novo padrão de desenvolvimento. Para isso, os conceitos de “bloco no poder” e “burguesia interna” de Poulantzas (1971) e de hegemonia, de Gramsci (CARNOY, 1988, p. 95), se constituem em instrumentos de análise adequados.

Bloco no poder é um conceito formulado para referir-se à classe capitalista como uma unidade constituída por diversas frações de classe - com interesses ora convergentes, ora conflitantes - em sua relação com o Estado e com a sociedade (BOITO JR., 2007, p. 58). Este é um instrumento interessante para mostrar que a classe capitalista não é um “todo” homogêneo. Sua dinâmica interna explica em boa medida as transformações pelas quais vem passando o Estado e a economia brasileira.

A burguesia interna - outro conceito de Poulantzas - é uma fração da burguesia que ocupa uma posição intermediária entre a burguesia compradora e a burguesia nacional em sua relação com o Estado e com o capital internacional. Esta categoria é relevante, pois foi justamente esta fração do capital que ascendeu politicamente no governo Lula, sustentando como demanda fundamental um projeto de mudança na política econômica (BOITO JR., 2007, p. 60; ROJAS, 2010).

Por sua vez, hegemonia, na acepção gramsciana, pode ser compreendida como:

uma ordem na qual um certo modo de vida e de pensamento é dominante, na qual um conceito de realidade é difundido por toda sociedade, em todas as suas manifestações institucionais e privadas, estendendo sua influência a todos os gostos, comportamentos morais, costumes, princípios políticos e religiosos, e todas as relações sociais, particularmente em suas conotações morais e intelectuais. (Miliband *apud* CARNOY, p. 90).

Durante o governo Lula, houve a ascensão política da burguesia interna sem que a hegemonia financeira fosse abalada. No entanto, esse novo arranjo no interior do bloco no poder tem exercido uma influência significativa na trajetória da economia brasileira e nas tentativas de estabelecimento de novas convenções de desenvolvimento (ERBER, 2011, p. 37).

Pode-se dizer que a hegemonia do capital financeiro no Brasil vem desde 1990 (BOITO JR., 2007). No entanto, nem mesmo na década de 1990, quando o neoliberalismo estava em seu auge, houve estabilidade e perfeita harmonia na condução da política econômica. A FIESP<sup>3</sup> e a CNI<sup>4</sup> foram os principais porta-vozes da insatisfação do empresariado industrial em relação a duas das políticas do governo FHC: a abertura comercial e as elevadas taxas de juros (BOITO JR., 2007).

Juntamente com o empresariado industrial, a “nova aristocracia do trabalho” que comandava a CUT<sup>5</sup> se configurava numa resistência à política de juros altos e defendia o incentivo ao investimento. Já havia o embrião do ideal de retorno do desenvolvimentismo.

Houve um momento alto dessa aliança quando, em junho de 1996, a diretoria da FIESP declarou publicamente, inclusive por meio de texto assinado pelo seu Presidente e publicado na grande imprensa, apoio a uma greve nacional de protesto contra o desemprego que estava sendo organizada pela CUT e pela Força Sindical. A FIESP, durante os meses de maio e junho daquele ano, estava organizando em Brasília, com a colaboração da CNI, uma manifestação de industriais de todo o país contra “o ritmo acelerado” da abertura comercial, contra o “ritmo lento” das privatizações e contra a política de juros. O governo FHC sentiu a pressão e, sem alterar a sua política geral, efetuou um recuo: apoiou-se nas normas da Organização Mundial do Comércio (OMC) – salvaguarda, direitos compensatórios e proibição ao dumping – para criar barreiras à importação de tecidos da China, da Coreia do Sul e de Formosa e à importação de brinquedos<sup>11</sup>. Na campanha eleitoral de 2002, o PT e seu candidato, Luiz Inácio Lula da Silva, esforçaram-se para atrair o apoio da FIESP, proferindo um discurso segundo o qual fariam o governo da produção contra a especulação. Pareciam reeditar as tradicionais ilusões da esquerda brasileira no suposto papel político da “burguesia nacional”. (BOITO JR., 2007, p. 65).

No período Lula, grupos econômicos e empresas como JBS, Fibria, Gerdau, Camargo Corrêa, Odebrecht e Vale (SOUZA, 2010) são alguns exemplos dos que ganharam musculatura com a ajuda do Estado, via BNDES. Sob a justificativa da necessidade de se fortalecer as empresas “campeãs” como meio de melhorar a inserção externa do país, o Estado patrocinou aquisições, projetos de internacionalização, *joint ventures* e expansões (GARCIA, 2011), canalizando um volume crescente de recursos públicos para o setor privado, mais especificamente para o grande capital nacional, como mostra a Tabela 1.

<sup>3</sup> Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

<sup>4</sup> Confederação Nacional das Indústrias

<sup>5</sup> Central Única dos Trabalhadores

Tabela 1 - Desembolso anual por porte de empresa  
(valores relativos, referentes aos valores em R\$)

Porte da empresa	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Micro e Pequena	7,6	6,5	10,3	8,1	8,5	7,8	9,3	10,0	8,5	14,1
Média	6,2	6,3	7,8	7,5	8,0	8,0	9,4	9,4	5,3	8,0
Pessoa Física	9,1	9,4	11,8	15,9	8,3	5,9	6,1	4,6	3,7	5,0
Grande	77,1	77,7	70,1	68,4	75,2	78,3	75,2	76,0	82,5	72,9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: BNDES, 2011

Associa-se a integração latino-americana e o desenvolvimento econômico ao papel ativo do Estado no processo de internacionalização do grande capital nacional, o que se traduziu na prática na formação de modernos monopólios. Diversos são os argumentos a favor, eis alguns deles: i) a indução aos investimentos brasileiros externos é um estímulo ao investimento interno, pois as exportações são favorecidas indiretamente, tendo em vista que os materiais utilizados no exterior são produzidos no Brasil; ii) é preciso garantir vantagem competitiva para enfrentar concorrentes agressivos no comércio internacional, como os chineses, por exemplo, e iii) os bancos públicos possuem um caráter anticíclico, sustentando a taxa de investimento e, com isso, o emprego e a renda, nos períodos de crise (SOUZA, 2010; GARCIA, 2011; TAUTZ *et al*, 2010).

Essa forte presença do Estado tem sido um dos motivos para atribuir ao governo Lula um caráter desenvolvimentista, como fez, por exemplo, Melo e Lazzarini (2011):

O fato é que, mesmo fazendo profissão de fé à ortodoxia, Lula desde sempre manteve certo dispositivo desenvolvimentista à espreita em seu governo. Primeiro, confinado ao BNDES, depois expandido ao IPEA e à Fazenda, esse setor aguardava a hora de entrar em campo.

Da mesma forma, acreditam Barbosa e Souza (2010, p. 14 e 15):

O aumento do investimento público do governo federal começou em janeiro de 2006, com a adoção do programa “tapa-buracos”, uma iniciativa do governo federal para melhorar a qualidade das estradas. Em consequência da redução do investimento público em 2003-2005, o estado da malha rodoviária federal era precário no início de 2006, apresentando grandes efeitos negativos sobre a produtividade da economia e a segurança da população. Assim, em linha com sua nova orientação mais desenvolvimentista, a resposta do governo Lula foi um programa emergencial que, apesar de pequeno em valor (R\$ 440 milhões), constituiu um marco importante da mudança nas prioridades orçamentárias do governo federal.

E também Boschi (2010, p. 2):

Mas desta feita, alguns dos países emergentes, na América Latina e no caso específico do Brasil, foram pioneiros neste papel, com a adoção de políticas de cunho intervencionista e

desenvolvimentista na esteira de fracassadas reformas de mercado, guiadas pelos princípios do Consenso de Washington.

No entanto, defende-se aqui que as atuações estatais que favoreceram a burguesia interna não são fruto de um planejamento desenvolvimentista, mas sim o atendimento à demanda de internacionalização dos grandes grupos econômicos brasileiros, que precisavam de um ambiente externo favorável à sua expansão (GARCIA, 2011). Especialmente no BNDES, houve um alinhamento entre as estratégias do banco com as necessidades do grande capital nacional.

O grande capital exportador começou a ter mais poder político a partir das mudanças na política econômica após a crise de 1999. A partir daí, os setores exportadores passaram a ocupar uma posição estratégica no sentido de proporcionar um fluxo de divisas de maneira mais estável do que o capital de curto prazo atraído por altas taxas de juros, como ocorreu na década de 1990 (BOITO JR, 2007). Sendo assim, começou a se formar um aparato institucional que estimulasse as exportações, desde a formação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana<sup>6</sup> (IIRSA), passando pela mudança na legislação do BNDES que autorizava financiamentos em processos de internacionalização de empresas brasileiras, até ajustes legais que proporcionavam maior operacionalização às suas atividades financeiras (VALDEZ, 2011).

Somam-se a isso as oportunidades criadas pelo novo ciclo expansivo da economia mundial, que criou grandes oportunidades de negócios, com a China representando demanda em contínuo crescimento. A crise de 2008 tornou-se outra oportunidade de expansão para as grandes corporações brasileiras, quando várias empresas de outros países em dificuldade devido ao momento crítico puderam ser adquiridas em condições favoráveis (SOUZA, 2010; VALDEZ, 2011).

Não apenas a atuação do BNDES é conveniente aos interesses do grande capital financeiro e ao exportador, como também se distancia do nacional desenvolvimentismo na medida em que tende a reforçar a estrutura produtiva especializada em bens de baixo valor agregado.

Tabela 2 - Desembolso por tipo de intensidade

Sector	Tipo de intensidade	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Indústria de transformação,	Intensivo em natureza	23%	27%	20%	25%	23%	37%	35%	27%
	Intensivo em trabalho	4%	2%	2%	2%	2%	3%	1%	2%
Agropecuária e Indústria Extrativa	Intensivo em escala	15%	10%	16%	17%	14%	12%	10%	13%
	Intensivo em ciência	19%	18%	20%	15%	8%	7%	5%	11%
	Não definido	1%	0%	1%	1%	1%	0%	0%	1%
<b>Subtotal</b>	-	62%	57%	58%	60%	48%	49%	52%	53%
Comércio e Serviços	-	38%	43%	42%	40%	52%	51%	48%	47%

Fonte: TAUTZ et al, 2011, p. 261

A Tabela 2 acima evidencia que os setores da agropecuária ou industrial mais favorecidos pelo Estado são os intensivos em natureza e em escala (segundo critérios da OCDE).

<sup>6</sup> A IIRSA “corresponde a uma iniciativa dos doze países sul-americanos, que tem por finalidade a promoção do desenvolvimento da infraestrutura de transporte, energia e comunicações, de forma sustentável e equitativa, através da integração física destes países” (BRASIL, 2011b).

A Tabela 3, que mostra no ano de 2009 as maiores participações do BNDESPar, algumas, inclusive, bilionárias, em empresas de setores que reforçam a condição periférica do país na divisão internacional do trabalho.

Tabela 3 - Participações do BNDESPar – posição em 30 de junho de 2009

Em R\$ milhões e %			
Empresa	Participação	Valor contábil (R\$ milhões)	Setor de atividade
Participação superior a 10%			
Bertin	26,9	2.425	Alimentos
Brasília	53,8	1.557	Energia elétrica
Copel	23,9	1.703	Energia elétrica
Rio Polímeros	25	239	Petroquímica
Telemar Participação	31,4	1.578	Telecomunicações
VCP	34	2.074	Papel e celulose
ALL	10,6	639	Logística e transporte
Bom Gosto	34,6	246	Alimentos
Brenco	20,9	140	Etanol
CEG	34,5	141	Gás natural
Coteminas	10,3	115	Têxtil
Eletrobrás	11,9	2.265	Energia elétrica
JBS	13	1.472	Alimentos
Klabin	20,2	562	Papel e celulose
Light	33,6	565	Energia elétrica
LLX	12	150	Logística e transporte
Marfrig	14,6	817	Alimentos
Ouro Fino	20	105	Produtos veterinários
Paranapanema	17,5	125	Mineração e metalurgia
Rede Energia	25,3	263	Energia elétrica
Outras			
Valepar	9,7	2.625	Mineração
Embraer	5	109	Aeronaves
Braskem	5	227	Petroquímica
Petrobras	7,6	1.022	Petróleo e gás

Fonte: HIRATUKA; SARTI, 2011, p. 39

Não são raros, nas empresas que recebem recursos públicos para se expandir, os problemas ambientais: na Amazônia, no cerrado, no pantanal ou relacionados ao aquecimento global. Também são comuns problemas sociais tanto no Brasil quanto nos países de destino do investimento brasileiro, que no limite adotam trabalho análogo ao escravo. Dado que não há contrapartida alguma - seja do ponto de vista ambiental ou social - no fechamento dos contratos, fica mais fácil perceber que, se o Estado pensou em desenvolvimento econômico, parece que as questões ambiental e social não estiveram no centro de suas preocupações (GARCIA, 2011).

### 3- Estrutura Produtiva e Natureza da Inserção Externa

Mudanças estruturais representam um indicador fundamental que mostra se a economia está num processo de crescimento econômico sustentado ou não. Sendo assim, o objetivo deste tópico é apresentar alguns dados que evidenciem que a estrutura produtiva brasileira, no governo Lula, reforçou uma composição setorial cuja tendência se evidencia desde a década de 1980: a perda relativa de dinamismo da indústria, especialmente os setores mais intensivos em tecnologia.

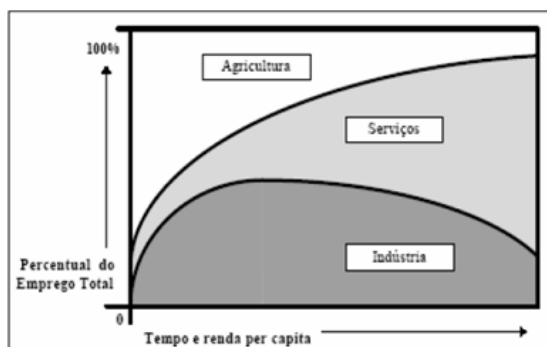
Segue abaixo a discussão do processo de desindustrialização no Brasil e, mais especificamente, focando a atenção no período de 2003 a 2010. Antes, convém esclarecer o



conceito deste fenômeno. Rowthorn e Ramaswamy (*apud* OREIRO; FEIJÓ, 2010) a define “como sendo uma redução persistente da participação do emprego industrial no emprego total de um país ou região”. Na redefinição de Tregenna (*apud* OREIRO; FEIJÓ, 2010), também faz parte do fenômeno a perda de participação do emprego industrial no emprego total.

Nessa polêmica discussão, não é demais insistir que a desindustrialização pode ocorrer mesmo com o crescimento absoluto da indústria. O que é determinante é a perda relativa de seu valor adicionado e emprego em relação ao PIB e emprego totais, respectivamente. Dito isso, é preciso, ainda, destacar a ocorrência de uma desindustrialização associada à própria dinâmica endógena do sistema econômico, quando a renda *per capita* alcança determinado estágio em sua evolução e, assim, o setor de serviços passa a ser predominante na estrutura produtiva. O Gráfico 1 ilustra a mudança estrutural endógena:

Gráfico 1 – Padrão estilizado de mudança estrutural



Fonte: LARA, 2011, p. 9

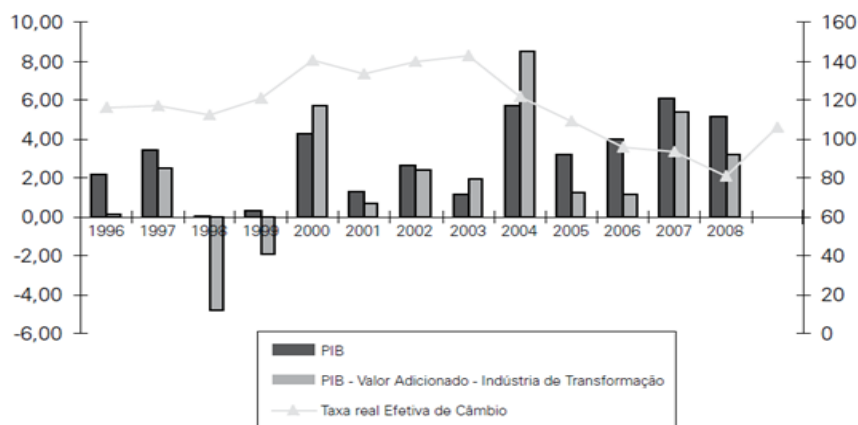
Acredita-se, neste trabalho, que a desindustrialização, no governo Lula, tem como causa - e aqui se está de acordo com os chamados novos-desenvolvimentistas - a doença holandesa (esta será tratada mais adiante). Seria, portanto, uma “desindustrialização precoce”,

uma vez que a mesma se iniciaria a um nível de renda per capita inferior ao observado nos países desenvolvidos quando os mesmos iniciaram o seu processo de desindustrialização (OREIRO;FEIJÓ, 2010, p. 223).

A desindustrialização na década de 2000 não é consensual como a que ocorreu no período de 1986 a 1998. Antes, a queda do valor adicionado na indústria foi muito mais significativa do que atualmente. Mais difícil, portanto, de negar a ocorrência do fenômeno. Uma dificuldade a mais na identificação da continuidade da desindustrialização é que, em 2007, o IBGE mudou a metodologia de cálculo do PIB. Mas, conforme sugere Oreiro e Feijó (2010), há formas indiretas de se verificar sua ocorrência. Por exemplo, a desindustrialização fica evidente quando se observam as taxas de crescimento da indústria de transformação e do PIB total, como mostra o Gráfico 2. Verifica-se aí que a taxa de crescimento do PIB, exceto nos anos 2000, 2003 e 2004, é sempre superior à taxa de crescimento da indústria de transformação, o que já indica que outros setores estão dinamizando

mais a economia. Percebe-se, também, que essa trajetória é acompanhada pelo movimento da taxa real efetiva de câmbio.

Gráfico 2 - Taxa de crescimento do PIB e da Indústria de Transformação (%) e Taxa Real Efetiva de Câmbio (1996-2008)

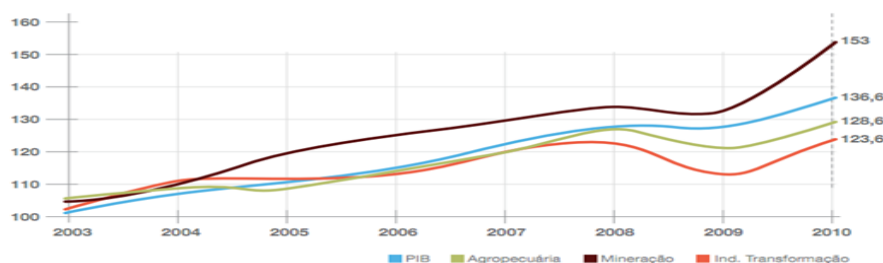


Fonte: OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 228

Gonçalves (2011), defendendo a mesma idéia, demonstra que “a fronteira de produção do Brasil tem viés pró-mineração e pró-agropecuária e anti-indústria de transformação”, o que pode ser visualizado no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Valor adicionado real – PIB

Agropecuária, mineração e indústria de transformação: 2002-10 (índice 2002=100)



Fonte: GONÇALVES, 2011, p. 8

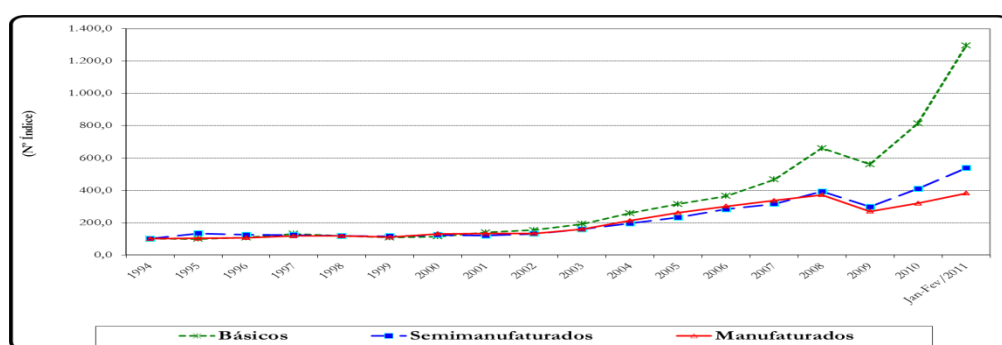
Tal especialização regressiva na estrutura de produção está conectada com a dinâmica da pauta exportadora, que reflete uma inserção regressiva do país na divisão internacional do trabalho. De início um crescimento de sustentabilidade duvidosa, as exportações passaram a ser a “galinha dos ovos de ouro” dos anos Lula. Graças a ela, ou melhor, graças ao ciclo ascendente da economia mundial, as contas externas brasileiras puderam experimentar uma fase com menor vulnerabilidade. E é isso que é importante enfatizar: o crescimento das exportações não foi determinado por políticas do governo Lula, mas, sim, pelo *boom* que aconteceu no comércio mundial.

A consolidação de uma “nova geometria política e econômica do sistema mundial” (FIORI, 2011b, p. 14) centrada na relação entre Estados Unidos e China se expressa diretamente no aumento dos fluxos comerciais e financeiros entre países de todas as regiões do mundo. Por um lado, as políticas fiscal e monetária expansionistas americanas, com o aumento dos gastos públicos, redução

de impostos e redução da taxa de juros. Por outro, um conjunto de políticas econômicas da China: o controle do fluxo de capitais; programa de investimentos em infraestrutura; indução à conglomeração e internacionalização; financiamento público do investimento; inovações tecnológicas; e política fiscal ativa (PINTO, 2010).

O Brasil se insere nessa dinâmica entre os fornecedores de alimentos e matérias-primas. A estrutura de comércio mostra, justamente, que os produtos mais exportados, na classificação por fator agregado, são os básicos, seguidos dos semimanufaturados. O Gráfico 4 mostra os índices de crescimento acumulado por fator agregado.

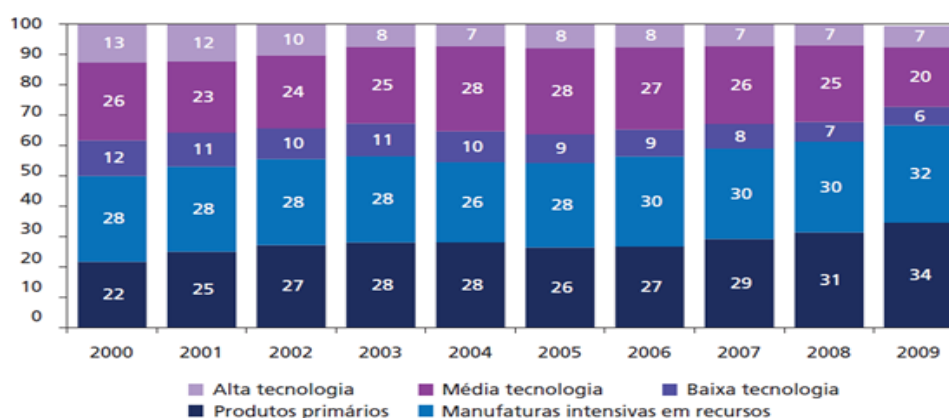
Gráfico 4 - Brasil - Índices de crescimento acumulado da exportação por fator agregado (% - U\$S Fob) - (base 1994=100)



Fonte: BRASIL, 2011a, p. 14

A classificação por intensidade tecnológica deixa ainda mais patente o caráter regressivo das exportações brasileiras (gráfico 5), pois no segundo governo Lula (em 2009), todos os setores industriais reduziram sua participação em relação ao segundo governo FHC, exceto “Média-baixa tecnologia”, que aumentou em 0,8.

Gráfico 5 - Evolução da pauta exportadora brasileira com o mundo – participação dos produtos, por intensidade tecnológica - (Em %)



Fonte: ACIOLY et al, 2011, p. 320

O setor de “Alta tecnologia” perdeu 4,8%, o de “Média-alta tecnologia” teve uma queda de 1,7% e o de “Baixa tecnologia” caiu 4,3%. Tais perdas decorreram do aumento expressivo de 9,9% na participação das exportações dos produtos não-industriais (PINTO, 2010).

A reprimarização da pauta exportadora tem o agravante de aumentar a vulnerabilidade externa estrutural, pois sua dinâmica é determinada pelos preços das *commodities*, variável não controlável internamente. Eventuais variações na demanda internacional deterioraram rapidamente o balanço de pagamentos, diferentemente de uma pauta exportadora com predomínio de produtos de alto valor agregado.

Outro agravante é a doença holandesa, cuja definição nas palavras de Bresser Pereira e Gala (2010, p. 10-11) é:

a sobreapreciação crônica da taxa de câmbio de um país causada por rendas ricardianas que o país obtém ao explorar recursos abundantes e baratos, cuja produção comercial é compatível com uma taxa de câmbio de equilíbrio corrente claramente mais apreciada do que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial – a taxa que viabiliza os demais setores econômicos produtores de bens comercializáveis que utilizam tecnologia no estado da arte mundial.

A evolução do saldo da Balança Comercial mostra que o que sustenta seus superávits são, essencialmente, a indústria de “Baixa tecnologia” e os Produtos não-industrializados. Observando a Tabela 4, não se pode negar a melhora no saldo positivo dos produtos industriais no segundo governo Lula (US\$ 15,3 bilhões) em relação ao segundo governo FHC (déficit de US\$ 1,2 bilhões), mas uma noção mais acurada exige que se desagreguem os setores pra perceber o peso do superávit da “Baixa tecnologia” e o quanto pioramos a situação já deficitária das Indústrias de “alta e média-alta tecnologia”, que somadas resultam num déficit de US\$ 62,7 bilhões no segundo governo FHC, alcançando no período de 2007 a 2009 um déficit acumulado de US\$ 123,96 bilhões.

Tabela 4 - Evolução da Balança Comercial por intensidade tecnológica – 1996 a 2009 (US\$ bilhões; valor acumulado para os períodos)

Intensidade	1999-2002	2003-2006	2007-2009
<b>Produtos industriais (*)</b>	-1,2	190	15,3
Ind. De alta e média tecn. (I + II)	-62,7	-39,2	-123,9
Alta tecnologia (I)	-26,4	-33,1	-55,4
Média-alta tecnologia (II)	-36,3	-6,2	-65,8
Ind. De média-baixa e baixa tecn. (III + IV)	61,5	148,2	136,5
Média-baixa tecnologia (III)	9	41,9	27,7
Baixa tecnologia (IV)	52,5	106,2	108,8
<b>Produtos não-industriais</b>	14,9	40,3	74,8
<b>Total</b>	13,7	149,2	90,1

Fonte: PINTO, 2010, p. 231

Nota: \* Classificação extraída de: OECD, Directorate for Science, Technology and Industry, STAN Indicators, 2003.

#### 4- Política Econômica e Dinâmica Macroeconômica no Período Lula

O objetivo desta seção é mostrar que a melhora nos dados macroeconômicos foi condicionada fundamentalmente pela favorável conjuntura econômica internacional, que reduziu a

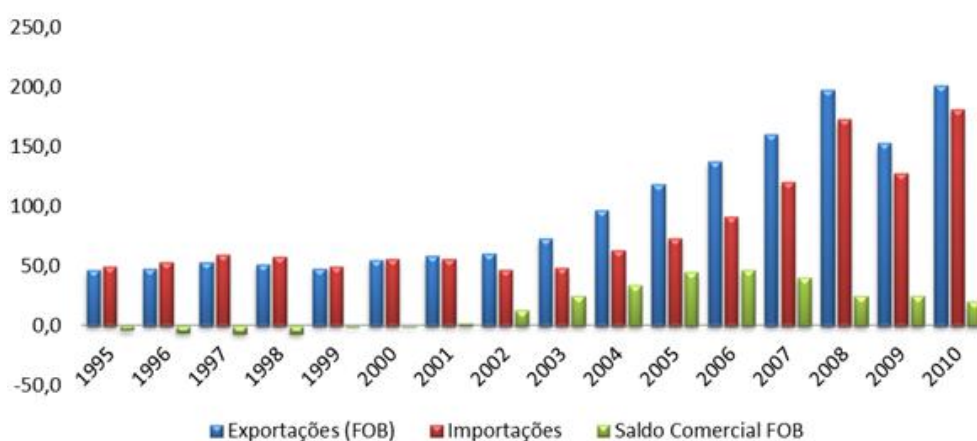
restrição externa e permitiu uma flexibilização quantitativa das políticas macroeconômicas (FILGUEIRAS *et al*, 2010, p. 52). A ideia aqui é a de que as reduções na taxa básica de juros, a ampliação no crédito e os investimentos do Estado, entre outras medidas, não teriam sido possíveis sem a explosão na demanda por commodities e produtos básicos. Mais que isso, essa flexibilização não deve ser confundida com “iniciativas desenvolvimentistas”, como acreditam Moraes e Saad-Filho (2011, p. 525), por exemplo.

Observa-se, ainda, que a mesma dinâmica que gera resultados positivos não resolve a vulnerabilidade estrutural. Pelo contrário, a conta de Serviços e Rendas, por exemplo, teve seu déficit aprofundado, assim, como o câmbio flutuante num contexto de livre movimentação de capitais tende a aumentar a exposição do país às flutuações cíclicas da economia mundial.

#### 4.1 Inserção Internacional e Balanço de Pagamentos

No Gráfico 7, pode-se ver que o saldo da balança comercial deixa de ser deficitário, como foi entre 1995 e 2000, para ter um saldo positivo durante toda a década de 2000. De 1998 a 2000, houve uma grande redução do déficit como relação direta da desvalorização cambial. Note-se que a trajetória ascendente do saldo comercial se inicia antes do governo Lula - contando apenas com os anos superavitários, desde 2001, ou seja, ainda na segunda metade do segundo governo FHC. Foram seis anos de saldo positivo crescente (de 2001 a 2006), pois as exportações vinham crescendo mais que as importações.

Gráfico 6 – Balança comercial – em US\$ bi – Brasil – 1995 a 2010



Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011

Mas, apesar do crescimento vigoroso das exportações terem se prologado até 2008, ano em que houve o recorde de quase US\$ 198 bilhões, as importações começaram a crescer a taxas maiores que as exportações, como reflexo da expansão no mercado interno. Isso se expressou nas quedas nos superávits comerciais durante todo o segundo governo Lula, exceto por uma pequena inflexão em 2009, voltando a cair em 2010.

Cabe chamar a atenção aqui de que o desempenho do comércio exterior brasileiro está alinhado com as mudanças ocorridas nas relações comerciais que os países latino-americanos passaram a ter com a China. A América Latina passou a atender à demanda chinesa por “alimentos, matérias-primas agrícolas, minerais e combustíveis” (BARBOSA, 2011, p. 277), assim como passou a ser mercado importador dos produtos industrializados chineses (98% das importações), sendo que 68% do total são produtos de alta e média tecnologia. Essa mudança foi muito significativa, a ponto de a China passar a ocupar as primeiras posições no *ranking* de destino das exportações e origem das importações na América Latina, em 2008, conforme mostra a Tabela 5:

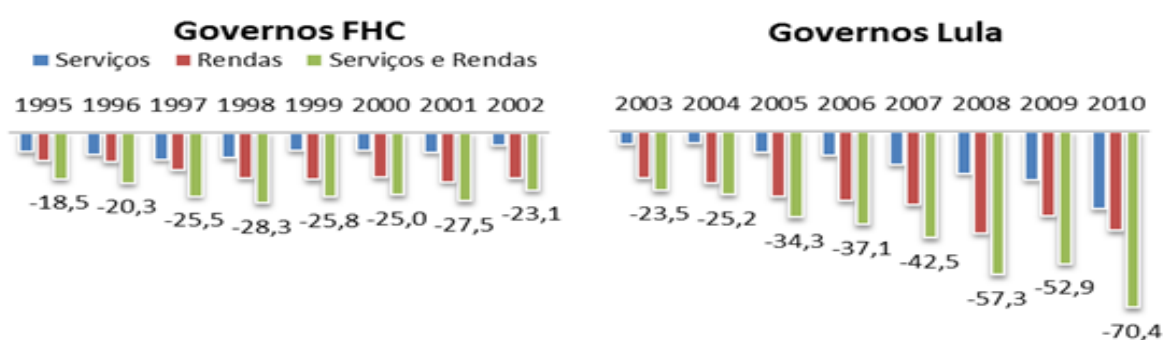
Tabela 5 - Posição da China no *ranking* de destino das exportações e origem das importações – 2000 e 2008

	Exportações		Importações	
	2000	2008	2000	2008
Argentina	6	2	4	3
<b>Brasil</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>2</b>
Chile	5	1	4	2
Colômbia	35	4	15	2
Costa Rica	26	2	16	3
Cuba	5	2	5	2
Equador	20	17	12	4
México	25	5	6	3
Peru	4	2	13	2
Uruguai	4	5	7	4
Venezuela	37	3	18	3

Fonte: BARBOSA, 2011, p. 280-281

O desempenho da conta de Serviços e Rendas também piorou sensivelmente no período Lula (gráfico 7). Esta conta que já é estruturalmente negativa no Brasil, assim como em outros países “em desenvolvimento”, teve uma média de US\$ 24,25 bilhões de déficit anual entre 1995 e 2002, enquanto no governo Lula essa média foi para menos US\$ 42,9 bilhões por ano, conforme.

Gráfico 7 – Balança de Serviços e Rendas – em US\$ bi – Brasil – 1995 a 2010



Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011

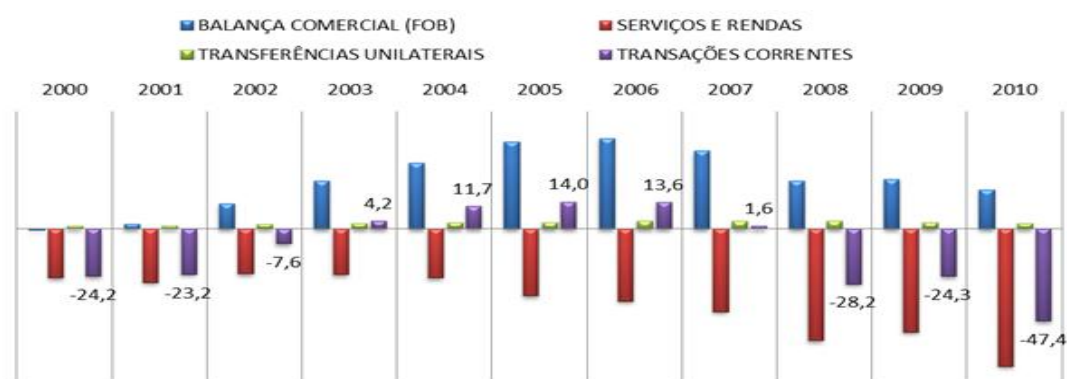
Na verdade, há uma tendência histórica de crescimento do déficit, mas nos governos Lula houve um aumento drástico, o que requer um saldo comercial cada vez mais elevado para compensar esses déficits.

Enquanto nos anos FHC o mau desempenho de Serviços e Rendas, no geral, se deu especialmente com a maior participação da conta de Rendas, essa situação se inverte nos governos

Lula, quando o grande vilão é a conta de Serviços, que bateu o recorde de US\$ 30,8 bilhões no final de seu mandato. Entre as razões mais importantes do aprofundamento do déficit estão: i) a crise de 2007, que levou “empresas estrangeiras atuantes no Brasil a incrementarem o envio de capitais para suas matrizes, já que boa parte delas foi fortemente afetada por esse evento”; ii) o aumento de viagens internacionais, reflexo do aquecimento interno da economia brasileira e iii) o crescimento do déficit de aluguel de equipamentos.

As sucessivas reduções no saldo da balança comercial (exceto 2009) e os sucessivos aumentos no déficit de Serviços e Rendas (novamente, o ano de 2009 foi exceção), inevitavelmente tiraram a conta de Transações Correntes de seu curto período de cinco anos seguidos (2003 a 2007) de superávit, pois as Transferências Unilaterais continuaram com impacto pouco significativo (gráfico 8). Essa situação contrasta com as raras ocorrências de superávit que nunca foram dessa envergadura e quase sempre se deram em anos isolados.

Gráfico 8 – Transações Correntes – em US\$ bi – Brasil – 2000 a 2010



Fonte: Banco Central do Brasil

A fragilidade estrutural externa começa a dar sinais de existência já no ano de 2006, depois de cinco anos de melhora nas Transações Correntes, entre 2001 e 2005, quando sua trajetória muda de direção e seu saldo encolhe até se tornar fortemente deficitário, alcançando US\$ 47,4 bilhões negativos em 2010.

Na Conta Capital e Financeira, o segundo governo Lula registra crescimento nos níveis de fluxos tanto nos investimentos em carteira quanto no investimento direto. Investimentos em carteira tiveram uma média anual de US\$ 3,6 bilhões no primeiro governo Lula e se elevou para US\$ 40,7 bilhões no seu segundo governo. Por sua vez, os fluxos de investimento direto partiram de uma média anual de US\$ 5,3 bilhões no primeiro período para um valor quase seis vezes maior no segundo governo: US\$ 31,3 bilhões.

O crescimento nos fluxos de investimento direto corresponde à reversão na tendência de queda verificada entre 2001 e 2003, devido ao “estouro da bolha das empresas ‘ponto.com’” nos

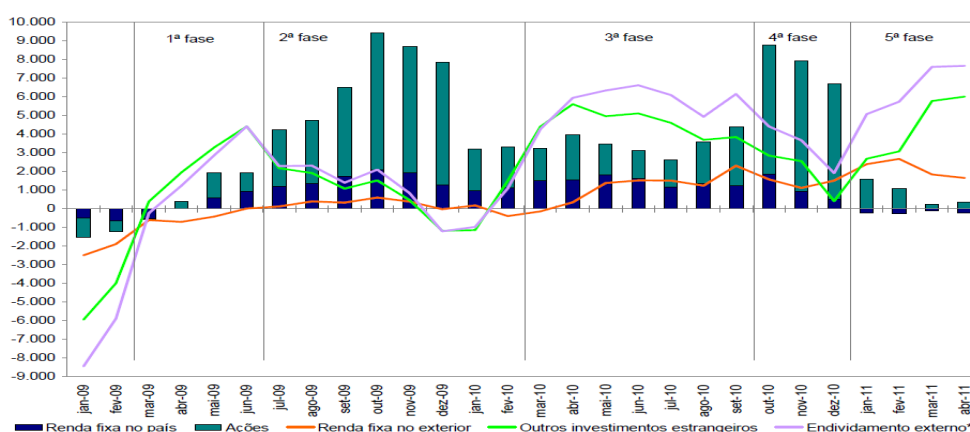
Estados Unidos. Com a reversão na tendência internacional, os investimentos diretos entram numa trajetória ascendente, com variações positivas significativas em quase todos os anos até 2010.

Observe-se que a China cumpre um papel de destaque nesse momento devido ao processo de transnacionalização de suas empresas “fortemente comandado pelo Estado” (ACIOLY *et al*, 2011, p. 328). Apesar de os dados oficiais do Banco Central registrarem uma ínfima participação do IDE chinês no Brasil (0,27% do total em 2009 e 0,75%, em 2010), Acioly *et al* (2011) detectam subestimações e distorções nesses dados, pois uma quantia significativa dos recursos são enviados de empresas chinesas a partir de bases em outros países. A partir das estimativas da Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização (SOBEET), Acioly *et al* (2011) acreditam que o IDE chinês corresponda a 30% do total.

O IEDI (2011) chama a atenção para “o novo *boom* no endividamento externo brasileiro”, que vem ocorrendo desde 2009. Após uma rápida retração por conta da crise em 2008, a grande liquidez internacional proveniente das políticas econômicas expansionistas dos governos centrais determinou uma forte entrada de capitais estrangeiros nos países em desenvolvimento.

Dentre estes, o Brasil é o país que vem absorvendo os fluxos financeiros com mais intensidade, mais especificamente o setor privado. Apesar de a situação internacional ter sido decisiva, fatores internos estruturais e conjunturais fizeram o país atrair com mais força estes capitais abundantes. Entre estes fatores estão: i) as boas perspectivas de lucros com ações em empresas de commodities e das atividades voltadas ao mercado interno; ii) o maior diferencial de juros do mundo e iii) a retomada, em 2009, dos investimentos, aumentando a demanda por financiamentos de longo prazo no exterior, devido à escassez desses no Brasil<sup>7</sup> (IEDI, 2011, p. 4).

Gráfico 9 - Fluxos Financeiros - Principais Modalidades Média Móvel Trimestral (US\$ Milhões)



Fonte: IEDI, 2011

Nota: \* Títulos de renda fixa no exterior + Outros investimentos estrangeiros

<sup>7</sup> O BNDES é a única fonte de financiamento de longo prazo no país, porém, voltado fundamentalmente para as grandes empresas.



O endividamento externo vem sendo acompanhado de uma expansão nos investimentos em portfólio e em renda fixa. O IEDI (2011, p. 4) identificou cinco fases no período de março de 2009 a abril de 2011 no boom de capitais estrangeiros entrando no Brasil, conforme pode ser observado no Gráfico 9 acima.

Do total, quatro correspondem ao período Lula: a primeira fase, no primeiro semestre de 2009, foi marcada essencialmente pelo endividamento externo, com o aumento principalmente dos créditos comerciais voluntários. Na segunda, há um crescimento no passivo externo com o retorno do investimento em portfólio, tanto em ações quanto em renda fixa, devido à rápida reação da economia brasileira à crise associada ao grande diferencial de juros. Na terceira fase, entre março e setembro de 2010, o aumento de empréstimos bancários faz o endividamento externo superar novamente o investimento em portfólio, pois a demanda por recursos externos de longo prazo se elevou. Na quarta fase, outubro a dezembro de 2010, há nova inversão, quando os investimentos em ações impulsionados pela capitalização da Petrobrás resultam num investimento em portfólio maior que o endividamento.

De fato, no setor público, houve uma redução da vulnerabilidade externa que vem ocorrendo desde 2005, pois houve uma redução da “dívida interna em títulos indexada ao câmbio e sua dívida nas modalidades de empréstimos” e se expandiu o acúmulo de reservas cambiais, fazendo o país se tornar credor líquido. No entanto, o que o IEDI (2011) quer chamar a atenção, é o crescimento do endividamento do setor privado, que pode se tornar uma fonte de futuras instabilidades, além de contribuir para a tão indesejada valorização cambial (pela indústria exportadora).

Isso corresponde ao que Filgueiras *et al* (2010, p. 56) alertaram:

No entanto, a vulnerabilidade externa estrutural continua no horizonte: em dezembro de 2009, o estoque de investimentos estrangeiros diretos, aplicações em carteira no país, somados à dívida externa brasileira (passivo externo do país), ultrapassava em mais de US\$ 605 bilhões as reservas internacionais, investimentos e empréstimos no exterior (o ativo externo do país). Essa posição devedora revela uma potencial incapacidade de pagamento, que pode se complicar em circunstâncias internacionais desfavoráveis.

Algumas medidas regulatórias foram adotadas pelo governo Lula, de acordo com o IEDI (2011, p. 8). Em termos de gestão de fluxos de capital, em outubro de 2010, ocorreu:

aumento do IOF sobre investimentos estrangeiros em renda fixa para 4% (em out/2009 tinha sido elevado de 0% para 2%) e, em seguida, para 6%. Essa mesma alíquota passou a incidir sobre as margens de garantias pagas em dinheiro nos mercados futuros por não-residentes (alíquota anterior de 0,38%)

E em termos de regulação prudencial, em outubro de 2010, o governo brasileiro proibiu

que as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB realizem aluguel, troca ou empréstimo de títulos, valores mobiliários e ouro a investidor

não-residente cujo objetivo seja o de realizar operações nos mercados de derivativos. (IEDI, 2011, p. 8).

E em dezembro de 2010, o governo elevou o “adicional do compulsório sobre depósitos à vista e a prazo” e, ainda, aumentou o “capital mínimo para operações de crédito às pessoas físicas com prazo superior a 24 meses” (IEDI, 2011, p. 8). No entanto, todas essas medidas se mostram insuficientes num contexto de grande liquidez internacional e pela natureza instável dos fluxos de capitais. O IEDI acredita que “somente uma estratégia abrangente e dinâmica de gestão desses fluxos” teria alguma validade.

#### 4.2 Política Monetária, Inflação, Emprego e Renda

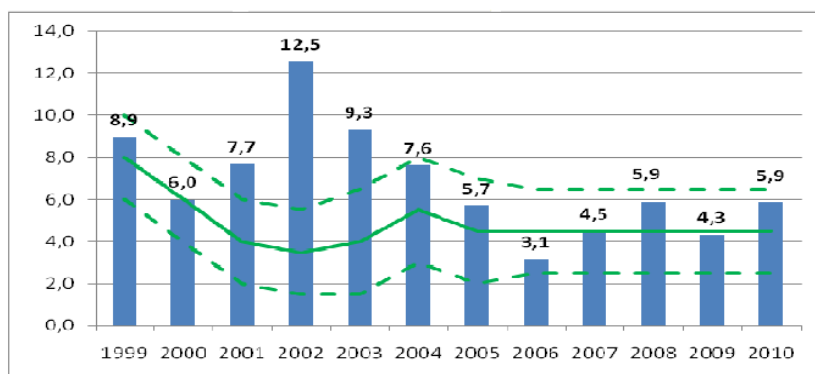
Foi implementado, em 1999, o regime de metas de inflação, que estabelece que o Banco Central deve se preocupar exclusivamente com a estabilidade de preços. Dentro do ano-calendário, a inflação deve ficar contida num intervalo pré-definido. Para isso, o Banco Central deve lançar mão da manipulação da taxa de juros em caso de ameaças de “‘excesso de demanda’ e/ou ‘deterioração das expectativas inflacionárias’” (SERRANO; SUMMA, 2011).

A despeito da ortodoxia deste regime, tal política monetária dos tempos de FHC foi mantida nos dois governos Lula. Isso demonstra que quaisquer políticas de desenvolvimento estão subordinadas à política monetária, ratificando a ideia de que persiste a hegemonia financeira (GONÇALVES, 2011, p. 13). No contexto dessa hegemonia, a entrada de Guido Mantega, conhecido por ser desenvolvimentista, em substituição a Antônio Palocci, significou o “abandono da sistemática de ‘metas de inflação declinantes’”, conforme afirma Oreiro (2011, p. 2).

A subordinação das demais políticas à política monetária ficou menos evidente por questões conjunturais. O forte crescimento das exportações permitiu um “controle mais eficaz da inflação” de forma simultânea à “obtenção de taxas de crescimento mais elevadas” (FILGUEIRAS *et al*, 2010, p. 56). Com a redução das restrições externas, reduziu-se a instabilidade macroeconômica, possibilitando reduções na taxa de juros e na ampliação do crédito.

No período Lula, a taxa de inflação ficou próxima ao centro da meta (GRÁFICO 10).

Gráfico 10 - Taxa de inflação e meta de inflação

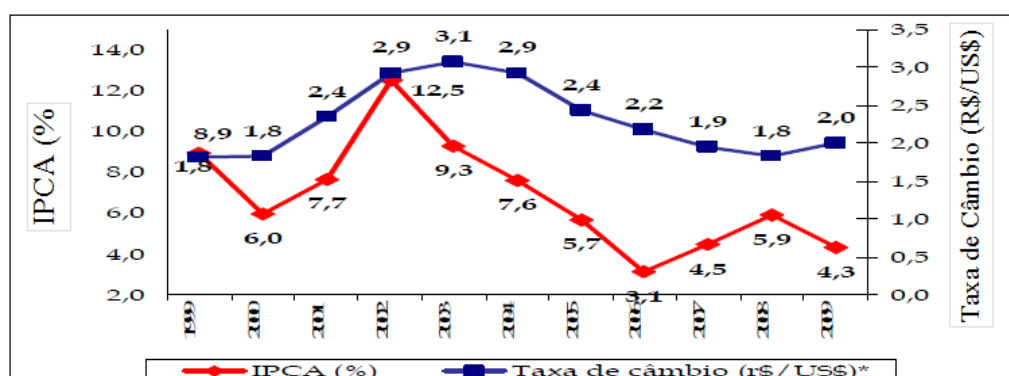


Fonte: SERRANO; SUMMA, 2011, p. 3

Em 2006, 2007 e 2009, inclusive, ela ficou abaixo da meta. (PINTO, 2010, p. 264). Serrano e Summa (2011, p. 2) mostram que, inclusive em 2008, ano da crise, mesmo chegando próximo ao limite superior, Lula obteve sucesso a mantendo dentro da meta.

Mas, diferentemente do que pensam as autoridades monetárias, Serrano e Summa (2011, p. 3) afirmam que, no Brasil, a taxa de inflação “não parece ter uma relação regular e definida com pressões da demanda agregada e a tendência da inflação parece estar ligada a fatores de custo”. Observando-se a trajetória da inflação (gráfico 11), percebe-se que ela acompanha pela taxa de câmbio, evidenciando que a taxa de juros controla a inflação não pelo seu impacto sobre a demanda, ao menos no curto prazo, mas, sim, pela valorização cambial que afeta os preços dos bens comercializáveis (PINTO, 2010, p. 264).

Gráfico 11 – Taxa de inflação e câmbio – 1999-2009 (%)

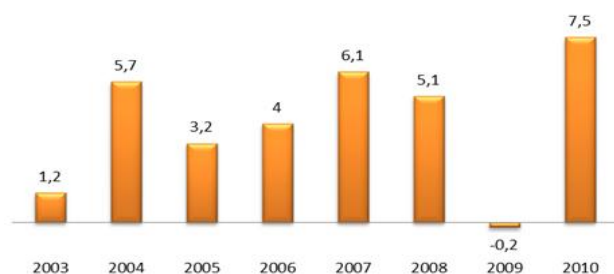


Fonte: PINTO, 2010, p. 265

Nota: (\*) Taxa de câmbio - R\$ / US\$ - comercial - venda – média

O PIB no Brasil cresceu a uma média anual de 3,5% no primeiro governo Lula, passando para 4,6% no segundo governo (gráfico 12). No período de 2003 a 2006, pode-se dizer que esse resultado foi reflexo da “radicalização da política econômica ortodoxa”, com aumento da taxa de juros em 2003 e aumentos anuais no superávit primário (FILGUEIRAS *et al*, 2010, p. 57).

Gráfico 12 – PIB – Taxa de crescimento – 2003 a 2010 – Brasil



Fonte: IBGE, 2011

De qualquer maneira, o resultado melhor que os governos FHC, que teve uma média de 2,3% a.a., mesmo na pior fase de Lula, têm relação com o boom das exportações, que produziu efeitos diretos e indiretos sobre o crescimento da economia. Quanto aos efeitos diretos, a própria

exportação cresceu de tal maneira que passou a “contribuir de forma crescente para o resultado do PIB”. (PINTO, 2011, p. 270).

Indiretamente, conforme Pinto (2011), as exportações provocaram um aumento dos investimentos, a partir de 2004, dos “grupos econômicos da indústria de *commodities* intensiva em capital, que destinam sua produção para exportação”, tanto em termos absolutos quanto em termos relativos. O autor explica que isso ocorreu, por um lado, com a desvalorização real ocorrida entre 1999 e 2003, e por outro, devido aos “efeitos do novo eixo sino-americano para as exportações brasileiras”, que proporcionaram “elevados lucros líquidos a partir de 2000”, o que disponibilizou mais recursos financeiros deste setor.

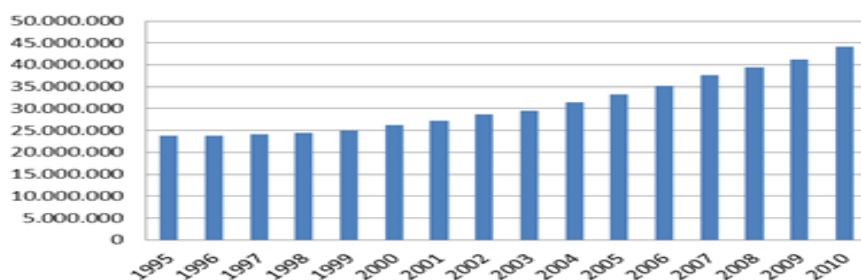
A partir de 2005-2006, o crescimento do PIB passou a ser determinado, principalmente, pela expansão do consumo interno, pois as taxas de juros foram reduzidas e o mercado de crédito cresceu significativamente. As instituições bancárias privadas foram as grandes responsáveis pela expansão do crédito nos anos anteriores à crise mundial. No pós-crise, o crédito continuou se expandindo fortemente, mas dessa vez, por conta dos bancos públicos (PINTO, 2011, p. 275). Mesmo a expansão do consumo pode ser relacionada com as exportações, pois o afrouxamento das políticas econômicas só foi viabilizado porque se reduziu a vulnerabilidade externa conjuntural.

Nem a evolução na taxa de crescimento da economia nos anos Lula, segundo Pinto (2011, p. 259), foi suficiente para alavancar a taxa de investimento, que ficou em 16,6% em relação ao PIB, entre 2003 e 2009, inferior aos 16,9% a.a. da era FHC. Essa taxa ficou inferior, também, conforme Salama (2010, p. 176), “mais baixa que nos anos 1970 e bem mais baixa que nos países asiáticos”.

No período de 2002 a 2007, a evolução positiva verificada no investimento encontra-se na indústria de *commodities* intensiva em capital e na intensiva em recursos naturais. As indústrias tradicional e intensiva em tecnologia permaneceram no mesmo patamar (PINTO, 2011 p. 261).

O melhor desempenho do PIB reflete diretamente no mercado de trabalho. O Gráfico 13, mostra que o emprego formal tem uma evolução bem maior no governo Lula que no período FHC.

Gráfico 13 – Evolução do emprego formal – 1995 a 2010 – Brasil



Fonte: BRASIL, 2011

De acordo com Filgueiras *et al* (2010, p. 59), a melhora no saldo comercial criou empregos no próprio setor exportador de forma direta e indireta, assim como, ao reduzir a vulnerabilidade externa, possibilitou um aquecimento no mercado interno.

O maior dinamismo na geração de emprego formal coube à construção civil, que começou o governo Lula com participação de 3,5% no emprego total e terminou com 5,7%, sendo a principal responsável pelo crescimento desse emprego na indústria, que foi de 23,2% para 25%, de acordo com os dados do MTE/ RAIS.

A taxa de desemprego nas regiões metropolitanas, de acordo com a Tabela 6, de 12,6% em 2003, passou para 11% no final do primeiro governo Lula e para 8,5% em 2009, tendo chegado antes da crise, a 7,9% em 2008.

Tabela 6 – Renda, emprego e salário mínimo – 1995 a 2009

Ano	Massa salarial - indústria RJ - (média 2006 = 100) - Firjan	Massa de rendimentos RMs (R\$ bilhões)*	Salário mínimo real (R\$)**	Taxa de desemprego, RMs %	Taxa de desemprego, RMSP %
Média (1995-08)	138,7	-	266,6	-	15,6
1999	106,3	-	277,2	-	13,2
2000	103,5	-	288,8	-	14,9
2001	100,1	-	319,5	-	16,0
2002	95,9	24,3	323,0	11,7	18,3
Média(1999-02)	101,4	24,3	302,1	11,7	15,6
2003	91,7	22,1	331,7	12,6	20,0
2004	91,3	22,5	338,5	11,6	18,8
2005	95,8	23,4	370,3	9,6	17,1
2006	100,0	24,9	422,7	10,2	16,2
Média(2003-06)	94,7	23,2	365,8	11,0	18,0
2007	104,3	26,15	437,7	9,5	15,0
2008	112,2	27,82	447,6	7,9	12,8
2009	112,6	29,20	480,7	8,1	13,0
Média(2007-09)	109,7	27,7	455,3	8,5	13,6

Fonte: PINTO, 2010, p. 263

Houve uma pequena melhora, também, devido à mesma dinâmica, a distribuição funcional de renda, na qual a participação da remuneração dos salários passou de 39,5% para 41,3%, enquanto a remuneração do capital se reduziu de 35,3% para 34,4%, no período de 2003 a 2007 (FILGUEIRAS, 2010, p. 59). Isso se explica pelo aumento do salário mínimo real e pelas transferências de renda. Os impostos líquidos de subsídios também ganharam participação, passando de 14,6% para 15,2%, e o rendimento misto bruto, que já tem participação pouco significativa, perde 1,6 pontos percentuais.

## 5- Conclusão

Em suma, o governo Lula manteve o tripé da política macroeconômica adotado desde 1999: o câmbio flexível, as metas de superávit primário e as rígidas metas de inflação. Não acreditamos numa mera continuidade entre os governos FHC e Lula. Certamente o governo Lula flexibilizou (quantitativamente) esse conjunto de políticas. Mas isso só foi possível graças à redução da vulnerabilidade externa conjuntural. O aumento das exportações favoreceu direta e indiretamente as mudanças no padrão de atuação do Estado.

Apesar da melhora em todos os indicadores conjunturais no governo Lula, não se identifica uma mudança estrutural pró-indústria de maior valor agregado, nem uma inserção externa mais sólida com superávits provenientes de manufaturas de alta tecnologia. Pelo contrário, o BNDES está atuando a favor da produção de produtos primários e da indústria intensiva em recursos naturais e em energia.

Seu programa de estímulo à internacionalização das “campeãs brasileiras” não faz parte de um planejamento estatal de desenvolvimento econômico, mas, sim, atende à demanda da burguesia interna por financiamentos para sua expansão devido às oportunidades de lucros surgidas no exterior.

O que se percebe é um processo de desindustrialização que no médio ou longo prazo possa se tornar extremamente complexo e custoso de se reverter. Além disso, os aumentos no salário mínimo, a expansão do crédito, as reduções na taxa de juros e as transferências de renda não expressam uma mudança no modelo econômico, pois é mantido o tripé macroeconômico do superávit primário, câmbio flutuante e metas de inflação, apesar de sua flexibilização, o que demonstra que a hegemonia financeira ainda persiste, tendo como coparticipante o setor exportador de *commodities* (agronegócio e indústria extrativa mineral).

No entanto, a vulnerabilidade estrutural ainda persiste, o que é comprovado pelo recente crescimento do passivo externo e pelo crescente déficit nas transações correntes, servindo de alerta para a insustentabilidade das políticas expansionistas no interior do atual modelo.

## Referências Bibliográficas

ACIOLY, Luciana; PINTO, Eduardo Costa; CINTRA, Marcos Antônio Macedo. China e Brasil: oportunidades e desafios. In: LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira; PINTO, Eduardo Costa; ACIOLY, Luciana (Orgs.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: IPEA, 2011, p. 307-350.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Desembolso anual do sistema BNDES**. Rio de Janeiro, 2011. 1p. Disponível em <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/estatisticas/Int2\\_1D\\_a\\_porte.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/estatisticas/Int2_1D_a_porte.pdf)>. Acesso em: 06 dez 2011.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. In: LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira; PINTO, Eduardo Costa; ACIOLY, Luciana (Orgs.). **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: IPEA, 2011. p. 269-305.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Orgs.). **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010. p. 57-110.

BOITO JR., Armando. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 28, p. 57-73, jun. 2007.

BOSCHI, Renato. Estado desenvolvimentista no Brasil: continuidades e incertidumbres. **Ponto de Vista**, Rio de Janeiro, n.2, p. 1-32, set.2008.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Informe estatístico da indústria**. Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1302807073.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1302807073.pdf). Acesso em: 03 dez. 2011a.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=156&sub=302&sec=10>>. Acesso em: 21 nov. 2011b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA Paulo. **Novo desenvolvimentismo e apontamentos para uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento**. 2010. Mimeo.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2. ed. Campinas: Papirus, 1988. 339p.

CASTELO, Rodrigo. Apresentação. In: CASTELO, Rodrigo (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010a. p.21-29.

ERBER, Fábio. 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, jan.-mar.2011.

FILGUEIRAS, Luiz. **A história do plano real: fundamentos, impactos e contradições**. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2006a.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: Clacso, 2006b. p. 179-206.

FILGUEIRAS, Luiz; PINHEIRO, Bruno; PHILIGRET, Celeste; BALANCO, Paulo. Modelo Liberal-Periférico e Bloco no poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: CORECON. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 35-69.

FIORI, José Luís. **Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana**. Brasília, 2011. p.7-34. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, n.42).

GARCIA, Ana S. **BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil**. Disponível em: <http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/biblioteca/category/11-analises-do-desenvolvimento> > Acesso em: 20 nov. 2011.

GONÇALVES, Reinaldo. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. **Economistas**, v.2, n.6, p.6-19, out./nov.2011.

HARVEY, David. Neoliberalismo como destruição criativa. **INTERFACEHS**, São Paulo, v.2, n.4, ago.2007.

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. Investimento direto e internacionalização de empresas brasileiras no período recente. Brasília, IPEA, 2011. 53f. (Texto para discussão, n.1610).

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Novo Boom do Endividamento Externo Brasileiro**. São Paulo, 2011.

LARA, Fernando Maccari. Desindustrialização: aspectos conceituais e evidências empíricas recentes sobre a economia brasileira. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 39, n. 1, p.7-18, 2011.

MELO, Carlos; LAZZARINI, Sérgio. O “empoderamento desenvolvimentista”. **Estadão**, São Paulo, 07 Nov. 2011. Opinião. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,o-empoderamento--desenvolvimentista-,795466,0.htm>>. Acesso em: 21 nov. 2011.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. 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, out.2011.

OLIVEIRA, Elizabeth Moura Germano. O Governo Lula e o Novo-Desenvolvimentismo. Monografia de Graduação. Faculdade de Economia – UFBA. Salvador, 2011.

OREIRO, José Luís. Crescimento e regimes de política macroeconômica: teoria e aplicação ao caso brasileiro (1999-2011). In: FÓRUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 8, 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Escola de Economia de São Paulo da FGV, 2011. Disponível em < [http://www.eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/1%20Painel\\_Oreiro%20texto.pdf](http://www.eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/1%20Painel_Oreiro%20texto.pdf)>. Acesso em: 03 out. 2011.

OREIRO, José Luís; FEIJÓ, Carmem A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.30, n.2, p. 219-232, abr.-jun.2010.

PEREIRA, José Maria Dias. Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.6, n.9, p.121-141, jul.-dez.2011.

PINTO, Eduardo Costa. **Bloco no poder e governo Lula**: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano. 2010. 307f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.

POULANTZAS, N. Pouvoir politique et classes sociales. Paris: F. Maspero. 1971.

ROJAS, Gonzalo Adrián. **Crise capitalista mundial e ilusão "neo-desenvolvimentista"**: Argentina, Brasil, Venezuela e Bolívia. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7, 2010, Recife. **Anais...** São Paulo: Associação Brasileira de Ciência Política, 2010. Disponível em: <[http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/12\\_7\\_2010\\_22\\_34\\_23.pdf](http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/12_7_2010_22_34_23.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2011.



SALAMA, Pierre. Brasil, balanço econômico, sucessos e limites. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n.70, p.167-183, set.-dez.2010.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. **Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000**. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 4, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS, 2011. Disponível em <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2011/57.pdf>>. Acesso em: 01 Ago. 2011.

SOUZA, Angelita Matos. O expansionismo nos governos Lula e o BNDES. **Meridiano 47**, Brasília, v.11, n.120, p.47-53, jul.-ago.2010.

TAUTZ, Carlos; SISTON, Felipe; PINTO, João Roberto Lopes; BADIN, Luciana. O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário. In: CORECON. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**, Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 249-286.

VALDEZ, Robson Coelho Cardoch. **A internacionalização do BNDES no governo Lula**. 2011. 132 fls. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, Porto Alegre. 2011.