

Determinantes da retomada do crescimento no Governo Lula: interpretação do modelo de crescimento com equidade

Thais Diniz Oliveira¹

Resumo

O presente artigo discute a retomada do crescimento no Governo Lula, a partir da interpretação do modelo de crescimento com equidade. É feita uma análise sobre o papel das políticas do governo, particularmente a de transferência de renda, para a redução das desigualdades e inclusão de grande parcela da população no mercado interno, expandindo crédito, consumo, massa salarial e emprego. Neste intervalo, o "efeito China" e os investimentos públicos também contribuíram para o incremento do produto nacional. No longo prazo, todavia, o modelo pode impactar negativamente na economia caso os desafios existentes não sejam superados.

Palavras-chave: crescimento com equidade, Governo Lula, transferência de renda, efeito China

Abstract

This paper discusses the resumption of growth in Lula's government, interpreted through the growth with equity model. It is analysed the role of government's policy, particularly the income transfer, in order to decrease inequalities and include great part of the population in the domestic market, expanding credit, consumption, wages and employment. Meanwhile, the "China effect" and public investments also contributed to the increase of national product. In the long run, however, the model may impact negatively on the economy if current challenges are not overcome.

Keywords: growth with equity, Lula's government, transfer income, china effect

1. Introdução

O desempenho da economia brasileira nos últimos 15 anos foi marcado por episódios que tornam este período singular na história econômica nacional recente. Desde os anos 90, a estabilização monetária, a abertura comercial e financeira, as crises cambiais e a introdução do tripé "regime de metas de inflação, câmbio flutuante, superávit primário" foram determinantes no condicionamento deste comportamento.

Na década de 2000, o Brasil dinamizou sua economia por meio da expansão do mercado interno, o qual foi direcionado pelas políticas de renda e sociais adotadas pelo Governo Lula. Desse modo, após um período de estagnação e de predominância de políticas liberais na condução da economia que se estendiam desde a década de 90, experimentou-se uma nova estrutura social e econômica alavancada pelo modelo de crescimento pautado pela distribuição de renda.

¹ Doutoranda do *Institute of Technology Sligo*, Irlanda. Bolsista do CNPq. Email: thaisdiniz_oliveira@yahoo.com.br
Recebido em abril de 2014 e aceito em maio de 2016.

O objetivo deste artigo é discutir sobre os determinantes da retomada do crescimento no Governo Lula, a partir da interpretação do modelo de crescimento com equidade. O ambiente macroeconômico favorável facilitou a adoção da estratégia do governo. Como resultado, o Brasil viveu um período de expansão da produção nacional, equilíbrio das contas externas e de crescimento do comércio internacional, em particular o comércio com a China, controle da inflação, ampliação dos programas de transferência de renda, incremento no rendimento do trabalho, expansão do crédito em geral e inclusão social. Tais eventos condicionaram a retomada do crescimento econômico no Governo Lula e culminaram em estímulos ao mercado interno. Além das intenções políticas, os componentes da demanda agregada foram extremamente relevantes para o processo de retomada de crescimento, particularmente as exportações e o consumo das famílias.

O Governo Lula compreende aqui os dois mandatos (2003-2010), já que as principais políticas foram introduzidas ainda no primeiro governo e foram se configurando neste sentido logo após a crise do início do governo. Interpreta-se aqui o Governo Lula a partir do modelo de crescimento do consumo de massas, uma estratégia de crescimento cujo eixo principal é o social, mas que não deixa de ser econômico, compondo-se do princípio de equidade e eficiência, da participação ativa do Estado via políticas e gastos e do mercado interno. No próximo tópico analisaremos a estrutura e os impactos do modelo de crescimento com equidade. A seguir, apresentaremos o papel do “efeito China” e dos investimentos na retomada do crescimento e, por fim, as perspectivas de longo prazo do modelo.

2. Impactos dos modelos de crescimento com equidade

Durante muito tempo a economia brasileira centrou seus esforços na geração de estabilidade monetária. Pouca atenção foi dada a algumas variáveis econômicas e sociais que naquele momento não eram tidas como primordiais. Mas a chegada do novo século iniciou uma nova fase para o Brasil. Embora a princípio o governo de Lula tenha sofrido com instabilidades internas quanto ao seu governo e externas em relação a outros eventos internacionais que naquele momento se iniciavam (por exemplo, o conflito dos EUA com o Iraque), ele manteve intacto o modelo macroeconômico que funcionava desde o governo anterior e trazia segurança aos agentes econômicos, o chamado tripé macroeconômico: regime de metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário.

A política econômica na primeira fase do Governo Lula foi marcada pela manutenção da ortodoxia econômica implementada no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Tal postura teve consequências nos rumos das políticas sociais. Em

meio a forças defensoras do Estado mínimo aglutinadas dentro do próprio governo, principalmente na área econômica, era evidente que a política econômica não era apenas uma continuidade, mas também uma tentativa de aprofundar o uso dos mecanismos ortodoxos oriundos da orientação macroeconômica neoliberal. Dessa forma, a estratégia social de Lula permaneceu indefinida em um primeiro momento. Além disso, acabou limitando o crescimento, a melhoria do mercado de trabalho e o financiamento da política social (FAGNANI, 2011, p. 4).

As políticas restritivas adotadas no primeiro mandato, em especial nos dois primeiros anos, refletiram no baixo desempenho da economia brasileira. Neste período, as reservas internacionais atingiam seu menor nível desde 1994 e revelavam a fragilidade externa em que a economia estava exposta.

No âmbito interno, a pressão e as desconfianças que o governo enfrentou no início de 2003 foram atribuídas a três fatores, de acordo com Giambiagi (2004): i) pressão do dólar, que após ter começado o ano de 2002 em R\$ 2,30, tinha atingido uma cotação de quase R\$ 4 – com fortes efeitos sobre a taxa de inflação; ii) expectativa de inflação para 2003, a qual tinha saltado no fim de 2002 de 5,5% para 11% em menos de dois meses e iii) dívida pública, que fechou o ano de 2002 com uma relação dívida externa bruta/PIB e dívida líquida do setor público/PIB de 42% e 57% respectivamente.²

Tais elementos impuseram um papel fundamental à taxa de juros. Em 2003, empregou-se uma taxa de juros em torno de 25% no intuito de conter a inflação que atingia um patamar de 12%. Além disso, objetivava-se atrair capitais para fazer frente às necessidades de financiamento nacional. Do ponto de vista da função social da política econômica, a repressão da demanda agregada via elevação da taxa de juros causou um desestímulo ao investimento produtivo provocando, desse modo, um inexpressivo crescimento econômico no período. Ademais, a elevação dos juros gerou um aumento dos gastos com a dívida pública, o que acabou convertendo o superávit primário em déficit nominal (MODONESI, 2007).

O ambiente recessivo criado pelo programa de ajuste macroeconômico restringiu o desenvolvimento social até 2005, particularmente em termos de mercado de trabalho e gasto social³. A rápida elevação da taxa de desemprego aos 13,4% em 2003 em paralelo ao declínio do crescimento anual do rendimento salarial em 5,1% exemplificam os efeitos sociais negativos da política econômica que vinha sendo

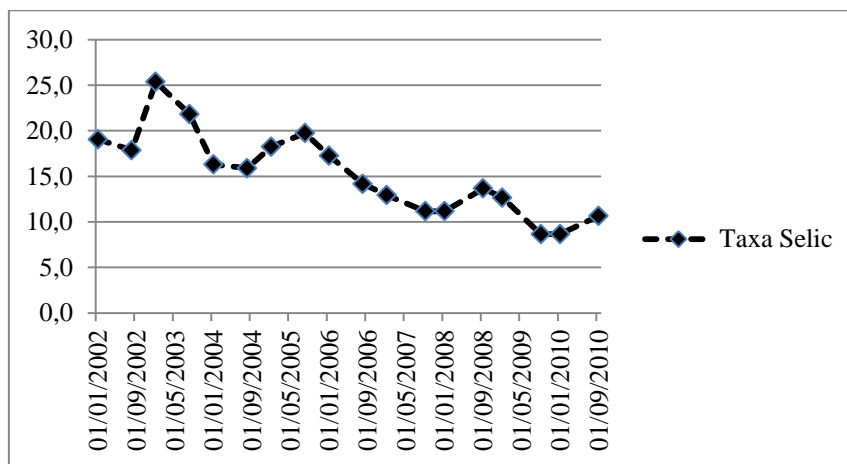
² Somava-se a esses fatores as dúvidas persistentes em relação à capacidade do Governo Lula (assim, de seu partido, o Partido dos Trabalhadores - PT) em sustentar a combinação de austeridade fiscal e metas de inflação defendida pelo governo anterior e tradicionalmente combatida durante anos - ver Giambiagi (2004).

³ O pagamento dos juros amortizações financeiras exigiam elevados superávits primários em contrapartida e, portanto, reduziam o gasto social realizado pelo governo.

adotada. Diante desse cenário surgiam tensões cada vez mais acirradas em setores como os da educação, saúde, seguridade social, política urbana, dentre outros, que obrigaram o governo a repensar a estratégia que até então estava adotando.

A principal mudança ocorreu em 2006 a partir da modificação da cúpula econômica, resultando em uma inflexão positiva na postura, antes conservadora, do Ministério da Fazenda, Casa Civil e dos Bancos Públicos. Como mostra o Gráfico 1, houve uma diminuição da taxa básica de juros interna (Selic), que já vinha em um ritmo decrescente desde 2005. Se no início de 2003, a Selic chegou a 26,5%, ao fim do governo Lula caiu para 10,75%.

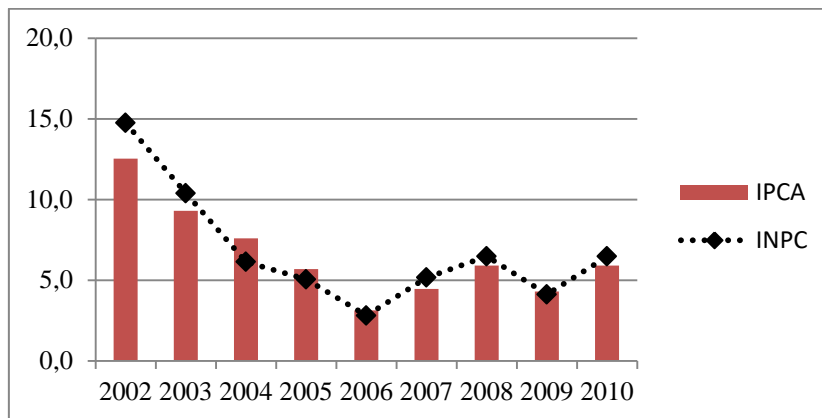
Gráfico 1. Evolução da Taxa Selic de 2002 a 2010 (% a.a)*



* Taxa média diária de juros, anualizada com base em 252 dias úteis.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Banco Central do Brasil (2016).

Além de reduzir a taxa básica de juros, controlou-se a inflação, medida aqui pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e descritos no Gráfico 2. Quando comparados ao último ano do governo anterior e ao primeiro ano do Governo Lula, o IPCA e INPC em 2006 foram 81% e 75% inferiores, respectivamente. Enquanto a média da taxa de inflação no primeiro governo foi de 6,3% ao ano, no segundo mandato de Lula foi de 5,3%, tendo seguido uma tendência de declínio mais acentuado até meados de 2006. Neste intervalo, a inflação ficou um pouco acima da meta (entre 2,0 e 4,5%) somente em 2008 e 2010.

Gráfico 2. Evolução do IPCA e do INPC de 2002 a 2010 (% a.a)

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do IBGE/SNIPC(2016).

Ambas as taxas de juros e inflação impactaram positivamente no investimento e favoreceram a expansão do consumo. Daí em diante, a questão do crescimento volta a ser enfatizada na agenda nacional, e a articulação entre objetivos macroeconômicos e sociais tornam-se convergentes, algo que há muito tempo não era visto.

As medidas praticadas no Governo Lula possibilitaram uma condição macroeconômica favorável, devido tanto ao equilíbrio das contas externas, o controle da inflação e juros e subsequente crescimento da riqueza nacional. O Estado assumiu papel diferenciado e primordial na economia bem como na regulação dos mercados, principalmente com a crise internacional. Tal crise externa possibilitou ao governo construir um espaço de fortalecimento de elementos propriamente nacionais do desenvolvimento e pôr em prática medidas de cunho heterodoxo que sustentavam sua posição pró-crescimento.

Um exemplo disso foi a inauguração em 2007 do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujo intuito era impulsionar os investimentos públicos e privados nas áreas de infraestrutura econômica e social (FAGNANI, 2011). Em resumo, o governo pretendia conciliar o crescimento da economia com a geração de empregos no mercado de trabalho formal, melhorar a distribuição de renda e, desta forma, diminuir a pobreza. Esperava-se que o crescimento econômico compensasse tal renúncia fiscal, retornando sob a forma de mais recursos para infraestrutura, "sem prejuízo da sustentabilidade fiscal do país" (VIEIRA, 2011). A crise de 2008 exigiu que fossem instituídas medidas governamentais anticíclicas, tendo obtido sucesso.

Enquanto entre 1990 e 2005 a taxa média de crescimento anual do PIB era aproximadamente 2,5%, de 2006 a 2008 se recupera e atinge a média de 5% ao ano.

Em 2009, no entanto, houve uma queda no crescimento do PIB em decorrência da crise. A atuação do governo brasileiro foi crucial para que no ano seguinte se alcançasse 7% de crescimento do produto interno, gerando melhorias na arrecadação e na relação dívida líquida do setor público/PIB, de 57% em 2002 para 40% em 2010.

A retomada do crescimento abriu espaço para o gasto social e gerou um círculo virtuoso na economia. Segundo Mercadante (2010), diante da crise a decisão de eleger o social como um dos eixos estruturadores do desenvolvimento econômico ajudou a enfrentar os efeitos sociais potencialmente negativos. O segundo mandato do governo Lula obteve êxito em termos de estabilidade econômica, crescimento, distribuição de renda, inclusão social e promoção de cidadania. Os impactos positivos diretos sobre o mercado de trabalho deram vida a um mercado interno, criando um círculo eficaz de produção, consumo e investimentos.

Ao conjunto de medidas utilizadas pelo governo e responsáveis pela expansão do PIB denominou-se "modelo de crescimento com equidade"⁴, palavras do próprio governo federal. Neste caso, ao assumir um compromisso social, direcionando maior volume de investimentos públicos à população carente e à infraestrutura do país através de programas como Bolsa Família e o PAC, o Estado gerou maior oportunidade de promover avanços substanciais ao crescimento e desenvolvimento econômico do país, incorrendo em uma série de benefícios. O movimento de ascensão da produção nacional tornou-se visível e teve como fator fundamental os componentes da demanda agregada.

A demanda agregada⁵ descreve a forma de crescimento de uma economia bem como sua capacidade. Composta pelo consumo das famílias, gasto do governo, investimentos e exportações líquidas, segundo a tradição pós-keynesiana, se configura como o principal elemento condicionante do regime de crescimento. É ele que inicia o processo de expansão e viabiliza, por meio das economias de escala dinâmicas, o progresso tecnológico e o surgimento de ciclos virtuosos ou viciosos na economia (IPEA, 2010). Neste sentido, a evolução dos seus diversos componentes pode ser compreendida como a principal evidência a caracterizar a existência ou não de um novo regime de crescimento na economia, como foi o caso do Brasil neste intervalo.

⁴ Alguns autores denominam essa fase do desenvolvimento econômico brasileiro como neodesenvolvimentista (ver Boito, 2012) ou somente desenvolvimentista, por exemplo, Fagnani (2011).

⁵ Segundo Sousa (2014), o regime de crescimento econômico puxado pela demanda agregada pode refletir a influência das empresas na economia ou a influência do consumo dos agentes e, portanto, mostram se a participação dos lucros na renda é mais relevante em comparação à participação do consumo representado pelos salários, ou vice-versa. Outros autores discutem a influência da distribuição de renda sobre as taxas de crescimento, ou seja, os efeitos que alterações na participação de salários e lucros na renda nacional exercem sobre os diferentes componentes da demanda agregada, sobretudo consumo e investimento, ver: Bhaduri e Marglin (1990), Hein e Vogel (2008) e Stockhammer *et al.* (2009).

De acordo com Boyer e Petit (1991) e Setterfield e Cornwall (2002), um regime de crescimento retrata o processo de geração da renda nacional inscrito em um determinado contexto histórico e institucional. Nesse regime, os componentes da demanda agregada (consumo das famílias, gastos do governo, investimento e exportações líquidas), juntamente ao regime de produtividade (associado ao progresso técnico e, portanto, ao impacto das formas de organização da produção e inovação) se reforçam mutuamente. Dessa forma, quando o ritmo de expansão da economia, determinado em larga medida pela evolução da demanda, se acelera, há possibilidade de ampliação do mercado, assim como a diferenciação e o surgimento de novas atividades produtivas.

No Brasil, o regime de crescimento entre 2003 e 2010, em especial no segundo período (2007-2010), compreende um fenômeno impulsionado pela demanda agregada. Como podemos ver na Tabela 1, sob a ótica da despesa houve um aumento da taxa de crescimento do PIB e dos elementos que o compõem no Governo Lula quando comparado aos dois últimos anos do governo anterior. Em termos reais, houve um aumento tanto do consumo das famílias quanto dos investimentos (representados pela Formação Bruta do Capital Fixo - FBCF), atingindo 7% e 21,8% respectivamente em 2010.

Tabela 1. Taxas reais de variação do PIB pela Ótica da despesa (%)

Variáveis da Demanda - Ótica da despesa										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB	1,3	1,9	0,5	5,2	3,2	3,8	5,4	5,2	-0,6	7,5
Consumo das famílias	0,5	-0,4	-1,5	4,3	4,5	4,6	6,5	5,7	4,2	7,0
Consumo do governo	1,0	1,4	1,3	0,7	2,3	2,8	3,1	3,2	3,9	3,3
FBCF	1,1	-4,2	-5,1	10,9	3,6	10,0	13,9	13,4	-10,3	21,8
Exportações	11,2	7,9	9,0	18,0	9,3	4,7	6,6	0,5	-10,2	11,5
Importações	1,2	-12,3	-1,7	14,3	8,5	18,3	20,7	15,4	-11,5	36,2

Fonte: IBGE (2016).

Dentre outros fatores, tal aumento reflete uma maior confiança tanto dos consumidores bem como dos empresários tendo em vista expectativas favoráveis em relação à economia. A política distributiva do Governo Lula, desde o primeiro mandato, implicou em uma expansão dos gastos do governo com políticas públicas, em particular aquelas relacionadas a transferências de renda, como o Programa Bolsa Família ⁶, tanto na forma de aumento do salário mínimo quanto de crédito,

⁶ O Programa Bolsa Família foi instituído como uma política de proteção social de grandes proporções em Outubro de 2003, em substituição ao anterior Programa "Fome Zero". Dentre as principais mudanças pode-se citar o aumento do valor dos benefícios e a ampliação da cobertura do Programa Bolsa Família.

principalmente o consignado. Dessa forma, parcelas significativas da população nacional que antes se encontravam à margem do sistema econômico puderam ter acesso a bens de consumo duráveis e não duráveis.

Em resumo, os resultados do PIB e das outras variáveis evidenciaram o fortalecimento da demanda interna no período analisado. A retomada do crescimento da produção nacional foi estimulada, em grande parte, pelo ambiente de estabilidade macroeconômica (redução da inflação e dos juros) em conjunto com a expansão do consumo de massa via políticas distributivas, como mencionado anteriormente. Todavia, vale enfatizar a contribuição também importante da demanda externa em relação ao crescimento econômico.

No âmbito externo, a conjuntura a princípio favorável até 2008 possibilitou a expansão das trocas internacionais e ampliou as relações do Brasil com os países em desenvolvimento, em especial os da Ásia e da América Latina. Grande parte deste movimento de crescimento do comércio internacional via exportações esteve condicionado pelo processo de crescimento da China, cuja média anual do período foi de quase 10%.

Como destaca Oliveira (2014), ao invés de representar uma ameaça em termos de competitividade e potenciais perdas de comércio, a demanda chinesa suscitou um novo impulso para as exportações, principalmente de *commodities*, de países com grande disponibilidade de recursos naturais. Desse modo, pela ótica comercial e econômica, a economia brasileira acabou se beneficiando duplamente, afinal, além da China ter se tornado um importante destino das exportações, a maior demanda por *commodities* restringiu a oferta global destes bens e, conseqüentemente, elevou os preços das exportações⁷.

Assim, o fortalecimento da estratégia do governo aliado ao contexto externo ajudou o Brasil a enfrentar o momento da crise aguda no ano de 2009 e contribuiu com o ciclo expansivo. Apesar da ênfase maior ser dada ao aspecto interno, o componente externo foi decisivo para reunir meios financeiros capazes de sustentar o projeto de desenvolvimento nacional em vigor, retomando o padrão histórico de crescimento econômico. Isso significa que o país,

[...] tendo apresentado uma taxa anual de 1,9% entre 1995 e 2002, consolidou-se um novo cenário para a atividade produtiva, que passou a se expandir à taxa média anual de 4,6% entre 2003 e 2008. Certamente contribuiu para tal o cenário externo benigno, mas é certo também que, no plano interno, houve a determinação da política pública para garantir que o país voltasse a apresentar uma trajetória de expansão do emprego e da renda (IPEA, 2010, p. 21).

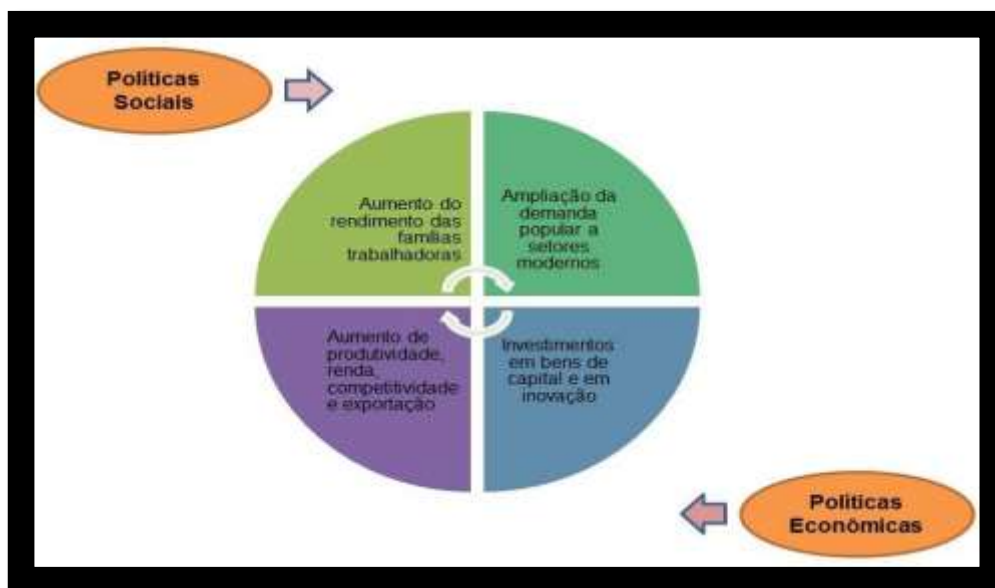
⁷ Sobre os efeitos ambientais desse padrão comercial, ver Oliveira (2014), Mazzero (2012) e Almeida, Mazzero e Ansanelli (2012).

Para entender melhor esse processo, analisaremos a seguir a retomada do crescimento sob as duas óticas, partindo do modelo de crescimento com equidade e os fatores que o compõem.

2.1. O modelo

Em diversos documentos, o governo federal assinalou o componente de consumo de massa como estratégia. De acordo com Bielschowsky e Souza (2010, p.131), a estratégia de desenvolvimento por consumo de massa constitui uma condução deliberada, por governos, de um padrão de comportamento da economia em que o crescimento e o aumento da produtividade são acompanhados de melhorias da distribuição da renda e aumento sistemático do poder de compra das famílias que não se encontram no topo da pirâmide distributiva. É um modelo em que, dado um crescimento macroeconômico sólido suficiente para promover expansão sustentada dos investimentos e da produção, se estabelece um círculo virtuoso de médio e longo prazo que se retroalimenta, representado na Figura 1.

Figura 1. A dinâmica da produção e consumo de massas



Fonte: Elaborado pela autora a partir de Bielschowsky e Souza (2010).

A lógica do modelo parte das políticas econômicas. Na medida em que há aumento dos investimentos (fixo e em conhecimento), a produtividade, a renda, a competitividade e as exportações são impulsionadas. Os pilares do modelo de crescimento via consumo de massa são formados basicamente pelos seguintes fatores: i) ganhos de produtividade, atrelado ao tamanho do mercado interno; ii) pelos ganhos de eficiência por escala que resultam da ampliação do mercado externo e, por fim, iii) aos ganhos oriundos do processo de aprendizado e inovação que acompanham os investimentos em expansão da produção de bens de consumo

de massa pelos setores modernos⁸. Dessa maneira, os excedentes oriundos dos ganhos de produtividade são utilizados para financiar os investimentos bem como o aumento dos rendimentos dos trabalhadores.

A transmissão do aumento de produtividade ao poder aquisitivo das famílias trabalhadoras acontece por meio da redução nos preços dos bens e serviços de consumo de massa, da elevação salarial e da elevação da arrecadação fiscal que pode ser destinada a gastos sociais. O efeito dessa transferência de ganhos é o aumento do consumo popular, especificamente no setor moderno da economia, o que provoca investimentos⁹ ainda maiores.

O enfoque dado às políticas sociais na estratégia de crescimento baseado no consumo de massa relaciona-se ao reconhecimento de que a transmissão do aumento de produtividade dificilmente se verifica sem políticas de emprego, de inclusão social e de redistribuição de renda¹⁰. De forma resumida, o círculo virtuoso se estabelece entre rendimentos das famílias trabalhadoras e investimentos. No Brasil o tamanho do mercado consumidor potencial criou, de fato, condições para promover um crescimento econômico por essa estratégia. Argumenta-se que,

[...] não há como promover o consumo de massas sem, simultaneamente, estimular uma redução das desigualdades, tampouco, não há como avançar na direção de conciliar dinâmica e igualdade, sem a cumplicidade ativa e o respaldo do Estado; ou ainda, não há como efetivamente obter resultados nesses campos, sem que se utilize largamente o território como ponto de articulação das iniciativas (BRASIL, 2008, p. 37).

As políticas econômicas e sociais atuam como condutoras da estratégia. Porém, como já mencionado, foram os estágios que se encontram na parte superior do gráfico, isto é, a evolução do poder de compra das famílias e a respectiva elevação da demanda popular (por bens de consumo duráveis em sua maioria) que obtiveram pleno êxito de execução inicial. Os dois estágios no plano inferior, apesar de terem avançado durante os dois mandatos do Governo Lula, não alcançaram o patamar desejado e, por isso, deveriam ter sido melhor estimulados para complementar a retomada do crescimento. Todavia, vale dizer que a taxa de juros, mesmo que em gradual redução, juntamente à tendência de apreciação cambial dificultaram o alcance de melhores resultados em termos de investimentos em bens de capital e inovação, aumento de produtividade, renda e competitividade.

Para reverter um cenário como este, o modelo sugere que se deve estimular o círculo virtuoso do consumo de massa pelo aproveitamento das economias de escala

⁸ Assim descrita no documento da Casa Civil sobre a Lei nº 10.933, de 11 de Agosto de 2004.

⁹ Vale ressaltar que os investimentos podem aumentar também em consequência de estímulos que decorrem das pressões e oportunidades geradas pelo progresso técnico.

¹⁰ Dentre outros motivos, o principal argumento é que, mesmo em condições de rápido crescimento, há uma tendência de criação de emprego insuficiente uma vez que os setores modernos são pouco intensivos em mão-de-obra.

e de escopo, resultantes da ampliação do mercado, incorporação de novas tecnologias e recorrente recurso à inovação e seus processos, deslocando mão-de-obra para setores modernos ou transformando padrões de produção de setores mais atrasados, visando elevar a produtividade.

Em geral, o consumo das famílias representa o componente da demanda agregada mais relevante. Sua expansão depende, sobretudo, das condições de crédito (maiores volumes, prazos mais amplos e juros menores) e da distribuição pessoal e funcional da renda, de modo que transferências de renda, de ricos para pobres e dos lucros para os salários, tendam a ampliar o consumo agregado em virtude da maior propensão média a consumir (IPEA, 2010).

O investimento, por sua vez, depende da comparação entre a taxa de retorno esperada e a taxa de juros, de modo que se decide investir, no caso da primeira ser superior à segunda. Ademais, outros fatores podem influenciar esta decisão, tais como as expectativas quanto ao futuro da economia e dos negócios, o grau de endividamento das empresas e o custo de financiamento dos bens de capital.

Já as exportações líquidas (exportações menos importações) dependem da taxa de câmbio real, das elasticidades-preço e renda de exportações e importações, e das rendas do resto do mundo e doméstica. Por fim, os gastos do governo podem ser considerados discricionários, dependendo, portanto, das decisões autônomas de cada gestão.

Isso mostra que cada componente é afetado de forma diferenciada pelas variáveis econômicas e, por esse motivo, não necessariamente se alteram da mesma maneira. O consumo das famílias evoluiu em decorrência das oportunidades de crédito facilitadas, mas também da política social implementada pelo governo, tornando-se um ambiente propício para o desenvolvimento do mercado interno.

O conjunto de políticas econômicas base do modelo de crescimento com equidade substituiu o antigo tripé por um novo, pautado no crescimento, estabilidade e distribuição de renda. Para resultar em crescimento, além de políticas econômicas nas esferas cambial, monetária e fiscal, o padrão recente pressupôs políticas sociais que minimizassem as disparidades entre as classes. Sob esta perspectiva, o consumo de massas foi igualmente compatível com o crescimento das exportações. Dessa maneira, cabe dizer que a coordenação e o incentivo ao investimento direcionado à expansão da capacidade e das inovações, que conduzem os ganhos reais de produtividade e competitividade, em conjunto com o crescimento estável da renda e inclusão social, pavimentam o caminho que impulsiona a sustentação e continuidade dinâmica do modelo.

2.2. Consumo, crédito e renda

Em grande medida, pode-se afirmar que a expansão do consumo das famílias e sua conseqüente participação na expansão do produto devem-se ao conjunto de medidas adotadas pelo governo com o intuito de ampliar a base do mercado interno. Significa dizer, portanto, que o crescimento econômico não foi por si só o instrumento utilizado na estratégia do Governo Lula para melhorar as condições de vida dos trabalhadores.

Mais que isso, foram igualmente determinantes as políticas voltadas para a distribuição de renda, como a política de valorização do salário mínimo, a redução da taxa de juros e estabilização econômica (com redução da inflação), permitindo a expansão do crédito, e o aumento significativo do investimento em políticas sociais, através de programas como o Bolsa Família.¹¹ O somatório destas políticas públicas fomentou, por meio do multiplicador da renda, a renda disponível dos diversos estratos sociais, sobretudo daquelas parcelas da população de baixo poder aquisitivo que, ao terem elevado seu poder de compra, lançaram-se no mercado de consumo.

Em primeiro lugar, houve articulação entre programas de transferência de renda, aumento do salário mínimo e a forma de operação do sistema de seguridade social brasileiro que instigaram o crescimento do consumo. Ao unificar diversos programas de transferência de renda já existentes em torno de um só, o Programa Bolsa Família, ampliou-se a possibilidade de expandir o volume de recursos para este tipo de assistência e ainda permitiu alongar sua cobertura. Como complemento, os aumentos reais do salário mínimo e os respectivos impactos sobre os benefícios do sistema de seguridade social estenderam ainda mais a transferência para as famílias de baixa renda, favorecendo uma elevada propensão a consumir (IPEA, 2010).

Em segundo lugar, o consumo das famílias também foi impulsionado pela expansão acentuada do crédito à pessoa física, o qual saltou de 6,1% do PIB em 2002 para 14,9% do PIB em 2010, segundo dados do Banco Central. Tal crescimento pode ser atribuído ao comportamento do crédito consignado, à duplicação do prazo médio de financiamento (de 17 para 31 meses), ao financiamento de veículos e, em menor medida, às vendas à vista através de cartão de crédito (MORA, 2014). Com o advento do crédito consignado, foi possível disponibilizar um volume de recursos livres para esta modalidade de financiamento, repercutindo em uma trajetória de expansão bastante vigorosa, associada inclusive a uma redução significativa da taxa real de juros.

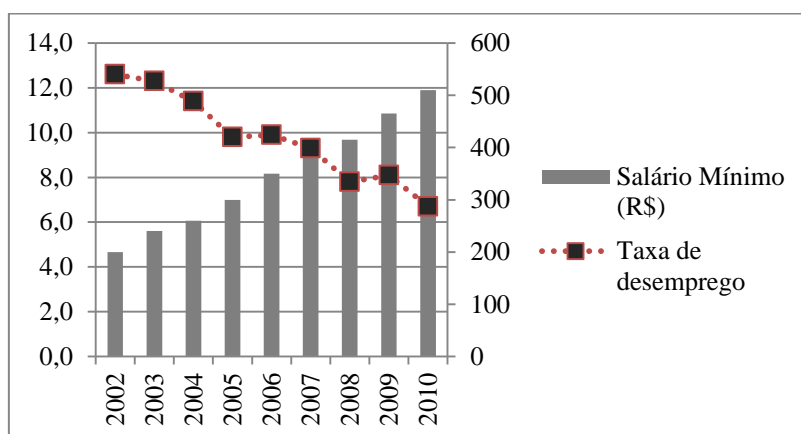
¹¹ De acordo com Martins (2014), a vida dos trabalhadores melhorou devido também à estabilidade política, a significativa expansão do sistema universitário e aumento da facilidade de acesso ao ensino da população brasileira na última década.

Ademais, a redução nos preços relativos¹² dos bens de consumo popular, em sua maioria bens de consumo durável, afetou o poder de compra das famílias de forma positiva. Fagnani (2011, p.16) sustenta que os segmentos da população que antes não tinham acesso ao crédito bancário vivenciaram a chamada democratização creditícia, a qual “realimentou a cadeia de consumo impulsionando o mercado interno”.

A estratégia governamental de promover a distribuição da renda via gasto social é analisada e contrastada com a expansão do mercado de trabalho, que ocorre em paralelo. As melhores condições da economia fizeram com que o mercado de trabalho reagisse positivamente. Os salários reais valorizaram-se de forma a alcançar os trabalhadores de diferentes níveis de qualificação e regiões, o que acarretou a redução do hiato salarial entre níveis de escolaridade, e, além disso, aumentou o número de ocupados.

O Gráfico 3 mostra a trajetória do salário mínimo real e da taxa de desemprego. O salário mínimo teve aumento de 46% entre 2006 e 2010 e no intervalo de 2003 a 2010 esse aumento chegou a 113%. O efeito da valorização do salário mínimo é ainda maior em relação ao último ano do Governo FHC: o salário mínimo em R\$ 510 representou um acréscimo de 155% no rendimento do trabalhador. Em consequência disso, a taxa de desemprego teve uma queda significativa. A partir do gráfico pode-se inferir que houve uma relação inversamente proporcional entre os dois indicadores no período analisado. Em quase uma década, a política de valorização do rendimento do trabalho teve como resultado um aumento real de 44,6% do salário mínimo.

Gráfico 3. Taxa de desemprego e Salário Mínimo Real* (R\$) entre 2002¹³ e 2010



* Média Anual

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados IBGE/Dieese (2016).

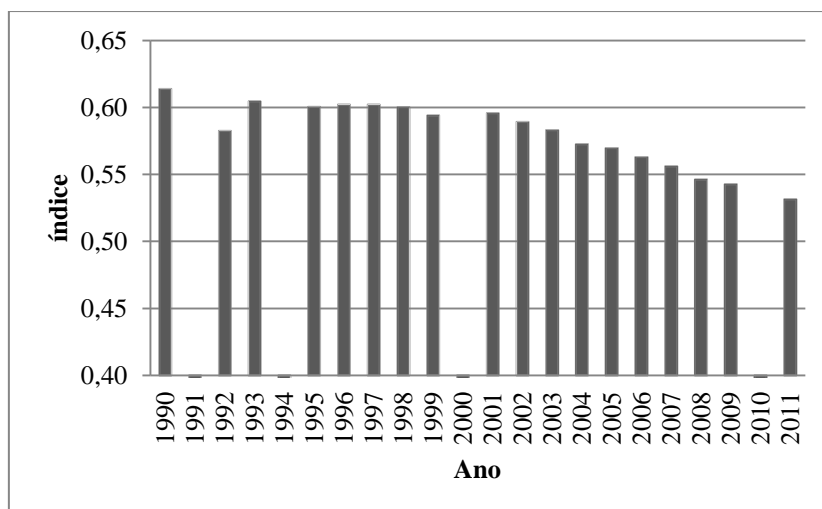
¹² Tal comportamento esteve associado ao efeito chinês (e do Sudeste asiático) sobre os preços internacionais dos mesmos e à apreciação na taxa de câmbio.

¹³ O ano de 2002 foi incluído para fins comparativos.

Assim, ao se deparar com uma demanda de trabalho maior e mais favorável, os trabalhadores puderam deixar atividades informais e ter maior segurança. A recuperação do rendimento do trabalho na renda nacional, associada ao aumento da taxa de ocupação em relação à força de trabalho e à formalização dos empregos, proporcionou uma retração da pobreza (MARTINS, 2014). A participação do mercado de trabalho na diminuição das desigualdades de renda e da pobreza foi significativa, principalmente quando se compara com as décadas anteriores, cujas disparidades de renda e emprego eram mais acentuadas.

O Gráfico 4 exibe a evolução do Coeficiente de Gini entre 1990 e 2011. O índice de Gini é um indicador utilizado para medir a desigualdade de renda nas regiões, quanto mais próximo de 1, mais desigual o local é considerado. Em 1990, o coeficiente de Gini do Brasil era 0,614 e pouco se alterou ao longo da década. Quando Lula assumiu o governo, em 2003, havia uma desigualdade de renda de 0,583. Após o fim do seu mandato, o índice era de 0,531¹⁴, uma redução de 13% e 9% em comparação ao ano de 1990 e 2003, respectivamente.

Gráfico 4. Coeficiente de Gini de 1990 a 2011



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Ipeadata (2016).

A redução das desigualdades sociais implicou a retirada de 28 milhões de brasileiros da linha de extrema pobreza e fez emergir um fluxo mais intenso de outros estratos sociais para a classe C ou nova classe média¹⁵. Estes brasileiros passaram a ter maior acesso ao mercado de crédito popular (produtivo e de consumo) e se beneficiaram das políticas assistenciais e de transferência de renda (aposentadorias

¹⁴ Usamos como referência o ano de 2011 porque não há dados disponíveis para 2010.

¹⁵ Não será abordada a discussão sobre a existência ou não de uma nova classe média. Sobre isso, consultar Martins (2014) e Neri (2010).

rurais, Benefício de Prestação Continuada e Programa Bolsa Família) que integralizaram as medidas de combate à pobreza¹⁶ do governo federal. A criação dessa rede de proteção social pelo governo, que deixou de ter perfil de “gastador direto” para ser mais “transferidor de recursos”, mostrou-se essencial frente à crise econômica.

Adicionalmente, a política de crédito público teve um papel estratégico entre os instrumentos postos em ação. O governo federal usou os bancos públicos, notadamente o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para viabilizar a ampliação do crédito, mas também para estimular um ciclo de investimentos. De 25% do crédito total da economia no início da década, passaram a ofertar 41% em 2010, mantendo o nível de atividade e do emprego em patamar elevado (MATTEI; MARGALHÃES, 2011). Desses desembolsos produtivos, o BNDES sozinho disponibilizou entre 2003 e 2009 o valor de R\$ 510,3 bilhões (a preços de 2008) visando expandir a formação bruta de capital fixo.

Sob determinadas condições favoráveis de oferta (inclusive de crédito), as empresas responderam às pressões de demanda com sucessivas rodadas de expansão da produção e do emprego e, conseqüentemente, dos salários e lucros. Na visão de muitos economistas heterodoxos, este mecanismo dinâmico, no qual está implícito o multiplicador keynesiano, estava em pleno vigor na economia brasileira e configurava um regime macroeconômico comandado pelos salários (IPEA, 2010). Neste sentido, os efeitos do aumento da demanda interna sobre a lucratividade das empresas mais que compensavam os eventuais efeitos adversos do crescimento real dos salários sobre o custo da mão de obra e, portanto, não limitavam os estímulos à produção e ao emprego.

Mesmo com a crise, o governo manteve seus programas e atuou de maneira anticíclica na economia, evitando a contração creditícia. Assim evidenciado na Tabela 2, a importância do crédito bancário para a economia brasileira cresceu ao longo dos anos do Governo Lula. Medidas como o subsídio aos impostos de diversos produtos - por exemplo, o IPI - e o lançamento do programa na área habitacional denominado de “Minha casa Minha vida”¹⁷ fizeram parte do pacote de ações cruciais para o país atenuar os efeitos da crise mundial de 2008.

¹⁶ Vale destacar, que com uma estrutura tributária fortemente regressiva, como é a do Brasil, parte da renda dos mais pobres direciona-se ao pagamento da elevada carga de impostos.

¹⁷ O objetivo do programa era construir moradias e vendê-las através de um financiamento flexível a fim de garantir o acesso à moradia de estratos sociais mais pobres.

Tabela 2. Dívida líquida do setor público e crédito bancário (% do PIB) de 2002 a 2010

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dívida líquida do setor público (% do PIB)	51,32	53,53	48,23	47,99	45,89	42,82	37,34	42,80	39,90
Crédito bancário (% do PIB)	22,00	24,00	24,50	28,10	30,20	33,40	39,70	45,00	46,40

Fonte: Banco Central do Brasil (2016).

Apesar de ter ampliado o financiamento de novos gastos públicos em bens e serviços, a dívida líquida do setor público (% do PIB) caiu no Governo de Lula e somente voltou a aumentar em 2009 e 2010, como apontado pela Tabela 2. No longo prazo, porém, o risco de ocorrer um *boom* na dívida pública, principalmente caso haja altos custos com juros sobre a dívida e gastos com política cambial (de valorização), é alto. O paradigma fiscal pode, portanto, limitar a continuidade da estrutura do financiamento público, prejudicando tanto as contas públicas quanto as políticas governamentais.

3. “Efeito China” e investimentos

À primeira vista, o aumento da demanda externa e sua maior contribuição ao crescimento no período recente, sobretudo no primeiro governo Lula, sugeriam que a economia brasileira estaria assumindo traços das chamadas economias *export-led growth* (crescimento estimulado pelas exportações), no caso do Brasil, com a predominância da exportação de *commodities*. Ainda que o setor externo tenha cumprido um papel importante na expansão do produto na década de 2000, sua contribuição está associada a uma diminuição temporária dos constrangimentos externos, notadamente no tocante à liquidez internacional, em uma economia que passou a ser paulatinamente também comandada pela demanda doméstica.

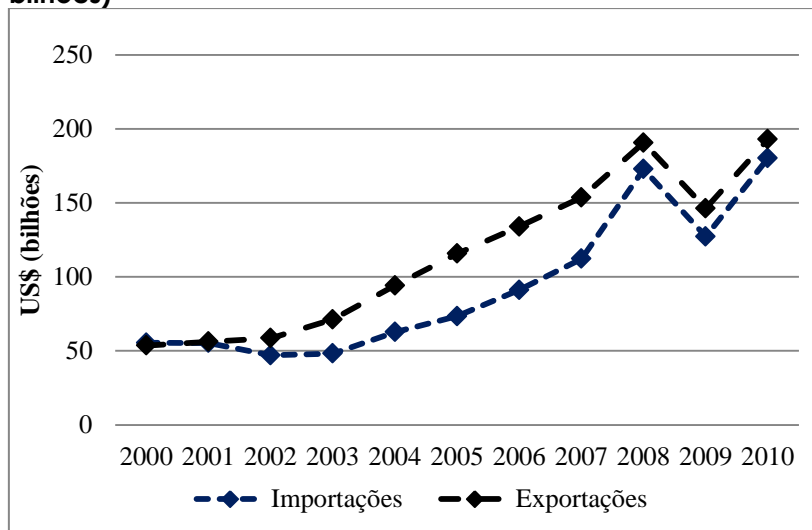
A demanda externa por produtos nacionais também teve papel significativo na expansão do PIB no Governo Lula. Com um quadro macroeconômico interno favorável, certo grau de abertura e um *boom* no preço das *commodities*, os setores com forte penetração no mercado internacional, tais como *commodities* agrícolas, petróleo e seus derivados e veículos automotores, foram os mais estimulados e beneficiados pela maior procura por bens produzidos no Brasil.

O Gráfico 5 exhibe a trajetória das importações e exportações na década de 2000. Ao longo dos dois mandatos do Governo Lula o saldo da balança comercial foi positivo e, portanto, as exportações superaram as importações. O saldo comercial subiu consideravelmente até 2007, quando atinge os US\$40 bilhões, mas reduziu-se

para aproximadamente US\$ 25 bilhões no pós-crise. Esses superávits externos se refletiram muito positivamente nos indicadores de dívida e de reservas externas.

Percebe-se que o movimento ascendente da curva das exportações foi acompanhado por um crescimento das importações. O próprio aquecimento do mercado interno contribuiu para que houvesse maior penetração de bens estrangeiros no mercado nacional, decorrente tanto do aumento da taxa de investimento quanto do crescimento da produção nacional. Entretanto, a decomposição do saldo comercial por intensidade tecnológica evidencia o fato estilizado de que a economia brasileira está se tornando cada vez mais especializada em bens de menor conteúdo tecnológico e, conseqüentemente, menor valor adicionado.

Gráfico 5. Evolução do comércio internacional brasileiro entre 2000 e 2010 (em US\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do UN COMTRADE (2016).

Há duas interpretações da relação entre economia doméstica e mercado externo quanto à exportação de *commodities*. Se por um lado permitiu a aquisição de reservas internacionais e auxiliaram na redução da vulnerabilidade brasileira frente à crise, por outro, levou a uma valorização da moeda local, corroendo a competitividade de setores industriais nacionais muito importantes. O novo regime de crescimento econômico apresentado acabou sendo beneficiado por um relaxamento das restrições externas, mas que podem não se sustentar no longo prazo. Mais do que atentar-se com o problema conjuntural que é o câmbio, deve-se considerar a necessidade de equilibrar e diversificar a pauta de comércio exterior.

Nos anos recentes, a economia brasileira vem assumindo essa relação complexa com o resto do mundo decorrente da predominância das *commodities* como principais produtos exportados. Quando se analisa a composição da estrutura

comercial do país, os dados sugerem a existência de um movimento de especialização regressiva, basicamente conduzido pela maior participação dos produtos primários e manufaturas baseadas em recursos naturais e diminuição da contribuição relativa de manufaturas de baixo, médio e alto conteúdo tecnológico. Segundo Cano (2010), o “efeito China” colaborou para a evolução do setor exportador. Todavia, ainda que tenha dinamizado as exportações de produtos primários, ampliou ainda mais a tal regressão da pauta, cujo conteúdo de manufaturadas cai de 55% no início dos anos 2000 para 41% em 2010.

O “efeito China” corresponde à grande expansão da economia chinesa, cujo crescimento nos últimos anos foi o maior em toda economia mundial, e a forma como atingiu outras economias. Conforme Oliveira (2014), do ponto de vista econômico, o “efeito China” pode ser benéfico de duas maneiras. Em primeiro lugar, o efeito direto se dá através do aumento monetário e quantitativo das exportações, contribuindo para a elevação do crescimento econômico. Logo, os impactos diretos sobre outras economias estão relacionados à composição das exportações para a China (JENKINS *et al.*, 2008).

Por outro lado, a China é responsável por grande parcela do crescimento global da demanda por *commodities* e tem afetado o aumento dos preços e das exportações de países com o perfil de comércio internacional similar ao do Brasil. Por essa razão, grandes ofertantes de produtos primários, como no caso brasileiro, além de estreitarem suas relações acabaram tendo suas economias fortemente ligadas ao crescimento chinês.

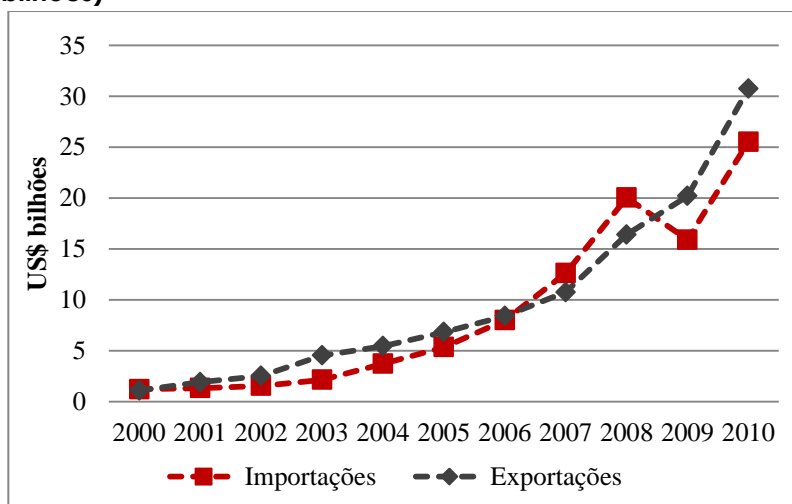
3.1. Comércio bilateral com a China

O Brasil foi o principal parceiro comercial da China na América do Sul na década de 2000 (OLIVEIRA, 2014). Dentre os países emergentes, o Brasil e a China são considerados como economias de grande potencial de crescimento e desenvolvimento econômico. Suas relações comerciais são mantidas oficialmente desde 1974 (BAUMANN, 2009). Tais relações aumentaram substancialmente desde o período da abertura econômica do Brasil na década de 90. Desde então, os laços com a China têm sido reforçados por visitas dos respectivos chefes de Estados brasileiro e chinês e pela retomada do diálogo estratégico sino-brasileiro, com rápido crescimento do intercâmbio comercial.

O “efeito China” no Brasil foi dado pelos superávits comerciais em suas relações bilaterais, o que contribuiu com recuperação da economia nacional no período aqui verificado e possibilitou a atração de maior volume de investimentos provenientes, inclusive de empresas chinesas (via Investimento Direto Estrangeiro - IDE).

O Gráfico 6 mostra que as exportações brasileiras com destino à China foram 30 vezes maiores em 2010 do que em 2000, elevando a participação da China como um mercado consumidor de produtos do Brasil de 2% para 17,3% no mesmo período. O valor total máximo desse comércio bilateral foi atingido em 2010 quando ultrapassou os 31 bilhões de dólares. Nota-se que, entre 2006 e 2008, a balança comercial das transações com a China foi negativa. O problema é que a eclosão da crise nos dois primeiros anos do segundo mandato do Governo Lula rompeu o ritmo econômico que vinha sendo perseguido, mas que logo em seguida se recuperaria. Em 2009 e 2010 os termos de troca entre Brasil e China mantiveram tendência de elevação, atingindo recordes. Dessa maneira, também podemos enquadrar o “efeito China” como um fator de importante contribuição para os 7% de crescimento do PIB em 2010, fim do segundo mandato do governo Lula.

Gráfico 6. Comércio bilateral de bens do Brasil com a China, 2000-2010 (em US\$ bilhões)



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do UN COMTRADE (2016).

Alguns estudos investigam as relações comerciais entre Brasil e China (GALLAGHER; PORZECANSKI, 2010; MAZZERO, 2012; OLIVEIRA, 2014) e apontam que grande parte dos produtos exportados pelo Brasil na década concentraram-se no complexo da soja, somando-se ainda os produtos derivados de petróleo, os minérios de ferro, papel e celulose, entre outros. Do ponto de vista das importações, o valor total cresceu 24 vezes entre 2000 e 2010. Neste comércio bilateral, as importações compreendem em grande medida manufaturas de maior conteúdo tecnológico. Em síntese, o saldo da balança comercial entre Brasil e China no período 2000-2010 foi, em sua maioria, favorável ao primeiro. Apenas nos anos de 2007 e 2008 é que essa tendência se inverteu.

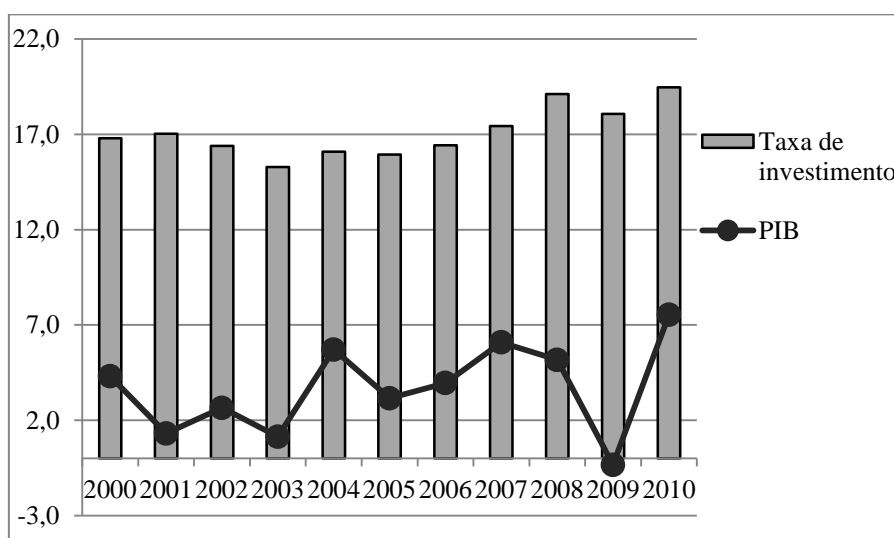
3.2. Investimentos

A base para ocorrência de um padrão de desenvolvimento e crescimento econômico é a elevação sistemática dos investimentos, os quais viabilizam a expansão da produção, do emprego, da produtividade e da competitividade (BIELSCHOWSKY; SOUZA, 2010). O governo tinha como objetivo alcançar uma taxa de investimento de 21% do PIB, o que era visto como condição necessária para sustentar o crescimento da economia ao ritmo em torno de 4,5 a 5% ao ano.

A economia brasileira respondeu ao novo ciclo de crescimento com uma aceleração do volume de investimentos na direção da taxa desejada, mais especificamente a partir de 2006. Com a alteração da equipe econômica no segundo mandato do Governo Lula e as mudanças na política econômica, que imprimiu um ritmo de queda à taxa de juros básica, criou-se um ambiente favorável aos investimentos.

Observando o Gráfico 7, constata-se a existência de um miniciclo de recuperação do investimento entre 2006 e 2008. A mesma tendência pode ser verificada em termos de variação real anual do PIB, sendo somente alterada em 2008 em função da crise financeira internacional, quando o PIB declinou de 5,2% para -0,33% e a taxa de investimento para 18,7% do PIB. Isto sugere que os 21% pretendidos pelo governo poderiam ser alcançados. Simultaneamente, o PIB acompanhou esta melhoria.

Gráfico 7. PIB* e Taxa de investimento a preços correntes (%PIB) – 2000 a 2010



Fonte: : Elaborado pela autora a partir de dados do IBGE (2016).
* preços de mercado

A recuperação dos investimentos públicos deu-se em detrimento dos estímulos dados pela política fiscal e à instituição de uma série de programas e instrumentos do

governo, com destaque ao PAC e à atuação do BNDES. Do ponto de vista do programa de aceleração do crescimento, os investimentos foram divididos em eixos da seguinte forma: cidade melhor, comunidade cidadã, minha casa minha vida, água e luz para todos, transportes e energia. O PAC seria indutor de superação de gargalos logísticos e de infraestrutura, responsável pelo retorno ao planejamento estratégico por parte do Estado (MERCADANTE, 2010).

Na tentativa de modernizar a infraestrutura, como fizeram países emergentes como a China, a gestão tinha como foco universalizar os serviços básicos, o que pode abrir espaço a condições de qualidade de vida e culminar em melhorias sociais, gerando, conseqüentemente, o círculo virtuoso com um ambiente mais favorável ao crescimento do produto, logo, também aos investimentos. O efeito positivo destas medidas foi a duplicação da participação dos investimentos da União, de 1,6% do PIB em 2006 para 3,3% em 2009. As dificuldades de uma rápida expansão dos investimentos em infraestrutura estão, em última instância, referidas à fragilidade do Estado, que afeta o volume e a qualidade tanto do investimento público quanto do privado (FRISCHTAK, 2008).

Do ponto de vista dos investimentos privados, dados do IBGE (PINTEC) revelam que entre 2003 e 2010 os investimentos em inovação por parte das empresas industriais mantiveram-se no patamar de 0,5% a 0,6% de seu faturamento. Embora esse valor ainda seja superior ao registrado nos demais países da América Latina, ele encontra-se ainda abaixo daquele apresentado por economias desenvolvidas bem como de economias emergentes de maior sucesso. Há, portanto, a necessidade de um esforço concentrado em estimular as inovações tecnológicas no país, a produção de conhecimento e também a difusão do investimento público fixo de modo planejado, a fim de não prejudicar as contas nacionais e ainda atingir todo o território nacional, possibilitando sustentar a taxa de crescimento do PIB.

4. Perspectivas de longo prazo

Ao longo do artigo procurou-se interpretar o Governo Lula segundo o modelo de crescimento com equidade. Assim como outras interpretações do período, esta também apresenta algumas limitações. A maior crítica que se faz ao modelo diz respeito ao papel desempenhado pelo mercado interno e, portanto, na ênfase dada ao consumo interno. No longo prazo, um modelo de crescimento baseado no consumo de massas pode tornar-se insustentável em detrimento das mudanças de comportamento de variáveis econômicas e seus efeitos nos elementos que estruturam o modelo, as quais podem prejudicar o ritmo expansivo e transformar o círculo virtuoso em vicioso.

No que tange ao consumo interno, a principal preocupação está relacionada ao nível de endividamento familiar ao tomar crédito. Em primeiro lugar, porque há um limite para esse crédito. O ambiente de estabilização da moeda, taxa de juros reduzidas e maiores níveis de emprego e salário mínimo favoreceu o acesso ao crédito bancário criando, portanto, condições para um aumento do grau de endividamento, que atingiu mais de 40% da renda familiar anual do trabalho. No entanto, uma vez que a taxa de juros influencia diretamente o consumo, qualquer alteração na política econômica que modifique o comportamento da mesma pode, da mesma maneira, influenciar a disponibilidade do crédito e as políticas a esse atrelado.

Além disso, existe um elevado grau de incerteza quanto à capacidade de pagamento das dívidas por parte das famílias, em certa medida devido à baixa propensão a poupar e às incertezas quanto ao mercado de trabalho, o que as tornam mais vulneráveis e pode elevar o nível de inadimplência exponencialmente. Em outras palavras, a manutenção do modelo de crescimento baseado no consumo de massas pode, inclusive, ter efeito adverso na economia caso haja, combinado com outros fatores, um alto grau de inadimplência.

Tal possibilidade cria dúvidas sobre a continuidade do ciclo de crescimento e ainda sobre o gerenciamento das bases de financiamento do investimento doméstico pelo governo. Apesar de ter conseguido evitar que a crise causasse efeitos mais severos na economia, o conjunto de medidas anticíclicas adotado pelo governo pressionou o endividamento público. Cano (2010) chamou atenção para o fato de que existia uma falsa euforia sobre a retomada do crescimento, uma vez que esta se deu por meio do “efeito China” e do aumento do consumo popular, as quais, a despeito das taxas mais altas que podem resultar, não puderam garantir a permanência da balança comercial e financeira externa e interna que viabilizasse o crescimento alto e persistente. Equacionar a dívida pública interna é, desse modo, essencial para conter a pressão que a mesma exerce sobre os juros, adequando-a ao padrão de crescimento acelerado no país¹⁸.

A perspectiva de longo prazo envolve superar alguns desafios estruturais¹⁹ que podem ofuscar a execução do modelo de crescimento com equidade da economia brasileira. No âmbito produtivo e financeiro, o desafio consiste em ampliar a estrutura produtiva já existente pela via do progresso técnico, a fim de elevar a produtividade e a competitividade internacional. Para tanto, são necessárias políticas visando empreender as reformas institucionais, ampliar as taxas de investimento fixo e

¹⁸ Não será avaliado aqui o comportamento das variáveis econômicas pós-Governo Lula de modo a mensurar se essa já é uma tendência em curso.

¹⁹ Não trataremos aqui questões relacionadas às dimensões ambientais, territoriais e das relações internacionais com o mundo.

prosseguir com os investimentos em infraestrutura produtiva, reformular o sistema tributário e garantir uma taxa de câmbio que fortaleça as condições de competitividade.

No tocante ao setor externo, o desafio é procurar diversificar a pauta de exportação, buscando novos mercados para os produtos industriais e recuperando outros. O *boom* nos preços das *commodities* surgiu como uma oportunidade de iniciar um processo de *catching up* no Brasil. Permitiu a obtenção de ganhos econômicos, melhorou os termos de troca, atraiu capitais externos e permitiu acumulação crescente de reservas internacionais, mas não foi suficiente para contornar o retrocesso da estrutura produtiva. No longo prazo, a especialização regressiva pode impactar negativamente no crescimento ao ampliar a vulnerabilidade externa. Por isso, a política externa brasileira deveria apostar em novas ações frente aos principais parceiros, como a China, para exigir atitudes de negociação diferentes, reduzir a dependência quanto à demanda destes, e ainda, aproveitar as oportunidades oferecidas pela integração com a América Latina.

Em síntese, a retomada do crescimento não se sustenta por muito tempo apenas pautada no consumo das famílias e no crescimento das exportações. Mas algumas medidas podem contribuir com o esforço de dar continuidade ao regime de crescimento com equidade, incluindo maiores volumes de investimento direcionados à saúde, educação, habitação, transporte urbano e áreas de infraestrutura, revertendo a atual situação que se encontram.

Ademais, pode-se considerar dois fatores limitantes da expansão das transferências, demanda interna e redução das desigualdades de renda, a saber, a estrutura tributária altamente regressiva e os altos custos fiscais. Além disso, deve-se pensar na reestruturação dos investimentos e melhoria da capacidade de inovação tecnológica, que permanece a um nível ainda baixo, uma vez que a fundamentação macroeconômica do modelo não constrói núcleo endógeno de desenvolvimento tecnológico e pauta suas ações de estabilidade no curto prazo. Esta é uma difícil tarefa para o governo nos próximos anos.

5. Conclusões

A experiência da economia brasileira no Governo Lula demonstrou que é possível eliminar o *trade-off* entre crescimento econômico e igualdade social desde que políticas certas sejam adotadas. Os determinantes da retomada do crescimento econômico foram analisados sob a ótica do modelo de crescimento com equidade, que tem como eixos estruturantes os investimentos em capital e inovação, aumentos de produtividade, competitividade e exportações, aumento do rendimento do

trabalho e, por fim, ampliação do consumo de massas. A estratégia é conduzida, essencialmente, pelas políticas econômicas e sociais.

A primeira conclusão importante é que o modelo de crescimento com equidade obteve êxito em se tratando de promoção de crescimento econômico combinado à distribuição de renda, ampliação dos investimentos e exportações, assim corroborado pelos dados apresentados. Em sequência, conclui-se que os fatores determinantes da retomada do crescimento no Governo Lula foram o aumento do consumo de massas e das exportações que foram impulsionados pelas políticas sociais e pelo "efeito China", respectivamente. Soma-se a isso as condições macroeconômicas propícias para um ciclo de expansão do produto, marcada por diminuição da taxa de juros e da inflação.

Por fim, o Estado assumiu papel significativo na condução da economia, pois atuou em políticas sociais a partir de um perfil de transferidor de recursos e, ao mesmo tempo, demonstrou capacidade de impulsionar o planejamento e investimento em setores estratégicos, como no caso do PAC. As esferas econômica e social integraram o eixo estruturante do governo federal. Se por um lado deu suporte às famílias com medidas transferência de renda, ampliação do crédito, políticas de valorização do salário mínimo e habitação; por outro, gerou dinamismo na economia e evitou o colapso da economia em decorrência dos estrangulamentos externos. Certamente, o maior legado do Governo Lula está vinculado ao sucesso da articulação entre políticas macroeconômicas e desenvolvimento social ancorado no crescimento do produto nacional e em políticas de geração de renda e emprego, inclusão social e erradicação da pobreza, como o Bolsa Família.

Muito embora este conjunto de políticas tenha produzido efeitos positivos nos rendimentos do trabalho, consumo de massas e, em última instância, na redução da pobreza, as desigualdades sociais ainda permanecem elevadas. A ampliação da proteção social criada pode ser alcançada por meio da criação de novos empregos formais via políticas de emprego, expansão dos programas sociais existentes, reforma da carga tributária, a qual incide sobre as famílias, repressão a sua demanda e aumenta inadimplência, mas também interfere na arrecadação do Estado e geração de recursos para novos investimentos em programas do governo. A falta de sustentabilidade fiscal do gasto público e a alta incidência dos juros sob a dívida pública podem tornar limitada a participação do Estado como indutor do crescimento.

No longo prazo, pode haver, portanto, dificuldades em dar continuidade aos programas assistenciais e de inclusão social. Os desafios do modelo associam-se igualmente ao problema do endividamento das famílias. Para ser sustentado, o modelo de crescimento econômico baseado na estratégia de distribuição de renda

deve vir acompanhado, todavia, de mudanças estruturais capazes de aprofundar o alcance das medidas sociais e seus benefícios.

6. Referências

ALMEIDA, L. T. de; MAZZERO, M. F.; ANSANELLI, S. L. de M. The Bilateral Trade Brazil-European Union: Limits for the transition to a Green Economy? In: **International Society of Ecological Economics Conference**, 12a., 2012, Rio de Janeiro. Anais... . Rio de Janeiro: ISEE, 2012. Disponível em: <<http://www.isecoeco.org/conferences/isee2012-versao3/pdf/990.pdf>>. Acesso em: 23 mar.2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BCB. **Relatório Anual** (diversos anos). Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/economia>>. Acesso em: 25 fev. 2016.

BAUMANN, R. **Some Recent Features of Brazil-China Economic Relations**. Brasília, DF: CEPAL, 2009. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/35745/LCBRSR209RenatoBaumannSome.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2016.

BIELSCHOWSKY, R.; SOUZA, J. A. Evolução macroeconômica e estratégia de desenvolvimento. In: **Projeto Brasil 2003-2010: Trajetórias e desafios**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010. Disponível em: <<http://www.cgEE.org.br/publicacoes/brasil.php>>. Acesso: 18 abril 2014.

BOITO, A. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. Forum Economico da FGV. Sao Paulo, 2012.

BOYER, R.; PETIT, P. Kaldor's Growth Theories: past, present and prospects for future. In: NELL, E.; SEMMLER, W. (Eds.). **Nicholas Kaldor and mainstream economics: confrontation or convergence?** London: Macmillan, 1991.

BRASIL. **Estudo da Dimensão Territorial para o Desenvolvimento**. Visão estratégica Nacional. Vol. II CGEE, Brasília, 2008.

CANO, W. Uma Agenda Nacional para o Desenvolvimento. **Texto para Discussão**. IE/UNICAMP, Campinas, n. 183, ago. 2010. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/index.php/textos>>. Acesso em: 10 abril 2014.

FAGNANI, E. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Texto para discussão**. IE/UNICAMP, n. 192, junho de 2011. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/index.php/textos>>. Acesso em: 10 abril 2014.

FRISCHTAK, C. R. O investimento em infra-estrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. **Pesquisa E Planejamento Econômico. PPE**, v. 38, n. 2, ago. 2008. Disponível em:< <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1129/1033>>. Acesso em: 13 abril 2014.

GALLAGHER,K; PORZECANSKI, R. China to the Rescue? China and the Latin American Commodities Boom. In: GALLAGHER,K; PORZECANSKI, R. **The dragon in the room: China and the future of Latin American**. Stanford University Press, Stanford: California, 2010.

GIAMBIAGI, F. A Política fiscal do Governo Lula em perspectiva histórica: Qual é o limite para o aumento do gasto público? **Planejamento e políticas públicas. PPP**, n.27, jun./dez. 2004.

IBGE. **Sistema de contas nacionais (diversos anos)**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasnacionais/2013/default.htm>>. Acesso em: 26 fev. 2016.

IPEA. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/bd/apresentacao.html>>. Acesso em: 28 março 2014.

IPEADATA. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 25. fev. 2016.

JENKINS, R.; DUSSEL, P.E.; MOREIRA, M.M. **The impact of China on Latin America and the Caribbean**. An Agenda for research, jan, 2006, p. 1-45. Disponível em: <https://media.law.wisc.edu/s/c_360/ngvdf/trade_policy3.pdf>. Acesso em: 22 abril 2014.

MARTINS, A.de L. **Um estudo da recente transformação na estrutura social do Brasil: Nova classe média?** Araraquara: Unesp, 2014. 87p. Dissertação de mestrado - Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências e Letras, Unesp, São Paulo, 2014.

MATTEI, L. ; MAGALHÃES, L.F. Política Econômica Durante o Governo Lula (2003-2010): cenários, resultados e perspectivas. In: **Nunca antes na história desse país...? um balanço das políticas do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Fundação Henrich Böll, 2011. Disponível em: <http://br.boell.org/downloads/Livro_Lula_Internet_9.pdf>. Acesso em: 12 março 2014.

MAZZERO, M. F. **Análise ambiental do comércio bilateral Brasil-China**. Araraquara: Unesp, 2012. 79f. Monografia (Graduação em Economia), Faculdade de Ciências e Letras, UNESP, São Paulo, 2012.

MERCADANTE, A. **As bases do novo desenvolvimentismo: análise do governo Lula (2003-2010)**. Tese (Doutorado) Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2010.

MODENESI, A. de M. "Os preços administrados e a redução da eficácia da política monetária". In: Carvalho,F.J.C; Sicsú,J.; Souza,F.E.P; Paula, L.F.R.; Studart,R.(org). **Economia Monetária e Financeira: teoria e política**. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

MORA, M. A evolução do crédito no Brasil entre 2003 E 2010. **Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

NERI, M.C. **A nova classe média: o lado brilhante dos pobres**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010.

OLIVEIRA, T.D. **Análise do Perfil Ambiental do Comércio entre a China e Países Latino-americanos**. Araraquara: Unesp, 2014. 146p. Dissertação de mestrado - Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências e Letras, Unesp, São Paulo, 2014.

SETTERFIELD, M.; CORNWALL, J. A neo-Kaldorian perspective on the rise and decline of the golden age. In: SETTERFIELD, M. (Ed.). **The economics of demanded-led growth: challenging the supply-side vision of the long run**. Cheltenham, Edward Elgar, 2002.

SOUZA, C.S. **Caracterização e análise empírica do regime de demanda agregada no Brasil de 1990-2009**. Curitiba: UFPR, 2014. 42f. Monografia (Graduação em Economia), Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Curitiba, Paraná, 2014.

UNITED NATIONS. Department Of Economic And Social Affairs. **UN Comtrade: United Nations Commodity Trade Statistics Database.** Disponível em: <<http://comtrade.un.org>>. Acesso: 20 fev. 2016.

VIEIRA, S. **Análise da política econômica do governo Lula.** Florianópolis: UFSC, 2011. 97f. Monografia (Graduação em Economia), Centro Sócio Econômico Departamento de Ciências Econômicas, Florianópolis, Santa Catarina, 2011.