

# A POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO LULA: COMO MUDAR PARA FICAR NO MESMO.

*Rosa Maria Marques\**

*Paulo Nakatani\**

## **Resumo**

Dentre as principais características dos três primeiros anos do Governo Lula pode-se destacar o comportamento errático na taxa de crescimento do PIB, a melhora excepcional do saldo da balança comercial e das transações correntes e a singular crise política enfrentada pelo governo em 2005. O primeiro foi decorrente, em grande parte, da continuidade e do aprofundamento da política macroeconômica herdada do governo anterior e da crise política. A política de metas de inflação, mesmo com limites muito mais elevados para a meta a ser atingida, manteve as taxas reais de juros em níveis elevadíssimos e acelerou ainda mais o endividamento público interno. Até mesmo o aumento substancial do superávit primário não foi suficiente para frear o crescimento da dívida. Como consequência, o crescimento médio dos três primeiros anos do governo foi pífio, não reduziu significativamente o desemprego e nem alterou substancialmente a grave concentração de renda estrutural da sociedade brasileira. A segunda característica não resultou de nenhum fator interno, foi decorrente do excepcional dinamismo da conjuntura internacional, que permitiu a obtenção de vultosos saldos comerciais suficientes não só para cobrir o enorme saldo negativo da conta de rendas de capitais como para produzir um superávit em conta corrente e a redução da dívida externa. A terceira, a crise política, transformou o Partido dos Trabalhadores, crítico incansável dos governos anteriores e esperança de alguma mudança, em um partido como os outros, que acabou utilizando os mesmos expedientes que os demais para financiar a eleição e a aprovação de leis no parlamento.

**Palavras-chave:** Política econômica, crescimento, distribuição de renda, pobreza.

## **1 - Introdução**

Durante os primeiros 36 meses do governo Lula, o nível das exportações bateu todos os recordes, de forma que a balança comercial, superavitária, foi suficiente, desde o primeiro ano, para registrar superávit na conta de transações correntes. Nos anos seguintes, a melhora do desempenho dessa conta (US\$ 4.177 milhões em 2003, US\$ 11.711 milhões em 2004 e US\$ 14.199 milhões em 2005), além de indicar que o saldo da balança comercial era mais do que suficiente para financiar o serviço da dívida, mostrava, ao mesmo tempo, menor dependência do país ao afluxo de capitais externos para zerar o balanço de pagamentos. Ao mesmo tempo, o volume da dívida externa pública e privada reduziu-se de US\$ 210,7 bilhões em dezembro de 2002 para US\$ 169,5 bilhões em dezembro de 2005 (de 45,9% do PIB para 21,3% do PIB, respectivamente, a menor registrada de 1975)<sup>1</sup>. Além

---

\* Professora do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da PUC-SP.

\*\* Professor do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UFES.

<sup>1</sup> Consideramos na dívida externa total, os empréstimos intercompanhia. A relação dívida/PIB diminuiu mais fortemente devido à valorização do real frente ao dólar; a taxa média de câmbio que havia sido de 3,0715 em 2003, caiu para 2,9257 em 2004 e para 2,4341 em 2005; uma redução de 16,8% no último ano. Ressalte-se

disso, ao final de 2005, o governo Lula pagou antecipadamente a dívida (R\$ 15,45 bilhões) junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), que teria vencimento apenas em 2007. No plano interno, a taxa de desemprego, com referência a 30 dias, calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que estava em 10,5% em dezembro de 2002, caiu para 8,3% em dezembro de 2005. A taxa básica de juros anual (Selic), de 25% em dezembro de 2002, foi reduzida para 18,0% em dezembro de 2005 e para 15,75% em abril de 2006. Em termos reais, a taxa de juros básica fechou o ano com 12,9%<sup>2</sup>.

Apesar desses resultados, a economia brasileira não só não deu nenhum sinal de superação de seus problemas estruturais, como, em alguns casos, retrocedeu em relação ao que já havia alcançado no passado. A taxa de crescimento do PIB continuou sua trajetória errática, a participação do investimento na demanda agregada manteve-se em nível extremamente baixo, a capacidade de intervenção do Estado não foi recuperada e a fragilidade a choques externos e ao movimento do capital especulativo não foi superada. No plano social, muito embora políticas de combate à pobreza tenham alterado o quadro de indigência do país, há fortes indícios de que a desigualdade aumentou.

Este artigo tem um duplo objetivo: apontar a debilidade dos chamados ganhos da política econômica do governo Lula e destacar alguns indicadores do aprofundamento dos desequilíbrios econômicos e sociais do país.

## **2 – O crescimento errático e voltado para fora.**

Durante a campanha eleitoral que antecedeu a eleição de Lula à presidência da república, chamava atenção o fato de seu programa econômico enfatizar, tal como o de seu principal candidato José Serra do PSDB, o crescimento das exportações. De fato, ao longo do governo Lula as exportações apresentaram um desempenho espetacular, superado a cada mês. Contudo, a evolução do PIB continuou sua trajetória anterior, indicando a dificuldade da economia brasileira crescer de forma continuada: expansão de apenas 0,5% em 2003, de 4,9% em 2004 e de 2,3% em 2005.

---

que em 2002 o real estava ainda mais valorizado. O PIB de 2005, de R\$ R\$ 1,937 trilhão, convertido em dólares por R\$ 2,4341 (média negociada em 2005) alcançou US\$ 795,776 bilhões. Sobre a dívida externa ver: [http://www.bcb.gov.br/pec/sdds/port/DetDivExterna\\_p.shtm](http://www.bcb.gov.br/pec/sdds/port/DetDivExterna_p.shtm).

<sup>2</sup> <http://www.grvisão.com.br/relatorios>. Em abril de 2006, a taxa de juros real estava em 11,1%.

O início do governo Lula foi caracterizado pelo prolongamento de movimentos iniciados no segundo semestre de 2002, quando forte ação especulativa manteve o real fortemente desvalorizado, reduzindo a disponibilidade de recursos internos, elevando o risco-país e pressionando o nível geral de preços. Essa ação não resultava de condições econômicas desfavoráveis reais e sim do aproveitamento do clima de incerteza decorrente do processo de transição política. A resposta do governo foi elevar significativamente a taxa de juros básica, tanto para conter a alta de preços como para garantir o afluxo de capitais externos no país. Essa política, associada à decisão unilateral do governo de elevar o superávit primário para 4,25% do PIB, quando o acordado com o FMI ao final de 2002 era de 3,75%, provocou diminuição expressiva da demanda interna. No segundo semestre, tendo em vista a melhora do câmbio e o desaparecimento das pressões sobre o nível geral de preços, a taxa de juros real foi diminuída, mas, ainda assim foi mantida em patamar elevado, uma das mais altas do mundo. Esse afrouxamento relativo da política monetária resultou na melhora do desempenho do nível de atividade no segundo semestre.

Mesmo assim, o resultado desse primeiro ano foi um aumento medíocre do PIB (0,5%), basicamente sustentado pelo setor agropecuário (4,5%), sendo que o industrial e o de serviços cresceram apenas 0,1% e 0,6%, respectivamente. Nessa situação, registraram queda o consumo das famílias (-1,5%), a formação bruta de capital fixo (-5,1%) e as importações (-1,7%), sendo que o consumo do governo aumentou apenas 1,3%. As exportações, eleitas prioridade pelo governo, expandiram-se 9,0%, compensando o encolhimento da demanda interna.

O crescimento do PIB em 2004, de 4,9%, foi o maior desde 1994. Contudo, esse resultado foi obtido a partir de um desempenho da atividade econômica que começou intenso, dando continuidade ao observado no quarto trimestre do ano anterior, mas que se desacelerou em função da interrupção da redução da taxa básica de juros e da retomada de seu aumento. As autoridades monetárias, que vinham reduzindo essa taxa desde junho de 2003, mantiveram-na congelada em 16% ao ano de maio a setembro, quando passaram a elevá-la: em dezembro, os aumentos somavam 1,75 ponto percentual. No acumulado do ano, o setor industrial retomou seu crescimento (6,2%), o agropecuário manteve sua trajetória de expansão (5,3%) e os serviços cresceram 3,3%. Do ponto de vista da despesa, tanto o consumo das famílias como a formação bruta do capital fixo e as importações

recuperaram-se, expandindo-se 4,1%, 10,9% e 14,3%, respectivamente. No caso das importações, o crescimento observado foi o maior dos últimos sete anos. Do lado do consumo do governo, no entanto, o aumento foi de apenas 0,1%, refletindo o prosseguimento da política de contenção de gastos. Por outro lado, as exportações aumentaram 18%, resultando num superávit recorde da balança comercial.

Até o início do segundo trimestre de 2005 o governo manteve a política de elevação gradual da taxa de juros básica. Disso decorreu recuo do consumo das famílias e do investimento. No segundo trimestre, a redução no ritmo da elevação da taxa Selic, com o fortalecimento da expectativa de que se seguiria uma baixa, foi acompanhada por crescimento expressivo do investimento e pela retomada do consumo. Mas no quarto trimestre, novamente o investimento apresentou redução na sua taxa de expansão, mantendo o consumo, no entanto, seu crescimento. Esse período foi marcado pela quebra da safra agrícola e pela deterioração do ambiente político provocado pelas denúncias de corrupção. Nos últimos três meses do ano, novamente o investimento é retomado, mantendo-se firme a trajetória do consumo. O resultado desse ano tão conturbado foi um crescimento do PIB de apenas 2,3%, confirmando o traço *stop and go* da economia brasileira das últimas décadas. Nesse ano o setor agropecuário expandiu-se somente 0,8%, a indústria 2,5% e os serviços 2%. Do lado da despesa o consumo das famílias cresceu 3,1%, a formação bruta do capital fixo 1,6%, as importações 9,5% e o consumo do governo 1,6%. A expansão de 11,6% das exportações, apesar do câmbio valorizado, foi determinante para a expansão, mesmo que pequena, do PIB<sup>3</sup>.

Dessa maneira, ao longo dos três primeiros anos do governo Lula firmou-se a importância do desempenho das exportações para a sustentação de algum nível de atividade no país, indicando que o novo governo não conseguiu criar condições de crescimento interno, aumentando, portanto, a dependência do país com relação à performance do resto do mundo, **principalmente da China demandante de commodities**. Além disso, desde o primeiro momento em que a expansão das exportações se firmou, vários economistas registraram preocupação com relação à mudança de sua pauta, muito mais intensa em

---

<sup>3</sup> Além disso, “enquanto se registrou para a economia mundial uma taxa média de investimento de 22,1% do PIB, no período 1995/2004, a observada para o Brasil não foi além de 19,3%. Essas diferenças se tornam ainda mais acentuadas quando esses países são considerados por blocos: as economias emergentes da Ásia investiram, em média, 32,6% ao ano neste período, seguidos pelos países do Leste e do Centro da Europa, com 23,9%” (OLIVEIRA e NAKATANI, 2006).

produtos com baixo valor adicionado do que no período de expansão econômica capitaneada pelos militares. A ênfase nesses produtos é tal que esses mesmos economistas consideram que, ao tornar o desempenho da economia brasileira mais dependente dessas exportações, está-se promovendo certa “reprimarização”<sup>4</sup>. Parte desse processo já fica evidenciado quando se analisa a evolução da composição da pauta de exportações. Os produtos básicos que representavam em 2000 22,8% do total do valor das exportações, tiveram sua participação elevada para 29,3% em 2005. Já a contribuição dos produtos semimanufaturados e dos manufaturados se reduziu, passando de 15,4% para 13,5%, e de 59% para 55,1%, no mesmo período, respectivamente<sup>5</sup>. Soma-se a esse movimento, de intensificação da participação dos produtos básicos no total das exportações, o fato de que parte dos manufaturados apresenta baixa ou média intensidade tecnológica (IEDI, 2005), o que dá um sentido mais amplo à utilização do termo “reprimarização”<sup>6</sup>.

Por isso mesmo embora o crescimento das exportações tenha garantido crescentes superávits da balança comercial (de U\$ 44,8 bilhões em 2005, de U\$ 33,44 bilhões em 2004 e de US\$ 24,79 bilhões em 2003), sua continuidade não está isenta de problemas. Isso porque a minimização do impacto da apreciação do câmbio real durante o ano de 2005, propiciada pelo desempenho favorável dos preços das *commodities* e pela decisão de alguns setores de manufaturados de aumentar o preço no mercado internacional (o que teria fôlego curto) não tem como se manter caso a evolução do câmbio continue tão adversa. No caso dos manufaturados, por exemplo, a continuidade desse câmbio adverso é fator de desestímulo para a realização de novos investimentos (Política Econômica em Foco, 2005).

### **3 – Emprego, rendimento, distribuição de renda e pobreza.**

---

<sup>4</sup> Ver Belluzzo e Carneiro, 2003. Segundo Reinaldo Gonçalves, “a reprimarização da economia brasileira pode ser vista por dois aspectos. O primeiro reflete a perda de competitividade internacional dos produtos manufaturados e o ganho dos produtos agrícolas exportados pelo Brasil. O segundo expressa a mudança da estrutura de exportações com a maior participação relativa dos produtos agrícolas e a menor participação dos manufaturados” (GONÇALVES, 2001)

<sup>5</sup> O total não atinge os 100% devido às operações especiais.

<sup>6</sup> Essa “reprimarização” não implica, contudo, que tenha havido queda do valor exportado dos produtos industrializados. Esse processo é reforçado pela ausência ou insuficiência da política industrial, pois “as autoridades têm negado a importância de uma política industrial na era de liberalização da economia e da redução do papel do Estado, a quem caberia apenas “regular” e fiscalizar a dinâmica do mercado, deixando às empresas a tarefa de promover o desenvolvimento tecnológico” (RATTNER, 2004).

O mau desempenho econômico registrado no primeiro ano do governo Lula provocou redução de 12,6% do rendimento médio habitual<sup>7</sup> real do trabalhador brasileiro em relação a 2002. A redução do poder aquisitivo foi observada em todas as categorias de ocupação, mesmo levando em conta que categorias mais organizadas conseguiram firmar acordos favoráveis no segundo semestre, quando o nível de atividade se recuperou um pouco. Nesse primeiro ano, ainda, a taxa média de desemprego aberto das cinco regiões metropolitanas calculada para pelo IBGE registrou aumento (12,3%; quando era 11,7% em 2002).

Em 2004, muito embora a economia tenha crescido 4,9%, o rendimento médio real dos ocupados recuou mais 0,7%, mas a taxa média de desemprego no ano caiu para 11,5%. Em 2005, o rendimento médio habitual real apresentou uma pequena recuperação, crescendo 2% em relação ao ano anterior. Esse desempenho, contudo, não atingiu os trabalhadores com carteira assinada, os quais sofreram redução de 0,8% em seu rendimento médio habitual real (em 2004 ele havia aumentado 0,3% e, em 2003, havia se reduzido em 4,9%). Nesse ano, a taxa média de desemprego continuou a cair, registrando 9,8%.

Em relação ao rendimento, vale salientar ainda que, além do rendimento médio real habitual dos ocupados ter registrado redução durante o governo Lula, aprofundou-se o processo de concentração dos ocupados nas faixas de renda mais baixas. Se considerarmos o rendimento principal dos ocupados com 10 anos ou mais, 89,9% recebiam até 5 salários mínimos em 2004. Em 2002, esse percentual era de 87,6% (IBGE – Banco de dados - Sidra).

De acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho e do Emprego, nos três primeiros anos do governo Lula, foram criados 3.422.700 de empregos formais (admissões líquidas = contratação – desligamento), isto é, com carteira assinada, significando que os trabalhadores estão amparados pelas leis trabalhistas e previdenciárias vigentes. A indústria de transformação contribui com 23,7% dessa expansão, o comércio 29,8% e os serviços com 38%. Somente nos dois últimos anos, foram criados 2.777.000 novos empregos formais, superior aos 2.634.000 criados entre janeiro de 1985 e dezembro de 2003.

---

<sup>7</sup> No cálculo do rendimento habitual não são consideradas as horas extras, os atrasados, as férias, etc.

Ao lado do crescimento do emprego formal, continuou a se expandir a ocupação informal, sem cobertura legal de nenhuma ordem. Para se ter idéia da importância do mercado informal no total dos ocupados, em 2004, segundo a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE, 53,45% dos ocupados com 10 anos ou mais não contribuía para nenhum instituto de previdência. Se mantida essa proporção com relação ao crescimento da ocupação, durante o governo Lula teriam sido criadas 7.344.849 novas ocupações. Esse resultado, além de estar longe do prometido durante a campanha eleitoral por Lula - defendia a necessidade da criação de 10 milhões de empregos – estaria fundado na permanência do domínio do trabalho informal no mercado de trabalho.

Em termos de distribuição pessoal da renda<sup>8</sup>, as informações relativas aos dois primeiros anos do governo Lula indicam que ao mesmo tempo aumentou a renda apropriada pelo 1% da população mais rica e a dos mais pobres (20% e 50% mais pobre). Já a renda dos 10% da população mais rica apresentou redução. A melhora da população mais pobre é condizente com a evolução observada nos índices de Gini e no de T de Theil, tal como indica a tabela 1. Também a participação das pessoas abaixo da linha de indigência no total da população brasileira registrou queda, muito embora o programa Bolsa Família, carro-chefe da política social do governo Lula, estivesse ainda precariamente implantado no país em 2004<sup>9</sup>. Já o percentual de pessoas abaixo da linha de pobreza, em relação ao total da população, aumentou no primeiro ano de governo, quando o PIB cresceu apenas 0,5%, mas apresentou redução significativa em 2004. De qualquer forma, o número de pessoas situadas abaixo da linha de pobreza aumentou, revelando quão perversa é a dinâmica econômica e social do país.

---

<sup>8</sup> Os dados da tabela são do IBGE, da Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios (PNAD). Nela é considerada a renda mensal familiar per capita onde, para os assalariados, é contemplada a remuneração bruta a que teriam direito, mas exclui o décimo terceiro salário, participação nos lucros e outros benefícios como moradia, alimentação, roupas, transporte, etc, derivadas da relação salarial. Para os trabalhadores por conta própria e empregadores, a pesquisa considera a renda bruta menos as despesas efetuadas com o empreendimento. Inclui, ainda, outras rendas como o bolsa-família, a complementação de aposentadoria e rendimentos de aplicação financeira.

<sup>9</sup> Somente em 2005 esse programa atingiu o conjunto dos municípios do país. Em 2006, o programa Bolsa Família compreendeu 11,1 milhões de famílias, beneficiando mais de 44 milhões de brasileiros. Nesse ano, os recursos destinados para esse programa foram um pouco mais do que 8 milhões de reais, o que é muito pouco tendo em vista as grandezas envolvidas com as políticas sociais tradicionais. Para se ter uma idéia da importância relativa desse montante, o ministério da saúde, órgão do governo federal, responsável por cerca de 40% do gasto total com a saúde pública do Brasil, deve gastar, em 2006, 44,4 bilhões de reais. O Bolsa Família pode representar um aumento de até 40% da renda da família beneficiada.

<b>Tabela 1 – Distribuição pessoal da renda e pobreza.</b>				
ANOS	2001	2002	2003	2004
<b>Parcela da Renda Apropriada</b>				
1% mais rico	13,9	13,4	12,7	13,0
10% mais rico	47,4	47,0	46,1	45,3
20% mais pobre	2,3	2,5	2,6	2,8
50% mais pobre	12,6	13,0	13,4	13,9
<b>Índice de Gini</b>	0,596	0,589	0,581	0,572
<b>Índice T de Theil</b>	0,727	0,710	0,675	0,665
<b>Linha de pobreza</b>				
% da população total abaixo da linha de pobreza	35,1	34,3	39,2	33,6
Milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza	58,3	57,5	-	59,4
<b>Linha de indigência</b>				
% da população total abaixo da linha de indigência	15,2	14	16,7	13,1
Milhões de pessoas abaixo da linha da indigência	25,3	23,4	-	23,2

Fonte: Ipeadata. Calculado a partir dos dados da PNAD do IBGE.

#### **4 – A política macroeconômica: inflação, juros, dívida e câmbio.**

A política macroeconômica está sustentada em um tripé constituído pelas metas de inflação, pela busca de um elevado superávit primário e pela política de câmbio livre.

O Conselho Monetário Nacional, seguindo a política de metas de inflação, havia estabelecido uma ambiciosa meta para o ano de 2002, 3,5% de inflação com tolerância de 2 pontos percentuais, para cima ou para baixo. Contudo, a taxa efetiva para esse ano, estimada pelo IPCA, foi de 12,53%. Assim, as metas para os anos de 2003 e 2004 foram aumentadas, de 3,25% para 4,0% (não cumprida) e de 3,75% para 5,5%, respectivamente, e a taxa de tolerância também foi elevada para 2,5 pontos. Para 2005, a meta de inflação foi fixada em 4,5%, com a mesma tolerância. Dessa forma, as metas não cumpridas nos anos de 2001 até 2003, foram atingidas nos dois anos seguintes. Para tanto, o Comitê de Política Monetária manteve a taxa básica de juros em patamares elevadíssimos e continua a resistir à uma redução mais acelerada da mesma.

Essa política resultou na aceleração do endividamento público em títulos no mercado interno, no aumento da conta de juros e na necessidade de um superávit primário ainda maior (tabela 2). Nos três primeiros anos o governo gerou um superávit primário de 4,25%, 4,59% e 4,84% do PIB, respectivamente. Entretanto, a dívida em títulos do governo central aumentou 17,4%, 10,7% e 20,9%, nos mesmos anos e a dívida líquida total do setor público em relação ao PIB, apesar de ter caído, continua extremamente elevada. Era de

55,5% do PIB, em 2002, aumentou para 57,2% no ano seguinte, e caiu para 51,7% e 51,6%, em 2004 e 2005.

**Tabela 2 - Perfil da dívida mobiliária federal, Juros Nominais e Superávit Primário**

(em milhões de reais e participação no total)

Anos	LTN		LFT		NTN		Outros		TOTAL	Juros Nominais	Superávit Primário
2002	13.596	2,2	372.584	59,8	127.399	20,4	109.612	17,6	623.191	114.004	52.390
2003	91.055	12,4	443.180	60,6	126.721	17,3	70.902	9,7	731.858	145.203	66.173
2004	159.960	19,7	457.757	56,5	133.700	16,5	58.848	7,3	810.264	128.256	81.112
2005	263.436	26,9	504.653	51,5	167.379	17,1	44.195	4,5	979.662	157.146	93.505

Fonte: Bacen. Boletins do Banco Central do Brasil, vários números.

A tabela 2 mostra ainda uma mudança significativa no perfil da dívida mobiliária. A participação das Letras do Tesouro Nacional (LTN), cuja remuneração que contribuía com 2,2% da dívida colocada no mercado em 2002, passou a representar 26,9% em 2005. Esse título, com remuneração prefixada pela Selic, teve sua participação aumentada com a redução da taxa básica ocorrida a partir de junho de 2003. As Letras Financeiras do Tesouro (LFT), que representam em 2005 mais da metade da dívida, e as Notas do Tesouro Nacional (NTN), títulos com a rentabilidade pós-fixada, o primeiro pela Selic e o segundo por índices de preço ou pelo câmbio, apresentaram significativa redução de sua participação no período. A participação conjunta desses títulos no total da dívida diminuiu de 80,2% para 68,6%, entre 2002 e 2005. Dessa forma, uma redução mais acelerada na taxa básica de juros não irá diminuir a remuneração de mais de um quarto da dívida.

A combinação de juros e superávit primário elevados com maior liberdade e novos incentivos ao ingresso de capitais estrangeiros, associado aos elevados superávits em conta corrente, conduziram à uma significativa valorização cambial entre 2003 e 2005. Considerando as taxas de câmbio no final do período, o real, que havia se desvalorizado 52,29% em 2002, valorizou 18,23% em 2003, 8,13% em 2004, 11,82% em 2005 e, somente em janeiro de 2006, valorizou 5,33%. A evolução do câmbio beneficiou todas as aplicações financeiras e concedeu grandes vantagens para as remessas de lucros. As remessas, que foram de US\$ 6,0 bilhões em 2002, cresceram para US\$ 13,3 bilhões em 2005. A valorização do real deveria prejudicar as exportações, mas essas, devido à conjuntura

internacional extremamente favorável, não só não foram afetadas como continuaram crescendo.

A tabela 3 apresenta o resultado líquido dos fluxos diários das operações realizadas pelo Banco Central que implicam a criação e destruição primária de moeda. Ela reflete, também, o forte viés monetarista da política de metas de inflação. Em 2003 ocorreu uma redução da base monetária e em 2004 e 2005 a expansão monetária foi inferior a 1% do PIB.

Quando a execução orçamentária do Tesouro Nacional é balizada por elevados superávits primários, reduzindo a base monetária, o Banco Central tem que compensar colocando títulos no mercado, ou seja, aumentando a dívida mobiliária, como se pôde observar em 2004. Quando essa operação é associada ao mercado cambial e à demanda especulativa por moeda, como em 2002, o estoque da dívida colocada no mercado pode ser reduzido. Em 2002, a demanda por divisas, que pressionou a inflação e a desvalorização cambial, levou o Banco Central a vender mais US\$ 9,0 bilhões no mercado de câmbio e a elevar a taxa básica de juros de 18%, em setembro, para 25%, em dezembro. Mas a instabilidade decorrente das eleições e a perspectiva de novos aumentos na taxa básica de juros fizeram com que os operadores do mercado financeiro convertessem seus títulos em moeda, no aguardo de novos aumentos. A garantia demonstrada pelo governo fez com que o movimento especulativo expresso nos depósitos dos bancos no Banco Central deixasse de exercer efeitos importantes nos três primeiros anos do governo Lula.

Em 2004 e 2005, o efeito do aumento do superávit primário volta a aparecer claramente nas operações do Tesouro Nacional, expressando-se em fortíssima redução da base monetária. Em compensação, a intervenção do Banco Central no mercado de câmbio, comprando dólares, só é significativa em 2005, quando mais de US\$ 21,0 bilhões são adquiridos. Por essa razão, as operações com os títulos públicos federais diminuíram fortemente entre 2004 e 2005.

O Banco Central assumiu, desde 2002, o papel de banqueiro da especulação financeira através dos contratos de *swap* entre os títulos indexados à variação cambial e os indexados aos outros índices, o que está registrado como ajustes nas operações com derivativos. Nesse ano, o Banco Central teve que arcar com os custos da desvalorização do real, produzindo grande prejuízo ao Tesouro Nacional. Mas com a revalorização do real, os

resultados têm sido favoráveis ao Banco Central, o que estabelece limites a sua intervenção no mercado de câmbio: quanto maior a intervenção, para desvalorizar o real e ampliar a competitividade das exportações, maior será o custo desses ajustes.

Além do mais, o Banco Central está refém de sua própria política monetária restritiva. Não pode comprar divisas maciçamente, pois teria que trocá-las por títulos da dívida pública interna, cuja taxa de juros é muito superior às remunerações obtidas com a aplicação das reservas. Se comprar essas divisas, cujo ingresso está valorizando o real e sinalizando para uma futura restrição às exportações e ao saldo positivo na conta corrente, teria que encontrar uma forma mais adequada para a utilização dessas divisas. O governo tem trocado as dívidas em bônus, decorrentes da renegociação das dívidas de 1994, por novas dívidas a taxas menores, pelo menos no momento atual. Além disso, trocou a dívida com o FMI por dívidas com o mercado interno e externo a taxas de juros muito mais elevadas<sup>10</sup>. Um dos resultados dessas operações tem sido o alongamento do prazo das dívidas e uma significativa redução, tanto na dívida externa total quanto na dívida externa do setor público. A primeira caiu de US\$ 210,7 bilhões em dezembro de 2002, para US\$ 169,5 bilhões, em dezembro de 2005. A segunda caiu de US\$ 110,5 bilhões para US\$ 87,6 bilhões, no mesmo período.

**Tabela 3 - Fatores condicionantes da base monetária**  
(fluxos anuais em milhões de R\$)

Operações	2002	2003	2004	2005
Operações do Tesouro Nacional	-20.484	-1.064	-48.292	-43.008
Operações com títulos públicos federais	90.722	11.181	57.838	2.808
Operações do setor externo	-26.427	643	14.556	52.395
Operações de redesconto do Banco Central	400	2	-7	-3
Depósitos	-33.770	6.729	-2.400	2.374
Operações com derivativos - ajustes	10.942	-15.632	-6.032	-2.684
Outras contas	-1.338	-1.942	-149	633
Variação da base monetária	20.046	-83	15.514	12.515

Fonte: Bacen. Boletim do Banco Central do Brasil, vários números.

## 5 – Crise política e governabilidade.

O desempenho pífio da economia, no primeiro ano do Governo Lula, foi decorrente da crise desencadeada ainda antes das eleições, em 2002. A taxa de crescimento do PIB foi

<sup>10</sup> CARNEIRO, Maria Lúcia Fattorelli. Contradição inexplicável: Por quê o Governo Lula acelera endividamento caro e quita dívida bem mais barata? <http://www.jubileubrasil.org.br/dividas/auditoria/boletim15fmi.htm>.

medíocre, a inflação diminuiu, mas continuou bastante elevada, o desemprego cresceu e a renda dos trabalhadores caiu. Naquele momento, a política macroeconômica era comandada pelo Ministro da Fazenda Antônio Palocci Filho e pelo Presidente do Banco Central do Brasil Henrique de Campos Meirelles e secundada pelos Ministros Guido Mantega, do Planejamento, pelo fazendeiro João Roberto Rodrigues, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e pelo industrial Luiz Roberto Furlan, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Com exceção de Antonio Palocci e Guido Mantega, os demais Ministros podem ser considerados como representantes diretos dos interesses das classes dominantes nacionais e internacionais, no governo, isto é, das velhas oligarquias, atualmente estreitamente vinculadas aos negócios do agrobusiness e ao capital financeiro<sup>11</sup>.

Superada a crise em 2003, a economia cresceu com mais vigor em 2004, embalada principalmente pela conjuntura expansiva da economia mundial, apesar de as medidas de política econômica serem contrárias à expansão econômica. O crescimento anual do PIB, observado em 2004, amplamente comemorado pelo governo, camuflava a tendência à queda observável no último trimestre daquele ano e que se repetiu no primeiro trimestre de 2005. Neste momento, eclode mais um escândalo político, desta vez contra a cúpula do Partido dos Trabalhadores (PT) e dos partidos aliados, o Partido Progressista (PP), o Partido Liberal (PL) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). A consequência foi o desenvolvimento de uma crise política que tomou as manchetes diárias da mídia.

Após a denúncia de Roberto Jefferson, Presidente do PTB, contra o Ministro da Casa Civil, José Dirceu, foi criada uma Comissão Parlamentar Mista de inquérito<sup>12</sup>, mais conhecida como a “CPI dos correios”, cujas revelações praticamente paralisaram o governo em todo o segundo semestre de 2005 e obrigaram Lula a fazer uma reforma ministerial. Essa visava dar conta da substituição do poderoso Ministro José Dirceu e obter mais apoio político para viabilizar a continuidade do governo e o projeto de sua reeleição em 2006.

A Comissão detectou a participação de dezenas de pessoas, acusou 19 deputados e aprovou a cassação dos seus mandatos de parlamentares. Dentre eles, foram cassados

---

<sup>11</sup> A estrutura das classes no Brasil tornou-se muito mais complexa após o maciço processo de privatização e abertura financeira da economia. Para mais detalhes sobre as classes dominantes, ver o artigo “A burguesia no governo Lula” de Armando Boito Jr. Por outro lado, uma parte da elite dirigente dos trabalhadores passou a integrar o aparelho estatal e a dirigir fundos de pensão, alterando significativamente a postura e a posição em relação à classe trabalhadora. Para Francisco de Oliveira (2003), essa camada de ex-sindicalistas junto com técnicos e economistas, chegam a constituir uma nova classe social.

<sup>12</sup> O Relatório da CPMI encontra-se em <http://www.cpmidoscorreios.org.br>.

Roberto Jefferson (PTB-RJ), José Dirceu (PT-SP) e Pedro Corrêa (PP-PE), outros quatro renunciaram a seus mandatos e onze parlamentares foram absolvidos<sup>13</sup> pelo plenário da Câmara Federal ou pelo Conselho de Ética.

Acusados de desvio de dinheiro público, compras de votos de parlamentares, tráfico de influências e até de formação de quadrilha<sup>14</sup>, os membros mais importantes e influentes do PT no governo foram gradativamente afastados, culminando com a queda do mais poderoso Ministro do Governo Lula, Antonio Palocci Filho, que foi substituído por Guido Mantega, em abril de 2006.

## 6 – Observações finais

A avaliação dos três primeiros anos do governo Lula mostra que o sentido principal da política econômica foi buscar atender continuamente os interesses do “mercado”<sup>15</sup>. Para tanto, procurou aumentar a qualquer custo os superávits primários, evitou intervir no mercado de câmbio e deu continuidade às reformas neoliberais. Em termos de crescimento da economia, da redução do desemprego e das desigualdades na distribuição da renda e da riqueza, os resultados observados nesses três primeiros anos foram medíocres. Assim, apesar da relativa redução da pobreza absoluta decorrente das políticas focalizadas do programa fome zero, a desigualdade social continuou em termos globais<sup>16</sup>.

Por outro lado, o “mercado” através dos seus principais representantes, os bancos, continuaram a obter polpudos benefícios. “Os balanços recém divulgados indicam um

---

<sup>13</sup> Até o início do mês de maio de 2006, restava somente o processo contra José Janene do PP. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0405200605.htm>

<sup>14</sup> O Procurador-geral da República, Antonio Fernando Barros e Silva de Souza, utiliza essa expressão na denúncia que fez contra quarenta pessoas implicadas por “práticas criminosas”. Entre elas constam os nomes de José Dirceu, José Genoíno, Luiz Gushiken, João Paulo Cunha, Delúbio Soares e Sílvio Pereira, todos da cúpula do Partido dos Trabalhadores. [http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/20060412-denuncia\\_pgr.pdf](http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/20060412-denuncia_pgr.pdf)

<sup>15</sup> Referimo-nos ao mercado financeiro nacional e internacional.

<sup>16</sup> Segundo o IPEA, “De 2001 a 2004, a desigualdade de renda familiar *per capita* caiu de forma contínua e substancial, alcançando seu menor nível nos últimos 30 anos. Além de ser um resultado importante por si só, essa desconcentração levou a uma expressiva redução da pobreza e da extrema pobreza.” (2006, p.1). Outros autores, entretanto, contestam essas conclusões. Para Márcio Pochmann (s/d), a PNAD que é a fonte dos dados primários do estudo do IPEA, “é uma boa informação sobre a renda do trabalho. No entanto, há outras formas de renda como, por exemplo: a renda derivada de faturamento de empresa, a renda derivada de aplicações financeiras, a renda derivada de aluguéis, de imóveis, a renda da terra... estas não fazem parte, na sua maior dimensão, dos dados da PNAD”. Para Álvaro Comin, do CEBRAP, “o processo de exclusão do mercado de trabalho da população extremamente pobre no Brasil se intensificou de 1995 a 2004. Nesse período, o rendimento médio dos trabalhadores que se encontram entre os 10% mais pobres caiu 39,6% ao mesmo tempo em que aumentou a dependência dos programas sociais do governo. Em 1995, 89% da renda dessa população vinha do trabalho. Em 2004, essa porcentagem caiu para 48%, ou seja, mais da metade da renda do trabalhador mais pobre no Brasil não vinha de sua atividade no mercado de trabalho”. (FSP, 2005)

crescimento excepcional do lucro dos bancos em 2005. O lucro líquido dos principais bancos do país – Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Bradesco, Itaú e Unibanco – registrou um expressivo crescimento de 49,9%, somando R\$ 18,8 bilhões” (DIEESE, 2006).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELLUZZO, L. G. e CARNEIRO, R. Globalização e Integração Perversa. In Política Econômica em Foco. Boletim Semestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia. Instituto de Economia, Unicamp. Campinas. Nº. 1, maio/agosto 2003.

BOITO JR. Armando. A burguesia no governo Lula. *Crítica Marxista*, no. 21. São Paulo: Revan, 2005.

BOITO JR. Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. *Crítica Marxista*, no. 17. São Paulo: Revan, 2003.

CARNEIRO, Maria Lúcia Fattorelli. Contradição inexplicável: Por quê o Governo Lula acelera endividamento caro e quita dívida bem mais barata? <http://www.jubileubrasil.org.br/dividas/auditoria/boletim15fmi.htm>.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). O lucro dos bancos em 2005. <http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatec18lucroDosBancos.pdf>

FSP. Pobres se distanciam de ricos e dependem mais do governo. 25 de dezembro de 2005.

GONÇALVES, Reinaldo. Competitividade internacional e integração regional: A hipótese da inserção regressiva. UFRJ/IE, *Revista de Economia Contemporânea* – Vol. 5, 2001 Edição Especial. [http://www.ie.ufrj.br/revista/pdfs/competitividade\\_internacional\\_e\\_integracao\\_regional\\_a\\_hipotese\\_da\\_insercao\\_regressiva.pdf#search=%22reprimiriza %C3%A7%C3%A3o%20da%20economia%22](http://www.ie.ufrj.br/revista/pdfs/competitividade_internacional_e_integracao_regional_a_hipotese_da_insercao_regressiva.pdf#search=%22reprimiriza%20da%20economia%22)

IPEA. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. Nota Técnica 9, agosto de 2006.

OLIVEIRA, Fabrício A. e NAKATANI, Paulo. A economia brasileira sob o governo Lula: balanço de suas contradições. Mimeo, 2006.

POCHMANN, Márcio. Desigualdade cai e remuneração do trabalhador fica estável. Entrevista a Mariana Garcia Castro Alves. <http://www.eco.unicamp.br/cesit/opiniao.html> (s/d)

OLIVEIRA, Francisco de *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo, 2003.

POLÍTICA ECONÔMICA EM FOCO. Boletim Semestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia. Instituto de Economia, Unicamp. Campinas. Nº. 6, maio/out. 2005.

RATTNER, Henrique. Política Industrial e Tecnológica: uma questão regional. *Revista Espaço Acadêmico*. No. 36, maio 2004. <http://www.espacoacademico.com.br/036/36rattner.htm>