

---

BRASIL   
EM DEBATE  
VOLUME 4

# **O GOVERNO LULA E A CONSTRUÇÃO DE UM BRASIL MAIS JUSTO**

ALOIZIO MERCADANTE

## **Fundação Perseu Abramo**

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

### **Diretoria**

Presidente: Nilmário Miranda

Vice-presidente: Elói Pietá

Diretores: Flávio Jorge, Iole Iliada, Paulo Fiorilo, Selma Rocha

### **Coleção "Brasil em Debate"**

Coordenador da coleção

Flamarion Maués

### **Editora Fundação Perseu Abramo**

Coordenação editorial

Rogério Chaves

Assistente editorial

Raquel Maria da Costa

Preparação do original

Angélica Ramacciotti

Gerson Gomes

Marcelo Bormann Zero

Marco Antonio de Oliveira

### **Revisão**

Lizete Mercadante Machado

### **Projeto gráfico e editoração eletrônica**

A + Comunicação e Desenho Gráfico

Marcello Araújo

Este livro obedece às regras estabelecidas no Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

M553g

Mercadante, Aloizio.

O governo Lula e a construção de um Brasil mais justo / Aloizio Mercadante. - São Paulo :

Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

112 p. : il. - (Brasil em debate ; v. 4)

ISBN 978-85-7643-089-6

1. Brasil - Política e governo - 2003-. 2. Silva, Luiz Inácio Lula da, 1945-. 3. Desenvolvimento econômico - Brasil. 4. Desenvolvimento social - Brasil. 5. Democracia. 6. Inclusão social. 7. Renda - Distribuição. 8. Justiça social. I. Título.

CDU 32(81)

CDD 320.981

---

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo - CRB 10/1507)

Todos os direitos reservados à

Editora Fundação Perseu Abramo

Rua Francisco Cruz, 224 - Vila Mariana

04117-091 São Paulo - SP

Telefone: (11) 5571-4299 - Fax: (11) 5571-0910

Correio eletrônico: [editora@fpabramo.org.br](mailto:editora@fpabramo.org.br)

Visite a página eletrônica da Fundação Perseu Abramo

[www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)

[www.efpa.com.br](http://www.efpa.com.br)

# Sumário

Apresentação • 8

## Capítulo 1

A retomada da construção do Brasil • 10

A decolagem do Brasil • 16

O protagonismo no cenário internacional • 21

Redução da pobreza e inclusão social • 23

O PAC e a questão ambiental • 28

O Novo Desenvolvimentismo • 30

Democracia, transparência e governo de coalizão • 34

A crise internacional de 2008-2009 • 36

Democracia e desenvolvimento • 38

## Capítulo 2

O desafio do crescimento com distribuição de renda e justiça social • 40

A reconstrução das bases macroeconômicas • 44

A redução da vulnerabilidade externa • 44

A geração de superávits comerciais expressivos • 46

## Capítulo 3

O novo padrão de crescimento da economia: o social como eixo do desenvolvimento • 52

Aceleração e sustentação do crescimento econômico • 54

Inclusão social e distribuição de renda: a ampliação do mercado de massa • 56

O aumento do emprego formal • 58

Redução da pobreza e mobilidade social • 60

Impactos sobre a expansão do mercado interno de massa • 65  
Lições da crise de 2008-2009 • 70

## **Capítulo 4**

Inclusão social e redução da pobreza • 72  
A valorização do salário-mínimo • 73  
O Programa Bolsa Família • 78  
O ProJovem • 85  
Os Territórios da Cidadania • 88  
Uma nova política habitacional • 89  
    O PAC Habitação • 92  
    O Programa Minha Casa, Minha Vida • 93  
    Mais investimentos em habitação • 95  
O papel da Previdência Social • 98  
    A inclusão previdenciária • 99  
    A expansão da cobertura social • 101  
    O impacto na distribuição de renda • 104  
Considerações finais • 106

SOBRE O AUTOR • 111



# Coleção “Brasil em Debate”

## **Pequenos livros sobre as grandes transformações do Brasil nos últimos oito anos**

Quando Lula assumiu o governo, em 2003, o país vivia um momento difícil, com ameaça da volta da inflação, de aumento do desemprego, desprestígio internacional, sob o tacão do FMI. Além disso, pouco era feito para mudar as condições de vida da maioria da população, o que agravava a situação de desigualdade social em que vivíamos. O Estado brasileiro estava enfraquecido por anos de desmonte de suas estruturas e a privatização de boa parte de suas funções.

Os dois governos liderados pelo presidente Lula e pelo Partido dos Trabalhadores (PT) mudaram esse quadro, transformando o Brasil em um dos principais países no cenário internacional, com uma política externa que prioriza os interesses nacionais e regionais, além de buscar mudar a histórica desigualdade nas relações Norte-Sul. O governo Lula chegou ao último ano de seu segundo mandato com um índice de aprovação acima dos 80%, num evidente apoio às mudanças sentidas pela população.

O Estado retomou importantes funções de indutor de desenvolvimento e crescimento. Nesse intervalo, é importante destacar, foram impedidas novas privatizações que piorariam a vida

dos brasileiros. A inflação foi contida e o país pode retomar níveis de crescimento econômico que não eram alcançados havia muitos anos, com a geração de milhões de novos empregos com carteira assinada.

Parafraçando o presidente Lula, “nunca antes na história desse país” foram vistos avanços com tamanha abrangência, mesmo considerando a crise econômica que abalou o mundo em 2008.

Mas o principal, sem dúvida, é que, por meio dos programas de distribuição de renda e da nova política do salário mínimo, milhões de brasileiros puderam sair da situação de miséria e pobreza em que se encontravam, atingindo níveis de vida e de consumo que os colocam hoje como membros da classe média. Com isso, melhorou a saúde, a educação, o emprego e a autoestima, além de abrir possibilidades de um futuro melhor para todos.

É claro que muito ainda deve ser feito, mas o que se conseguiu nestes oito anos mostra que é possível implementar mudanças de fundo, que transformam a vida das pessoas e lhes dão mais dignidade e cidadania.

A coleção Brasil em debate pretende mostrar, de forma direta e simples, as principais áreas em que essas transformações ocorreram, como elas foram feitas e como possibilitaram que tais resultados fossem alcançados, para que haja o fortalecimento da democracia e a ampliação do conhecimento sobre o quadro político atual do Brasil. Boa leitura!

Editora Fundação Perseu Abramo

# Apresentação

Este livro é uma versão resumida de outro trabalho que publiquei<sup>1</sup>. Nele, procuro analisar, de forma sucinta, as principais políticas do governo Lula e suas implicações para o desenvolvimento econômico e social do país. Como não poderia deixar de ser, trata-se de uma obra repleta de paixão política, mas alicerçada em análises e informações sólidas e consistentes. Com ela, procuro iluminar um pouco a discussão normalmente irracional e desinformada sobre o governo Lula, e assim fortalecer o debate democrático nacional.

Para aqueles que nutrem simpatia pelo governo atual, a leitura destas páginas poderá contribuir para consolidar racionalmente as convicções alimentadas pela intuição e pela observação cotidiana da cena política brasileira. Para aqueles que, ao contrário, são oposição ao governo do PT e seus aliados, elas poderão, ao menos, suscitar algumas dúvidas saudáveis e até, quem sabe, derrubar ideias preconcebidas.

De qualquer forma, este pequeno livro se nutre, sobretudo, da paixão pelo Brasil e da confiança inabalável

---

1 MERCADANTE, Aloizio. *Brasil: a construção retomada*. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.



em nosso país e no papel de destaque que ele passou a desempenhar no cenário mundial. Estou convencido de que todos aqueles que se dispuserem a lê-lo, independentemente de suas inclinações partidárias e ideológicas, vão compartilhar comigo esse sentimento e a certeza de que o Brasil caminha para a consolidação de um novo modelo de desenvolvimento, cujas bases foram solidamente lançadas pelo governo Lula.

Este livro é, portanto, para todos os brasileiros.

# 1

## A retomada da construção do Brasil

O Brasil nasceu integrado à economia mundial e se desenvolveu sob o signo da concentração de terra e poder político, e da exclusão social. Essa matriz originária, embora tenha assumido expressões distintas pelas mudanças no sistema de produção e nas formas de organização política do Estado, manteve, ao longo do tempo, seus traços essenciais. A evolução histórica da economia brasileira consolidou o processo de concentração da renda e da riqueza e reforçou os elementos de inserção subordinada na economia mundial. A evolução política, por sua vez, consolidou o monopólio institucional da elite conservadora e seu acesso privilegiado aos recursos públicos, restringindo a vigência dos direitos individuais e sociais da maioria da população.

A economia brasileira viveu, por quase todo o século passado, um período de excepcional crescimento, o que se traduziu na construção de um parque industrial integrado e diversificado e transformou a economia do país na oitava do mundo. Em alguns momentos, o ritmo acelerado de

crescimento econômico propiciou o aumento extensivo do emprego e também atenuou as manifestações mais agudas de pobreza e desigualdade social. Mas, até nas conjunturas mais favoráveis, manteve-se o caráter excludente e concentrador do modelo econômico adotado no país.

No entanto, a crise da dívida externa, associada a um longo período de hiperinflação, e posteriormente, nos anos 1990, à adoção do receituário neoliberal – com políticas indiscriminadas de abertura comercial e financeira, fragilização financeira do Estado, privatizações e desregulamentação geral da economia – interrompeu essa trajetória de crescimento e reforçou as tendências à concentração da riqueza e da renda e à exclusão social.

É no início desse período, durante o governo Collor, que o mestre Celso Furtado publica, em 1992, o livro *Brasil, a construção interrompida*, no qual questiona justamente os rumos impostos à economia brasileira pela adesão às políticas neoliberais, manifestando seu sentimento de angústia diante da incerteza sobre o futuro do país depois de meio século de desenvolvimento fundado no dinamismo do mercado interno, que contribuiu para consolidar a unidade nacional, apesar de todos os problemas históricos relativos à dinâmica da distribuição de renda, riqueza e poder.

No período imediatamente posterior, sobretudo ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), a importante vitória contra a hiperinflação, obtida mediante o Plano Real, não foi suficiente para reverter essa crescen-

te fragilização do país. Com efeito, diversos fatores continuaram a comprometer o processo de construção de um sistema econômico nacional, prolongando e aprofundando o que Celso Furtado chamara de a “construção interrompida”. Entre eles, destacam-se a abertura comercial ingênua, a âncora cambial prolongada e a vulnerabilidade das contas externas, as privatizações e a obsessão pelo Estado Mínimo, os juros incompatíveis com uma economia saudável e a fragilidade das contas públicas, a semiestagnação econômica e o desemprego massivo, a opção por uma política externa submissa e a passividade diante dos elevados níveis de concentração de renda e exclusão social.

Mas, depois de uma longa caminhada, a campanha presidencial de Lula, em 2002, aglutinou as principais forças políticas que resistiram ao neoliberalismo e ao governo FHC. A grave crise econômica e social decorrente da política econômica implementada por FHC fragilizou o discurso neoliberal e abriu espaço para nossa vitória nas urnas. Foi nesse novo cenário, de aglutinação das forças de oposição, que consolidamos a mensagem de esperança e o compromisso com a construção de um novo projeto de desenvolvimento nacional.

Felizmente, podemos agora fazer o balanço do período Lula e prestar contas ao povo brasileiro. Mas é quase impossível mergulhar na análise deste governo com a frieza típica de um analista de laboratório. Não há como se exigir isenção, quando nos voltamos para nossa história recente,

em que estamos todos inseridos. Não há, portanto, como deixar de comparar a trajetória do governo Lula com a de governos anteriores, especialmente o governo FHC, utilizando as referências do passado para avaliar suas realizações. Como veremos, o governo Lula superou todas as expectativas ao consolidar a estabilidade da economia e retomar o crescimento econômico acelerado, ampliar as liberdades democráticas e a participação popular, e promover uma ampla distribuição de renda, o que se traduziu em redução expressiva da pobreza e inclusão social.

Cometemos, no entanto, alguns erros. O mais grave deles foi o relativo à questão da ética na política, uma bandeira de luta cara ao PT. O episódio do financiamento irregular de campanhas eleitorais, o chamado “Mensalão”, sem dúvida maculou a história do partido na defesa dos princípios republicanos e foi largamente utilizado pela oposição. Ao contrário, porém, de obstruir a atuação dos órgãos e instituições de controle, como se fez no passado, o governo apostou no fortalecimento institucional da Polícia Federal, do Ministério Público e da Controladoria-Geral da União.

Além disso, enfrentamos, de forma democrática, uma forte e persistente oposição, majoritária no Senado e muito atuante no parlamento como um todo, o que, em alguns momentos, dificultou bastante a governabilidade. Mesmo assim, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) atuaram livremente, até quando tinham apenas como

**O governo Lula combinou, de forma inédita, crescimento econômico sustentado, estabilidade econômica, distribuição de renda e consolidação da democracia.**

objetivo o ataque político-eleitoral ao governo.

O governo Lula tentou, em mais de uma oportunidade, implementar uma profunda reforma política e eleitoral, incluindo as regras de financiamento das campanhas eleitorais, mas não conseguiu construir maioria parlamentar na Câmara dos Deputados para dar um salto de qualidade no processo político-eleitoral do país.

Certamente, frustramos algumas expectativas, mas estamos terminando um governo cujo presidente tem mais de 80% de apoio popular, a maior aprovação de um governante na história documentada do país. Um governo reconhecido internacionalmente como um grande êxito e que retomou o esforço de construção do Brasil.

Com efeito, a partir do governo Lula, o Brasil passou a combinar, de forma inédita:

- Crescimento econômico sustentado, com uma taxa média de expansão do Produto Interno Bruto (PIB) que é quase o dobro da média histórica das últimas duas décadas, além da rápida retomada do crescimento após a interrupção momentânea causada pela crise econômica e financeira global.

- ▶ Estabilidade econômica, com uma inflação média dentro dos limites estabelecidos pelo sistema de metas e inferior à do período do governo FHC.
- ▶ Distribuição de renda, com os melhores indicadores de todos os 60 anos da história do IBGE, com destaque para o fato de que 20 milhões de pessoas saíram da condição de pobreza.
- ▶ Consolidação da democracia, com integral respeito ao Estado democrático de direito, plena liberdade de imprensa, separação e harmonia entre os poderes, crescente transparência e controle social das instituições republicanas e participação social nas políticas públicas.
- ▶ Liderança na Agenda Ambiental, conferida pela vanguarda na geração de energias renováveis, pela matriz energética relativamente limpa, pela enorme biodiversidade, pela abundância de recursos naturais estratégicos, como a água doce, e, acima de tudo, pelos ousados compromissos relativos à redução do desmatamento e das emissões dos gases de efeito estufa assumidos na conferência de Copenhague (COP-15), em 2009.
- ▶ Crescente protagonismo internacional, revelado pela presença notória e ativa do Brasil em todos os foros mundiais relevantes, pela capacidade de articulação dos interesses dos países em desenvolvimento, e baseado na afirmação ativa dos interesses nacionais.

## **A decolagem do Brasil**

Por tudo isso, no plano externo muitos já falam na “decolagem do Brasil” e na perspectiva de o país se tornar, em breve, a quinta economia mundial. No plano interno, porém, o que se tornou óbvio para o mundo ainda é duramente questionado por certos setores mais conservadores da oposição, muito presentes na grande mídia.

Alguns têm dificuldade em admitir que um governo liderado por um ex-retirante nordestino e ex-operário possa ter tido êxito onde antecessores “ilustrados” pouco avançaram. Quando é impossível deixar de reconhecer a evolução positiva, dizem tratar-se de mera continuidade de ações inauguradas no governo anterior, como se os grandes êxitos pudessem resultar de um quadro que era composto por um modelo econômico e social insustentável, passividade programática e nenhuma ambição histórica.

Esses setores persistem com a mesma postura um tanto arrogante que adotaram quando a ascensão de Lula tornou-se inevitável. Naquela época, nossos adversários usaram como estratégia eleitoral o recurso ao medo e à desqualificação sumária das propostas da aliança de centro-esquerda. Tentaram atemorizar a população, procurando incutir-lhe o receio de uma má administração do operário “inculto”, sem experiência, irremediavelmente vocacionado para a adoção de medidas “radicais”, “populistas” e “irresponsáveis”.



As iniciativas concernentes à recuperação do poder de compra do salário-mínimo e ao Programa Fome Zero eram pintadas como inflacionárias. Recordava-se a duplicação do salário-mínimo, em 1954, que detonou uma crise militar e a exoneração de João Goulart do Ministério do Trabalho pelo presidente Getúlio Vargas. O mito viria a se desmantelar com a implementação de uma política consistente e responsável de progressiva e sustentada recuperação do salário-mínimo, que está contribuindo para a redução das desigualdades e o dinamismo econômico. Saliente-se que o salário-mínimo, que contempla mais de 24 milhões de trabalhadores, incluindo aposentados e pensionistas, teve um crescimento real de 53,67%, ao longo do governo Lula.

**O salário-mínimo, que contempla mais de 24 milhões de trabalhadores, aposentados e pensionistas, teve um crescimento real de 53,67% ao longo do governo Lula.**

O apoio ao setor produtivo nacional era rotulado como visão ingênua da realidade em tempos de globalização, ou ressurreição de doutrinas “jurássicas” e ultrapassadas, um retorno ao “velho e falido nacional-desenvolvimentismo”. O que houve, no entanto, foi a transformação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Banco do Brasil (BB) e da Caixa Econômica Federal (CEF) em forças motrizes do crédito voltado para o aumento do empreendedorismo e para a geração

de empregos, sem qualquer comprometimento da estabilidade macroeconômica.

O BNDES tornou-se maior que o Banco Mundial, com um volume de crédito equivalente a cerca de 100 bilhões de dólares (170 bilhões de reais), em 2009. O Banco do Brasil emprestou mais, em 2009, do que todos os bancos do país, inclusive ele mesmo, em 2003. A Caixa Econômica Federal, que na área imobiliária emprestava 7,9 bilhões de reais, em 2003, financiou, em 2009, mais de 47 bilhões de reais para cerca de 800 mil imóveis em construção. E com o programa Minha Casa, Minha Vida passou-se a atender de forma ainda mais expressiva a população com renda inferior a três

**Hoje, o BNDES tornou-se maior que o Banco Mundial, com um volume de crédito equivalente a cerca de 100 bilhões de dólares.**

salários-mínimos, na qual se concentra o grande déficit habitacional, com juros, prestações e prazos extremamente favorecidos.

Em tudo os pessimistas viam expectativas de “gastança” desmedida e elevação da dívida pública a níveis estratosféricos. A relação dívida pública/PIB, porém, foi decrescente, desde o início do governo. A dívida pública atingiu 57,5% do Produto Interno Bruto (PIB), em 2002, tendo mais do que dobrado no governo FHC, enquanto que fechou janeiro de 2010 em apenas 41,7%, mesmo tendo sofrido uma inflexão em virtude da crise global. Essa consistente política fiscal contribuiu para que a taxa básica de juros fosse reduzida de

um patamar de 27,5%, em dezembro de 2002, para 8,75%, no final de 2009.

Saliente-se que a redução relativa da dívida pública foi obtida sem a privatização do patrimônio público ou a criação de novos impostos. Ao contrário, tivemos a correção da tabela do Imposto de Renda (IR), desonerações importantes na crise, anistias fiscais, além da perda da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), imposta pela oposição no Congresso, que resultou em grande impacto negativo no orçamento da Saúde Pública.

Os conservadores afirmavam também que Lula afugentaria os investidores e faria retroceder a participação do país no comércio mundial. Mas foi no governo Lula que o Brasil, graças a uma política externa ousada e criativa, aumentou sua participação no comércio mundial e obteve vultosos superávits comerciais, os quais foram fundamentais na superação da vulnerabilidade externa de nossa economia. As exportações passaram de 60,4 bilhões de dólares, em 2002, para 197,9 bilhões de dólares, em 2008, um crescimento de 228%, bem superior ao crescimento do comércio mundial, que foi de 147%. Isso significou o aumento de nossa participação no fluxo de comércio, decorrente da eficiência econômica da nova po-

**Durante o governo Lula, o país evoluiu da posição de grande devedor para credor internacional, com um acúmulo de 240 bilhões de dólares em reservas cambiais.**

lítica externa. A dívida externa líquida, que representava 32,7% do PIB, em 2002, caiu para -3,8% do PIB, em 2009. O país evoluiu da posição de grande devedor para credor internacional, com um acúmulo de 240 bilhões de dólares em reservas cambiais, que desempenharam um papel decisivo na crise financeira internacional de 2008-2009.

Difundia-se, ainda, a ideia de que eficiência administrativa e privatização eram dois termos da mesma equação, e Lula, “estatizante”, seria o contrário de tudo isso. Mas o presidente Lula não estatizou nada, apenas não deu continuidade à campanha privatista do governo passado, que vendeu, muitas vezes a preços aviltados e sem o planejamento adequado, boa parte do patrimônio público brasileiro. Caminhamos para o final do governo Lula com a Petrobras, ícone da intervenção do Estado no domínio econômico, se firmando como a terceira maior empresa no setor petrolífero em escala mundial. A descoberta dos maiores campos de petróleo da história do país, na camada pré-sal, projeta o Brasil como potência petrolífera tardia. A Petrobras possuía um valor de mercado de 14 bilhões de dólares, no final do governo FHC, que havia privatizado um terço da empresa por apenas 5 bilhões de dólares. Em 2009, a empresa atingiu o valor de 208 bilhões de dólares, com um programa de investimentos de 37 bilhões de dólares, que foi ampliado durante a crise, ajudando na política anticíclica e na retomada da confiança dos agentes econômicos.

A experiência da Petrobras e de outros empreendimentos estatais demonstra que empresas de relevância estratégica sob controle público podem ser muito eficientes e produtivas. Além disso, esses empreendimentos revelam-se muito importantes para o país, especialmente em certas circunstâncias. Não tivesse havido a recusa de Lula em privatizar ou enfraquecer o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, certamente o país não teria tido a mesma segurança para atravessar a crise financeira que se abateu sobre o mundo, a partir de setembro de 2008.

Enfim, não ocorreu nenhum dos desastres anunciados durante a campanha eleitoral de 2002. A política econômica foi prudente e sempre centrada na recuperação e consolidação dos fundamentos macroeconômicos e na retomada do crescimento sustentado, com distribuição de renda e justiça social. O sucesso do governo Lula, após aqueles momentos de incerteza, tornou-se inequívoco e foi reconhecido nacionalmente, por sua incontestável aprovação popular, e internacionalmente, pela admiração que inspira em todos os foros mundiais.

## **O protagonismo no cenário internacional**

O Brasil também evoluiu de recorrente problema para parceiro importante na solução dos grandes desafios econômicos mundiais. De devedor do Fundo Monetário Internacional (FMI), com todas as consequências que isso

implicava, nos tornamos credores com capacidade de influenciar essa instituição multilateral. No auge da crise global, chegamos a emprestar 14 bilhões de dólares, para países em dificuldades. E ainda alcançamos o Grau de Investimento, na avaliação das principais agências de risco.

Colocou-se também em dúvida a capacidade do presidente Lula em representar bem o país no exterior, por ser monoglota. Porém, discursando aqui e acolá, sempre em português, o presidente Lula firmou-se como grande personalidade mundial, elogiado por revistas e jornais do mundo inteiro e requisitado por plenipotenciários de todos os quadrantes para contribuir com as discussões das complexas questões internacionais. Até mesmo o conservador Foro Econômico de Davos escolheu o presidente Lula como o Estadista Global de 2009.

A bem da verdade, a nova política externa fortaleceu e ampliou o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e lançou as bases da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), mudando o patamar da integração da América do Sul. Tivemos também um papel protagonista na constituição do G-20 como novo fórum da governança econômica global, no contexto da crise internacional, alterando estrategicamente o papel dos países emergentes, especialmente dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), na política mundial. Um inequívoco reconhecimento do novo patamar de nossa política externa foi a conquista do direito de sediar a edição dos Jogos Pan-Americanos de 2007, a Copa do

Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Setores mais conservadores, identificados particularmente com algumas áreas da agricultura e da pecuária, referiam-se ao futuro presi-

dente da República com uma pesada carga de ironia e preconceito. No seu governo, todavia, a agropecuária bateu todos os recordes históricos de produção e o Brasil tornou-se o país que mais aumentou o excedente exportável de alimentos em toda a economia mundial. O país exportava 24,8 bilhões de dólares de produtos agropecuários, em 2002, e passou a exportar nada menos que 71,8 bilhões de dólares, em 2008. Transformamo-nos no segundo maior exportador mundial de alimentos e matérias-primas agrícolas, atrás somente dos Estados Unidos e da União Europeia.

**A nova política externa fortaleceu e ampliou o Mercosul e lançou as bases da Unasul, mudando o patamar da integração da América do Sul.**

## **Redução da pobreza e inclusão social**

A grande ênfase do governo Lula no atendimento às populações de baixa renda, de forma massiva, chegou também a ser desqualificada como “populismo e assistencialismo inconsequente”. Isso não impediu o governo de retirar da pobreza cerca de 30% das famílias que viviam nesta condição. Até 2009, o crescimento econômico acelerado gerou 11,4 milhões de novos empregos com carteira

**Até 2009, o crescimento econômico acelerado gerou 11,4 milhões de novos empregos formais e a massa salarial cresceu, em termos reais, 20,7%.**

de trabalho, mais que o dobro dos empregos formais gerados no período 1990-2002. A massa salarial cresceu, em termos reais, 20,7%. Os programas de transferência de renda protegem, hoje, 68

milhões de pessoas, cerca de um terço da população. E as políticas sociais como um todo transferiram para os mais pobres 33 bilhões de reais por ano, um salto extraordinário que contribuiu decididamente para a expansão do mercado interno de consumo de massa.

As críticas também não impediram que a exitosa experiência brasileira na redução das desigualdades, comprovada por diversas pesquisas, servisse, mais tarde, de referência para a Organização das Nações Unidas (ONU), na luta contra a miséria em outras partes do mundo.

O programa Bolsa Família e as demais políticas de transferência de renda assumiram um papel dinamizador das economias locais, sobretudo em áreas tradicionalmente deprimidas. No final de 2009, esse programa já beneficiava 12,4 milhões de famílias, assegurando a permanência das crianças e jovens na escola e o amplo acesso a programas de saúde pública. O Bolsa Família tem tido grande impacto na distribuição de renda, ao lado do salário-mínimo, o que permitiu a queda dos níveis de pobreza, mesmo com a severa crise econômica internacional. Além disso, no governo



Lula, o crescimento da renda dos segmentos mais pobres da população apresentou um ritmo chinês.

Houve, ainda, importantes avanços no esforço de universalização das políticas sociais básicas, especialmente nas áreas de saúde e educação.

O Sistema Único de Saúde (SUS) incorporou novos programas, como o programa de atendimento odontológico Brasil Sorridente, que criou mais de 800 novos Centros de Especialidades Odontológicas; o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu), com ambulâncias e UTIs móveis, que dá cobertura a uma população estimada de 106 milhões de habitantes; as Farmácias Populares, que fornecem mais de cem medicamentos a preço de custo, por meio de unidades próprias e da rede privada; e as Unidades de Pronto Atendimento 24 horas (UPAs), que também fazem parte da política nacional de atenção às urgências.

Também foi ampliado o Programa Saúde da Família, que passou de cerca de 3 mil equipes, em 2002, para 30,7 mil equipes, em 2009. Dessa forma, o atendimento à saúde da população avançou, apesar da perda de uma de suas importantes fontes de financiamento, a CPMF, derrubada pelos mesmos setores que a criaram, quando da votação para sua renovação no Senado Federal. A CPMF respondia por 85% dos recursos para os atendimentos de média e alta complexidade na rede hospitalar pública.

A educação, por sua vez, foi uma das mais importantes políticas públicas do governo Lula. Tivemos o aumento de

oito para nove anos no ensino fundamental, a criação do programa de transporte escolar e o fortalecimento da merenda escolar. Além disso, implantou-se o programa Mais Educação, que busca reforçar o processo de alfabetização e de domínio das primeiras contas em cerca de 10 mil escolas públicas, com ensino e atividades em tempo integral, já em 2010. Também se ampliou a rede de Escolas Técnicas Federais, que eram apenas 140, em 2002, e serão 354, até o final de 2010. No ensino universitário, tivemos uma forte expansão da rede de Instituições Federais de Ensino Superior e grande ampliação de vagas,

**A rede de Escolas Técnicas Federais dobrou, houve expansão do ensino superior, além do grande impacto do ProUni, que ofereceu 761 mil bolsas de estudo.**

além do extraordinário impacto do Programa Universidade para Todos (ProUni), que ofereceu 761 mil bolsas de estudo na rede privada de ensino superior, até o primeiro semestre de 2010, para jovens e adultos de famílias de baixa renda.

Também foram implantados aproximadamente 83 mil laboratórios de informática nas escolas e está sendo constituída uma rede de banda larga em todas as escolas públicas urbanas do país. Tratava-se de um compromisso do governo, manifesto no próprio discurso de posse do presidente Lula, no início de seu segundo mandato, mas que só será implementado integralmente com a aprovação de projeto de minha autoria que está em fase final de votação na Câmara

dos Deputados. Tal projeto foi aprovado por unanimidade no Senado e na Comissão Especial criada na Câmara para apreciá-lo. Ele prevê implantação de banda larga, aquisição de equipamentos, treinamento de professores e produção de material didático digitalizado para todos os 49 milhões de alunos da rede pública, rural e urbana, utilizando os recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust). Este Fundo, que arrecada cerca de 1 bilhão de reais ao ano, tem seus recursos contingenciados desde o governo FHC.

Outro destaque foi a evolução da Previdência Social. O governo Lula começou promovendo uma importante reforma previdenciária no setor público, eliminando privilégios e distorções. Com a ampliação do mercado formal de trabalho de 28,7 milhões de trabalhadores, em 2002, para 37,6 milhões, em 2009, um crescimento de 31,1%, houve sensível melhora no desempenho das receitas do sistema, também fortalecidas pelo recadastramento e combate às fraudes. Paralelamente, houve o lançamento do Simples Nacional, que está contribuindo para formalizar e reduzir encargos das micro e pequenas empresas. Além disso, foi criado o programa do Microempreendedor Individual, que estimula a formalização dos trabalhadores do mercado não regulado, especialmente os prestadores de serviços, que são mais de 10 milhões de pessoas.

Outro aspecto pouco analisado é o extraordinário desempenho dos fundos de Previdência Complementar Fe-

chada, que protegem cerca de 2,6 milhões de trabalhadores contribuintes. Tais fundos, que possuíam ativos de 189,4 bilhões de reais, em 2002, apresentaram ativos da ordem de 500 bilhões de reais, no final de 2009, o que corresponde a 17% do PIB. Trata-se de uma poupança interna estratégica para o país, um poderoso mecanismo de distribuição de renda e de proteção previdenciária complementar para os trabalhadores assalariados, que precisa ser ainda mais estimulado e fortalecido.

Por fim, registraram-se importantes avanços na área de reforma agrária, outra dimensão estratégica do combate à desigualdade social. Entre 2003 e 2008, foram criados 3.089 assentamentos, abrangendo uma área de 42,3 milhões de hectares, que beneficiaram 519,1 mil famílias, cifra 32% superior ao total de famílias assentadas, até 2002, por todos os governos anteriores. Além disso, expandiu-se o crédito agrícola para o setor, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que aumentou de 2,1 bilhões de reais, em 2002, para mais de 15 bilhões de reais, em 2009.

## **O PAC e a questão ambiental**

No segundo governo Lula, após a consolidação da estabilidade econômica e dos fundamentos macroeconômicos, que recompôs as bases para um crescimento sustentado, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Esse programa representou a retomada do planejamento estratégico do Estado, a coordenação e acompanhamento dos investimentos públicos, o aprimoramento da parceria com o setor privado e a implementação

**O PAC representou a retomada do planejamento estratégico do Estado, o aprimoramento da parceria com o setor privado e a implementação de projetos estruturantes.**

de projetos estruturantes com grande impacto regional, como a Transposição do Rio São Francisco, as ferrovias Norte-Sul e Transnordestina, novos estaleiros, refinarias e grandes usinas hidrelétricas, como Belo Monte e Jirau. As obras do PAC passaram a ter um monitoramento especial, com transparência e prestação de contas periódicas, e têm tido grande relevância no impulso de um Novo Desenvolvimentismo.

Na área ambiental, apontavam-se dúvidas em relação aos compromissos do governo Lula. A resposta definitiva a essas incertezas seria dada em Copenhague, na 5ª Conferência das Partes das Nações Unidas sobre o Clima (COP-15), em 2009, quando todos reconheceram o protagonismo do Brasil em assumir voluntariamente metas ambiciosas de redução das emissões de carbono, na busca de soluções para o grave problema do aquecimento global. Com efeito, o nosso país saiu de uma posição defensiva nesse tema e passou a se colocar na vanguarda da luta ambiental entre os países emergentes. Para isso,

contribuiu muito a redução drástica do desmatamento da Amazônia e a liderança internacional do país na geração de energia limpa.

O enfrentamento do aquecimento global e a estratégia de descarbonização das economias terão que ganhar importância ao longo dos próximos anos. Mas a matriz energética do Brasil, fundada, sobretudo, em energia hidrelétrica e biomassas, permite que os investimentos necessários sejam relativamente menores do que o exigido para os países desenvolvidos. Aqui, o aspecto mais relevante continuará sendo o combate ao desmatamento, especialmente na Amazônia.

## **O Novo Desenvolvimentismo**

Esses e outros avanços tornam evidente a falácia da argumentação utilizada na campanha de 2002, quando não havia mensagens subliminares e sutis: Lula e seus companheiros eram despreparados para governar. A política do suposto realismo preconizava a contenção dos sonhos, o sequestro das utopias. O que importava era o Brasil encontrar o seu nicho específico, certamente limitado e periférico, complementar às economias centrais.

Não obstante, a esperança venceu o medo. E o governo surpreendeu a cada dia. Sem perder o foco em seu objetivo estratégico – a consolidação de um Novo Desenvolvimentismo, alicerçado na participação popular, na

ampliação do mercado interno de consumo de massa e na inclusão social –, Lula procurou, em um primeiro momento, controlar a inflação – que estava em ascensão no final do governo FHC –, recuperar os fundamentos macroeconômicos e superar as fragilidades estruturais que ainda acometiam a nossa economia para, em seguida, concentrar-se mais no lançamento das bases de seu projeto de retomada do desenvolvimento.

O Novo Desenvolvimentismo consistiria na elevação do social à condição de eixo estruturante do crescimento econômico, por meio da ampliação do mercado de consumo de massa, com políticas de renda e inclusão social. Esse fortalecimento do consumo popular e do mercado interno seria capaz de gerar um novo dinamismo econômico, bem como escala e produtividade para a disputa do comércio globalizado, impulsionando as exportações e consolidando a trajetória de crescimento acelerado e sustentado.

**O Novo Desenvolvimentismo consiste na elevação do social à condição de eixo estruturante do crescimento econômico.**

Essa foi a base do programa de governo apresentado por Lula, em 2002. No entanto, a fragilidade macroeconômica do país, agravada pela estratégia do medo impulsionada pela candidatura PSDB/Serra, e as incertezas geradas pela eventual vitória de um candidato de perfil popular, como Lula, impulsionaram um poderoso ataque especulativo financeiro contra o Real, crescente durante toda campanha

eleitoral. A fuga de capitais aumentava diariamente, o câmbio se desvalorizava de forma acelerada, praticamente não tínhamos mais reservas cambiais e a pressão inflacionária ameaçava o que restava da precária estabilidade econômica. Foi nesse ambiente e no calor da campanha que lançamos a “Carta ao Povo Brasileiro”.

Na “Carta ao Povo Brasileiro”, divulgada em julho de 2002, abdicamos publicamente de uma estratégia de ruptura e assumimos o compromisso com uma transição progressiva e pactuada para um novo modelo de desenvolvimento. O compromisso com a estabilidade econômica era apresentado como inegociável e o regime de metas inflacionárias, o câmbio flutuante, o superávit primário e o respeito aos contratos foram claramente incorporados ao Programa de Governo. Essa opção por uma transição progressiva revelou-se acertada e fundamental para assegurar a governabilidade democrática, administrar politicamente a condição de minoria no parlamento, especialmente no Senado Federal, e acumular forças para que pudéssemos avançar em direção ao novo modelo de desenvolvimento.

Contudo, na “Carta ao Povo Brasileiro” o presidente Lula deixava claro que o “equilíbrio fiscal não é um fim, mas um meio”. Para nós, só o crescimento poderia levar o país a contar com um equilíbrio fiscal consistente e duradouro. Depois de afirmar que a estabilidade e o controle das contas públicas e da inflação eram um patrimônio



de todos os brasileiros, não um bem exclusivo das forças políticas que governavam o país naquele momento, pois haviam sido obtidos com uma grande carga de sacrifícios, especialmente dos mais necessitados, a Carta sentenciava: “Há outro caminho possível. É o caminho do crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social. As mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais. Vamos ordenar as contas públicas e mantê-las sob controle. Mas, acima de tudo, vamos fazer um Compromisso pela Produção, pelo emprego e por justiça social”.

Na época, e mesmo depois, muitos confundiram a “Carta ao Povo Brasileiro” com uma guinada conservadora, em relação às propostas originais do Partido dos Trabalhadores (PT). Alguns afirmaram, e ainda afirmam, que o governo Lula tinha apenas copiado a política econômica do governo anterior. Na realidade, a Carta constituiu-se em uma necessária revisão tática do tempo e dos meios para atingir o fundamental objetivo estratégico de concretizar o crescimento econômico sustentado com ampliação do mercado de consumo de massa. As realizações do governo Lula, especialmente em seu segundo mandato, comprovam que começamos a implantar um novo modelo econômico e social no país, muito distinto do

**As realizações do governo Lula, especialmente no segundo mandato, comprovam que começamos a implantar um novo modelo econômico e social no país.**

anterior. Gerou-se, de fato, um Novo Desenvolvimentismo centrado na distribuição de renda, combate à pobreza e inclusão social.

## **Democracia, transparência e governo de coalizão**

Outra falácia oposicionista dizia respeito ao suposto caráter autoritário do governo Lula, que, ao contrário, se revelou profundamente democrático. O que se viu, na verdade, foi o fortalecimento e a independência dos poderes. Não houve fragilização do Legislativo e do Judiciário, e investiu-se no fortalecimento dos órgãos e instituições de controle, interno e externo. Também houve notável avanço na transparência do setor público, inclusive mediante o uso da internet, e o Ministério Público cumpriu sempre seu papel de oferecimento das denúncias.

A publicidade dada a esses procedimentos pela imprensa gerou uma falsa percepção de que haviam aumentado os casos de fraude e corrupção, quando no essencial tivemos mais combate a essas e outras práticas, mais liberdade de atuação das instituições de controle e repressão e mais transparência dos órgãos administrativos. Nada foi varrido para debaixo do tapete. Sobre esse tema, recomendo a leitura do livro do ministro Jorge Hage, desta mesma coleção.

As críticas ao governo sobre as supostas “ameaças à democracia” revelaram-se, portanto, extremamente injustas e repetiram os surrados clichês do velho udenismo, o qual via os avanços políticos e sociais dos setores populares como uma irresistível marcha do “populismo autoritário”, que se incrustava cada vez mais na “República Sindicalista”. Na realidade, as verdadeiras ameaças à nossa democracia historicamente vieram da exclusão social e política de vastos setores da população, que o governo Lula tratou de combater com afinco, e das tentativas despuídas de desestabilização institucional por parte de setores conservadores, que muitas vezes culminaram em golpes de Estado.

Os críticos também alardeavam que haveria uma ofensiva autoritária do governo Lula no setor de comunicações, com o provável comprometimento da liberdade de imprensa. Pois bem, o Brasil vive a mais ampla liberdade de crítica ao próprio governo. Observe-se que, ao longo do governo Lula, parte da mídia adotou uma postura duramente oposicionista, mas sempre tratamos isso como parte do processo natural de amadurecimento e aprimoramento da democracia brasileira, com o qual temos um firme e inquestionável compromisso histórico.

Outro aspecto fundamental para assegurar a governabilidade democrática foi a política de alianças e a construção de um governo de coalizão. A aliança política é indispensável para quem é minoria no parlamento, como

**Para assegurar a governabilidade democrática foi fundamental a política de alianças e a construção de um governo de coalizão, mantendo o essencial do nosso programa.**

foi o caso do governo Lula, e uma demonstração de inteligência mesmo para quem governa com maioria. Com ela, os projetos e reformas andam mais rápido no Legislativo e as crises políticas não correm o risco de se transformar em crises institucionais.

Em alguns momentos, essa política de alianças pode ter gerado tensões e desgastes. Mas não perdemos com essas alianças, que abarcaram diversos partidos, o essencial do nosso programa de governo. O apoio popular ao governo e a força da liderança de Lula permitiram que as grandes dificuldades na coordenação das alianças e os momentos de desgaste político não comprometessem a trajetória estratégica de transformação econômica, social e política do país. O inquestionável apoio popular do governo decorre justamente do êxito das políticas adotadas e reforça a percepção de que foi inevitável e necessária a política de aliança implementada.

## **A crise internacional de 2008-2009**

O Brasil de Lula também se mostrou preparado para resistir ao *tsunami* que devastou os centros do capitalismo mundial, desde o final de 2008, em nítido contraste com a

fragilidade exibida ao longo do governo anterior, durante o qual as sucessivas marolas periféricas se tornaram, ao contrário, *tsunamis* internos. Entramos tardiamente na crise e saímos dela bem antes de outros países. A política econômica prudente, o acúmulo de reservas cambiais, a consistência de nosso sistema financeiro, a força dos bancos públicos e das estatais e a melhora nas contas públicas permitiram ao país desenvolver, pela primeira vez em muitas décadas, uma política anticíclica. O provimento de liquidez ofertado pelo Banco Central e a desoneração tributária em setores estratégicos foram decisivos para a retomada do crescimento econômico.

O cenário pós-crise revelou-se extremamente favorável ao Brasil, pois, além de combinar estabilidade com fundamentos macroeconômicos sólidos e democracia, e um governo de enorme popularidade, o país construiu um forte mercado interno de consumo de massa que permitiu a rápida retomada do crescimento, mesmo que o comércio internacional ainda não tenha se recuperado.

Ademais, a liderança em energia limpa, o papel estratégico da agricultura brasileira diante da nova expansão do capitalismo na Ásia, especialmente na China e na Índia, e a descoberta dos grandes campos de petróleo do pré-sal mudaram definitivamente as perspectivas históricas do Brasil. Deixamos de ser o país do futuro nunca realizado, para sermos a nação do momento, com um imenso futuro que já começa a se concretizar.

## Democracia e desenvolvimento

Sim, um novo mundo é possível. Depois do governo Lula, ficou patente a possibilidade de ser de esquerda sem perder o horizonte da democracia e de seu necessário aprofundamento, com base na universalização dos direitos econômicos e sociais. A possibilidade de ser de esquerda e perseverar em um modelo de desenvolvimento que incorpora os excluídos, sem que isso signifique expor a riscos os fundamentos da estabilidade econômica.

Com efeito, esse governo demonstrou que a chamada “responsabilidade macroeconômica” pode perfeitamente ser conciliada com a responsabilidade social. Mais do que isso, o governo Lula mostrou ser desejável conciliá-las, já que a constituição de um amplo mercado interno de consumo de massa, além de estimular o crescimento, tende a

**O governo Lula mostrou que é possível ser de esquerda e implantar um modelo de desenvolvimento que incorpora os excluídos, sem expor a riscos a estabilidade econômica.**

aumentar a competência sistêmica da economia e contribui para melhorar os indicadores macroeconômicos. Essa é a verdadeira estabilidade. A estabilidade que não impede o crescimento. A estabilidade que não exclui e não concentra renda e poder.

A denominada “Era Lula” demonstrou ser possível, sobretudo, sonhar com o futuro e construí-lo

sem atropelos, comprometido com o Estado democrático de direito, respeitando e fortalecendo as instituições republicanas e a cidadania.

A crise mundial, a maior desde 1929, lançou por terra as antigas certezas do liberalismo econômico. Hoje há, ao contrário, a convicção de que o mundo inteiro necessita de um novo modelo de desenvolvimento, um novo padrão de regulação e controle do sistema financeiro internacional, novas formas de produzir e distribuir que sejam social e ambientalmente sustentáveis e menos propensas à instabilidade e às crises. O desafio da preservação ambiental e da sustentabilidade do desenvolvimento, em especial a urgência na mitigação do efeito estufa, exigirá a adoção de novos paradigmas de consumo e de padrão de vida da população do planeta.

Ainda é difícil prever com exatidão como serão o novo modelo e o mundo que começa a ser desenhado neste início de milênio. Hegel lembrava, com razão, que a coruja, ave que simbolizava para os gregos a sabedoria, só levanta voo ao anoitecer, quando os fatos do dia já cristalizaram. Mas é provável que a exitosa experiência brasileira recente, mérito do governo, do país, e, acima de tudo, do seu povo, lance algumas luzes para todos, antes que passe o dia das inevitáveis transformações.

# 2

## **O desafio do crescimento com distribuição de renda e justiça social**

Como já destacamos, o presidente Lula assumiu o governo, em 2003, em meio a uma crise grave e complexa, que colocou o país à beira da insolvência e da desorganização da economia. O enfrentamento da crise levou o governo a adotar, de início, políticas restritivas nas áreas monetária e fiscal, que limitaram o crescimento – o PIB aumentou apenas 1,15% em 2003 –, mas possibilitaram reverter o processo de desestabilização que estava em curso. O êxito obtido foi importante para a criação de um ambiente macroeconômico propício à retomada dos investimentos e da produção, que se refletiu no desempenho da economia já em 2004, quando o PIB se expandiu 5,71%. A partir de 2006, o país ingresaria em um novo ciclo de aceleração do crescimento, que seria interrompido, no último trimestre de 2008, pelos efeitos da grave crise financeira e econômica internacional.

É possível identificar, nos dois mandatos do presidente Lula, tônicas diferentes – o primeiro, muito marcado



pelo esforço de reverter o processo de desestabilização e reativar a economia a partir do impulso às exportações, e o segundo, mais centrado na aceleração do crescimento e na construção das bases endógenas para sua sustentação. No entanto, independentemente dessas diferenças de ênfase, há um

**O elemento básico da estratégia inovadora adotada pelo atual governo é a implementação de uma política consistente de distribuição de renda e justiça social.**

elemento básico comum a esses períodos, que confere especificidade à estratégia inovadora adotada pelo governo: a concomitante implementação de uma política consistente de distribuição de renda e justiça social. Ainda nas difíceis condições do início do primeiro mandato, quando o governo realizou um ajuste externo, fiscal e monetário muito intenso, foram dados passos importantes nesse sentido.

Essa centralidade das políticas de renda e inclusão social é uma das principais características do governo Lula, de profundo significado histórico: a distribuição dos rendimentos deixou de ser um objetivo retórico, subordinado ao prévio crescimento do bolo ou esfriamento de sua temperatura. O governo Lula preservou a estabilidade, acelerou o crescimento, quase duplicando a taxa de expansão do PIB em relação à média do período 1995-2002, reduziu a pobreza e melhorou a distribuição de renda. Tudo ao mesmo tempo. E abriu um atalho para o futuro, criando condições para a sustentação e o aprofundamento desse processo.

A crise financeira e econômica internacional, originada nos Estados Unidos, em 2008, que se propagou em escala planetária, pondo em cheque o “admirável mundo novo” da globalização e seu substrato ideológico – o mercado autorregulado –, produziu, como não poderia deixar de acontecer, um interregno nessa trajetória. Embora com atraso e com menor intensidade, o Brasil foi atingido pelo desmoronamento do sistema financeiro global e seus desdobramentos na economia real. Tivemos perdas substanciais em nosso comércio externo e deixamos de crescer, em 2009, o equivalente a aproximadamente 4,5% do PIB.

No entanto, graças às linhas de defesa construídas ao longo dos últimos anos, o impacto da crise, em comparação com o que ocorreu em outros países, em particular os de maior desenvolvimento relativo, foi bastante limitado. Saímos rapidamente do ciclo recessivo e voltamos a crescer, em 2010, a um ritmo superior a 6%. Enquanto outros países amargaram o aumento do desemprego, com o fechamento de milhões de postos de trabalho, o país criou, em 2009, 1 milhão de empregos formais e reduziu a taxa de desemprego aberto praticamente ao nível pré-crise. Nosso dispêndio com medidas de socorro financeiro e estímulos econômicos foi um dos menores do mundo, não chegando a 1,2% do PIB. E, mesmo na crise, o governo Lula manteve as políticas e os programas sociais e a pobreza continuou a se reduzir.

O Brasil saiu da crise fortalecido e com perspectivas promissoras de desenvolvimento. Governos, instituições multilaterais, revistas e jornais de todo o mundo reconhecem a emergência do Brasil. A *The Economist*, por exemplo, afirma que, até 2014, o Brasil deverá se tornar a quinta economia do mundo. De outra perspectiva, de mais longo alcance, estudo realizado pela Pricewaterhouse Coopers, divulgado em Londres, em janeiro de 2010, afirma que, até 2030, o Brasil irá ultrapassar as principais economias da Europa (Alemanha, Inglaterra e França), ficando atrás apenas da China, dos Estados Unidos, do Japão e da Índia. As mudanças promovidas pelo governo Lula encerram, portanto, no plano real e simbólico, um potencial que transcende o conteúdo e os resultados das políticas adotadas.

Em primeiro lugar, essas mudanças sinalizam a possibilidade de caminhar em outra direção, deixando para trás modelos de política que, com ou sem crescimento e com ou sem estabilidade, foram incapazes de equacionar, quando não aumentaram, as fragilidades estruturais da economia, em particular os problemas de vulnerabilidade externa e de concentração da renda e exclusão social. A experiência desse período, embora curta, demonstra que é possível, sim, crescer distribuindo renda, apesar das limitações, derivadas da política monetária, ao financiamento da expansão da economia. Demonstra também que os constrangimentos criados pela globalização financeira à autonomia do Estado brasileiro não são inamovíveis.

Em segundo lugar, essas mudanças revelam também algo sabido e frequentemente esquecido – que as restrições à implementação de medidas e programas em favor dos trabalhadores e dos segmentos carentes da sociedade, em um país como o nosso, não são primordialmente econômicas, como se costuma alegar, mas sim essencialmente políticas. Mudanças de caráter progressista na correlação de forças políticas, como o ocorrido com a eleição de Lula, mesmo sem rupturas radicais ou sem o grau de liberdade que uma situação de hegemonia da coligação vitoriosa poderia propiciar, abrem espaço para uma representação mais democrática dos interesses dos trabalhadores. E, conseqüentemente, viabilizam o redirecionamento de parte dos recursos e das políticas públicas com critérios de justiça social, pavimentando o caminho para a consolidação de nossa democracia e a plena cidadania para todos os brasileiros.

## **A reconstrução das bases macroeconômicas**

### **A redução da vulnerabilidade externa**

O desequilíbrio das contas externas sempre foi o “calcanhar de Aquiles” da economia brasileira e fator determinante das crises que recorrentemente assolaram o país ao longo de sua história. As políticas de abertura comercial e financeira, adotadas a partir de 1990, e, posteriormente, a

ancoragem do processo de estabilização de preços deflagrado pelo Plano Real com base no binômio câmbio fixo e sobrevalorizado/taxa básica de juros elevada, amplificaram esse desequilíbrio, particularmente no período 1995-1998.

Agora, pela primeira vez em muitas décadas, temos um quadro diferente: reduzimos significativamente nosso endividamento externo e aumentamos, também expressivamente, nossas reservas em divisas, tornando a economia mais resistente às flutuações dos preços e dos mercados financeiros internacionais e menos dependente das fontes externas de financiamento. Ou seja, evoluímos de uma situação de estabilidade de preços – uma conquista importante, mas cujo modelo embutia graves inconsistências – para outra, de estabilidade macroeconômica propriamente dita.

A redução da vulnerabilidade externa da economia é uma das mudanças estruturais mais importantes realizadas pelo governo Lula. Ela foi decisiva para que o país pudesse retomar sua trajetória de crescimento e enfrentar, com êxito, a atual crise financeira e econômica mundial. Embora a existência de condições internacionais favoráveis tenha contribuído para essa mudança, ela se deve, fundamentalmente, a dois outros fatores: à realização de uma política externa voltada para a projeção dos interesses

**A redução da vulnerabilidade externa da economia é uma das mudanças estruturais mais importantes realizadas pelo governo.**

geopolíticos e comerciais nacionais, e à ação sistemática do governo visando ampliar os espaços de autonomia do Estado brasileiro para a definição e gestão de sua política macroeconômica.

Os principais elementos desse processo de mudança foram a dinamização das exportações e geração de superávits significativos na balança comercial, a redução da instabilidade financeira associada à dinâmica do processo de globalização e a acentuada redução do peso da dívida externa em relação à economia do país.

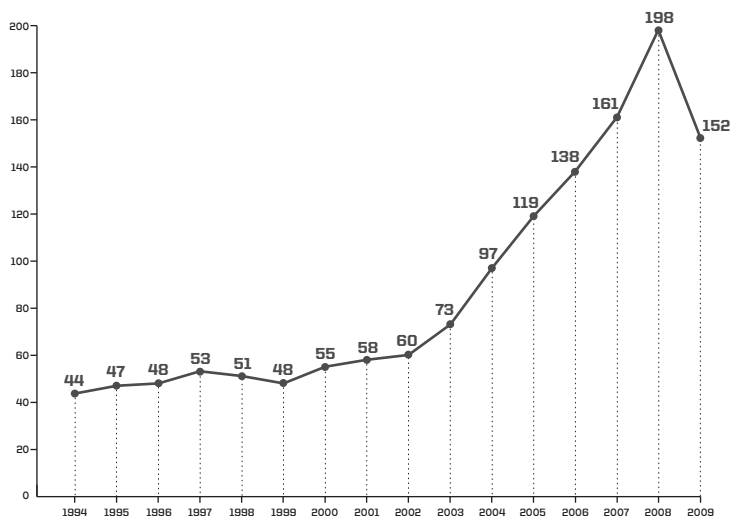
### **A geração de superávits comerciais expressivos**

Em oposição ao modelo adotado pela administração anterior, o governo Lula investiu no aumento das exportações e na mudança de foco em nosso intercâmbio comercial, ampliando nossas relações com parceiros de importância estratégica também do ponto de vista da projeção geopolítica dos interesses nacionais, como é o caso da América do Sul, da China e do Oriente Médio. A geração de expressivos superávits comerciais daí decorrente teve um forte impacto sobre as contas externas, alterando radicalmente o modelo de financiamento da economia.

As exportações tiveram um aumento substancial – passaram de 60,4 bilhões de dólares, em 2002, para 197,9 bilhões de dólares, em 2008, um crescimento de 228%, ampliando a participação do Brasil no comércio internacional, que passou de 0,98%, em 2002, para 1,22%, em 2008.

**Gráfico 1**

Evolução das exportações (em US\$ bilhões)

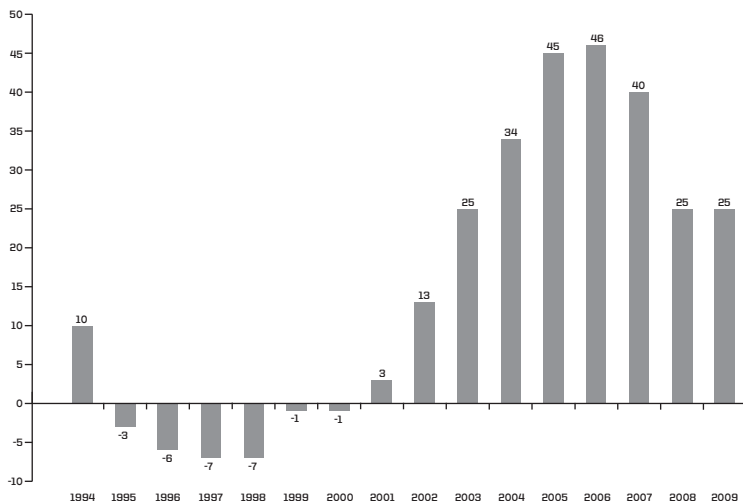


Fonte: Funcex.

Embora, a partir de 2006, as importações também tenham se expandido fortemente, em função da aceleração do crescimento da economia e da progressiva reapreciação do Real, o dinamismo das exportações possibilitou a obtenção de sucessivos resultados positivos na balança comercial. O superávit acumulado, entre 2003 e 2009, soma 241,5 bilhões de dólares, uma inflexão notável com relação ao período 1995-2002, quando a balança comercial acumulou um déficit de 8,5 bilhões de dólares.

**Gráfico 2**

Saldo da balança comercial (em US\$ bilhões)



Fonte: BCB.

A mudança de foco, com a reorientação das correntes de comércio, foi importante para viabilizar os superávits obtidos. O comércio com o Mercosul, que vinha definhando no quinquênio 1998-2002, aumentou espetacularmente. As exportações brasileiras para a sub-região passaram de 3,3 bilhões de dólares, em 2002, para 22 bilhões de dólares, em 2008. Nesse mesmo período, as exportações para a China subiram de 2,5 bilhões de dólares para 16,4 bilhões de dólares.



Em resumo, dos 137,5 bilhões de dólares adicionais que o Brasil exportou em 2008, em comparação com 2002, o aumento do comércio com a América Latina e a China respondeu por 33%, a União Europeia por 22,8%, os demais países asiáticos por 10,5%, os Estados Unidos por 8,8%, e o Oriente Médio por 4%. Ou seja, reduziu-se substancialmente a dependência do mercado norte-americano e expandiu-se fortemente o intercâmbio com o Mercosul e a América Latina, em geral, e com novos parceiros comerciais, além da China.

A crise acentuou algumas dessas tendências e provocou outras alterações relevantes nesse quadro. Na comparação com 2008, as exportações para praticamente todos os nossos grandes parceiros comerciais diminuíram, à exceção da China, em relação a qual houve um aumento de 23,1%. O caso dos Estados Unidos é o mais eloquente: a queda de 43,1% deslocou o mercado norte-americano – tradicionalmente o principal destino individual de nossas exportações – para um inédito segundo lugar, agora seguido de perto pela Argentina, que, superada pela China, caiu para a terceira posição.

**O comércio com o Mercosul aumentou espetacularmente. Nossas exportações para a região passaram de 3,3 bilhões de dólares, em 2002, para 22 bilhões de dólares, em 2008.**

## 0 “DESENDIVIDAMENTO” DO PAÍS COM O EXTERIOR

A geração de saldos comerciais robustos foi também importante do ponto de vista da redução das necessidades de financiamento externo da economia, contribuindo, dessa forma, para a estabilização e reversão da trajetória de crescimento da dívida externa brasileira, que tinha sido alimentada, também, pelos sucessivos déficits nas transações correntes com o exterior registrados no passado.

Assim, o governo atuou consistente e sistematicamente no sentido de reduzir o endividamento externo do país. A revitalização do crédito interno e o fortalecimento, nos bancos públicos, de linhas voltadas para o investimento com taxas de juros reduzidas ampliaram as opções de financiamento das empresas, diminuindo a pressão sobre fontes externas. Mas o marco simbólico desse esforço foi o pagamento antecipado, em dezembro de 2005, do saldo devedor do empréstimo tomado ao FMI, de 15,4 bilhões de dólares, prenunciador de uma trajetória que culminaria, em 2009, em plena crise e recessão mundial, em um fato inédito: o empréstimo feito pelo Brasil ao FMI, de 14 bilhões de dólares, para

**Antes devedor contumaz, o Brasil se transformou em credor do FMI, e em 2009, em plena crise e recessão mundial, realizou um feito inédito: emprestou 14 bilhões de dólares ao FMI.**

atenuar os efeitos da crise internacional sobre os países com problemas de solvência. Nem o mais otimista dos analistas suspeitaria, alguns anos atrás, que o Brasil se transformaria de devedor contumaz em credor do FMI, com um peso crescente dentro da instituição e direito a veto em conjunto com os BRICs.

A dívida externa bruta, historicamente a variável mais crítica do balanço externo, foi acentuadamente reduzida, passando de 41,8% do PIB, em 2002, para 12,6% do PIB, em 2008. Ao mesmo tempo, com o aumen-

to das reservas e dos haveres brasileiros no exterior, a dívida externa líquida despencou de 32,7% do PIB, em 2002, para apenas -1,8% do PIB, em 2008. E o setor público passou a ser credor líquido de ativos denominados em dólares.

Reflexo da solidez da economia brasileira, a crise internacional, apesar de sua gravidade, não alterou significativamente esse quadro. A dívida bruta, no final de 2009, manteve-se praticamente estável como proporção do PIB, atingindo a marca de 12,9%. E a dívida externa líquida continuou caindo, fechando aquele ano em -3,8% do PIB.

# 3

## **O novo padrão de crescimento da economia: o social como eixo do desenvolvimento**

Já mencionamos o fato de que o Brasil teve, ao longo da maior parte do século passado, uma excepcional performance de crescimento - uma média anual de 6,3%, entre 1900 e 1989, que se eleva para 7,4%, se considerarmos somente os 35 anos que vão do pós-guerra à crise da dívida externa, no início dos anos 1980. Essa performance permitiu construir, particularmente nesse último período, um parque industrial integrado e diversificado, e conduziu o país à posição de oitava economia do mundo. Em termos de renda por habitante, no entanto, o Brasil continuou se situando em um modestíssimo 86º lugar.

A crise da dívida externa, associada a um longo período de hiperinflação e, posteriormente, nos anos 1990, a adoção de políticas indiscriminadas de abertura comercial e financeira, a fragilização financeira do Estado e a desregulamentação da economia interromperam a trajetória

de crescimento e levaram à estagnação do investimento produtivo, ao aumento do desemprego e à acumulação de atrasos significativos na expansão da infraestrutura energética e logística. A economia passou a alternar espasmos de crescimento com ciclos periódicos de estagnação, com o que a taxa média de crescimento do PIB, entre 1981 e 2002, declinou para 2,1% e agravou-se o conflito distributivo, reforçando-se as tendências à concentração da renda e da riqueza e à exclusão social.

O recrudescimento periódico das pressões inflacionárias e as tentativas de estabilização em um contexto de semiestagnação econômica sempre se resolveram, salvo curtos e eventuais interregnos – o Plano Cruzado, por exemplo –, contra os trabalhadores e os setores de menor capacidade econômica da sociedade. Com o Plano Real, o controle da hiperinflação e o aumento do salário-mínimo tiveram, em 1994-1995, um impacto imediato positivo sobre a redução da pobreza e os rendimentos dos trabalhadores. Mas esse processo se diluiu nos anos seguintes e, no caso dos rendimentos, se reverteu a partir de 1996, evidenciando que, embora indispensável, a estabilidade de preços, quando não acompanhada de crescimento econômico e de políticas de distribuição da renda e da riqueza, tem um alcance limitado como instrumento de homogeneização social.

O governo Lula rompeu essa lógica. A retomada dos investimentos públicos, a reconstrução do sistema de crédito interno, as novas políticas de desenvolvimento industrial

e tecnológico, os estímulos ao setor privado dirigidos à expansão dos investimentos, da produção e das exportações, as políticas de renda e de inclusão social conseguiram, especialmente a partir de 2004, romper a inércia e irregularidade do crescimento e reverter a tendência à concentração de renda e à ampliação das desigualdades sociais. Pela primeira vez, o país vive um processo que combina crescimento econômico e distribuição de renda.

## **Aceleração e sustentação do crescimento econômico**

Entre 2003 e 2008, a taxa média de crescimento do PIB foi da ordem de 4,1%, duplicando a média do período 1981-2002. Mais importante ainda é o fato de que a produção e os investimentos mostraram, a partir do final de 2003, uma tendência de expansão contínua e crescente. O país ingressou em um novo ciclo de crescimento que, embora ainda longe do dinamismo do período desenvolvimentista, representa uma mudança de padrão, não só quantitativa, em relação ao desempenho da economia nos 22 anos precedentes. Ao longo desse período, houve surtos de crescimento elevado – como ocorreu nos triênios 1984-1986 e 1993-1995 –, mas eles não tiveram continuidade. Foram seguidos por

**Entre 2003 e 2008, a taxa média de crescimento do PIB foi da ordem de 4,1%, duplicando a média do período 1981-2002.**

tiva, em relação ao desempenho da economia nos 22 anos precedentes. Ao longo desse período, houve surtos de crescimento elevado – como ocorreu nos triênios 1984-1986 e 1993-1995 –, mas eles não tiveram continuidade. Foram seguidos por

períodos de recessão ou prostração da atividade produtiva, de duração geralmente mais longa, cuja sucessão se traduziu em uma queda progressiva da taxa de investimentos da economia.

Excluindo o ano de 2003, quando a necessidade de reverter o quadro de desestabilização da economia afetou a retomada da produção e dos investimentos, no quinquênio 2004-2008 o crescimento médio do PIB foi ainda maior, da ordem de 4,71%. Porém, à diferença do que ocorreu no passado, a tendência da economia, até a eclosão da grave crise financeira internacional, não era de esgotamento e regressão do impulso de crescimento. Pelo contrário. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), variável-chave na sustentação do crescimento, teve um incremento real de 9,9% por ano no período, mais do que o dobro do aumento médio do PIB. No acumulado do quinquênio, o PIB cresceu 25,9% e a FBCF atingiu a expressiva marca de 60,5%.

O fato de os investimentos terem crescido mais rapidamente do que o PIB significa que os recursos disponíveis foram alocados, de forma crescente, para a criação de nova capacidade produtiva e/ou para o aumento de produtividade. Este é um dado extremamente positivo que sinaliza a continuidade do ciclo de expansão em 2010, como sugeriu a recuperação da economia a partir do segundo trimestre de 2009, embora neste ano, na comparação com 2008, o PIB tenha permanecido praticamente estagnado (-0,2%) e a FBCF tenha recuado 9,9%.

Esse ciclo de crescimento, que se consolida a partir de 2006, ampliou notavelmente a ocupação. A taxa de desemprego aberto nas regiões metropolitanas caiu de 11,7% (média de 2002) para 7,9%, em 2008. E mesmo diante da crise, em 2009, depois de um aumento inicial nos primeiros meses, o desemprego retomou a trajetória declinante, caindo 6,8%, em dezembro, e fechando o ano com uma taxa média de 8,1%. Com isso, em 2009, o número de

**A taxa de desemprego aberto nas regiões metropolitanas caiu de 11,7%, em 2002, para 7,9%, em 2008. E sempre com avanços na formalização do trabalho.**

desocupados, em termos médios, foi 28,2% menor do que em 2002. É importante ressaltar que, além dos avanços na formalização do mercado de trabalho, o período registrou outra mudança importante nas tendências do emprego, que foi o aumento significativo do emprego industrial, da ordem de 18,5%.

## **Inclusão social e distribuição de renda: a ampliação do mercado de massa**

As ações e políticas de distribuição de renda e inclusão social implementadas pelo governo Lula se inserem no contexto do que o economista brasileiro Celso Furtado – no livro *Brasil, a construção interrompida*, de 1992 –, comentando a abordagem do indiano e também



economista Amartya Sen ao problema da pobreza, denominou “desbloqueio do processo de habilitação”. Furtado parte da premissa de que para participar da distribuição da renda “é necessário estar habilitado por títulos de propriedade e/ou pela inserção qualificada no sistema produtivo”. E conclui: “O que está bloqueado em certas sociedades é o processo de habilitação”.

Então, desbloquear o processo de habilitação supõe democratizar o acesso à propriedade, como forma de redistribuição da capacidade potencial de geração de renda e do direito de se apropriar dela. Supõe, também, universalizar o acesso à educação pública de qualidade, como mecanismo de capacitação tecnológica e científica dos trabalhadores, de desenvolvimento do seu potencial humano e de ampliação das oportunidades de inserção no sistema produtivo.

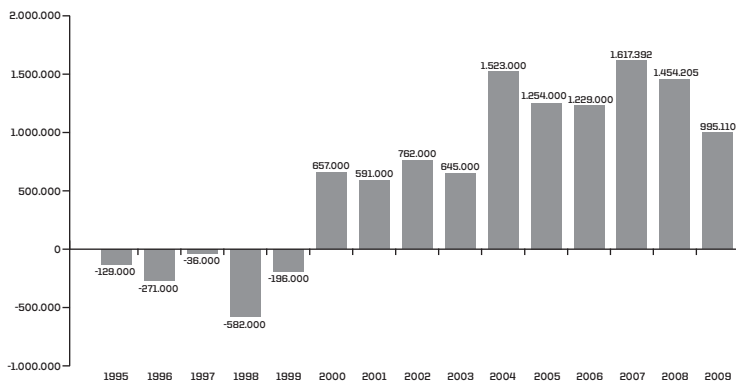
Além disso, dada a tendência à concentração da produção, do capital e da renda inerente à lógica do mercado, o desbloqueio do processo de habilitação implica a intervenção reguladora do Estado na distribuição da renda social, via políticas salariais e de renda, tributação, isenções e subsídios fiscais, e gasto social em saúde, saneamento básico, habitação e previdência social. Evidentemente, esse processo pode ser mais amplo e profundo à medida que o dinamismo da economia e seu padrão tecnológico permitam expandir a produtividade agregada e o emprego, e sustentar a trajetória de expansão da renda social.

## O aumento do emprego formal

Além da redução do desemprego, o governo Lula deu um forte impulso à formalização do mercado de trabalho, trajetória que se manteve mesmo diante da crise internacional. Entre 2003 e 2009, o total de novos postos de trabalho com carteira assinada elevou-se em aproximadamente 8,7 milhões. Ou seja, também em matéria ocupacional os últimos anos se diferenciam das “décadas perdidas”, particularmente do período 1995-2002, caracterizado pelo aumento do desemprego e pela crescente precarização do emprego, com a conseqüente desproteção social dos trabalhadores.

### Gráfico 3

Emprego formal - Regime CLT\*



Fonte: CAGE

\*Consolidação das leis do trabalho.

O crescimento econômico, a maior eficácia da fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego e as políticas de inclusão previdenciária, a exemplo do que se fez para o microempreendedor individual, contribuíram para a redução significativa da informalidade e a expansão do emprego formal.

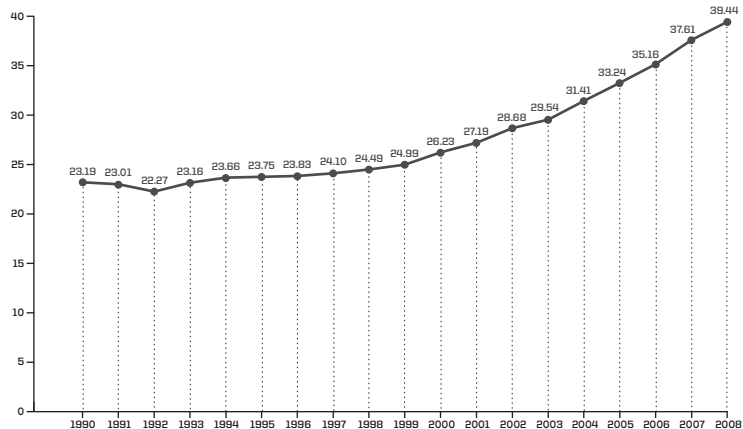
Os dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), que se referem ao estoque de trabalhadores do setor formal, incluindo funcionários públicos estatutários e militares, expressam de maneira ainda mais clara a intensidade desse movimento de expansão e formalização do emprego. Em cinco anos, de dezembro de 2002 a dezembro de 2007, último ano para o qual estão publicados os dados da Rais, o número de empregados com vínculo formal de emprego passou de 28,7 milhões para 37,6 milhões, um aumento de 31,1%, bastante superior ao registrado nos 13 anos anteriores (1990-2002), que foi de 23,6%.

Por outro lado, se ao estoque de 2007 se agregam os dados do fluxo de admissões e demissões do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (Caged), de 2008 e 2009, o número total de empregos com vínculo formal criados ao longo do governo Lula chegaria a pelo menos 11,4 milhões, ou seja, mais do que o dobro do realizado entre 1990 e 2002.

**O total de empregos com vínculo formal criados ao longo do governo Lula, até 2009, chega a 11,4 milhões, mais do que o dobro do realizado entre 1990 e 2002.**

#### Gráfico 4

Evolução do número total de empregados com vínculo formal de emprego (em milhões de empregos)



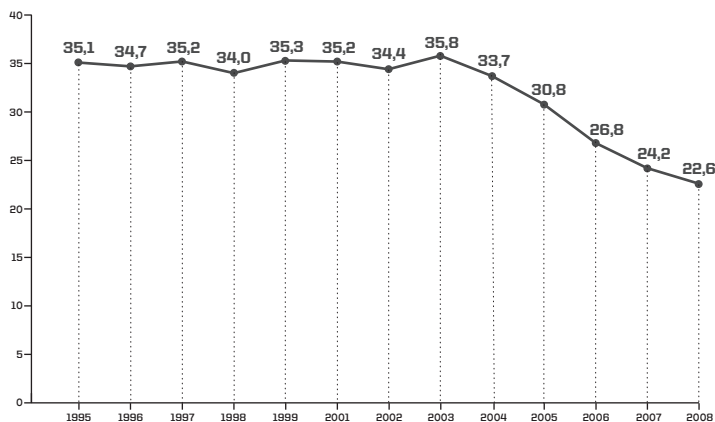
Fonte: Rais / MTE.

## Redução da pobreza e incremento da mobilidade social

A convergência dessas políticas se traduziu em uma melhoria expressiva de vários indicadores sociais e foi particularmente relevante para a redução da pobreza, que ocorreu de forma ininterrupta e progressiva. A população em condição de pobreza diminuiu em mais de 30%, passando, como proporção da população total, de 32,6%, em 2002, para 22,6%, em 2008. Mesmo incluindo 2003, ano em que houve um relativo aumento nos indicadores de pobreza, os resultados são extraordinários: foram retirados da condição de pobreza quase 20 milhões de brasileiros.

**Gráfico 5**

Redução da pobreza



Fonte: Ipeadata.

Nota: 1994 e 2000 não foram publicados.

Note-se que mesmo na crise foi possível manter a trajetória de redução da pobreza. Segundo estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a taxa de pobreza diminuiu 1,7%, entre março de 2008 e março de 2009. Essa evolução contrasta fortemente com o que ocorreu em períodos anteriores.

A renda *per capita* domiciliar, estimada a partir dos dados da pesquisa, mostra trajetória similar. Depois de uma queda de 5,8%, em 2003, ela cresceu em todos os anos seguintes, acumulando, no quadriênio 2004-2007, um aumento de 20,1%.

**Os indicadores de redução da pobreza são extraordinários: foram retirados da condição de pobreza quase 20 milhões de brasileiros.**

**No atual governo, a renda de todos os segmentos da população aumentou, mas a renda dos 50% mais pobres teve um acréscimo maior.**

Mais importante do que isso é o fato de que a renda de todos os segmentos da população aumentou e a renda dos 50% mais pobres teve um acréscimo maior, de 31,7%. Os estratos médios (40% da população) tiveram um aumento de 20,7% e os 10% mais ricos registraram um

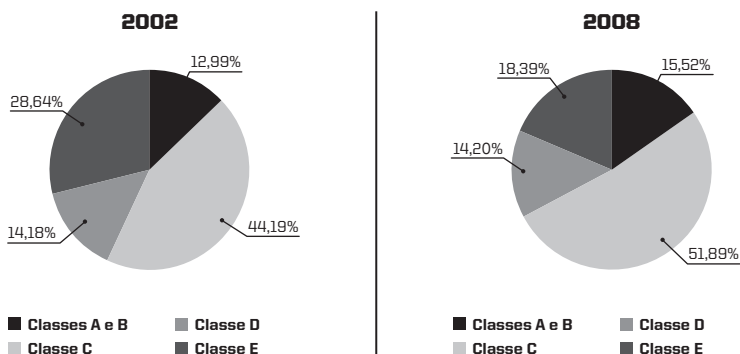
incremento de 16,1%, praticamente a metade do aumento dos mais pobres.

Embora continuem existindo fortes desigualdades na distribuição da renda, os avanços realizados nesse período representam o maior esforço redistributivo já realizado no país nos 60 anos de história do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esse processo aumentou a mobilidade social e mudou significativamente a estrutura social, vista da perspectiva da capacidade de consumo dos diversos segmentos que a constituem. Houve uma expressiva migração das classes D e E para outras, particularmente para a classe C, cuja participação aumentou 17%, entre 2002 e abril de 2008. Ao mesmo tempo caiu o número de pessoas que, estando nas classes C e D, regrediram para a classe E.

O aumento da formalização do emprego e o impacto das políticas de renda são os vetores principais desse duplo movimento de aumento do nível de renda dos segmentos mais pobres da sociedade e, simultaneamente, de mobilidade desses segmentos para estratos de renda mais elevados.

**Gráfico 6**

Participação das diversas classes na renda domiciliar do trabalho



Fonte: CPS/IBRE/FGV

Em decorrência deste crescimento “em nível chinês” na renda *per capita* dos mais pobres, o país foi capaz de reduzir a pobreza, em particular a extrema pobreza. Em 2008, a extrema pobreza foi reduzida à metade dos índices de 2003. Alcançamos em cinco anos o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM), meta originalmente estabelecida para o período de 25 anos. Sob a bandeira da cidadania e da inclusão social, as transferências governamentais no governo Lula foram responsáveis por um terço dessa redução da desigualdade.

Estudo recente do Ipea indica que, se for mantida essa trajetória, até 2016 deverá haver uma redução drástica da taxa de pobreza, para 4%. A taxa de extrema pobreza, por sua vez, que em 2008 estava em 10,5%, deverá ser zera-

da. O alcance desses resultados dependerá, no entanto, da continuidade e do aprofundamento das políticas e programas de distribuição e transferência de renda.

Por último, mas não menos importante, as políticas sociais do governo, inclusive de desoneração da cesta básica, tiveram um impacto significativo no aumento da segurança alimentar, especialmente para os segmentos de mais baixa renda da população, beneficiados pelo Bolsa Família e pelo aumento do poder de compra decorrente da política de valorização do salário-mínimo.

**Estudo do Ipea indica que, se for mantida a atual trajetória, até 2016 deverá haver uma redução drástica da taxa de pobreza, para 4%. E a extrema pobreza deverá ser zerada.**

Os dados disponíveis indicam que tanto em São Paulo, que ostenta o mais alto valor da cesta básica, quanto em Fortaleza, que reflete a situação predominante no Norte e no Nordeste do país, houve um notável e crescente aumento do poder aquisitivo do salário-mínimo, medido em termos dos alimentos incluídos na cesta básica.

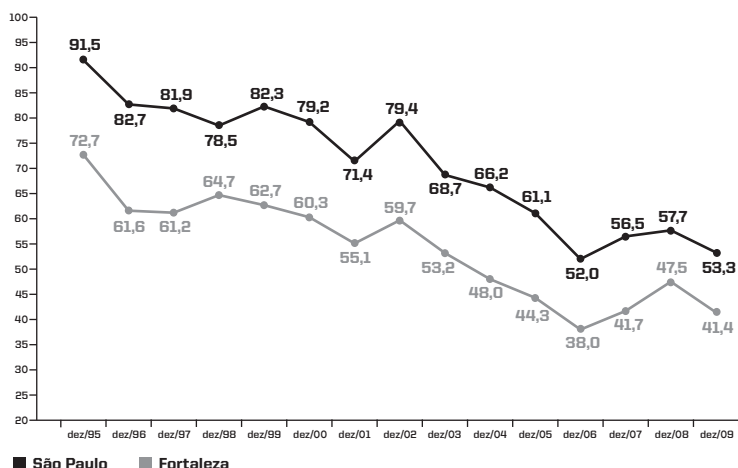
Somente em 2007 e 2008, em função da elevação dos preços externos e de conjunturas climáticas internas desfavoráveis, houve uma ligeira inflexão nessa tendência, que foi retomada em 2009, com a deflação de preços provocada pela crise internacional. No caso de São Paulo, um salário-mínimo comprava, em dezembro de 2002, 1,26 cesta bási-



ca, enquanto, em dezembro de 2009, comprava quase duas cestas. Em Fortaleza, a variação foi igualmente expressiva: em 2009, era possível adquirir 2,42 cestas básicas com um salário, contra 1,68, em 2002, um aumento de 44%.

### Gráfico 7

Custo da cesta básica como proporção do salário-mínimo



Fonte: Dieese.

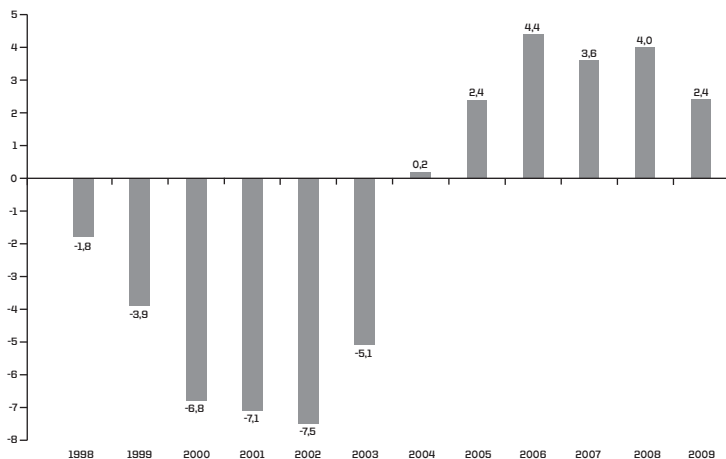
## Impactos sobre a expansão do mercado interno de massa

Os avanços simultâneos na esfera distributiva desempenharam um papel significativo na alimentação do ciclo de expansão iniciado em fins de 2003. A política de valorização do salário-mínimo, a formalização do mercado de trabalho e os ganhos obtidos por parcela crescente dos tra-

balhadores nas negociações salariais possibilitaram reverter, a partir de 2004, a trajetória declinante dos rendimentos reais dos trabalhadores, que, entre 1999 e 2003, haviam sofrido sucessivas retrações.

### Gráfico 8

Crescimento anual dos rendimentos médios reais

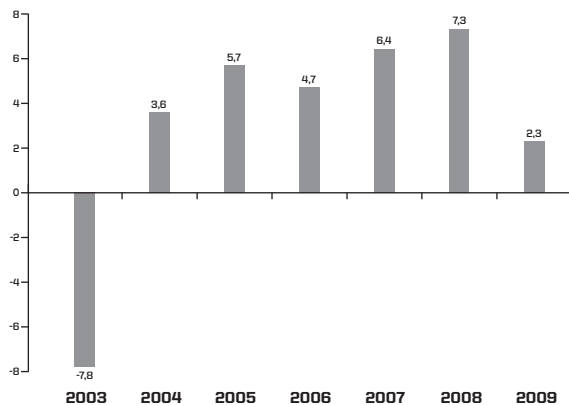


Fonte: Ipeadata.

A expansão da ocupação e o aumento dos rendimentos geraram um expressivo incremento da massa salarial, da ordem de 20,7%, entre 2003 e 2008, que assumiu crescente importância na elevação do consumo privado. Com a crise, houve uma desaceleração na tendência de expansão sustentada que vinha se consolidando a partir de 2006, caindo a taxa de crescimento, em 2009, para 2,3%.

**Gráfico 9**

Massa real de rendimentos - Variação anual



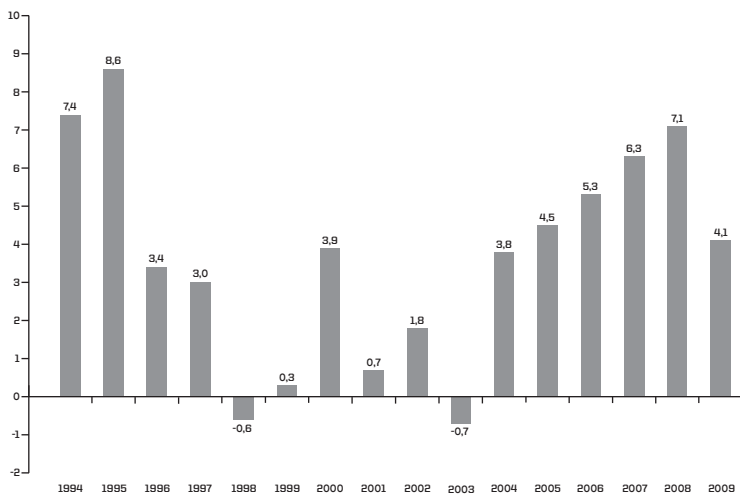
Fonte: IBGE.

Em resumo, a queda na taxa de desemprego, a crescente formalização do mercado de trabalho, a valorização do salário-mínimo, o aumento dos rendimentos da população ocupada, os avanços na reforma agrária e na consolidação da agricultura familiar, e os programas de transferência de renda e assistência social permitiram ampliar as bases reais de crescimento da demanda interna. Somados ao aumento e à democratização da oferta de crédito, esses fatores determinaram uma expansão sustentada do consumo das famílias, que contribuiu de maneira relevante para o crescimento acumulado do PIB, de 2003 a 2008, da ordem de 27,3%. Em 2009, apesar das dificuldades, o consumo cresceu 4,1%, contribuindo de forma decisiva para a

reativação da economia e, conseqüentemente, limitando os impactos da crise sobre a taxa de variação do PIB.

**Gráfico 10**

Consumo das famílias (variação anual)



Fonte: Ipeadata.

Esse processo reforçou a posição do mercado interno como eixo dinamizador da economia, papel que vinha sendo cumprido, inicialmente, pelas exportações. Essa inversão dos eixos dinâmicos da economia se consolidou, a partir de 2006, quando se acentuou a expansão do consumo simultaneamente ao forte crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo. A manutenção dessa trajetória assume particular relevância face à contração da econo-

mia mundial e do intercâmbio comercial com o exterior. Trata-se de uma vantagem estratégica que o país soube explorar para reverter o ciclo recessivo e sair na frente na retomada do crescimento.

A sustentação desse processo, no entanto, envolve elevação substancial do investimento público para assegurar a continuidade e o aprofundamento das políticas inclusivas de emprego, a formalização das relações de trabalho, a distribuição da renda e da riqueza, a segurança alimentar e o combate à pobreza, fatores essenciais à expansão do mercado interno. Isso implica, entre outras coisas, equacionar os estrangulamentos existentes na infraestrutura logística e energética, de modo a viabilizar a associação dos esforços públicos e privados no financiamento e implementação de projetos estratégicos para a aceleração e sustentação do crescimento econômico e o aumento da produtividade sistêmica da economia brasileira.

Foi nessa perspectiva que o governo lançou, em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um passo inicial para restabelecer a função do planejamento como instrumento de racionalização da ação governamental e recuperar o papel indutor do investimento público para a alavancagem do investimento privado.

## Lições da crise de 2008-2009

O bom desempenho da economia brasileira, reconhecido até internacionalmente, não significa que está tudo encaminhado e que podemos abaixar a guarda. Pelo contrário, há problemas complexos a serem equacionados – principalmente com relação ao fronte externo, à expansão dos investimentos privados e à recuperação da produção industrial em alguns setores – e o cenário internacional continua pleno de incertezas. Mas a sensação é de que, no nosso caso, o momento mais agudo da crise já foi superado. Todos os indicadores confirmam a consolidação da estabilidade macroeconômica construída nos últimos anos e a retomada da atividade econômica, particularmente no setor industrial, do investimento e do emprego.

Contribui para esse sentimento a constatação de que, apesar da magnitude e virulência da atual crise, seu impacto desestabilizador sobre a economia brasileira foi re-

**Indicadores confirmam a consolidação da estabilidade macroeconômica e a retomada da atividade econômica, do investimento e do emprego.**

lativamente menor quando comparado com crises anteriores, bem mais brandas, como as que ocorreram na década passada, que quase levaram o país à bancarrota, obrigando-o a recorrer ao FMI e a submeter-se, por um longo período, às suas condicionalidades. Sofremos uma recessão “técnica” – um recuo

expressivo do PIB por dois trimestres consecutivos –, mas a nossa recuperação foi muito mais rápida e eficaz.

Por quê? Porque, ao contrário do que foi o habitual no passado, o Brasil construiu linhas de defesa e hoje tem espaço e capacidade, como em nenhum outro momento da história recente, para implementar políticas anticíclicas consistentes. Por isso, foi um dos últimos a ser atingido pela crise e um dos primeiros a sair na frente na superação do ciclo depressivo. Isso se deve não apenas à competência do governo e à já mencionada reversão de nossa fragilidade estrutural no plano macroeconômico, fatores sem dúvida essenciais nesse processo; deve-se também à menor profundidade que teve no país o ajuste neoliberal, comparativamente com outras experiências.

# 4

## Inclusão social e redução da pobreza

A promoção da inclusão social, da distribuição de renda e da redução das desigualdades figura desde o início do governo Lula como objetivo estratégico de sua agenda social. Essa orientação deu a tônica de inúmeras iniciativas que ora se basearam no aperfeiçoamento de ações inauguradas por governos anteriores, ora se pautaram pela criação de novos programas e políticas públicas. Também sempre esteve presente uma concepção republicana, tanto no desenho como na implementação das ações de responsabilidade do governo federal, prevalecendo a ênfase nas parcerias com os entes federativos, no fortalecimento dos mecanismos de transparência e controle social, e na busca pela unificação da ação do Estado no território nacional.

Do primeiro para o segundo mandato, as atenções se voltaram, cada vez mais, para a articulação de programas governamentais em face da fragmentação e sobreposição de ações e consequente dispersão de recursos técnicos e orçamentários, problemas anteriores à formação do governo que foram mitigados, mas não totalmente resolvidos.



Prevaleceu, ainda, a determinação em ampliar a escala de diversos programas, diante da extensão, complexidade e dimensão continental de nossas desigualdades e demandas sociais. Isso foi fundamental para elevar o grau de eficácia e efetividade das ações implementadas pelo governo federal, o que fica mais evidente quando se consideram os resultados alcançados pelo governo anterior.

No âmbito dos programas sociais e de transferência de renda, algumas ações tiveram destaque pelo seu alcance ou caráter inovador. É o caso, por exemplo, da política de recuperação do salário-mínimo, do programa Bolsa Família, do ProJovem e do programa Territórios da Cidadania. Cada uma dessas iniciativas cumpriu um papel específico no atendimento a diferentes segmentos populacionais. Vistas em conjunto, elas forjaram a marca social do governo Lula e estiveram no centro de sua agenda social, articulando-se ainda com outras políticas públicas, em especial nas áreas de educação, saúde, previdência, habitação e saneamento básico.

**A recuperação do salário mínimo, o Bolsa Família, o ProJovem e os Territórios da Cidadania forjaram a marca social do governo Lula.**

## **A valorização do salário-mínimo**

Durante o governo Lula, prevaleceu a determinação de promover uma política de recuperação do valor real

do salário-mínimo. Nos três primeiros anos, o caminho adotado foi o da reposição da inflação do período anterior juntamente com um percentual de aumento real, com base em índices que eram definidos de acordo com a avaliação de seu provável impacto no gasto público e na atividade econômica do país. A partir de 2005, porém, o governo federal, em sintonia com as reivindicações das centrais sindicais e a valorização da participação social nas políticas públicas, decidiu instituir uma Comissão Quadripartite, com o objetivo de propor um programa de fortalecimento do salário-mínimo e analisar seus impactos no mercado de trabalho, na Previdência Social e nas políticas de assistência e desenvolvimento social nos três níveis da administração pública.

Em janeiro de 2006, como resultado dos debates técnicos promovidos pela Comissão e das rodadas de negociação que se seguiram, foi firmado um Protocolo de Intenções, assinado por representantes de seis centrais sindicais e por seis ministros de Estado. Esse protocolo definiu o envio ao Congresso Nacional de proposta de correção do salário-mínimo para 350 reais com antecipação do período de reajuste de maio para abril de 2006, e lançou as bases para uma política de longo prazo de recuperação do valor real do salário-mínimo. Fixou-se, então, como critério de reajuste, o repasse da inflação correspondente ao período entre as correções e o aumento real pela variação do PIB de dois anos anteriores. Também ficou estabelecido um

calendário de antecipação gradual da data de reajuste, de um mês a cada ano até sua fixação em janeiro, a partir de 2010. Aprovadas pelo Congresso, essas regras tiveram sua vigência estabelecida até janeiro de 2011, quando deverá haver uma redefinição dos critérios de reajuste do salário-mínimo para até 2023, com revisão a cada quatro anos, considerando seus resultados.

Como consequência dessa política, no governo Lula o salário-mínimo teve reajuste nominal de 155%. No acumulado, desde maio de 2003, os ganhos reais chegaram a 53,67%, conforme a tabela abaixo:

**Tabela 1**

Reajuste do salário-mínimo - 2003-2010

Período	Salário-mínimo (R\$)	Reajuste Nominal %	INPC %	Aumento Real %
Abril de 2002	200,00	-	-	-
Abril de 2003	240,00	20,00	18,54	1,23
Maior de 2004	260,00	8,33	7,06	1,19
Maior de 2005	300,00	15,38	6,61	8,23
Abril de 2006	350,00	16,67	3,21	13,04
Abril de 2007	380,00	8,57	3,30	5,10
Março de 2008	415,00	9,21	4,98	4,03
Fevereiro de 2009	465,00	12,05	5,92	5,79
Janeiro de 2010	510,00	9,68	3,45	6,02
Total período	-	155,00	65,93	53,67

Fonte: Dieese.

A política de recuperação do salário-mínimo assegurou a recomposição gradual de seu valor real e deu cumprimento ao preceito constitucional que determina a pre-

servação de seu poder de compra. Ela também equacionou a disputa política em torno dos percentuais de reajuste, que se recolocava todo ano, criando um horizonte de maior previsibilidade para os agentes públicos e privados. Se no governo anterior houve seguidos aumentos reais do salário-mínimo, a partir do governo Lula a determinação em elevar seu poder de compra converteu-se em política de Estado, consistente e de longo prazo.

**No governo Lula, a determinação de elevar o poder de compra do salário-mínimo converteu-se em política de Estado, consistente e de longo prazo.**

Ao contrário do que pontificavam os críticos, a recuperação progressiva e sustentada do salário-mínimo não afetou a estabilidade econômica. Ela não apenas se revelou compatível com o controle da inflação e o equilíbrio do gasto público, como contribuiu decisivamente para o processo de distribuição de renda. Para os trabalhadores, além de uma inegável conquista histórica, o aumento contínuo do valor real do salário-mínimo trouxe consigo a recomposição de diversos pisos salariais e possibilitou que as entidades sindicais voltassem suas atenções a outros temas da agenda sindical.

No que se refere especificamente ao poder de compra, a aquisição de produtos básicos comprometia, em 1995, quase 89% da renda líquida do trabalhador que recebia salário-mínimo, enquanto que a compra de uma cesta básica correspondia, em novembro de 2009, a 44,99% da renda lí-

quida, menos da metade do salário-mínimo, o melhor resultado desde 1972. Como houve um expressivo ganho salarial e os preços dos produtos que compõem a cesta básica se reduziram, ao longo dos últimos anos, ampliou-se também a renda disponível das famílias para o consumo com materiais de construção e vestuário, entre outros.

No início do governo Lula, o salário-mínimo comprava 1,4 cesta básica. Com o reajuste de janeiro de 2010, seu poder aquisitivo passou a corresponder a 2,2 cestas básicas. Considerando-se a série histórica, o valor de 510 reais, fixado em 1º de janeiro de 2010, representa o maior valor real do salário-mínimo pelas médias anuais desde 1986, ano do Plano Cruzado.

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Brasil está entre os países do G-20 (o G-8 ampliado) que registraram menor perda salarial durante a crise econômica e financeira global. Os dados indicam que os salários médios mensais no Brasil registraram crescimento de 2,8%, em 2008, acima do desempenho de países como Canadá (2%), Austrália (1,1%) e Grã-Bretanha (0,5%). Isso é consequência de um conjunto de políticas voltadas para o crescimento econômico, que tiveram impacto positivo no comportamento do emprego e dos salários, entre as quais

**O valor de 510,00 reais, fixado em 1º de janeiro de 2010, representa o maior valor real do salário-mínimo pelas médias anuais desde 1986, ano do Plano Cruzado.**

se inclui a política de valorização do salário-mínimo. Para se ter uma ideia, estima-se que 46,1 milhões de pessoas – entre trabalhadores, aposentados, pensionistas e beneficiários da assistência social – têm seu rendimento referenciado pelo salário-mínimo. Só o aumento que passou a vigorar a partir de janeiro de 2010 deverá trazer um incremento anual de renda da ordem de 26,6 bilhões de reais. O impacto na arrecadação tributária sobre o consumo, por sua vez, está estimado em 7,7 bilhões de reais.

**Tabela 2**

Recuperação do poder de compra do salário-mínimo - 1999-2010

Período	Salário-mínimo Nominal (R\$)	Salário-mínimo Real* (R\$)	Salário-mínimo (US\$)	Poder aquisitivo (Cestas Básicas Dieese)
Mai/1999	136,00	271,66	81,00	1,50
Abr/2000	151,00	279,16	83,00	1,28
Abr/2001	180,00	302,17	78,00	1,37
Abr/2002	200,00	309,26	81,00	1,42
Mai/2003	240,00	312,02	81,00	1,38
Mai/2004	260,00	324,09	84,00	1,47
Mai/2005	300,00	348,17	122,00	1,60
Abr/2006	350,00	402,77	163,00	1,91
Abr/2007	380,00	424,94	187,00	1,93
Mar/2008	415,00	435,96	243,00	1,74
Fev/2009	465,00	468,91	201,00	2,01
Jan/2010	510,00	510,00	290,00	2,23

\* Valores médios anuais convertidos para reais de 1º de janeiro de 2010, deflacionados pela projeção do Índice de Custo de Vida do Dieese - estrato inferior.

## O programa Bolsa Família

Criado em 2003, no âmbito do programa Fome Zero, o programa Bolsa Família é considerado uma das iniciati-

vas mais exitosas de combate às situações de pobreza. Ele comporta três eixos de atuação: a transferência direta de renda para promover a melhoria imediata das condições de vida das famílias; o acesso efetivo das famílias aos serviços básicos de educação, saúde e assistência social; e a integração com outras ações e programas de governo e da sociedade civil voltados ao desenvolvimento de alternativas de ocupação, geração de renda e elevação do bem-estar das famílias pobres.

O Bolsa Família surgiu da unificação de cinco programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Cartão Alimentação, este criado pelo próprio governo Lula. Cada um deles dispunha de agências executoras, sistemas de informação e fontes de financiamento próprias que foram unificadas, assim como os critérios de ingresso, os valores de benefícios e a gestão dos programas. Tal unificação aumentou a eficácia desses instrumentos de transferência de renda e pôs fim a situações em que uma família podia receber mais de um benefício, enquanto outras famílias, em condições semelhantes, não tinham qualquer tipo de cobertura social.

O benefício é concedido, em princípio, por um período de dois anos, estando sua renovação sujeita ao cumprimento de certas condições e à atualização de dados cadastrais. Para recebê-lo, a família deve enviar seus filhos à escola e submeter-se a acompanhamento nutricional e de saúde, contrapartidas que têm sido consideradas tão importantes

quanto o benefício monetário. Em 2009, cerca de 14 milhões de estudantes de 6 a 15 anos estavam sujeitos ao acompanhamento de frequência escolar, que, em média, era superior a 85%, e 9,8 milhões de famílias estavam sendo monitoradas quanto ao cumprimento dos requisitos de saúde. No mesmo ano, foram cancelados 710 mil benefícios, correspondentes a 5,7% das famílias atendidas, devido a não atualização de dados cadastrais.

### **AS CONDICIONALIDADES DO BOLSA FAMÍLIA**

São as seguintes as condicionalidades do programa Bolsa Família:

- ▶ frequência escolar de 85%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, e de 75%, para adolescentes entre 16 e 17 anos;
- ▶ acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos, pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes;
- ▶ acompanhamento de ações socioeducativas para crianças em situação de trabalho infantil.

O objetivo das condicionalidades não é punir as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o poder público, que deve identificar os motivos do não cumprimento e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias.

Os municípios têm tido papel fundamental na implementação do programa Bolsa Família, que conta ainda com a participação de entidades da sociedade civil. As administrações municipais respondem pela identificação das fa-



mílias elegíveis, o repasse de informações para o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e pelas atividades de fiscalização. Os municípios também são responsáveis pela oferta de boa parte dos serviços de educação e saúde que fazem parte das contrapartidas e pelo monitoramento das famílias quanto ao seu cumprimento, contando para isso com o apoio do governo federal.

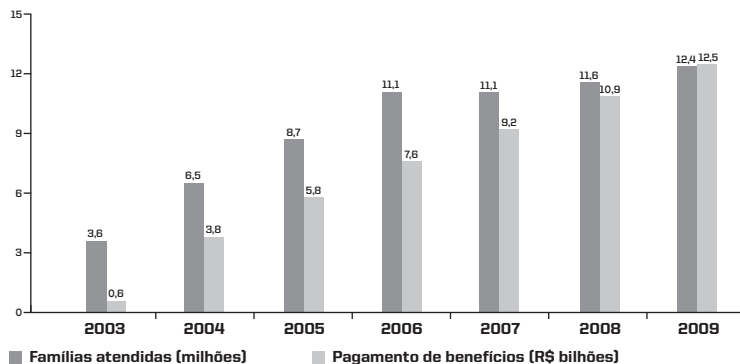
O público-alvo e o valor médio do benefício foram ampliados ao longo dos anos para atender um número maior de famílias em situação de extrema pobreza e a famílias pobres com crianças (a linha de extrema pobreza era definida por uma renda familiar *per capita* de até 70 reais, e a linha de pobreza por uma renda familiar *per capita* de até 140 reais). No final de 2009, o programa Bolsa Família era destinado a famílias com renda *per capita* de até 140 reais mensais. O valor do benefício básico, para famílias em situação de extrema pobreza, era de 68 reais; o benefício variável, para famílias com crianças de até 15 anos, era de 22 reais, por criança, limitado a três benefícios; e o benefício variável vinculado ao jovem, destinado a famílias com filhos de 16 a 17 anos de idade, era de 33 reais, por filho, limitado a dois benefícios.

Quando foi lançado o Bolsa Família, o Ministério do Desenvolvimento Social estimava um público potencial de 11,1 milhões de famílias. No período de 2003 a 2009, como mostra o quadro a seguir, o número de famílias atendidas passou de 3,6 milhões para 12,4 milhões de famílias, distri-

buídas por todo o território nacional. Nesse mesmo período, o pagamento de benefícios passou de 600 milhões de reais para 12,5 bilhões de reais. E, até o final de 2010, o programa deverá passar a atender 12,9 milhões de famílias.

### Gráfico 11

Bolsa Família - Famílias atendidas e pagamento de benefícios



Fonte: MDS.

Outro dado relevante diz respeito ao seu impacto regional, especialmente no Nordeste, onde estão concentradas 50% das famílias assistidas e 52,7% dos recursos alocados para o Bolsa Família. Somados aos números da região Norte (1,2 milhão de famílias e 1,3 bilhão de real) e Centro-Oeste (687 mil famílias e 548 milhões de reais), as três regiões respondem pelo atendimento a mais de 8 milhões de famílias, com recursos próximos a 8 bilhões de reais, o que representa 70% dos recursos destinados ao programa.

Para fomentar a geração de oportunidades para os beneficiários, o governo federal também passou, a partir de 2008, a promover ações de qualificação, inclusão produtiva, microcrédito e economia solidária, com atenção especial à população jovem em situação de vulnerabilidade social. Outra iniciativa é o projeto de inclusão bancária. Em 2009, 1,6 milhão de famílias recebia o benefício por meio de conta corrente, número que deverá chegar a 4 milhões, até o final de 2010. A inclusão da população mais pobre no sistema financeiro tem sido importante não apenas para ampliar seu acesso a serviços bancários básicos – como depósito e saque de valores, pagamento com cartão de débito, consulta de saldo e outros serviços financeiros –, mas também para facilitar o acesso a programas de microcrédito e novas modalidades de microsseguro.

Embora muito criticado pela oposição no início de sua implementação, por sua suposta “ineficiência” e caráter “assistencialista”, o Bolsa Família revelou-se bastante eficaz na redução da pobreza, com um custo relativamente baixo. Estudo do Ipea demonstrou que o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foram responsáveis por quase metade da redução das disparidades sociais, no conjunto das regiões Norte e Nordeste.

**Muito criticado pela oposição no início de sua implementação, o Bolsa Família revelou-se muito eficaz na redução da pobreza, com um custo relativamente baixo.**

Na região Nordeste, esses programas responderam por 88% da redução das desigualdades, no período de 2004 a 2006. Nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, a renda do trabalho foi o que mais impulsionou essa redução (53%), mas, mesmo assim, os programas de transferência direta de renda responderam por significativos 24% na diminuição das disparidades sociais nessas regiões.

O programa tornou-se, assim, uma das políticas sociais de maior abrangência em número de beneficiários, atrás apenas das políticas de Saúde, Educação e Previdência Social. Além de promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso às condições mais elementares de cidadania, esse programa figura, ao lado do salário-mínimo, como um dos mais importantes instrumentos de distribuição de renda. Ele também ajudou a amenizar os efeitos da crise econômica e financeira global sobre os segmentos mais vulneráveis da população brasileira.

Os inquestionáveis resultados do programa – como instrumento de transferência de renda, combate à pobreza

**O Bolsa Família está ampliando os horizontes e as oportunidades para milhões de famílias brasileiras, em particular para seus filhos.**

e inclusão social – explicam o seu prestígio nacional e internacional. Ele tem tido papel decisivo na redução das desigualdades, sobretudo em áreas mais pobres, sem um mercado de trabalho dinâmico que torne possível o acesso ao emprego formal. Além disso, está ampliando

os horizontes e as oportunidades para milhões de famílias brasileiras, em particular para seus filhos. Nos próximos anos, um dos maiores desafios será justamente ampliar as ações para transpor definitivamente a barreira da pobreza por meio do acesso a um amplo leque de alternativas de ocupação, geração de renda e bem-estar social.

## O ProJovem

A importância da juventude para os destinos do país tem ensejado políticas públicas voltadas especificamente para esse segmento populacional, em que se observa grande diversidade e pluralidade de situações, conforme origem social, nível de renda e gênero. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2008, feita pelo IBGE, aproximadamente 50 milhões de brasileiros tinham naquele ano entre 15 e 29 anos de idade, correspondendo a 26% da população total do país. Destes, 30% tinham renda familiar *per capita* de até meio salário-mínimo, 54% estavam situados na faixa entre meio e dois salários-mínimos, e apenas 16% viviam em famílias com renda *per capita* superior a dois salários-mínimos. Além disso, 18,9% dos jovens não estavam estudando nem trabalhando e a imensa maioria deles permanecia exposta a situações de vulnerabilidade social.

Em 2009, refletindo a crescente preocupação com o assunto, estavam em curso no governo federal 19 projetos, ações ou programas para o público jovem de 15 a 24 anos,

além de mais de uma centena de ações também voltadas aos jovens, mas que não tinham essa finalidade exclusiva. No entanto, a fragmentação e sobreposição de iniciativas no âmbito da política nacional de juventude passaram a exigir um esforço de revisão, coordenação e articulação de diversos programas e ações governamentais.

As iniciativas mais importantes, nesse sentido, foram a criação, em 2005, da Secretaria Nacional da Juventude, vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República, e do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Educação, Qualificação e Ação Comunitária (ProJovem), concebido com a finalidade de articular programas e ações voltados para o desenvolvimento integral do jovem brasileiro, especialmente aqueles direcionados aos jovens de baixa renda e em situação de vulnerabilidade. Eles pretendem promover a transferência de renda e ações voltadas ao aumento dos índices de alfabetização, escolaridade e qualificação profissional.

**Até o final de 2010, o ProJovem atenderá 3,1 milhões de jovens, com investimentos da ordem de 5,2 bilhões de reais.**

Em 2007, o ProJovem passou, no entanto, por uma reformulação com o objetivo de melhorar a utilização de recursos, ampliar a integração de programas e aumentar a escala de atendimento aos jovens, dando lugar ao ProJovem Integrado, que está composto por quatro modalidades:

Adolescente, Trabalhador, Campo e Urbano. O novo programa, que passou a abarcar ações de diversos ministé-

rios, também padronizou o valor do auxílio financeiro pago aos beneficiários e ampliou seu público-alvo. Até o final de 2010, serão atendidos 3,1 milhões de jovens, com investimentos da ordem de 5,2 bilhões reais.

O ProJovem, em suas diversas modalidades, tem priorizado a qualificação profissional e a aceleração da aprendizagem para jovens de baixa renda que não tiveram acesso à educação de qualidade, assumindo o contorno de ação emergencial e compensatória. Ele tem inegavelmente contribuído para elevar os índices de alfabetização e escolaridade, além de oferecer possibilidades de inserção no mundo do trabalho. Mas ainda é preciso avançar no esforço de articulação e implementação dos programas e na integração entre ações emergenciais e políticas de caráter universal, em particular nas áreas de educação e cultura.

### CRITÉRIOS DE ACESSO AO PROJOVEM

---

**ProJovem Adolescente:** gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, destina-se a adolescentes de 15 a 17 anos, de famílias beneficiárias do Bolsa Família, egressos ou em cumprimento de medidas socioeducativas ou de proteção, ou do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), ou de combate ao abuso e à exploração sexual. O programa oferece atividades socioeducativas durante 24 meses e um adicional de até dois benefícios mensais de 30 reais, por família do programa Bolsa Família.

**ProJovem Urbano:** gerido pela Secretaria Nacional da Juventude, vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República, destina-se a jovens de 18 a 29 anos que sabem ler e escrever, mas que não concluí-

ram o ensino fundamental. Seu objetivo é elevar a escolaridade, com a conclusão do ensino fundamental associada à qualificação profissional e à participação social e cidadã. O valor do benefício mensal é de 100 reais, por até 20 meses.

**ProJovem Campo:** gerido pelo Ministério da Educação, seu objetivo é elevar a escolaridade de jovens agricultores de 18 a 29 anos, prevenindo a conclusão do ensino fundamental, a qualificação social e profissional, e a formação para o desenvolvimento sustentável e solidário. O benefício mensal é de 100 reais, a cada dois meses, durante 24 meses.

**ProJovem Trabalhador:** gerido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, destina-se a jovens de 18 a 29 anos, desempregados, de famílias com renda *per capita* de até um salário-mínimo. Seu objetivo é preparar o jovem para o mercado de trabalho ou para o desenvolvimento de ocupações alternativas geradoras de renda.

## Os Territórios da Cidadania

O programa Territórios da Cidadania, lançado em fevereiro de 2008, está voltado à superação da pobreza nas áreas rurais, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, ele prioriza a integração de ações de diferentes áreas e níveis de governo em localidades com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e baixos indicadores de dinamismo econômico. As ações do programa se desenvolvem a partir da reunião de pequenos municípios, segundo perfil socioeconômico e ambiental, e procura coordenar um extenso conjunto de políticas públi-



cas, desenvolvidas nos três níveis de governo, de forma a ampliar o acesso e a eficácia dessas políticas nas regiões mais carentes do país.

O objetivo específico dos Territórios da Cidadania é articular políticas de combate à pobreza rural, de inclusão produtiva e de promoção da cidadania, entre outras. Os eixos de integração do programa são o apoio a atividades produtivas (assistência técnica, crédito, seguro, comercialização, programa de biodiesel), o acesso à cidadania e a direitos básicos (educação, saúde, cultura, documentação), e a montagem de infraestrutura básica (saneamento básico, habitação, estradas, eletrificação rural, licenciamento ambiental, cisternas).

Em 2009, foi alcançada a meta de criação de 120 Territórios em todas as unidades da Federação, totalizando 1.825 municípios e 13,1 milhões de pessoas na área rural. Este número corresponde a 46% da população rural total brasileira, 67% dos assentados da reforma agrária, 66% das comunidades quilombolas, 52% das terras indígenas, 54% dos pescadores e 46% das famílias de agricultores de todo o Brasil. Em termos orçamentários, o programa recebeu o aporte global de recursos de 24,6 bilhões de reais, compreendendo mais de 200 ações, com execução financeira superior a 75%.

**Em 2009, foi alcançada a meta de criação de 120 Territórios da Cidadania, totalizando 1.825 municípios e 13,1 milhões de pessoas na área rural.**

Para 2010, está programado um aporte de 27 bilhões de reais.

Para dar uma ideia do alcance do programa, em 2009, nos municípios que fazem parte dos Territórios da Cidadania, 4,4 milhões de famílias receberam o Bolsa Família, foram construídas 25 mil cisternas, realizadas 223 mil ligações elétricas pelo programa Luz para Todos, ampliada a cobertura de agentes comunitários, com mais de 81 mil profissionais, abertas 162 Farmácias Populares e contratadas 189 mil operações de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Além disso, foram abertas 10,5 mil vagas em escolas técnicas e 10,3 mil no ensino superior. Em 995 municípios, também se implantou o programa Caminho da Escola, que prevê o repasse de verbas federais para a compra de veículos de transporte escolar.

Pela sua complexidade e caráter inovador, a implementação dos Territórios da Cidadania ainda enfrenta obstáculos e está exigindo um esforço inédito de gestão pública, uma vez que estão envolvidas em sua execução ações de responsabilidade de diversos órgãos federais, estaduais e municipais. A criação de colegiados territoriais tem, nesse sentido, se revelado um caminho bastante satisfatório para a atuação conjunta dos entes públicos e das entidades sociais dos municípios que integram a rede responsável pelo desenvolvimento do programa.

## **Uma nova política habitacional**

Algumas medidas adotadas no início do governo foram decisivas para a construção de uma nova política habitacional, peça estratégica da política urbana. O Ministério das Cidades deu continuidade a ações que já estavam em curso, recuperando obras paradas, além de ampliar os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para subsídio à habitação, arrendamento residencial e urbanização de favelas. Também redefiniu a distribuição dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e reativou os recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que não eram utilizados para habitação desde 1996, além de outras medidas relativas à utilização dos recursos captados pela poupança, que resultaram no recorde em volume de contratações e investimentos em habitação.

Aprovada pelo Conselho das Cidades, em dezembro de 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH) representou a retomada do processo de planejamento e a garantia de condições institucionais para facilitar o acesso da população à moradia digna, com atenção especial ao segmento de baixa renda. A nova política introduziu o conceito de desenvolvimento urbano integrado, incorporando às ações de moradia o direito à infraestrutura, saneamento básico e mobilidade territorial. Ela também fomentou a articulação com as demais políticas sociais e ambientais, bem como a parceria entre todos os entes da Federação.

Durante o primeiro governo Lula, a aplicação dos recursos disponíveis nas diversas fontes de financiamento em habitação foi orientada para o atendimento às famílias de baixa renda. Isso implicou uma grande mudança na política de subsídios, com a revisão dos critérios de aplicação dos recursos do FGTS, a revisão dos programas em curso e a expansão dos investimentos para habitação popular, com prioridade para o financiamento de pessoas com renda familiar de até cinco salários-mínimos.

De janeiro de 2003 a dezembro de 2006, foram investidos mais de 6 bilhões de reais em recursos não onerosos (OGU e subsídio FGTS) e quase 30 bilhões de reais em recursos onerosos (FGTS, FAR, FDS, OGU, FAT e CEF). Esses recursos beneficiaram aproximadamente 2 milhões de famílias, 75% delas com renda de até cinco salários-mínimos. Eles foram destinados à construção e compra de moradias, urbanização de assentamentos precários, aquisição de material de construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais, urbanização de lotes e requalificação de imóveis para uso habitacional.

**A Política Nacional de Habitação representou a retomada do processo de planejamento e a garantia para facilitar o acesso da população à moradia digna.**

## **O PAC Habitação**

O PAC Habitação, lançado em 2007, veio reforçar os instrumentos de política habitacional, ampliando os recursos para

regularização fundiária e urbanização de favelas. No ano de seu lançamento, cerca de 10,5 milhões de domicílios tinham acesso inadequado ou careciam de iluminação elétrica, abastecimento de água com canalização interna, coleta de lixo e rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica. Nas principais áreas urbanas do país havia 6,2 milhões de moradias sem esgotamento sanitário; 2 milhões sem acesso adequado a serviços de abastecimento de água; 1,5 milhão de domicílios tinham adensamento excessivo; e pelo menos 1,9 milhão de lares estavam em situação irregular diante das normas fundiárias urbanas.

De início, o PAC Habitação previa um volume de investimento de 106,3 bilhões de reais, para o período de 2007 a 2010. Deste montante, 55,9 bilhões de reais seriam destinados à habitação de interesse social e 11,6 bilhões de reais para urbanização de favelas. Em 2009, o volume global de contratação de investimentos no setor já era superior a 127 bilhões de reais. No caso específico dos investimentos para urbanização de favelas, tinham sido investidos 7,9 bilhões de reais no mesmo período, mais de 70% do previsto para até 2010.

## **O programa Minha Casa, Minha Vida**

Anunciado em março de 2009, o programa Minha Casa, Minha Vida deu novo fôlego à construção de habitações populares. Ele prevê a construção de 1 milhão de casas populares, até 2011, 80% delas para famílias com renda de até seis

salários-mínimos, e o restante para famílias com renda de até dez salários-mínimos. Responsável por investimentos da ordem de 34 bilhões de reais, sob a forma de subsídios, o programa está mobilizando o maior volume de recursos em todos os tempos destinados à habitação popular na faixa de renda de até três salários-mínimos. Nessa faixa de renda, o preço fechado para a construção de moradia é de 42 mil reais, cabendo ao proprietário o pagamento de 6 mil reais (em até dez anos), com prestações entre 50 reais e 139

**O programa Minha Casa, Minha Vida está mobilizando o maior volume de recursos, em todos os tempos, para habitação popular.**

reais. Fortemente subsidiado, a implementação do Minha Casa, Minha Vida exige a disponibilidade de áreas com preços compatíveis e condições adequadas à construção de moradias populares, o que tem sido um dos maiores desafios para as prefeituras que aderiram ao programa.

Além do financiamento para a construção de imóveis, as construtoras têm acesso à desoneração tributária, com a redução de 7% para 1% da taxa do Regime Especial Tributário. O barateamento de custos de cartório é outra medida importante, que está facilitando a obtenção de escritura pelas famílias atendidas pelo programa, assim como a simplificação do processo de regularização fundiária, com a aprovação de importante marco regulatório para a regularização fundiária de áreas ocupadas. Outra novidade é a possibilidade de inclusão de sistema de aquecimento solar na construção das

moradias, que, além do ganho ambiental, deverá trazer ganho econômico para as famílias de baixa renda.

Ao ser lançado, no contexto da crise econômica e financeira global, o Minha Casa, Minha Vida foi cercado de grande expectativa. Além de sua importância direta no enfrentamento dos problemas habitacionais do país, ele está estimulando o ritmo de atividade econômica e o nível de emprego. Para o setor da construção civil, que costuma responder rapidamente aos estímulos à geração de emprego, o programa representou não apenas uma saída para evitar a ameaça de retração de toda a cadeia produtiva, mas também uma nova possibilidade de expansão do setor por meio da construção de habitações destinadas à população de baixa renda.

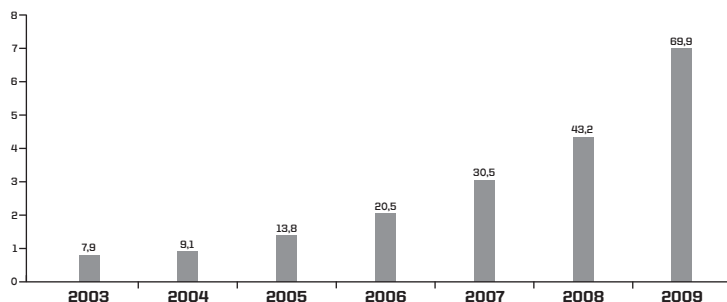
## **Mais investimentos em habitação**

O resultado positivo do setor habitacional é fruto de uma política nacional que promoveu a expansão significativa dos recursos federais e do crédito à habitação, conjugada com o aumento do poder aquisitivo da população. Tal expansão foi sustentada por uma política de crescimento econômico, com estabilidade e distribuição de renda. Ela também se deve à ampliação de programas pré-existentes e à criação de novos programas destinados à população de baixa renda, do reforço proveniente das ações do PAC Habitação e das demais medidas que propiciaram o aumento do financiamento da casa própria para a classe média e média baixa.

O gráfico abaixo mostra a expressiva evolução dos investimentos em habitação, durante o governo Lula. Enquanto foram investidos 7,9 bilhões de reais, em 2003, os investimentos chegaram a 69,9 bilhões de reais, em 2009. Com isso, os investimentos em habitação beneficiaram mais de 4,6 milhões de famílias, até outubro de 2009, contribuindo para a redução em 21% do déficit habitacional, estimado em 6,3 milhões de moradias.

**Gráfico 12**

Evolução dos investimentos em habitação (em R\$ Bilhões)



Recursos FGTS, FAR, OGU, CAIXA, FAT, SBPE e Subsídio FGTS  
 Fonte: Cadernos Destaque, nov-dez/2009.

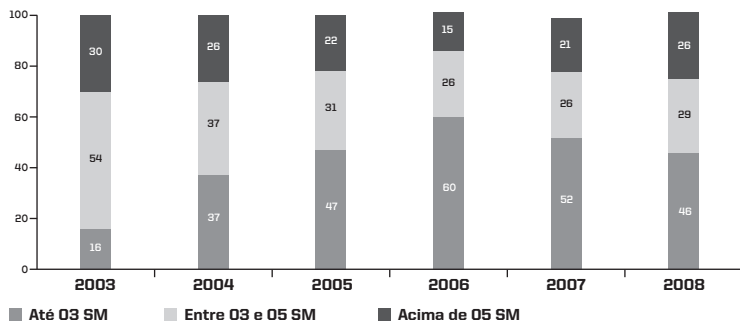
Os dados também ilustram o alcance, nos últimos anos, das iniciativas reunidas na Política Nacional de Habitação, consolidando-se a prioridade conferida aos investimentos destinados à população de baixa renda. Entre 2003 e 2008, o número de famílias com renda de até cinco salários-mínimos representou mais de 75% do total de famílias beneficiadas. O gráfico a seguir detalha o alcance dessa política



por faixa de renda, com destaque para o aumento do número de famílias com renda de até três salários-mínimos.

### Gráfico 13

Atendimento por faixa de renda salarial em habitação 2003-2008



Fonte: Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades, dez/2009.

No caso do financiamento a pessoas físicas, com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), houve expressivo aumento do volume de contratações para a construção pelo setor privado de habitações destinadas aos segmentos populacionais de média e alta renda. Nesse sentido, foi determinante a regulamentação pelo Conselho Monetário Nacional, em 2005, da obrigatoriedade de os bancos investirem parcela de recursos captados por meio do SBPE para o financiamento habitacional, com a revogação de resoluções anteriores que permitiam aos bancos aplicarem tais recursos em títulos da dívida pública depositados junto ao Banco Central.

## O papel da Previdência Social

Durante o governo Lula, a Previdência Social procurou ampliar seu compromisso com o bem-estar dos trabalhadores, por meio do acesso a uma extensa gama de benefícios previdenciários e assistenciais, em especial para os segmentos populacionais de baixa renda e para os cidadãos privados de condições básicas de sobrevivência. Além do impacto direto sobre a vida de milhões de trabalhadores e de suas famílias, também se intensificou a participação dos benefícios previdenciários na economia dos pequenos municípios. O papel da previdência e assistência na distribuição de renda foi ainda reforçado por uma política de expansão da cobertura, de reajuste do valor dos benefícios e de inclusão previdenciária para pequenos empreendedores e cidadãos com baixa capacidade contributiva. Conjugou-se, assim, sua função típica de proteção social com a redistribuição social e regional dos recursos provenientes dos benefícios previdenciários.

No âmbito da gestão do sistema previdenciário, impôs-se, desde o início do governo, a necessidade de uma reforma do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), para garantir a sustentabilidade e equidade entre os regimes previdenciários, público e privado. Também foram promovidas mudanças gerenciais no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), para a melhoria da gestão e do atendimento à população, o equilíbrio do fluxo de financiamento

do sistema e a implementação das medidas voltadas ao aumento da cobertura social. Além disso, investiu-se em nova caracterização das doenças do trabalho, com a criação do Nexo Técnico Epidemiológico (NTEP), e no fortalecimento institucional da previdência complementar, com o aperfeiçoamento de seus instrumentos de gestão e governança e o estímulo à expansão dos fundos de pensão.

### **A inclusão previdenciária**

O Ministério da Previdência Social estima que, até o final de 2008, havia mais de 29,8 milhões de pessoas ocupadas que não contribuíam para a Previdência Social, das quais cerca de 15 milhões dispunham de capacidade contributiva, considerando os perfis de idade, ocupação e renda. A maior parte dessas pessoas não contribuía principalmente por falta de informação e conscientização, e da existência de barreiras de acesso à previdência.

Para estimular a inclusão dos segmentos de baixa renda e aumentar a cobertura previdenciária, o governo Lula promoveu as seguintes medidas:

- ▶ Plano Simplificado de Previdência Social: criou-se, a partir de abril de 2007, a alíquota alternativa de 11% (limitada ao salário de contribuição correspondente a um salário-mínimo), para contribuintes facultativos ou individuais que prestam serviços para pessoas físicas, como trabalhadores por conta própria, donas de casa, estu-

dantes e desempregados. Excetuando a aposentadoria por tempo de contribuição, o segurado nessa modalidade de cobertura passa a ter direito à aposentadoria por idade, auxílio-doença, salário-maternidade, pensão por morte, auxílio-reclusão e aposentadoria por invalidez.

- ▶ **Formalização do Emprego Doméstico:** o empregador doméstico passou a ter direito de deduzir sua parcela de contribuição na Declaração de Imposto de Renda Pessoa Física, durante o período de 2006 até o exercício de 2012. Essa dedução, que pretende estimular o registro em carteira profissional e o recolhimento da respectiva contribuição previdenciária, está limitada a um empregado doméstico e ao valor de contribuição correspondente a um salário-mínimo.
- ▶ **Consolidação da Previdência Rural:** com base em ampla negociação com os trabalhadores rurais, aperfeiçoou-se a inscrição do segurado especial para fins de aposentadoria e para aumentar a segurança dos registros previdenciários, com a criação do Cadastro do Segurado Especial. Também foram ampliados os meios de comprovação da atividade rural, tendo sido removidos diversos obstáculos à formalização de atividades rurais de pessoas físicas.

Além das medidas voltadas para os contribuintes individuais, o governo Lula promoveu novas medidas de estímulo à legalização de micro e pequenas empresas, com novas reduções de tributos e mais estímulos à formalização do emprego e ao recolhimento de contribuições previdenciárias:

- ▶ **Simple Nacional:** o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte, o Simples, foi substituído e ampliado pelo Simples Nacional, que unificou o recolhimento de tributos nos três níveis de governo e reduziu a carga tributária sobre o faturamento bruto, a partir de julho de 2007. Nos primeiros 18 meses do Simples Nacional, 3,1 milhões de micro e pequenas empresas já tinham aderido ao novo regime tributário.
- ▶ **MEI:** foi criada a figura do Microempreendedor Individual (MEI), para os optantes do Simples Nacional com receita bruta anual de até 36 mil reais, apenas um empregado e que não tenham mais de um estabelecimento nem participem de outra empresa como titular, sócio ou administrador. A partir de julho de 2009, tornou-se possível recolher contribuição mensal única para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), correspondente a 11% do salário-mínimo, mais 1 real de ICMS (para comércio e indústria), ou 5 reais de ISS (para serviços). Com isso, o microempreendedor pode obter seu CNPJ e o direito a salário-maternidade, auxílio-doença, aposentadoria por idade ou por invalidez, pensão por morte e auxílio-reclusão.

### **A expansão da cobertura social**

A Previdência – em particular o Regime Geral, que abarca trabalhadores urbanos e rurais, autônomos, avulsos, domésticos e empregados públicos celetistas – é um dos

instrumentos mais efetivos de proteção social e distribuição de renda no Brasil. Em 2008, 55,3 milhões de pessoas eram contribuintes ou beneficiários da Previdência Social, o que correspondia a 65,9% da população ocupada de 16 a 59 anos de idade. Destes, 40,7 milhões faziam parte do Regime Geral, 23,5 milhões, sendo 15,5 milhões de benefícios urbanos e 8 milhões de benefícios rurais. 7,3 milhões eram segurados especiais rurais e 1,2 milhão recebiam algum tipo de benefício previdenciário de natureza não contributiva. Havia, no entanto, 28,6 milhões de pessoas sem qualquer proteção previdenciária, entre as quais 13,1 milhões recebiam menos de um salário-mínimo.

Depois do declínio observado ao longo da década de 1990, diante de um cenário de baixo crescimento econômico e redução do emprego formal, a cobertura previdenciária voltou a se expandir, a partir de 2003, refletindo a retomada do crescimento, o aumento do emprego com carteira assinada e a política de inclusão previdenciária.

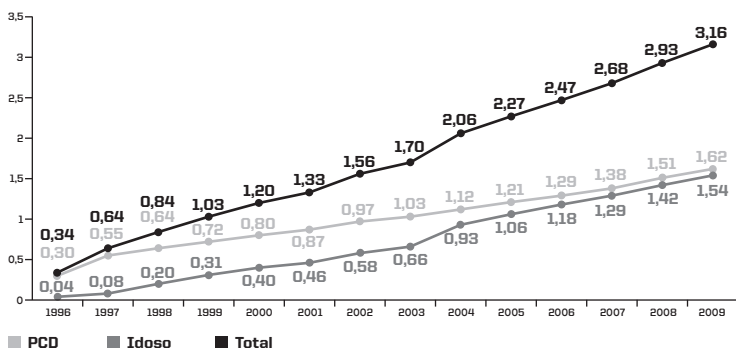
Essa evolução da cobertura social refletiu-se no volume de benefícios emitidos pelo Regime Geral, que chegou a aproximadamente 27 milhões, em dezembro de 2009. Entre janeiro de 2001 e dezembro de 2009, os benefícios previdenciários e acidentários passaram de 17,9 milhões para 23,5 milhões. Desse total, 15,5 milhões eram benefícios urbanos e 8 milhões, benefícios rurais. No mesmo período, os benefícios assistenciais passaram de 2 milhões para 3,5 milhões. E o valor médio real dos benefícios passou de

574,18 reais, em 2001, para 726,31 reais, em 2009, com uma variação real da ordem de 20,2%.

No caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – que consiste no pagamento de um salário-mínimo mensal a idosos com 65 anos ou mais e a pessoas com deficiência que incapacite para a vida independente e para o trabalho, desde que tenham renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário-mínimo –, o número de beneficiários, que era de aproximadamente 346 mil pessoas, até janeiro de 1996, ultrapassava 3,5 milhões de pessoas, em 2009, incluindo os beneficiários da Renda Mensal Vitalícia (RMV). Essa expansão decorreu basicamente das alterações nas regras de concessão, como a redução de 70 para 65 anos de idade para pleitear o benefício, introduzida com a regulamentação do Estatuto do Idoso.

#### Gráfico 14

Evolução de benefícios emitidos pelo BPC no período 1996-2009 (em milhões).



Fonte: MDS.

## O impacto na distribuição de renda

Um dos resultados da política previdenciária no governo Lula foi a redução da pobreza no país. Em que pese sua inevitável concentração na população idosa, essa redução estendeu-se a todas as faixas etárias e beneficiou indiretamente outros grupos populacionais. Até o final de 2008, as transferências decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, incluindo benefícios de natureza não contributiva, evitaram que

**Um dos resultados da política previdenciária no governo Lula foi a redução da pobreza no país.**

22,6 milhões de pessoas caíssem na condição de pobreza, um impacto da ordem de 12,3%. Sem essa participação, o número de pessoas nessa condição tenderia a passar de 53,7 milhões para mais de 76,3 milhões.

Dados mais recentes mostram que, em 2009, o INSS pagou aproximadamente 27 milhões de benefícios, correspondentes a 224,9 bilhões de reais, distribuídos por todo o território nacional. Para se ter uma ideia do alcance desses recursos, as transferências previdenciárias superaram os repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em mais de 60% dos municípios brasileiros, entre 2006 e 2009. Esse dado torna-se mais relevante quando se considera que ao longo desse período, excetuando o ano de 2009, houve forte expansão da arrecadação do FPM por conta do bom momento da economia brasileira.



A política de valorização do salário-mínimo contribuiu decisivamente para tal resultado. Em dezembro de 2009, 18,7 milhões de benefícios tinham valor de até um salário-mínimo, correspondendo a 69% dos benefícios pagos pelo INSS. Em virtude dos reajustes do mínimo, entre maio de 2003 e janeiro de 2010, a imensa maioria dos beneficiários da Previdência e da Assistência obteve ganho real da ordem de 53,67%, comparado ao INPC, além do “efeito arrastado” sobre aqueles benefícios cujo valor se situava na faixa intermediária entre o salário-mínimo anterior e o novo piso previdenciário. No mesmo período, os demais benefícios tiveram um aumento real de pouco mais de 3%, o que trouxe algum ganho, quando se consideram as perdas inflacionárias acumuladas durante o governo anterior, mas bem abaixo da expansão do PIB em todo o período.

É importante observar que, até o final de 2009, 46,6% dos benefícios pagos na área urbana tinham valor de até um salário-mínimo, correspondendo a um contingente de 7,2 milhões de beneficiários diretos. Na área rural, essa participação chegava a 99,3% dos benefícios pagos, com 7,9 milhões de beneficiários. No caso dos benefícios assistenciais, a participação era de 99,6%, com 3,5 milhões de beneficiários diretos. Isso dá uma dimensão do impacto do salário-mínimo na distribuição social e regional dos recursos econômicos provenientes dos benefícios da Previdência Social.

## Considerações finais

Como vimos neste livro, ao longo dos últimos anos demos passos importantes para superar os limites e os constrangimentos que impediam a retomada da trajetória de construção nacional. Vivemos, agora, um período em que o Brasil parece ter recuperado a sua “esperança de desenvolvimento”, perdida na última década do século passado.

**Vivemos um período em que o Brasil parece ter recuperado a sua “esperança de desenvolvimento”, perdida na última década do século passado.**

O conservador *Financial Times*, mesmo reconhecendo as nossas deficiências, afirmou, em edição de 2009, que “o Brasil é a potência do século XXI a se observar”. A revista *The Economist* estampou em uma das suas capas, também no mesmo ano, a “decolagem do Brasil”. De todos os lados, surgem referências elogiosas ao país. Esse destaque internacional está firmemente embasado em realizações de peso, que estão mudando a cara do país.

Nossa economia, antes mergulhada em um pântano de dívidas e hiperinflação, superou a crise mundial com grande desenvoltura. Em 2009, enquanto os países centrais ainda se debatiam com altas taxas de desemprego, o Brasil gerou quase 1 milhão de empregos formais. Já retomamos o crescimento e, ao contrário da maioria dos países desenvolvidos, o fizemos sem comprometer a consistência fiscal

com o financiamento de políticas anticíclicas, o que nos dá grande vantagem no cenário pós-crise.

Tal solidez foi obtida, como vimos, graças a um trabalho consistente de redução da vulnerabilidade externa, que resultou na eliminação do fantasma da dívida externa, de controle efetivo e duradouro da inflação, que em 2002 ameaçava recrudescer, de redução substancial da dívida interna e de fortalecimento do mercado interno. Por isso, nos últimos anos, o Brasil, que havia permanecido relativamente estagnado por décadas, inaugurou um novo ciclo de desenvolvimento.

Mas a grande novidade não é o país ter voltado a crescer de forma sustentada. O que caracteriza esse novo ciclo é o crescimento com distribuição de renda e inclusão social. O desenvolvimento recente, ao contrário de outros períodos históricos, foi inclusivo e criador de cidadania. Crescemos criando oportunidades para muitos. Dessa vez, o bolo aumentou ao mesmo tempo em que era distribuído.

Realizamos o maior esforço de inclusão social e distribuição de renda já registrado no país, incorporando milhões de brasileiros ao mercado de consumo, melhorando as condições de vida e de trabalho do conjunto da população e ampliando seus direitos sociais e o acesso à

**O que caracteriza esse novo ciclo é o crescimento com distribuição de renda e inclusão social. Dessa vez, o bolo aumentou ao mesmo tempo em que era distribuído.**

cidadania. Combinamos crescimento econômico com distribuição de renda, estabilidade macroeconômica, plena vigência das instituições democráticas e protagonismo internacional crescente. Isso é inédito na história do Brasil.

Todavia, o mais importante é que o ciclo de crescimento recente, com todas as suas singularidades históricas, está criando as bases para o desenvolvimento do Brasil no longo prazo. É justamente a criação dessas bases que nos parece ser o grande legado do governo Lula. O legado a partir do qual a “esperança do desenvolvimento” poderá se materializar. Temos agora condições de decidir que futuro queremos construir, fora dos constrangimentos e limites que antes eram impostos ao país e dos ditames de ideias fracassadas associadas à globalização assimétrica.

Tudo vai depender das decisões que tomarmos agora para aproveitar a janela de oportunidade aberta pela ascensão do Brasil e pelas transformações geopolíticas e geoeconômicas intensificadas pela crise internacional. Também continuamos a ter pela frente enormes desafios para consolidar e expandir o novo ciclo de desenvolvimento, em função, principalmente, dos atrasos históricos na construção da infraestrutura e da logística adequadas e das bases educacionais e tecnológicas do desenvolvimento sustentado.

No governo Lula, a definição do social como eixo do desenvolvimento foi decisiva para a bem-sucedida trajetória de crescimento econômico com distribuição de renda e in-

clusão social, bem como para a rápida recuperação do país diante da crise financeira e econômica internacional. Essa escolha estratégica pautou as decisões que sustentaram a expansão do gasto público, o estímulo ao crédito popular, a ampliação da rede de políticas sociais e o alargamento das fronteiras da cidadania. Ela possibilitou a incorporação de milhões de brasileiros ao mercado de consumo de massa, a melhoria das condições de vida e trabalho e a expansão dos direitos sociais, situação que se manteve, mesmo no auge da crise global.

Vencidos os principais obstáculos à retomada da construção nacional, não pode restar dúvidas quanto à centralidade da questão social no novo ciclo de desenvolvimento em que o país acaba de ingressar. Ela deve orientar as decisões de política econômica e social, de planejamento de longo prazo e de modernização da gestão pública. Ela deve conduzir os esforços de democratização do Estado e de institucionalização dos canais de participação, transparência e controle social. Ela deve, ainda, ser encarada como elemento estruturador de um Novo Desenvolvimento. Estamos, enfim, diante de uma nova oportunidade histórica para a superação de nossas profundas desigualdades econômicas, políticas e sociais.

**Estamos diante de uma nova oportunidade histórica para a superação de nossas profundas desigualdades econômicas, políticas e sociais.**

Nas eleições de 2002, a esperança venceu o medo. Agora, a esperança está começando a vencer a miséria, o desemprego, a falta de oportunidades e as incertezas quanto ao futuro. Trata-se de uma conquista do governo Lula, que soube, com consistência e ousadia, imprimir sua marca na formulação e implementação das políticas públicas, obtendo grande êxito econômico, político e social. Mas, acima de tudo, essa é uma vitória do extraordinário povo do Brasil, que tem esperança porque, ao contrário de alguns setores de nossa elite, acredita em si mesmo e em nosso país.

## **SOBRE O AUTOR**

**Aloizio Mercadante** é economista e professor licenciado da Unicamp e da PUC-SP. Como militante político, atuou nos movimentos estudantis e sindicais e participou da fundação do Partido dos Trabalhadores (PT). Coordenou a elaboração de programas de governo e foi membro da coordenação das campanhas presidenciais de 1989, 1994, 1998 e 2002.

Em 1990, foi eleito deputado federal e reeleito em 1999, quando ocupou a liderança do PT na Câmara dos Deputados até 2000. Em 2002, elegeu-se senador. No Senado, presidiu a Comissão de Assuntos Econômicos e a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul. Atualmente, é líder da bancada do PT e do bloco de apoio ao governo e vice-presidente do Parlamento do Mercosul.

É autor de diversos livros sobre economia brasileira, entre os quais se destacam *O Brasil pós-Real (org)*; *Brasil, primeiro tempo – uma análise comparativa do governo Lula*; *O Brasil e a crise – inflexão histórica*; *Observatório (coletânea de artigos)*; e *Brasil, a construção retomada*.

*O governo Lula e a construção de um Brasil mais justo* foi impresso na cidade de São Paulo, pela gráfica Cromosete, em julho de 2010. A tiragem foi de 2000 exemplares. O texto foi composto em LinoLetter Std Roman, no corpo 10. A capa foi impressa em papel Carta íntegra 222g; o miolo foi impresso em Chambрил Avena 80g.