



## **Repensando o papel do Estado: as estratégias de desenvolvimento de Fox e Lula I**

*Rethinking the role of the state: development strategies of Fox and Lula I*

Ricardo Neves Streich<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem por objetivo comparar as estratégias de desenvolvimento dos governos de Vicente Fox e Luiz Inácio Lula da Silva. Fox e Lula, embora distantes ideologicamente, foram eleitos por importantes partidos de oposição de México e Brasil da década de 1990. Entendemos que as vitórias eleitorais da oposição podem ser compreendidas como um mal-estar com a implementação neoliberal e, por isso, propomos essa comparação com intuito de compreender como os diferentes matizes ideológicos responderam às crises do neoliberalismo.

**Palavras-chave:** Vicente Fox; México; Lula; Brasil; Desenvolvimento econômico

**ABSTRACT:** This paper aims to compare the development strategies of Vicente Fox and Luiz Inácio Lula da Silva's governments. Despite of the ideological differences, Fox and Lula won the national elections in their countries with a commitment to change the political and economic status quo. In certain way, the victory of opposition in Mexico and Brazil can be understood as a consequence of neoliberalism. Therefore, we propose this comparison in order to analyse how different ideologies faced the crises of neoliberalism.

**KeywordS:** Vicente Fox; México; Lula, Brasil; Economic Development

---

<sup>1</sup> Doutorando em História Econômica pela Universidade de São Paulo conta com bolsa FAPESP (processo nº 2017/17481-2). Email: [ricardostreich@protonmail.com](mailto:ricardostreich@protonmail.com)



## 1. Introdução

Na América Latina do alvorecer dos anos 2000, diversos partidos e coalizões tradicionais sofreram derrotas importantes em pleitos presidenciais. No México, O tradicional Partido Revolucionario Institucional (PRI) que governava o país desde 1929 sofreu seu primeiro revés em pleitos nacionais. Em 2000, Vicente Fox do Partido Acción Nacional (PAN), aglutinador da tradicional oposição de direita mexicana, venceu a eleição presidencial e governou até 2006. Já no Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT), por sua vez, venceu os pleitos presidenciais de 2002 e 2006. e governou o Brasil até 2010. A vitória de Lula significou o retorno da esquerda ao poder no Brasil após mais de três décadas. Afinal, pela primeira vez desde o João Goulart a presidência foi ocupada por uma figura identificada com a classe trabalhadora<sup>2</sup>.

As primeiras eleições em México e Brasil nos anos 2000 ocorreram em ambientes de crise e expectativa de transformações sociais. Nesse sentido, é imperativo apontar que àquela altura a opção pela oposição realizada pelos eleitores de ambos países significou também uma aposta na democracia. Ou seja, a democracia era vista como parte da *solução* das crises, por isso defendemos que as vitórias de Fox e Lula devem ser entendidas como crises *na* – e não *da* – democracia. As crises *na* democracia pelas quais passavam México e Brasil no alvorecer dos anos 2000 estavam diretamente relacionadas a dois processos que ocorreram concomitantemente em ambos os países: a expansão/consolidação democrática<sup>3</sup> e a implementação do neoliberalismo<sup>4</sup>.

É interessante observar que as respostas dos eleitores mexicanos e brasileiros às crises *na* democracia diferiram bastante em seu conteúdo, afinal PAN e PT são ideologicamente opostos quando comparados entre si. O primeiro é um tradicional

---

<sup>2</sup> Vale observar, contudo, que no presente artigo nos deteremos apenas sobre o primeiro mandato de Lula em função da prioridade conferida ao aspecto cronológico da comparação em nosso trabalho.

<sup>3</sup> Diferentemente do que ocorreu na maior dos países latino-americanos durante o século XX, o México não viveu um governo militar. Isso não significa, contudo, que o país tenha tido uma experiência democrática plena, já que o em diversos momentos houve graus de “fechamento” do regime. Para a finalidade do nosso artigo, basta dizer que o país experimentou desde 1976 um processo lento e gradual, que culminou na vitória de Fox em 2000, de realização de eleições mais transparentes.

<sup>4</sup> Não é objeto desse artigo, mas as crises pelas quais passavam México e Brasil na chegada aos anos 2000 se relacionavam da contradição entre as demandas democráticas dos novos setores que passavam a serem incluídos na vida política (e consequentemente no orçamento) nacional e as limitações impostas pela austeridade característica do Consenso de Washington (Cf. Streich, 2020).



agrupamento da direita mexicana que, na maior parte do século XX, abrigou os setores católicos e já nos anos 1980 passou a ser dominado por empresários neoliberais. O partido brasileiro, por sua vez, surgiu como uma das maiores organizações trabalhistas do continente latino-americano e foi fundamental no processo brasileiro de redemocratização.

Em suma, a comparação entre um partido mais à direita e outro mais à esquerda pressupõe compreender que o *sentido* para as saídas de uma crise são *construídos* política, econômica e discursivamente. Por essas razões, a comparação que propomos aqui se dará fundamentalmente a partir de uma variável, a saber: o papel que o Estado deveria desempenhar na resolução dos problemas econômicos das crises *na* democracia. Para realizar tal intento, dividimos o artigo, para além dessa introdução, em outras 3 partes. A primeira dela busca dar conta das estratégias de desenvolvimento adotadas por Vicente Fox em seu período frente à presidência do México (2000-2006). A segunda seção, por sua vez, é uma análise do primeiro governo Lula (2003-2006), enquanto na última seção efetivamos a sistematização da comparação aqui proposta.

## 2. Fox e a ‘acomodación del cambio’

As expectativas do eleitorado mexicano sobre o governo de Vicente Fox eram significativas, afinal o primeiro presidente originado fora dos quadros do PRI havia prometido acabar com o compadrio e a corrupção de modo a melhorar a vida econômica dos mexicanos. Para realizar tal intento, o protagonismo da iniciativa privada levaria a economia mexicana a taxas de crescimento ao redor de 7% ao ano<sup>5</sup>.

Contudo, as taxas de crescimento econômico de seu governo foram significativamente menores do que o propalado na campanha eleitoral. Os três primeiros anos foram bastante difíceis (- 0,3%, em 2001; 1% em 2002 e 1,3% em 2003), ao passo que a segunda metade do mandato de Fox logrou, por razões que discutiremos adiante,

---

<sup>5</sup>Em discurso na Câmara Americana de Comércio, ainda em 1999, Vicente Fox defendia que a economia mexicana deveria crescer a taxa de 7% ao ano para satisfazer as necessidades da população mexicana.



melhores indicadores de crescimento. Assim temos 4,1% de crescimento em 2004; 3% em 2005 e 4,8% em 2006 (FMI).

A excepcionalidade do baixo crescimento do governo Fox pode ser observada em interessante comparação proposta por Carlos Gomes Chiñas (2015, p.23). Ao analisar a série histórica mexicana, o autor aponta que a média de crescimento econômico do período de 2000-2005 (1,92%) foi a terceira menor da história. A média do sexênio foxista só foi maior do que a década de 1980 (0,79%) e do que o período 2005-2012, o qual compreende a crise econômica de 2008 é bom salientar (1,73%). Contudo, é a perspectiva sincrônica da análise do autor que chama mais a atenção, pois dentre todos os outros países/bloco de países analisados no período 2000-2005, o México tem o pior desempenho. A média mexicana do período ficou abaixo da média mundial (2,89%), das economias desenvolvidas (2,06%) e das economias em desenvolvimento (5,39%). A taxa mexicana do período, inclusive, puxa para baixo a média das economias em desenvolvimento do continente americano (2,66%), as quais haviam sido bastante castigadas pelo neoliberalismo da década anterior.

No caso mexicano, a implementação neoliberal significou uma maior integração a integração à economia estadunidense, como bem indica a adesão do país ao NAFTA. Se em um primeiro momento o acordo de livre-comércio proporcionou uma rápida e intensa recuperação da economia mexicana após a crise de 1994, a subordinação ao desempenho estadunidense mostrou seu lado negativo na década seguinte. Assim, a bolha da internet e a crise de 2001 são elementos fundamentais para entender o pífio desempenho econômico da primeira metade do mandato de Fox.

Ademais, a própria recuperação na segunda metade do governo Fox (Cf. Cárdenas Sanchez, 2015, p.775) também é consequência da relação subordinada que a economia mexicana mantém com seus vizinhos do norte. Além da relativa recuperação dos Estados Unidos, com as medidas contracíclicas que possibilitaram, sem explodi-la, o esvaziamento da bolha da internet<sup>6</sup>, a economia mexicana foi favorecida pelo aumento do

---

<sup>6</sup> Nesse sentido, Carlos Tello (2014, p. 723) defende que o *Federal Reserve* realizou diversas medidas anticíclicas que acabaram por estimular a economia mexicana. “Mientras que México continuó aplicando una política restrictiva, que buscaba a toda costa mantener estables los precios y equilibradas las finanzas



preço do petróleo e pelo incremento das remessas de dinheiro enviadas por mexicanos no exterior, notadamente dos EUA (Tello, 2014, p. 740).

É interessante observar que, diferentemente do governo brasileiro, as condições externas mais favoráveis não modificaram a estratégia ortodoxa de condução macroeconômica do governo Vicente Fox. Afinal, as convicções ortodoxas, de certa forma, já se faziam centrais desde sua plataforma eleitoral. No “*Plan Nacional de Desarrollo*”, documento que os presidentes mexicanos necessitam apresentar ao Congresso no início de seu mandato, a perspectiva de Fox se torna mais clara:

La democracia que estamos construyendo tiene como fundamento el reconocimiento de la libertad y de la dignidad humana y, como consecuencia, la aceptación del pluralismo y el respeto a las diferencias, dejar de lado la intransigencia, los monólogos, los dogmas o las verdades absolutas, y cualquier imposición que violente la conciencia individual. El Plan Nacional de Desarrollo refleja el propósito indeclinable de dar forma a una democracia moderna, en la que las decisiones se tomen con la participación colectiva de todos y en la que expresiones diversas sean incluidas. En esta nueva etapa, el ejercicio del poder público por parte del Estado deberá apegarse a la ley. Construiremos juntos una gobernabilidad democrática que tenga como origen y destino al ciudadano (Cf. Presidencia de la República México).

Essa parte da apresentação do *Plan* já indica a estratégia discursiva para o estabelecimento da diferenciação em relação ao período priista. Pela negativa, nota-se que o governo do PRI era a representação do atraso, afinal só agora a democracia “está sendo construída” de maneira “moderna”. O lugar do atraso também era o lugar da corrupção, a qual deve ser resolvida a partir de paradigmas “modernos” como a eficiência e a transparência:

Este proceso se acompaña de nuevas formas de estructurar el gobierno. Estamos convencidos de la necesidad de replantear la estructura de la administración pública para imprimirle eficacia, acabar con el burocratismo, terminar con la corrupción y con el dispendio, y de establecer una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, una relación cimentada en el respeto, la transparencia y la rendición de

---

públicas, Estados Unidos aplicó políticas económicas contracíclicas, destinadas a estimular la actividad económica. La Reserva Federal redujo drásticamente y casi mensualmente las tasas de interés de 6,5% anual a finales de diciembre de 2000 a 1,75% en diciembre de 2011 y a 1% en junio de 2003. Por su lado, el superávit de las finanzas públicas de eses país, de 13% del PIB logrado en 2000, pasó a un déficit de casi 1% em 2001, a uno de 4% en 2002 y a otro de 4,6% en 2003”.



cuentas, con servidores públicos resueltos no sólo a atender a los ciudadanos, sino a trabajar con ellos (Cf. Presidencia de la República México).

Mais ao final do discurso, uma passagem sutil e interessante demonstra a articulação entre meios e fins característica das concepções do presidente mexicano. A construção desse “novo” México, agora transparente e moderno também significaria que:

Desde el primer día de mi gobierno convoqué a los mexicanos a construir un nuevo México: un México competitivo y con visión global; con conciencia ambiental y oportunidades para todos. Un México con libertad y democracia; con educación y con valores. Para construir este nuevo México necesitamos poner el país al día. Al día en materia económica, en materia de desarrollo social y humano, en materia de orden y respeto, en materia de buen gobierno y finanzas públicas sanas; pero sobre todo, necesitamos poner el país al día en materia educativa (Cf. Presidencia de la República México).

Observe-se que o novo México é “competitivo” e tem visão “global”. Não é a toa que é esse o primeiro item que aparece na enumeração e que parece subordinar todos os outros. Vale lembrar que na virada do século XXI – na América Latina, em geral, e no México, em particular, - o tema da integração econômica globalizada era central. Ademais, desperta curiosidade a ausência do tema da desigualdade – justamente o outro lado da moeda do “mal-estar” neoliberal. Não é ao acaso que as questões “social” e “humana” aparecem precedidas do substantivo “desenvolvimento”, o que indica uma concepção bastante alinhada às tendências neoliberais.

O discurso de posse é outro exemplo em que é possível perceber as concepções e Vicente Fox acerca das funções do Estado e da sua relação com a Economia:

Sostengo enfáticamente que la justicia social es parte de una economía eficiente, no su adversaria. Es hora de reconocer que ni todo puede ser resuelto por el Estado ni todo puede ser solucionado por el mercado. Dicho de otro modo: ni el Estado todo, ni el individuo solo. Es mi convicción que el voto por la democracia es inseparable del voto por la equidad social (Cf. Vicente Fox, 2000).

A citação deixa claro que ele se outorga – através de diversas mediações – como representante da “igualdade social”. Outro ponto a se observar é o de que a justiça social é parte de uma economia eficiente. Isso significa que o Estado deve auxiliar o indivíduo





nos problemas que o mercado não pode resolver. O recurso à força do Estado – que fora de contexto poderia ser vista como uma posição de centro-esquerda – pode ser compreendido como uma tentativa de dialogar com os anseios populares daquele período, afinal um discurso de tonalidade explicitamente liberal – tendo em conta o *mal-estar* anteriormente citado – não seria capaz de ganhar as eleições.

Contudo, como citamos acima, um dos alicerces da visão econômica de Fox é a noção de “capital humano”. É essa noção que orienta a ação e o papel do Estado, uma vez que às políticas públicas caberia o papel de auxiliar *os indivíduos*, o que – apesar da roupagem de protagonismo do Estado em seu discurso. Nota-se, então, o quão complexo e ambíguo é o discurso de Fox justamente pela tentativa de contemplar o *mal-estar* social e os pressupostos do neoliberalismo. A solução para essa ambiguidade é conceber o Estado como um *regulador* de conflitos. Em termos econômicos, isso se traduziu em uma perspectiva de um combate à Sísifo contra a inflação. Ou seja, o governo elencou a estabilidade monetária como objetivo primordial de toda a condução da macroeconomia, mesmo que isso significasse sacrificar o crescimento econômico prometido em campanha.

A obsessão anti-inflacionária do governo Fox se traduziu no que José Luis Calva (2005) denominou de “macroeconomia da recessão e do estancamento” a qual se fundamentou no receio permanente de superaquecimento da economia<sup>7</sup>. Nesse sentido, no documento *Criteria generales de política económica para 2001* apresentado pela *Secretaría de Hacienda* ao Congresso mexicano ainda em 2000, pode-se ler:

La nueva Administración desea expresar su firme compromiso de instrumentar una política económica que privilegie la estabilidad... La estrategia económica de mediano plazo está diseñada para facilitar a la autoridad monetaria el cumplimiento de su meta desinflacionaria. En particular, el Gobierno Federal considera que la forma más adecuada de apoyar el Banco Central en su objetivo desinflacionario consiste en mantener finanzas públicas que contribuyan a disminuir las presiones que ejerce la deuda pública sobre los mercados financieros . [en consecuencia] ... reducir gradualmente el nivel del déficit público y alcanzar el equilibrio presupuestal es una meta fundamental de la

---

<sup>7</sup> Ademais, há de se recordar que o Banco Central mexicano é independente desde 1993 e, nos moldes preconizados pelo Consenso de Washington, se atribui como missão primordial o controle inflacionário (mesmo que isso sacrifique o crescimento, o emprego e a distribuição de renda).



política económica... [el propósito es] .... asegurar la congruencia a lo largo del tiempo entre una estricta disciplina fiscal y una monetaria destinada al abatimiento inflacionario.... la meta de mediano plazo... [reside en]... alcanzar un nivel de inflación de 3% en 2003.. el eje central del programa económico para 2001 lo constituye el fortalecimiento de la postura fiscal... El elevado crecimiento de la demanda interna ha generado preocupación en torno a un posible sobrecalentamiento de la economía mexicana... Si bien una política monetaria restrictiva tiene el potencial de disminuir el ritmo de crecimiento de la demanda agregada, dicha política debe complementarse con la política fiscal para que el crecimiento del gasto agregado no presione el nivel de precios... En concreto, para 2001 se prevé: un déficit público equivalente a 0,5% del PIB, es decir, inferior en medio punto del producto al programa aprobado para 2000... (Cf. Tello, 2014, p. 720-721)

As taxas mexicanas de inflação no governo Zedillo haviam sido relativamente altas, em função das políticas de recuperação econômica pós-crise cambial de 1994. O pico da inflação havia alcançado 35% em 1995 e foi lentamente baixando até atingir 9,49% em 2000. Com esses dados em mente, podemos ter uma noção mais nítida do quão ambiciosa era a proposta de alcançar uma inflação de 3% em 2003. Nesse sentido, embora o governo Fox não tenha alcançado a meta estipulada, é forçoso reconhecer que a taxa de inflação em seu governo mudou de patamar. Logo no primeiro ano administrativo completamente conduzido pela nova gestão, 2001, a inflação caiu para 6,37% e prosseguiu a tendência de queda 5,03% em 2002 e 4,55% em 2003. Mesmo a melhora da conjuntura econômica internacional da segunda metade do mandato não alterou a escala da taxa de inflação (em 2004, 4,69%; 2005, 3,99%; 2006, 3,63%) (BANCO MUNDIAL).

A ênfase na responsabilidade fiscal do governo também pode ser auferida na trajetória da razão dívida pública bruta/PIB, a qual no México era de 41,85% em 2000 e que caiu para 37,75% em 2006 (FMI). Vale lembrar que essa trajetória de diminuição da dívida pública bruta (a qual contempla encargos financeiros) ocorreu mesmo no contexto de crescimento econômico da segunda metade do mandato de Fox e no de entrada abundante de divisas como afirma Carlos Tello

Entre 2001 y 2006, la economía mexicana dispuso de cuantiosas divisas. Más de 300 mil millones de dólares entraron en el país, en esos años, por concepto de: exportación petrolera, remesas de los trabajadores mexicanos residentes en el extranjero (principalmente en Estados Unidos), inversión extranjera directa y turismo. tan sólo durante el primer semestre de 2006, entraron más de 32 mil millones de





dólares por esos conceptos. Nada de ello fue resultado de una acción concreta de política económica. El gobierno mexicano nada hizo para que se incrementaran en el mercado mundial los precios del petróleo. Con su política económica el gobierno expulsó a los trabajadores obligándolos a migrar. Poco hay que celebrar del hecho de que los mexicanos se vean obligados a trabajar fuera del país. El capital extranjero viene a México (aunque, en término relativos y en comparación con otros países, cada vez menos) por los atractivos rendimientos financieros y a comprar negocios en marcha, ya establecidos (bancos, aseguradoras, tiendas de autoservicio), pues es poco la nueva inversión extranjera directa. El clima y lo agradable que son las playas mexicanas siguen atrayendo a los turistas (Tello, 2014, p. 740).

Do ponto de vista das contas de governo, essa abundante entrada de dólares não foi acompanhada por um aumento do investimento público, justamente por conta do já citado receio de superaquecimento da economia. Nesse sentido, a opção do Banco Central foi a de aumentar a suas reservas internacionais, as quais partiram de 35 bilhões de dólares em 2000 para mais do que dobrar e alcançar a cifra de 76,32 bilhões de dólares em 2006 (BANCO MUNDIAL). A captação desses dólares decorreu de uma política monetária de juros relativamente baixos (para evitar a explosão da dívida pública), mas sempre acima das taxas praticadas pelos Estados Unidos.<sup>8</sup>A retenção desses dólares acabou por valorizar o cambio real mexicano em 15% (termos reais) (Aguilar García, 2017, p. 633), o que proporcionou uma série de problemas e questões para a economia mexicana. Na síntese proposta por Aguilar García (2017, p. 631-632):

En otras palabras, la disciplina monetaria es traducida en contención del tipo de cambio hasta tal punto que se sostiene sobrevaluado, al igual que en la apertura del mercado interno a mercancías extranjeras de bajo precio para satisfacer la demanda nacional. Lo primero mantiene elevado el poder adquisitivo del peso en el mercado mundial; se propician así las importaciones, que al ser más baratas terminan por desplazar a la producción nacional, de ahí que la capacidad productiva interna haya empujado con debilidad hacia un crecimiento global. Cabe subrayar que el tipo de cambio sobrevaluado en el contexto de una política de libre flotación cambiaria es una obra que el Banco de México consigue empleando las divisas que ingresan al país en acrecentar las reservas internacionales. Es decir, en lugar de ser reinvertidas en la

---

<sup>8</sup>Por exemplo em “2003, cuando la tasa de los certificados de depósito a un mes en el mercado de Nueva York se redujo a 1.09%, la tasa de los CETES a 28 días en México se redujo a 6.3%, mientras que en 2005 dichas tasas se elevaron 4.3 y 9.2%, respectivamente (Véase: Banco de México, Informe Anual 2005, Apéndice Estadístico, p. 135 y Sexto Informe, op cit. p. 321)”. (Cf. Caballero Urdiales, 2006, p. 35)



esfera productiva, para modernizarla y expandirla, se canalizan los recursos del país para convertirlos en ahorro cuyo objeto se aleja de garantizar el crédito a la producción, para fortalecer las variables financieras que sirven para abatir el costo de las importaciones. En la lógica de las autoridades mexicanas, esas mismas condiciones de preservación del tipo de cambio sobrevaluado con estabilidad de la inflación también son útiles para atraer capital extranjero e incrementar la productividad, pero dado el bajo precio de las importaciones, presionan hacia la baja el beneficio de las inversiones en el sector productivo, y en cambio se eleva la rentabilidad del sector financiero.

A manutenção do câmbio valorizado, então, se tornou o principal instrumento da âncora inflacionária da “macroeconomia da recessão e do estancamento” do sexênio foxista. A operacionalização desse mecanismo se deu da seguinte maneira: o barateamento do dólar diminui a pressão inflacionária tanto pela diminuição *per se* do preço dos produtos importados quanto pela diminuição do custo das importações necessárias para os bens e serviços produzidos no país (notadamente as *maquiladoras*).

Naturalmente, os preços das exportações ficam encarecidos, o que acaba por afetar negativamente os índices de crescimento econômico. Além disso, é justamente o baixo crescimento econômico (decorrente da dificuldade de exportação e das políticas contracionistas em termos fiscais e monetários), que diminui a demanda por importações e que permitiu ao governo Fox, *mesmo com o peso sobrevalorizado*, a progressiva diminuição dos déficits da balança comercial do país (Caballero Urdiales, 2006, p. 35-39).

Curiosamente, a operacionalização da “macroeconomia da recessão do estancamento” decorre de um descompasso entre as políticas monetárias e fiscal, justamente por conta da independência do Banco Central mexicano. Na síntese de Jaime Ros (2018, p.46-47):

Las políticas macroeconómicas seguidas en los últimos treinta y cinco años han incidido en la trayectoria de lento crecimiento de la economía mexicana. Así, la política fiscal ha tendido a ser procíclica, (Ros 2013 y 2015) con lo cual ha fallado en mantener el nivel de producto cerca de su potencial, mientras que la política monetaria ha tendido a responder asimétricamente a choques en el tipo de cambio (elevando la tasa de interés ante depreciaciones y no reduciéndola en la misma proporción ante apreciaciones), con lo cual ha impedido que el rol estabilizador del régimen de tipo de cambio flotante opere plenamente.



Pero la política macroeconómica ha incidido en el crecimiento no sólo porque ha fallado en garantizar un alto nivel de utilización de la capacidad productiva. Mucho más importante aún, ha afectado adversamente el potencial de crecimiento económico, y lo ha hecho de varias formas. Primero, el mantenimiento de niveles muy bajos de inversión pública, heredados del ajuste a las crisis de la década de 1980. Segundo, el carácter procíclico de la política fiscal que ha contribuido a una volatilidad evitable del nivel de actividad económica, con efectos adversos en la formación de capital. Tercero, la tendencia a la apreciación del tipo de cambio real resultante del régimen de política monetaria seguido – en particular, la respuesta asimétrica de la política de tasas de interés a choques cambiarios ya mencionados – que ha afectado negativamente la rentabilidad de la inversión privada y el crecimiento del producto en los sectores de bienes comerciables.

Nesse sentido, não é exagero dizer que o mercado interno (tanto do ponto de vista da produção, prejudicada pelo peso sobrevalorizado, quanto do consumo, dificultados pelas políticas contracionistas) acabou sacrificado em prol do controle inflacionário. Do ponto de vista dos trabalhadores, o baixo crescimento econômico quase sempre significa uma piora nas condições de salário. Isso ocorre, em geral, pois em contextos de baixo crescimento econômico, a oferta de empregos tende a ser menor de modo que os trabalhadores passam a aceitar salários menores para conseguir algum rendimento.

No México de Fox, a diminuição do poder de barganha dos trabalhadores pode ser verificado em duas variáveis: 1) o desemprego; 2) a relação entre o salário e a produtividade. No que diz respeito ao desemprego, o número de desempregados (*tasa de desocupación abierta*) quase dobrou (2,2 milhões de pessoas em 2000 para 4,3 milhões em 2006) (Caballero Urdiales, 2006, p. 35-39). As tabelas a seguir trazem dados importantes para a discussão:

**Tabela 1:** Índice da produtividade do setor manufatureiro (base: 1993 = 100)

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>9</sup>
Remunerações médias reais <sup>10</sup>	90,2	96,3	98,1	99,4	99,7	99,6	96,9

<sup>9</sup> Dados correspondentes à média janeiro/maio (época da elaboração da tabela)

<sup>10</sup> Com base em pesos mexicanos.



Produtividade média por trabalhador	146,8	147,4	154,1	158,9	170,1	172,3	178,0
Custo real unitário do fator trabalho (1/2)	61,4	65,1	63,3	62,0	58,2	57,4	54,0

Fonte: Caballero Urdiales (2006, p.36) com dados do Anexo estatístico do Sexto Informe de 2006

**Tabela 2:** Principais indicadores dos salários reais<sup>11</sup> (base: segunda quinzena jun.2002 = 100)

Ano	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>12</sup>
Média nacional do salário mínimo real	56,1	39,2	39,4	39,7	39,6	39,5	39,7	40,2
Média real do salário da indústria manufatureira <sup>13</sup>	n.d.	142,9	154,3	159,3	162,4	163,6	166,8	170,0

Fonte: Caballero Urdiales (2006, p.36) com dados do Anexo estatístico do Sexto Informe de 2006

Na primeira das tabelas, chama a atenção o lento processo de recuperação do poder aquisitivo do trabalhador mexicano. Vale destacar que o ano base da tabela é o de 1993, justamente o ano da instauração da independência do Banco Central do México. Ou seja, os ganhos reais de salário no governo Fox sequer foram capazes de alcançar os patamares anteriores à fase mais radical do neoliberalismo mexicano. Os trabalhadores da indústria, por sua vez, tiveram mais sorte na medida em que seu salário real subiu 18,9% no período. Isso pode ser explicado pelo fato de que a indústria no México é um setor de grande produtividade, em função de seu peso exportador para os Estados Unidos. A produtividade desse setor foi analisada com maior profundidade na segunda tabela.

A tabela 2, por sua vez, indica que o custo real do fator trabalho (ou seja, a divisão da remuneração real pela produtividade média) diminuiu em mais de 10% no período. Isso significa dizer que, apesar do ganho salarial descrito acima, os trabalhadores

<sup>11</sup> Média nacional deflacionada pelo índice INPC.

<sup>12</sup> Dados correspondentes à média janeiro/maio (época da elaboração da tabela)

<sup>13</sup> Salário média da cotização ao IMSS [Instituto Mexicano da Seguridade Social] da indústria de transformação



manufatureiros da indústria mexicana geraram mais lucro com menor custo ao capital nesse período. Ou seja, a política de baixo crescimento econômico do governo Fox impediu que os trabalhadores barganhassem um maior ganho do aumento de produtividade no período.

Dessa feita, resta-nos indagar ao interesse de quais setores a estratégia de Fox atendeu. Afinal, os empresários nacionais mexicanos (inclusive os exportadores), embora beneficiado pela possibilidade de se apropriar de uma maior parcela dos ganhos de produtividade, são prejudicados pela opção de “sacrificar” o mercado interno através da manutenção do câmbio sobrevalorizado. Os setores mais beneficiados pela estratégia foxista foram justamente os rentistas financeiros. O *Índice de precios y cotizaciones* da Bolsa Mexicana de Valores se valorizou em 176,6% (com taxas sempre no entorno de 40% a.a. a partir de 2003) durante os seis anos de governo de Vicente Fox (Aguilar García, 2017, p. 633).

Por fim, não deixa de ser irônico que o projeto de *cambio* vencedor das eleições presidenciais de 2000 tenha favorecido justamente o setor que originou a crise do sistema político priista. Por isso, propomos analisar as estratégias de desenvolvimento de Vicente Fox nos termos de uma *acomodação* do *cambio* prometido em sua campanha eleitoral. Ou seja, o papel do Estado nas transformações aventadas em seu discurso eleitoral se mostrou limitado, por que não “acomodado”, às prerrogativas do Consenso de Washington. As promessas de mudanças profundas e radicais deram lugar à “política do possível” e à “gestão eficiente das variáveis macroeconômicas”. Afinal, a continuidade, e até mesmo o aprofundamento, das políticas neoliberais ocorreu sob uma bandeira de transformações sociais, políticas e econômicas que, ao fim e ao cabo, acabou por beneficiar os setores vencedores do conflito distributivo desde sempre.

### **3. O governo de Lula: a utopização da acomodação**

Em outubro de 2002, foi a vez dos brasileiros elegerem um novo presidente da república. Podemos dizer que a eleição transcorreu em meio a um clima de “terrorismo de mercado” que buscava minar a vitória do Partido dos Trabalhadores. Nesse contexto



pré-eleitoral conturbado (o risco-brasil e o dólar atingiram valores recordes), Lula lançou o famoso documento A Carta aos Brasileiros, no qual afirmava que seu governo não seria “de ruptura”. O documento assinado por Lula era mais um passo na estratégia de se afastar da imagem de “radical” que havia colaborado nas três derrotas eleitorais anteriores que ele sofreu.

A eleição ocorreu em dois turnos, haja vista que o vencedor não foi capaz de angariar a maioria absoluta dos votos válidos no primeiro turno (46,4%). Assim, no dia 27 de outubro de 2002, Luiz Inácio Lula da Silva obteve 61,27% dos votos válidos e derrotou o tucano José Serra. Tal qual ocorreu no México, a vitória eleitoral da oposição gerou uma grande expectativa de profundas transformações políticas, econômicas e sociais. No caso brasileiro, tratava-se de descobrir como seria o “Um Brasil Para Todos” – lema da campanha lulista em 2002.

Outra semelhança entre o caso brasileiro e o caso mexicano reside no fato de que o primeiro período do governo Lula também foi marcado por amplas medidas de austeridade. Esse caráter ambíguo do primeiro momento do governo Lula – um forte discurso de transformação social com medidas de intensa austeridade fiscal – traz um problema para a análise do período petista frente ao governo federal brasileiro. Se por um lado, existe relativo consenso na literatura econômica e política de que o segundo mandato de Lula (o “lulismo” de André Singer (2012), o “milagrinho” de Laura Carvalho (2018)) foi um período de características particulares (notadamente o crescimento econômico com desconcentração de renda), a questão que colocada é como analisar esse primeiro mandato? Quando, como, e por que ocorreram as transformações no sentido da inclinação político-econômica à esquerda característica do segundo mandato.

Na tabela 3 podemos observar a trajetória de alguns indicadores durante o período do primeiro governo Lula. Com essa trajetória em vista podemos iniciar o escrutínio de objeto tão complexo.

**Tabela 3:** Principais indicadores econômico-sociais do governo Lula I

Variável/Ano	2003	2004	2005	2006
Crescimento	1,34%	5,98%	3,26%	4,35%





<b>PIB</b>				
<b>Inflação</b>	14,71%	6,6%	6,87%	4,18%
<b>Juros (taxa selic anualizada)</b>	23,38%	16,25%	19,05%	15,1%
<b>Contas primárias (% do PIB)</b>	2,28%	2,70%	2,60%	2,17%
<b>Dívida pública bruta/PIB</b>	73,73%	70,04%	68,55%	65,84%
<b>Pobreza(&gt; US\$1,9/dia)</b>	11,09%	9,73%	8,64%	7,20%

**Fonte:** elaboração própria com dados de FMI, BANCO MUNDIAL, IPEADATA, CEPALSTAT

O padrão de crescimento econômico do período apresenta uma nítida transformação no ano de 2004, a partir do qual se pode se perceber uma mudança na escala do crescimento (a média do período 2004-2006 é de 4,5%, mais do que o triplo da taxa relativa ao ano de 2003). As razões dessa mudança de qualidade na ordem do crescimento econômico brasileiro serão discutidas adiante. Outro indicador cujo marco de transformação também é o ano de 2004, é o da inflação. A alta inflação de 2003 esteve diretamente relacionada à elevação do dólar decorrente do “terrorismo de mercado” vigente na eleição de 2002. O enfrentamento da inflação se deu com juros altos (note-se que 2003 é o ano de média mais alta da série) e com um superávit primário de 2,28% do PIB que buscava sinalizar para o mercado o compromisso do novo governo com a estabilidade monetária. Nesse sentido, o fraco resultado do PIB em 2003 em boa medida se explica pelas medidas contracionistas no âmbito fiscal e monetário.

A redução da razão dívida pública/PIB – e mesmo a dívida pública bruta, a qual computa encargos financeiros – também foi resultado das políticas de austeridade desse primeiro mandato. A percepção da redução contínua dessa variável demonstra que mesmo nos períodos de maior bonança o governo se preocupou com os alicerces da estabilidade financeira pontuados na “carta aos brasileiros”.

Vale, ainda, observar a redução da pobreza absoluta. O ritmo dessa redução foi mais intenso no período posterior (Lula II e Dilma I), contudo é importante assiná-los nesse primeiro por duas razões. O primeiro ponto é indicar que o governo Lula *ativamente*



se propôs a eleger a miséria como um dos problemas a serem erradicados pela ação do Estado. Os programas sociais *Fome Zero* e, posteriormente, o *Bolsa-família* cumpriram o papel fundamental de trazer, pela primeira vez na história, uma ampla parcela para o escopo de políticas públicas do Estado brasileiro. O segundo ponto consiste em assinalar a capacidade de Lula em fazer conviver políticas fiscais e monetárias conservadoras altos índices com forte atuação estatal no âmbito da redução da miséria<sup>14</sup>.

Apresentada a totalidade da tabela, podemos retomar a questão que ela nos traz, a saber: a transformação na conjuntura econômica iniciada em 2004 que favoreceu, se não possibilitou, essa articulação entre conservadorismo macroeconômico e políticas de redução de pobreza/desigualdade. Laura Carvalho aponta que em 2004, os valores das exportações nacionais cresceram 14,5%. Isso ocorreu não pelo aumento do *quantum* produtos exportados<sup>15</sup>, mas fundamentalmente pelo aumento de preços das *commodities* (Carvalho, 2018, p. 17). A tabela 4 permite observar com maior precisão a mudança de qualidade que o salto das exportações ocorrido em 2004 representou para o comércio exterior brasileiro:

---

<sup>14</sup>“Desde o início, Lula havia se comprometido a ajudar os pobres, de onde ele viera. Um acordo com os ricos e poderosos seria necessário, mas a miséria tinha que ser tratada de modo mais sério do que no passado. Sua primeira tentativa, o programa Fome Zero, para garantir o sustento mínimo de cada brasileiro, foi um fiasco dada a sua má administração. Em seu segundo ano, no entanto, consolidando vários programas preexistentes e expandindo sua cobertura, Lula lançou o programa que está agora indelevelmente associado a ele, o Bolsa Família, um depósito mensal de dinheiro para as mães nos estratos de menor renda, desde que comprovado o compromisso de que elas estão enviando os filhos para a escola e acompanhando a saúde deles. Os pagamentos são muito baixos — atualmente na casa dos 12 dólares por criança, ou uma média de 35 dólares por mês —, mas eles são feitos diretamente pelo governo federal, impedindo a malversação local, e agora atingem mais de 12 milhões de domicílios, um quarto da população. O custo efetivo do programa é uma ninharia, mas seu impacto político tem sido enorme. Não apenas porque tem ajudado, ainda que modestamente, a reduzir a pobreza e a estimular a demanda nas regiões mais carentes do país. Mas também devido à mensagem simbólica contida no programa: a de que o Estado se preocupa com as condições de todos os brasileiros, não importa o quão miseráveis ou oprimidos, como cidadãos com direitos sociais em seu país. A identificação popular de Lula com essa mudança tornou-se o mais inabalável de seus trunfos políticos.” (Anderson, 2011, pp. 28-29)

<sup>15</sup> Filgueiras e Gonçalves apontam alguns elementos que possibilitaram que a agroindústria brasileira lograsse sucesso no aproveitamento do período de bonança: “Além da mudança ocorrida no regime cambial e da depreciação cambial, outras determinações endógenas explicam as tendências recentes do comércio exterior brasileiro. A primeira é o aumento da produtividade e da competitividade da economia brasileira e, em particular, do setor agroindustrial. Este fenômeno decorre do processo de reestruturação produtiva ocorrido, principalmente, ao longo da década de 1990 e que foi impulsionado pela abertura comercial. O principal resultado é que os produtos intensivos no uso de recursos naturais tornaram-se mais competitivos internacionalmente. A segunda explicação refere-se ao baixo crescimento econômico do Brasil, que estimula o setor produtivo a buscar a saída exportadora como alternativa ao baixo dinamismo do mercado interno.” (Filgueiras; Gonçalves, 2007, p. 73).



Tabela 4: Balança comercial brasileira (1995-2006)

	Exportação		Importação		Saldo
	valor	variação %	valor	variação %	
<b>1995</b>	46,5	6,8	50	50,5	-3,5
<b>1996</b>	47,7	2,7	53,3	7,1	-5,6
<b>1997</b>	53,0	11,0	59,5	12,0	-6,8
<b>1998</b>	51,1	-3,5	57,7	-3,4	-6,6
<b>Média</b>	49,6	4,3	55,1	16,6	-5,6
<b>1999</b>	48,0	-6,1	49,2	-14,7	-1,2
<b>2000</b>	55,1	14,7	55,8	13,3	-0,7
<b>2001</b>	582,2	5,7	55,6	-0,4	2,7
<b>2002</b>	60,4	3,7	47,2	-15,0	13,1
<b>Média</b>	55,4	4,5	52,0	-4,2	3,5
<b>2003</b>	73,1	21,1	48,3	2,2	24,8
<b>2004</b>	96,5	32,0	62,8	30,0	33,6
<b>2005</b>	118,3	22,6	73,6	17,2	44,8
<b>2006</b>	137,5	16,2	91,3	24,2	46,2
<b>Média</b>	106,4	23,0	69,0	18,4	37,4

Fonte: Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 78) com dados do Banco Central

É bem verdade que a desvalorização do real em 2003 já havia sido responsável por um aumento das exportações no primeiro ano de governo petista. Contudo, a partir de 2004, o patamar dos US\$ 100 bilhões se tornaria um marco de difícil reversão. Além disso, é importante observar que apenas em 2006 o crescimento das importações foi maior que o crescimento das exportações. Ou seja, esse período inicial do momento favorável do mercado internacional proporcionou que a economia brasileira acumulasse dólares. Esse movimento foi de fundamental importância para o período posterior.

O *boom das commodities*, iniciado em 2004 acabou por ajudar o governo Lula, no sentido de que a entrada de dólares permitiu que o conservadorismo macroeconômico convivesse com as medidas econômicas de cunho socializante. Vale observar, contudo, que **não se trata de reduzir o sucesso econômico do governo lula ao boom das commodities** como faz certo liberalismo de conveniência que se difundiu na opinião pública brasileira dos últimos anos (Cf. Giambiaggi; Schwartzman, 2014). O exemplo mexicano demonstra que o *boom das commodities*, por mais que o *trickle-down economics* ocorra em um contexto de fartura de entrada de divisas internacionais, não é



suficiente para garantir uma melhora na distribuição de renda e no bem-estar econômico das camadas mais vulneráveis da população.

Nesse sentido, tendo em vista as características que viriam a definir a presidência de Lula da Silva, especialmente o crescimento econômico com desconcentração de renda, esse primeiro período deve ser compreendido como a *disputa* entre as tendências ortodoxas e heterodoxas na condução dos rumos do governo. Os índices macroeconômicos da tabela nos demonstram a força das concepções ortodoxas no período. Contudo, é interessante observar algumas medidas laterais – algumas exitosas, outras nem tanto – desse primeiro mandato que já antecipavam algumas das possibilidades do período posterior, além de preparar o terreno para o que Laura Carvalho (2018) define como “milagrinho”.

Em linhas gerais, o conceito de “milagrinho” remete-se ironicamente ao “milagre econômico” (1968-1973) da ditadura militar brasileira conhecido por sua intensa concentração de renda. Assim, a ironia do conceito cunhado por Carvalho reside tanto no fato de que o crescimento econômico do governo Lula foi relativamente menor do que o da ditadura quanto pelo de que ele ocorreu no sentido oposto, a saber: distribuindo renda. A economista define ainda que as condições para o “milagrinho” residiam na distribuição de renda na base da pirâmide, maior acesso ao crédito e maior investimento público.

É importante salientar que dois dos três pilares apontados por Laura de Carvalho foram ativamente construídos já nesse primeiro mandato. Interessa-nos, então, compreender como já no primeiro governo de Lula, a despeito de toda austeridade fiscal e monetária, foram estabelecidas as bases da expansão do crédito e da redistribuição da renda na base da pirâmide social brasileira. A questão do investimento público, muito embora tenha recebido um incremento de 8,5% em 2004, cresceu apenas 2% em 2005. Dessa forma, foi apenas com o anúncio do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) que o investimento público adquiriria o status de tripé do “milagrinho”.

Sobre a distribuição de renda, apesar da importância das políticas de renda como o bolsa-família, a literatura econômica reconhece na política de aumento do salário mínimo o grande elemento de distribuição de renda de ambos os mandatos de Lula da



Silva<sup>16</sup>. Nesse sentido, é importante destacar que apesar das regras que previam um reajuste acima da inflação terem adquirido o estatuto de lei apenas em 2008, a prática se fez presente desde o primeiro ano do governo petista. O aumento nominal, por si só, já indica a escala e a importância das medidas no período. Em 2003, o salário mínimo subiu de 200 para R\$ 240; R\$ 260 em 2004; R\$ 300 em 2005; e finalmente R\$ 350 em 2006.

O aumento real do salário mínimo desencadeou um efeito cascata cujos efeitos foram completamente notados apenas nos governos petistas posteriores<sup>17</sup>. Por ora, cumpre assinalar que a potência desse efeito cascata reside no fato de que o aumento real do salário mínimo beneficiou uma parcela muito maior do que os trabalhadores formais, tais como aposentados e pensionistas, por exemplo, cujos rendimentos são atrelados ao salário mínimo que somavam à época cerca de 18 milhões de pessoas. Ademais, é possível afirmar que os ganhos reais dessa política de aumento de salário mínimo passaram a orientar até mesmo as negociações de salário no mercado informal. Dessa forma, estava posta uma das bases que construiu o círculo virtuoso do período posterior, a saber: aumento da massa salarial → aquecimento do mercado interno → aumento da arrecadação estatal → incremento do investimento público (Barbosa; Souza, 2010, p. 65-75).

A inclusão de setores historicamente marginalizados também foi alvo políticas públicas. Nesse sentido, uma que colaborou para o pilar da expansão do crédito foi a criação da “conta simplificada” nos bancos. Tratou-se de uma lei que concebia a inclusão bancária como um direito, ao possibilitar que pessoas sem renda passassem a ter acesso aos serviços do sistema bancário. Paul Singer defende que esta foi uma política concomitantemente social e econômica. Do ponto de vista social, a ampliação do acesso ao sistema bancário possibilitou um meio de proteção às economias de um amplo setor então excluído, além de permitir um manejo mais seguro e eficiente (e por que não

---

<sup>16</sup> Carvalho (2018, p. 20) cita alguns estudos econométricos que estimam o peso do bolsa-família no processo de redução da desigualdade do governo lula em cerca de 30%.

<sup>17</sup> “No que tange às alterações na chamada distribuição funcional da renda, que mede o quanto da renda gerada no país fica com os capitalistas sob a forma de lucros e o quanto fica com os trabalhadores sob a forma de salários e outras remunerações do trabalho, nota-se que, entre 2001 e 2004, a fatia dos lucros na renda nacional cresceu de forma contínua, passando de 45,2% para 47,5%. A partir daí a participação dos rendimentos do trabalho na renda total aumentou a cada ano, à exceção de 2010, passando de 52,3% em 2004 para 57,4% em 2013.” (Cf. Carvalho, 2018. p.21).



confortável?) dos benefícios recebidos por políticas de renda como o bolsa-família. Ao mesmo tempo, era uma ferramenta de estímulo ao crédito/consumo, pois permitia que um contingente populacional tivesse acesso a microcrédito com juros de 2% ao mês (Singer, 2005, p. 179).

Outro passo na direção de expandir o acesso ao crédito, também no limiar entre a política econômica e a social, foi a implementação do crédito consignado. Os altos juros, decorrentes tanto da fórmula do Real no combate à inflação quanto da concentração do mercado bancário no Brasil, sempre se configuraram como uma limitação para o consumidor brasileiro. Nesse sentido, o crédito consignado – concedido a trabalhadores formais e aposentados – era descontado diretamente da folha de pagamento e, por isso, possuía juros consideravelmente menores (e prazos maiores) que a média do mercado de crédito pessoal. No mês de maio de 2005, o crédito consignado atingiu a marca de R\$ 17,8 bilhões ofertados, na mesma data, o crédito pessoal tradicional havia emprestado R\$ 43 bilhões (Singer, 2005, p. 173). A ampliação bancária e ao acesso ao crédito fez com que o volume de empréstimos para consumo, entre 2001 e 2006, dobrasse em relação proporção ao PIB (Hunter; Power, 2011).

As iniciativas de aquecimento do mercado interno e o sucesso das exportações pós-2004 implicaram uma valorização do câmbio, da ordem de 30% em termos nominais. A valorização também decorria do início da política de ampliação das reservas cambiais. Muito embora o pico dessa estratégia tenha ocorrido apenas no segundo mandato de Lula, as reservas internacionais brasileiras saltaram R\$ 53,79 bilhões de dólares em 2005 para R\$ 85,84 bilhões de dólares no ano seguinte. Ainda em 2005, ocorreu o simbólico de quitação da dívida brasileira com o FMI (o empréstimo de US\$ 15,5 bilhões havia sido tomado pelo governo anterior). A quitação da dívida com o FMI simbolizou a troca da dívida externa pela dívida interna, uma opção que aumenta o custo financeiro para o país (o empréstimo recebido do FMI tinha juros de 4% a.a.) (Cf. Coggiola, 2019, p. 95), mas que aumenta sua autonomia no estabelecimento de políticas fiscal e monetária<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> A capacidade de emitir dívida em moeda nacional é um dos elementos fundamentais para o exercício da autonomia fiscal e monetária de um país. No caso brasileiro, é essa capacidade que anestesia – ao menos para as classes mais altas – os efeitos da pior crise econômica da história do país. Ademais, no contexto da





Essa valorização acabou por estimular as importações. Ainda que o aumento das importações não tenha sido capaz de se transformar em déficit da balança comercial (tabela 4), é preciso pontuar que esta era uma questão a ser enfrentada pelo governo petista desde seu segundo ano. Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 81), em texto de 2007, alertavam que o sucesso das exportações brasileiras não deviam ser tomado como prova de que a política cambial era adequada, uma vez que:

O retrocesso industrial ocorrido no Brasil pode ser observado a partir de três aspectos: (i) o país está se atrasando em relação aos países emergentes de maior dinamismo, pois não está conseguindo acompanhar a evolução da indústria e dos serviços industriais modernos, que vêm ocorrendo nesses países; (ii) a indústria de transformação deixou de “puxar” a economia e não foi substituída por nenhum outro setor com o mesmo dinamismo e a mesma capacidade, o que vem acarretando taxas pífias de crescimento do PIB; (iii) ocorreram mudanças na estrutura industrial que evidenciam perda de segmentos industriais importantes (por exemplo, material elétrico e eletrônico), desarticulação de cadeias produtivas e especialização mais forte em setores intensivos em recursos naturais. Por causa dessa especialização industrial, o dinamismo do setor depende, nos últimos anos, de menor número de atividades industriais (Filgueiras; Gonçalves, 2007, p. 84).

De certo modo, podemos dizer que esta era uma preocupação presente nas estratégias de desenvolvimento petistas desde o começo do governo. Em 2004, por exemplo, foi lançado o programa de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PICTE), que buscava estimular a inovação e o desenvolvimento industrial de modo a agregar valor às exportações. O plano audacioso previa financiamento de R\$ 15 bilhões a quatro setores entendidos como estratégicos: bens de capital, fármacos e medicamentos, *software* e semicondutores. Uma novidade desse plano consistiu no estabelecimento de linhas de financiamento por áreas de atuação, sem a delimitação de empresas específicas. Esse mecanismo tinha por objetivo a escolha de setores de caráter “transversal” cuja melhora ensejaria um aumento de produtividade de outros setores (Bocchi; Borges, 2018).

---

pandemia, foi essa capacidade de endividamento que permitiu a “impressão de moeda” (saliente-se o uso de aspas aqui) para manter o patamar da diminuição da economia brasileira em “apenas” 4% no ano de 2020.



As iniciativas de estímulo industrial dos governos petistas (em 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo; em 2011, o Plano Brasil Maior) não foram bem sucedidas. Muito da inefetividade decorreu da falta de coordenação entre as variáveis macroeconômicas, notadamente a apreciação cambial e o elevado patamar das taxas de juros (reais e nominais) (Prates; Paula, 2020, p. 257). Nesse sentido, a incapacidade de gerar empregos qualificados e a de tornar a produção econômica mais complexa (no sentido de aumentar o valor agregado) acabaram por se tornar o calcanhar de Aquiles da estratégia econômica lulista.

Por ora, queremos assinalar que durante esse primeiro período de Lula frente ao poder, iniciativas como expansão bancária e a oferta de crédito consignado (e também a fracassada política industrial) são exemplos de tentativas de compensar as limitações das políticas econômicas de austeridade. Tendo-se em vista, se tratar de um governo que venceu as eleições com uma bandeira de transformações profundas nos âmbitos do social, da política e da economia, a manutenção das tendências ortodoxas na condução da macroeconomia não deixou de ser uma *acomodação* das bandeiras de transformações profundas aos limites da conjuntura.

São por essas razões que optamos por denominar o governo lula como uma “utopização da acomodação”. O termo busca traduzir o esforço do governo, a partir dessas medidas “laterais”, em dotar a *acomodação* ao conservadorismo macroeconômico de um tom *utópico* que supostamente responderia aos anseios de transformação que elegeram o presidente petista em 2002. Na perspectiva de Perry Anderson (2011, p.34), isso significou que:

A ortodoxia econômica do primeiro mandato de Lula e, em menor grau, mais contínua a cautela de seu segundo mandato eram, portanto, mais do que simples concessões ao capital. Ela respondia às necessidades dos pobres, que ao contrário dos trabalhadores no emprego formal, não podem se defender da inflação, e repudiam as greves ainda mais do que os ricos, como uma ameaça à vida cotidiana. Assim, vindo depois de fhc, Lula cortou a inflação ainda mais, mesmo quando se dedicava a estimular o consumo popular, tornando-se o pioneiro da “nova via ideológica” com um projeto que unia a estabilidade de preços à expansão do mercado interno.



Outra ambiguidade importante que nossa nomenclatura permite capturar é o esforço deliberado do governo em tornar o “intervencionismo”, *ainda que subordinado às lógicas de austeridade econômica*, do Estado um instrumento legítimo para enfrentar os problemas extremos, notadamente a miséria e a fome. As disputas em torno dessa faceta intervencionista do governo petista serão fundamentais para explicar as transformações do segundo mandato de Lula.

#### **4. Considerações finais: o papel do Estado nas estratégias de desenvolvimento de Fox e Lula**

No presente artigo, buscamos reconstituir as estratégias de desenvolvimento dos governos de Fox e Lula I e, assim, estabelecer seus pontos de semelhanças e diferenças. As discussões sobre as estratégias de desenvolvimento foram apresentadas a partir do papel atribuído ao Estado por cada um dos presidentes escrutinados. Do ponto de vista das semelhanças, três tópicos podem ser elencados para comparar os governos de Fox e Lula. O primeiro deles é o fato de que os dois chegaram à presidência de seus respectivos países na condição de candidatos de oposição e, por isso, deveriam responder à crise *na* democracia pela qual passavam México e Brasil. Isso significa dizer que ambos carregavam a deveriam responder aos anseios de profundas transformações (políticas, econômicas e sociais) por parte de seu eleitorado.

O segundo tópico semelhante é o contexto internacional, tanto econômico quanto político, no qual ocorreram os dois governos. Tratou-se, pois, de um cenário econômico extremamente favorável, com elevado preço de commodities, elevada liquidez financeira internacional e juros baixos. Para América Latina, período significou uma estreita relação entre crescimento econômico e ciclos de expansão de primários. Ademais, do ponto de vista da política externa e da diplomacia, devemos observar o desgaste do unilateralismo de Bush (fracasso da proposta da ALCA) o que estimulou a busca da diversificação do leque de parceiros comerciais de modo a tentar minimizar a dependência/peso dos Estados Unidos na balança comercial de ambos países. Do ponto de vista político, podemos dizer que houve um desvio das preocupações norte-americanas



dos problemas continentais, que provocam um relativo esvaziamento de liderança na América Latina, o qual tentou ser explorado pelos dois presidentes.

O terceiro ponto a ser destacado no que tange às semelhanças é o fato de que ambos presidentes tentaram conciliar em seus discursos os elementos do mercado (e também estabilidade econômica) e do Estado (no que diz respeito à sua capacidade de operar, ou induzir, ações para reduzir a desigualdade social). Aqui nos deparamos com a grande diferença entre ambos os presidentes, afinal cada um dos presidentes se localiza mais proximamente a um dos desses dois polos. No limite, a diferença entre os dois pode ser resumida à ordenação entre meios e fins. Enquanto para Fox a “justiça social” é *parte* de uma economia eficiente, para Lula a estabilidade econômica deve servir justamente para que a pobreza seja diminuída.

Ou seja, podemos dizer que Fox enxergava no Estado um entrave para o desenvolvimento, para a geração de riqueza e para o fim da miséria e a redução da desigualdade. Afinal, o excessivo Estado mexicano originava corrupção e ineficiência características do patrimonialismo priista e deveria ser diminuído. A ênfase no discurso liberal, justamente a origem mais imediata da crise que o levou ao poder, levou Fox a realizar uma operação discursiva a qual denominamos *acomodação da utopia*. Isso significa dizer que os anseios de transformação social, política e econômicas (utópicos, por assim dizer) da população foram *subordinados* aos preceitos econômicos neoliberais.

*Acomodar a utopia* significa, então, modificar aquilo que é possível nos estreitos marcos da austeridade fiscal e monetária. Do ponto de vista econômico, isso se traduziu no sacrifício do mercado interno. Ou seja, a busca pelo controle inflacionário acabou por taxar qualquer vislumbre de crescimento como um risco de superaquecimento da economia mexicana. Dessa feita, o governo Fox reiteradamente adotou cautela nos âmbitos fiscal e monetário, de modo a limitar (quando não diminuir) a taxa de crescimento econômico do país.

Demonstramos também que o câmbio valorizado conformou a âncora inflacionária, pois o dólar mais barato diminuía o preço dos produtos importados e também o custo das importações necessárias para os bens e serviços produzidos no país



(notadamente as *maquiladoras*). Todavia, o preço das exportações aumentou de modo que a dificuldade de vender ao exterior afeta negativamente os índices de crescimento econômico. Além disso, é justamente o baixo crescimento econômico (decorrente da dificuldade de exportação e das restrições fiscal e monetária), que diminui a demanda por importações e que permitiu ao governo Fox, *mesmo com o peso sobrevalorizado*, a progressiva diminuição dos déficits da balança comercial do país.

No caso brasileiro, Lula enxergava que era tarefa do Estado acabar com a miséria, reduzir a desigualdade e promover o desenvolvimento. Desde a campanha, Lula buscou articular o discurso de que a elite econômica se aproveitava das benesses da financeirização, ao passo que a maior parte do país sequer se estabelecia como *objeto* de política pública. Em linhas gerais, a ambiguidade do discurso lulista consistiu em tentar fazer conviver o discurso de “responsabilidade fiscal” e o de “intervencionismo estatal”. Buscamos denominar essa articulação discursiva de *utopização da acomodação*. Isso significa dizer que o conservadorismo macroeconômico petista seria distinto de seu antecessor na medida em que haveria algumas iniciativas (“laterais” como apontamos anteriormente) para compensar a *hegemonia* dos preceitos econômicos neoliberais.

*Utopizar a acomodação*, então, significa imprimir à condução conservadora da macroeconomia uma faceta (que se tornou cada vez menos tímida) de inclusão social e intervenção estatal (sempre se atentando às limitações da austeridade no concernente a grandes questões). Do ponto de vista econômico, isso pode ser percebido, por exemplo, na convivência entre as políticas econômicas alicerçadas em juros altos e no superávit primário e as iniciativas laterais de expansão de crédito (crédito consignado e “conta simplificada”) e no aumento do salário mínimo.

Vale apontar, nesse sentido, que foi a massiva entrada de dólares – decorrentes dos incrementos das exportações e da política monetária de altos juros – no país que permitiu a convivência do conservadorismo econômico nas grandes questões e indicadores mais importantes e as iniciativas de intervenção estatal para estimular o crescimento do mercado interno e a distribuição de renda.



Por fim, a comparação entre esses dois governos permite observar que medidas iguais em um mesmo contexto econômico podem produzir resultados bastante diversos. Por exemplo, os bancos centrais de México e Brasil adotaram medidas muito parecidas no período, a saber: a manutenção do câmbio valorizado e o incremento do montante de suas reservas internacionais. No entanto, os resultados econômicos dos dois governos foram muito distintos conforme demonstrado ao longo do presente artigo. Evidentemente, essas diferenças se explicam em função das relações entre essas políticas cambiais e as outras esferas da política econômica (notadamente a política fiscal). Exatamente por essa razão, podemos afirmar que uma parcela considerável dos rumos econômicos de uma nação se deve à escolha das prioridades de seus governantes. Trata-se, portanto, de escolhas políticas, ao contrário do que preconiza o *mainstream* da ciência econômica liberal, a qual limita a compreensão dos debates político-econômicos a perspectivas de “certa” ou “errada”.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR GARCÍA, Francisco Javier. *Estado mexicano, crecimiento económico y agrupaciones sindicales: del porfirismo al periodo neoliberal en el siglo XXI*. Ciudad de México: UNAM, 2017.

ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. *Novos Estudos CEBRAP*, n.9, pp. 28-29, nov. 2011.

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

BOCCHI, João Ildebrando; BORGES, maria Angélica. Política econômica e política industrial no Brasil (2003-2017). In: RAGO, Maria Aparecida de Paula. (Org.). *Economia brasileira: crise e estagnação*. São Paulo: Intermeios, 2018.

CABALLERO URDIALES, Emilio. Estabilidad financiera, estancamiento y desigualdad. *Economía informa*, n. 343, p. 35, nov./dez. 2006. Disponível em: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/343/EmilioCaballero.pdf>

CALVA, José Luis. México: la estrategia macroeconómica 2001-2006 (promesas, resultados y perspectivas). *Problemas de desarrollo*, v. 36, n. 143, oct./dez. 2005.

CÁRDENAS SÁNCHEZ, Enrique. *El largo curso de la economía mexicana*. Ciudad de México: COLMEX; FCE, 2015.

CARVALHO, Laura. *A valsa brasileira*. São Paulo: Todavia, 2018.

COGGIOLA, Osvaldo. *De FHC a Bolsonaro: elementos para uma história econômico-política do Brasil (1979-2019)*. São Paulo: Liber Ars, 2019.





FIGLUEIRAS, Luiz Antonio Mattos; GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007

FOX, Vicente. Discurso de toma de posesión de Vicente Fox Quesada como presidente de los Estados Unidos Mexicanos. dez. 2000. 500 AÑOS DE MÉXICO EN DOCUMENTOS. Disponível em: [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2000\\_49/Discurso\\_de\\_Toma\\_de\\_Posesi\\_n\\_de\\_Vicente\\_Fox\\_Quesad\\_71.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2000_49/Discurso_de_Toma_de_Posesi_n_de_Vicente_Fox_Quesad_71.shtml)

FOX, Vicente. Crecimiento del 7% ¿Imposible o Impensable?. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20040824140055/http://www.vicentefox.org.mx/campana/discursos/american.htm>

GIAMBIAGI, Fabio; SCHWARTSMAN, Alexandre. *Complacência: entenda por que o Brasil cresce menos do que pode*. São Paulo: Campus, 2014.

GOMEZ CHIÑAS, Carlos. México ante la estrategia neoliberal de política económica (1994-2013). In: MARTÍNEZ ESCAMILLA, Ramón. (Coord.). *Rasgos sobresalientes de la política económica de México*. Ciudad de México: UNAM, 2015.

HUNTER; W; POWER, Timothy. Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006. *Latin American Politics and Society*, p. 15, 2007. apud ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. *Novos Estudos CEBRAP*, n.9, p. 34, nov. 2011.

MABIRE, Bernardo. Políticas culturales y educativas del Estado mexicano de 1970 a 2006. In: BIZBERG, Ilán; MEYER, Lorenzo. (Org.). *Una historia contemporánea de México: las políticas*. México DF: OCEANO; COLMEX, 2009.

PRATES, Daniela; FRITZ, Bárbara; PAULA, Luiz Fernando. O desenvolvimentismo pode ser culpado pela crise? Uma classificação das políticas econômica e social dos governos do PT ao governo Temer. In: ALMADA, Jhonatan; PAULA, Luiz Fernando; JABBOUR, Elias. (Org.). *Repensar o Brasil*. Rio de Janeiro: AMFG, 2020.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA MÉXICO. Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006). Disponível em: <https://www.gob.mx/presidencia/>

ROS, Jaime. El crecimiento económico en las últimas décadas. In: VEGA LÓPEZ, Eduardo. (Coord.). *Cambio de rumbo: desafíos económicos y sociales de México hoy*. México DF: UNAM, 2018.

RUGITSKY, Fernando. Milagre, miragem, antimilagre: A economia política dos governos Lula e as raízes da crise atual. *Revista Fevereiro*, n.9, abr. 2016. Disponível em: <http://revistafevereiro.com/pag.php?r=09&t=03>

SINGER, André. *Os sentidos do lulismo*. São Paulo: Cia das letras, 2012. (edição eletrônica)

SINGER, Paul. Políticas sociais e econômicas do governo Lula. In: PAULA, João Antonio de. (Org.). *Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula*. São Paulo: Autêntica, 2005.

STREICH, Ricardo Neves. Democracia e neoliberalismo no México e no Brasil: as crises do final do século XX In: SCHEIDT, Eduardo; LAPSKY, Igor; ARAÚJO, Rafael. (Org.). *História do Tempo Presente nas Américas: políticas, movimentos sociais e educação*. Recife: Edupe, 2020.

TELLO, Carlos. *Estado y desarrollo económico: México (1920-2006)*. México DF: UNAM, 2014.