

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LAÍS CAPOANI DA SILVA

A ESTRATÉGIA SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTA: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DO  
GOVERNO LULA

Porto Alegre

2018

LAÍS CAPOANI DA SILVA

A ESTRATÉGIA SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTA: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DO  
GOVERNO LULA

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Junior

Porto Alegre

2018

LAÍS CAPOANI DA SILVA

A ESTRATÉGIA SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTA: UMA ANÁLISE EMPÍRICA DO  
GOVERNO LULA

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 28 de junho de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Junior – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Cassio da Silva Calvete  
UFRGS

---

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca  
UFRGS

## RESUMO

O Governo Lula (2003 a 2010) alterou a condução de políticas econômicas e sociais no Brasil, em comparação ao período imediatamente anterior a seu primeiro mandato. O caráter social das medidas adotadas e o foco no mercado de consumo interno como dinamizador do crescimento econômico demonstram a utilização de uma estratégia diferente da praticada até então. Entre as ferramentas utilizadas para incentivar o mercado interno, destaca-se o incentivo ao crédito a pessoas de baixa renda. Tal estratégia pode ser chamada de social-desenvolvimentista e o objetivo deste trabalho é analisar se ela obteve êxito na realização de seus propósitos. Para tanto serão investigados documentos oficiais que apontem os objetivos buscados pelo governo seguindo-se uma análise empírica dos resultados obtidos. Ao final, apresenta-se uma análise de casos acerca do incentivo ao crédito para pessoas de baixa renda, algo que está diretamente relacionado as consequências de tais resultados.

**Palavras-chave:** Estratégia social-desenvolvimentista. Consumo interno. Endividamento familiar. Desenvolvimentismo. Desenvolvimento.

## **ABSTRACT**

Lula government (2003 to 2010) have changed the way economics and social policies were coordinated in Brazil, compared to the previous government. The social character of the actions taken and the focus on the domestic consumption market as a stimulator of economic growth demonstrate the use of a strategy different from what had been practiced until then. Among the political instruments used to stimulate the domestic market, the incentive to consumption credit are highlighted, especially the ones directed to low-income people. Such procedures can be called social-developmental strategy, and the purpose of this term paper is to analyze whether it has succeeded in achieving its purposes. In order to do so, will be investigate official documents that indicate the goals sought by the government, followed by an empirical analysis of the results obtained. At the end, a case analysis is presented about the incentive to credit for people with low income, something that is directly related to the consequences of such results.

**Keywords:** Social-developmental strategy. Domestic consumption. Households indebtedness. Developmentalism. Development.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>06</b>
<b>2 O GOVERNO LULA: NOVOS RUMOS DA POLÍTICA ECONÔMICA.....</b>	<b>08</b>
2.1 QUAL A ESTRATÉGIA NORTEADORA DAS POLÍTICAS SOCIAIS E ECONÔMICAS?.....	12
2.2 A ESTRATÉGIA SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTA.....	15
<b>3 O DEBATE SOBRE AS POLÍTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS DO GOVERNO LULA .....</b>	<b>18</b>
3.1 AS ESTRATÉGIAS POLÍTICAS DO GOVERNO LULA.....	18
3.1.1 Plano Plurianual 2004 a 2007.....	18
3.1.2 Lei do Crédito Consignado.....	23
3.1.3 Medida Provisória 130 de 2003.....	24
3.1.4 Plano Plurianual 2008 a 2011.....	25
3.2 CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS.....	27
<b>4 CRESCIMENTO ECONÔMICO, CONSUMO, CRÉDITO, RENDA E ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS: ANÁLISE DE EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS.....</b>	<b>33</b>
4.1 O ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS: ANÁLISE DE CASOS.....	48
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>58</b>
<b>ANEXO A: VALORES REAIS DAS VARIÁVEIS.....</b>	<b>63</b>
<b>ANEXO B: TAXAS REAIS DE SPREAD BANCÁRIO E JUROS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO PESSOAL.....</b>	<b>64</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No Governo Lula (2003 - 2010) o Brasil passou por mudanças na condução das políticas econômicas e sociais que até então estavam sendo tomadas. Tais políticas demonstraram possuir a intenção de redistribuir a renda no país, ou seja, uma intenção social como priorização governamental. Dentro desse novo contexto brasileiro, ocorreram também medidas focalizadas na ampliação do mercado interno que, a partir daquele momento, foi escolhido estrategicamente para ser o dinamizador do crescimento econômico. Para viabilizar esse crescimento, foram utilizados mecanismos de transferências monetárias diretas (como o Bolsa Família) e mecanismos de incentivo ao crédito e aumento da renda real das famílias, entre outros. Destaca-se os mecanismos de ampliação do mercado creditício para as famílias de baixa renda, que pode ser obtido tanto através de financiamentos e empréstimos pessoais, quanto por meio do uso de cartão de crédito e de cartões de parcelamento em lojas. Políticas como a criação e regularização do crédito consignado em 2003, que visava reduzir as taxas de juros para operações de empréstimo pessoal, ampliaram e facilitaram o acesso a esse mercado por pessoas que, até então, eram dele excluídas.

Algumas dessas políticas, especialmente as de incentivo ao crédito, permanecem até hoje, mesmo que o restante do cenário político e econômico brasileiro tenha mudado drasticamente desde então. A permanência de tais políticas acaba por gerar consequências sociais que merecem ser discutidas, especialmente no que diz respeito ao endividamento das famílias brasileiras. Nesse sentido, o problema de pesquisa consiste em investigar quais eram os objetivos esperados pelo governo naquela época, quais desses foram alcançados, se a estratégia como um todo obteve êxito e possíveis consequências de tais resultados. Secundariamente haverá um foco em especial a questão do crédito ao consumo.

A hipótese deste trabalho é de que a estratégia não obteve êxito, pois o ciclo econômico iniciado apresentou um esgotamento, fazendo com que não se sustentasse a longo prazo; necessita-se então confirmar tal hipótese e verificar quais pontos estratégicos falharam - se for confirmado tal prognóstico. Para tal inicialmente será buscado na literatura uma definição de tal estratégia.. Identifica-se que a estratégia adotada é a chamada social-desenvolvimentista, dado que ela coloca o consumo interno como eixo dinamizador do

crescimento econômico, norteado através de políticas de inclusão social. Com a definição estratégica, serão examinados documentos oficiais do governo, a fim de ser feito um levantamento dos objetivos esperados quando da sua implementação. Por fim, uma análise empírica será realizada para a verificação de quais metas foram alcançadas. Ao final será feita uma breve análise de casos sobre a consequência da manutenção das políticas de crédito frente ao resultado obtido com a estratégia.

Além desta Introdução e da Conclusão, este trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro, é feita uma revisão bibliográfica com foco na definição estratégica das políticas adotadas. Segue uma apresentação dos documentos governamentais que descrevem os objetivos e metas desejados pelo governo, no segundo capítulo, junto a uma breve discussão sobre pontos críticos das políticas. Por fim, no terceiro capítulo realiza-se uma análise empírica com o intuito de averiguar os resultados que ocorreram ao longo dos dois mandatos do governo Lula; bem como uma verificação das consequências da manutenção das políticas creditícias frente aos resultados averiguados.



## 2 O GOVERNO LULA: NOVOS RUMOS DA POLÍTICA ECONÔMICA

No decorrer dos governos do presidente Lula e da presidenta Dilma (2003 – 2012), o Brasil vivenciou uma execução diferente no tocante as políticas econômicas, ao confrontarmos esse com os períodos precedentes a posse de Lula em 2003. Ao longo dos anos 90, em especial destaque, essas políticas foram orientadas para a estabilização monetária do país pois, por aproximadamente duas décadas, os brasileiros habituaram-se com a economia inflacionária. Esse período fora permeado por diversos planos e projetos governamentais almejando uma consolidação, econômica e monetária, capaz de reverter a trajetória crescente da inflação – que na sua maioria não lograram sucesso (SAFLATE, 2012). Implementado no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1994), o Plano Real foi a exceção. O plano obteve êxito<sup>1</sup>, encerrando o processo inflacionário que assolava o país – muito embora originando consequências econômicas e políticas que seriam vivenciadas posteriormente. Tais como a elevada taxa de juros e o endividamento público interno e externo causado, entre outros motivos, pela valorização da moeda durante o período da âncora cambial (SILVA, 2002), além de elevar significativamente o patamar da dívida pública, o que conduziu o governo a celebrar acordos de ajuda financeira junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Evidentemente, o governo submeteu-se às diretrizes dos acordos firmados, o que resultou numa limitação, em alguma medida, da autonomia do governo brasileiro no que concerne a políticas econômicas internas (NOVELLI, 2010).

A gestão governamental que se iniciou em 1º de janeiro de 2003 foi denominada popularmente de “esquerda”, sendo a primeira a ocorrer após o fim da inflação. Bastos (2012) assinala as incertezas que permearam o início do governo Lula, derivadas dos questionamentos sobre os rumos que as políticas econômica e social iriam seguir a partir de então. O debate que despontou era acerca da retomada de projetos de desenvolvimento, muito presentes nos governos de Vargas e de JK; e também em alguns ao longo da ditadura militar (como no governo Geisel). Nesse sentido, muitos começaram a denominar o projeto de desenvolvimento que poderia ser iniciado como sendo meramente uma ação "populista". Soma-se a isso as críticas por parte de economistas neoliberais de que políticas "populistas"

---

<sup>1</sup>Conforme Novelli: “O “sucesso” do Plano Real em controlar a inflação deve ser creditado à conjuntura de alta liquidez no mercado internacional de capitais naquele período, o que permitiu a fixação do valor externo da moeda como forma para atingir a estabilidade do seu valor interno” (NOVELLI, 2010).

teriam predominância nas causas do problema de estabilização monetária sofrido pelo país nas décadas anteriores. O resultado é um cenário de hesitação por parte de quem era contrário a eleição do presidente.

É importante, todavia, manifestar que esses argumentos da oposição ao governo são questionáveis nos dois pontos apresentados: de que as políticas desenvolvimentistas são “populistas” e de que o desenvolvimentismo está na causa de processos inflacionários. Sobre o primeiro ponto, Fonseca (2011) aponta que a ortodoxia convencional latino-americana utiliza de tal associação entre desenvolvimentismo e populismo para desqualificar políticas intervencionistas pró-crescimento<sup>2</sup>. Ao analisar o governo Lula, os autores Fonseca, Cunha e Bichara (2013) demonstram que foram tomadas medidas contrárias ao “ciclo econômico populista”, especialmente porque nos primeiros anos do governo optou-se por uma política monetária e fiscal restritiva, com elevação paulatina do salário mínimo e dos programas de transferência de renda, algo que se aproxima muito mais do padrão clássico da social-democracia europeia do pós-Segunda Guerra, de inspiração keynesiana. Em relação a estabilização monetária e desenvolvimentismo, Fonseca (2011) evidencia que políticas estabilizadoras não ferem o projeto desenvolvimentista, inclusive elas viabilizam o próprio crescimento buscado: “(...) desenvolvimentismo e responsabilidade fiscal, monetária e cambial não são excludentes, nem a priori nem historicamente.” (FONSECA, 2011). Portanto, o posicionamento acerca de um suposto populismo de Lula e ao desequilíbrio monetário, que seria consequência de seu projeto desenvolvimentista, demonstra-se controverso.

Outras incertezas em relação ao governo Lula foram decorrentes das próprias dúvidas levantadas sobre o passado do novo presidente, como o fato de ser ex-operário e a sua “fé no socialismo” - por mais indefinido que esse fosse (ERBER, 2011). Nessa conjuntura de incertezas e questionamentos sobre a futura condução econômica do país, Lula inicia um discurso sobre optar por adotar um plano de mudanças graduais (como denominou), objetivando um projeto nacional de desenvolvimento com apoio em planejamento estratégico

---

<sup>2</sup> O autor apresenta a interpretação de diversos outros economistas sobre o ciclo econômico populista: a) política salarial frouxa, com ganhos acima da produtividade; b) aumento de gastos públicos não cobertos por impostos; c) populismo cambial. Além de que o próprio discurso político do governo deveria ser direcionado a deixar explícita a sua opção por tal caminho nas suas políticas econômicas. O período que Fonseca (2011) analisa (Segundo Governo Vargas) iniciou com políticas de estabilização monetária, uma vez que elas foram necessárias naquele momento, sem abandonar o projeto de desenvolvimento nacional; também, no primeiro ano do governo não houve aumento salarial, justificando que tal medida decorria da necessidade de capitalizar o desenvolvimento econômico (e que um aumento salarial insensato poderia prejudicar essa capitalização); e também iniciou medidas rigorosas de compressão de despesas e aumento de arrecadação.

(SILVA, 2002). Tal projeto estaria articulado para atender as necessidades da população de baixa renda que foi deixada de lado pelos governos predecessores, devido às políticas de estabilização que foram prioritárias<sup>3</sup> (ERBER, 2011). O discurso também enfatizava a relevância da poupança e dos gastos governamentais, necessários para ocorrer incentivo aos investimentos privados. Investimentos estes que seriam essenciais para reaver uma trajetória de crescimento, uma vez que, naquele momento, o país passava por um ritmo de desaceleração das taxas de crescimento<sup>4</sup>. Esse crescimento seria focalizado no mercado interno e no fomento à inovação tecnológica (ERBER, 2011).

Lula assumiu a presidência do país em dois mandatos; ao longo de cada um deles pode-se perceber distintas fases: a primeira delas compreende o primeiro ano do mandato, sendo marcada pelo esforço em reativar a economia a partir do impulso às exportações (MERCADANTE, 2010). Nessa fase, a elevação do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro assentou-se principalmente na demanda externa, posto que o contexto era de retração da demanda doméstica (CARNEIRO, 2010). Segundo Mercadante (2010), a demanda externa vai aos poucos perdendo sua relevância, dando espaço para que o mercado interno comece a ter um papel cada vez mais significativo na ampliação do crescimento. Nesse contexto inicia-se uma nova fase, abrangendo os anos de 2004 a 2008; ela foi marcada pela aceleração do crescimento e orientada em construir internamente sua base de sustentação.

Ainda a respeito dessa segunda fase (2004-2008), foi durante esse período que o Brasil vivenciou uma forte elevação do crescimento da economia. Iniciou-se um ciclo de expansão e crescimento, com duração e intensidade que não se via há muito desde as décadas passadas. Conforme Herrlein Jr. (2014), no período de sete anos o crescimento real do PIB alcançou 4,4% ao ano; um resultado notável uma vez que um crescimento sustentado dessa mesma maneira não ocorria desde o final do ciclo desenvolvimentista em 1980. E não apenas o crescimento foi notável como ocorreu concomitantemente com desconcentração de renda - algo que historicamente não acontecia no Brasil. Inicialmente, dois fatores são apontados como determinantes de tal conjuntura, o primeiro diz respeito a ampliação do consumo das

---

<sup>3</sup>Nesse sentido, cabe destacar que, com a estabilização monetária em primeiro plano, as medidas adotadas por Cardoso conduziram a um aumento expressivo do desemprego, conforme Novelli (2010): “[...] a taxa de desemprego cresceu vertiginosamente nas regiões metropolitanas, como mostram, por exemplo os índices [...] para a região metropolitana de São Paulo (14,2% em 1994 para 19% em 2002)” (NOVELLI, 2010).

<sup>4</sup> Como mostra dados também de Novelli (2010): a média anual de crescimento do PIB para o período 1995-1998 foi de 2,6% e 2,1% para o período de 1999-2002.

famílias, ou seja, a expansão do mercado interno, que manteve-se sustentado durante todo o período. Soma-se a isso o segundo fator apontado, que diz respeito ao aumento dos investimentos privados, estabilizados em uma taxa crescente equivalente a quase o dobro da taxa do PIB nesse período – 8,5% ao ano (CARNEIRO, 2010).

Além da expansão do consumo interno, do investimento privado e do PIB, nessa fase o governo Lula priorizou demandas sociais, conforme Stein (2016), mediante uma atuação estatal que incentivava o consumo via políticas sociais e salariais. Dentre as medidas tomadas, algumas foram políticas econômicas com ênfase na distribuição de renda, como apontado por Mercadante (2010), destacando-se políticas de transferências monetárias (como o programa Bolsa Família), políticas de valorização real do salário mínimo e o incentivo ao crédito ao consumo. Especialmente para a presente monografia, ressalta-se essa última: o crédito é apontado por Carneiro (2010) como o responsável inicial pelo aumento no consumo autônomo das famílias a partir de 2002; que não dependia de maneira direta do aumento da renda corrente. E a partir de 2004, com a recuperação do salário médio real dos trabalhadores, amplia-se a demanda por crédito.

Após 2002, vários fatores, atuando no âmbito da demanda e da oferta de financiamento, levaram a uma ampliação do crédito às pessoas físicas, numa magnitude inusitada para os padrões brasileiros; cerca de 10 pontos percentuais do PIB em cinco anos o que significa, grosso modo, um acréscimo de demanda agregada de 1,5 pontos percentuais do PIB a cada ano. (CARNEIRO, 2010, p. 35).

Mesmo com todas as mudanças iniciadas no governo Lula, faz-se importante comentar acerca de debates sobre o fato de que durante a gestão do governo Lula o arranjo macroeconômico iniciado no governo de Fernando Henrique Cardoso, com as já mencionadas alterações, manteve-se. Esse arranjo se baseia no tripé: metas de inflação (oriundas do chamado “Novo Consenso Macroeconômico”), regime de câmbio flutuante com intervenção e superávits primários (CURADO, 2011). Esse regime econômico estabelece que, para a ocorrência de um crescimento econômico de longo prazo, é imprescindível uma taxa de inflação baixa e estável. Todas as políticas econômicas (cambial, fiscal, financeira...) tornam-se subordinadas a política monetária, principal instrumento para estabilização dos preços (PAULA; SARAIVA, 2015). A literatura especializada discute que essa manutenção política

se deve ao fato de que Lula escolheu manter a credibilidade financeira internacional conquistada no governo FHC - o que o levou ainda a firmar um novo acordo com o FMI em 2003, em que se comprometia com a geração de superávits primários. Argumenta-se também que essa manutenção política, que apareceu no discurso de Lula antes da eleição (na chamada “Carta ao Povo Brasileiro”) serviu para conquistar uma maior parcela dos votos influenciados por correntes de pensamento “de centro” (NOVELLI, 2010). A principal crítica é que, por conta da utilização do tripé macroeconômico, a taxa de juros básica da economia (Selic) apresentou os patamares de taxa de juros reais mais altos do mundo (CURADO, 2011). E isso é muito importante, pois impacta diretamente na taxa de juros de contratos privados – especialmente naqueles voltados ao crédito para consumo.

Todo esse panorama sobre o governo Lula é essencial para se compreender as medidas adotadas durante seus mandatos. Tais medidas fazem parte de uma estratégia política e econômica que o governo escolheu seguir. Essa estratégia foi debatida por diversos economistas, que passaram a chamá-la de Social-Desenvolvimentista. No subcapítulo a seguir é feita uma revisão sobre essa estratégia.

## 2.1 QUAL A ESTRATÉGIA NORTEADORA DAS POLÍTICAS SOCIAIS E ECONÔMICAS?

Dado esse contexto político e social, deseja-se compreender se a estratégia governamental de crescimento logrou êxito nos objetivos pretendidos. Portanto questiona-se: quais eram os objetivos que se desejava alcançar? E para responder essa questão é necessário compreender qual é a lógica que circunscreve as medidas adotadas pelo governo no período. Conforme Stein (2016), ao se inserir políticas econômicas em uma determinada lógica, é possível saber quais são os objetivos buscados por tal governo e, a partir disso, verificar se eles foram suficientemente alcançados. Logo, após entender essa lógica será possível analisar se, de fato, as políticas foram exitosas no objetivo buscado.

Para se obter o norteamento utilizado na estratégia adotada pelo governo Lula, buscou-se na literatura qual poderia ser o pensamento econômico capaz de explicar as possíveis motivações para as políticas econômicas escolhidas, em especial as de ampliação do crédito ao consumo. Inicialmente, a resposta mais óbvia para a intencionalidade do governo foi o

desenvolvimentismo, justamente porque toda a atuação do governo começou a suscitar o debate sobre o retorno ao desenvolvimentismo (STEIN, 2016). Esse termo, como denotado por Fonseca (2015), não possuía uma definição muito precisa do seu significado, podendo ser ambíguo e vago em alguns momentos. Por conta disso, o mesmo autor faz uma extensa revisão do conceito, examinando diversos trabalhos e publicações acadêmicas de renomados e renomadas estudiosos brasileiros e latinoamericanos. Através desse trabalho, Fonseca fornece um “núcleo” sobre o conceito de desenvolvimentismo para a realidade histórica latino-americana, possuindo algumas características mínimas principais:

1 – A existência de um projeto deliberado ou estratégia tendo como objeto a nação e seu futuro (...); 2- A intervenção consciente e determinada do Estado com o propósito de viabilizar o projeto (...); 3- A industrialização, como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para o setor primário. (...) O projeto sempre passa por aumento da produção e da produtividade. (FONSECA, 2015, p. 20)

Além dessas características principais presentes no núcleo do conceito de desenvolvimentismo, interessam para a presente monografia outros atributos secundários que Fonseca destaca ter encontrado em sua pesquisa. Segundo ele, esses atributos são mencionados ao longo dos trabalhos acadêmicos estudados, porém com uma menor frequência do que os atributos que foram enfatizados na citação anterior – por isso são considerados secundários. E um desses atributos é justamente a redistribuição de renda; esse atributo não faz parte do núcleo comum, porém pode ser importante para caracterizar subtipos de desenvolvimentismos. A partir de tal informação buscou-se localizar na literatura qual poderia vir a ser o subtipo de desenvolvimentismo em que o governo Lula estaria inserido capaz de colocar uma importância central na questão da redistribuição de renda.

Nessa busca, se insere os trabalhos de Bastos (2012) e Carneiro (2012), ambos autores que fazem uma análise sobre os principais subtipos de desenvolvimentismos presentes no debate brasileiro. É possível identificar dois grupos de pensamentos: o novo desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo. Os dois grupos de estratégias desenvolvimentistas almejam mudanças para diversificar o tecido estrutural brasileiro, mas divergem acerca de qual seria o motor de crescimento que traria esses resultados. O novo

desenvolvimentismo apresentado pelos autores recorre a importância da indústria nacional exportadora para a retomada do crescimento. Critica ferrenhamente a apreciação cambial e a elevada taxa de juros e, dessa forma, a atuação do governo seria a de assegurar uma taxa de câmbio competitiva. Essa estratégia de desenvolvimento carece de uma ênfase sobre a importância da redistribuição de renda – e, portanto, não explica qual seria a lógica por trás das políticas mencionadas anteriormente, foco da presente análise.

O segundo grupo de ideias analisado é o que se denomina social-desenvolvimentismo, que Bastos chama de “desenvolvimentismo distributivo do setor público”:

Afinal, se há algo que unifica a segunda corrente, é a ênfase no mercado interno e no papel do Estado para influenciar a distribuição de renda e a alocação de investimentos. Nesse sentido, a citada corrente é muito mais próxima da tradição desenvolvimentista clássica do que a do desenvolvimentismo exportador. (BASTOS, 2012, p. 794)

Ou seja, conforme a citação, essa corrente de pensamento concede um papel importante ao mercado interno de consumo de massas, colocando-o no centro da dinâmica econômica, de maneira que a atuação estatal se coloca a favor da distribuição de renda e da influência sobre a alocação dos investimentos no país, um ponto muito interessante de se frisar. Esse termo “social-desenvolvimentista” foi proposto apenas em meados do segundo governo Lula, ou seja, após as políticas econômicas serem implementadas é que se pensou na lógica que as guiava. Como explica Stein (2016), essa não é uma definição ex-ante da lógica, o que pode ser uma crítica negativa a conceituação do termo, pois os autores que conceituam buscam mostrar como as ações realizadas pelo governo nesse período podem ser entendidas como um subtipo de desenvolvimentismo, uma vez que guardam certas semelhanças com períodos anteriores da história brasileira, muito embora se diferenciem na ênfase do papel do estado na distribuição de renda. O caráter ex-post da formulação da estratégia não é por si só uma crítica ao social desenvolvimentista, pois como mostrado por Fonseca (2015), a análise histórica é parte importante na conceituação do que é desenvolvimentismo. Além disso, Carneiro (2012) pontua que as reflexões sobre o social-desenvolvimentismo não possuem uma grande inserção no meio acadêmico, entretanto se inserem em diversos debates partidários e políticas de governo. Isso é interessante de se frisar, uma vez que Mercadante em

seu texto de 2010, que foi um dos pioneiros a propor o que seria o “social-desenvolvimentismo” sem usar esse termo, deixa explícita sua posição política a favor do governo Lula em diversos aspectos. Muitas das críticas tecidas contra essa estratégia podem estar muito mais vinculadas ao posicionamento político do que ao pensamento econômico. De qualquer forma, essa é a estratégia que mais se aproxima da lógica norteadora por trás das políticas adotadas no período em questão. A estratégia social-desenvolvimentista possibilita uma interpretação sobre a elevação do salário mínimo, do crédito ao consumidor e das políticas sociais a partir de 2005 e a influencia desses fatores sobre o crescimento (BASTOS, 2012).

## 2.2 A ESTRATÉGIA SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTA

Segundo Mercadante (2010), a estratégia social-desenvolvimentista consiste em elevar a questão social à condição de eixo estruturante do crescimento e desenvolvimento econômico, através da ampliação do mercado de consumo de massa, com políticas de inclusão social e de distribuição de renda:

(...) 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. Essa foi a base do programa de governo apresentado por Lula, em 2002. (MERCADANTE, 2010, p. 31)

Propõe-se, dessa forma, uma inversão das prioridades apresentadas no novo desenvolvimentismo, uma vez que o objetivo de desenvolver as forças produtivas fica subordinado à meta de desenvolvimento social e não o contrário (CARNEIRO, 2012). O ponto de partida é reconhecer que o mercado interno é um pilar de crescimento econômico em países como o Brasil. Dessa forma, tem-se de Bielchoswsky (2001 apud, CARNEIRO, 2012) a hipótese de que um círculo virtuoso pode ser iniciado por meio de uma melhor distribuição de renda, que amplia o consumo popular, incentivando o investimento que aumentará a produtividade e gerará aumento de salários.



As políticas de valorização do salário mínimo, de aumento dos rendimentos da população ocupada, os programas de transferência monetária e a democratização da oferta de crédito podem ter tido grande influência para o crescimento acumulado do PIB ao longo dos anos de 2003-2008, uma vez que eles possibilitam a criação de bases reais de crescimento da demanda interna (MERCADANTE, 2010).

Além da ênfase na expansão do consumo popular, Mercadante aponta outras políticas executadas ao longo do governo que convergem com o núcleo comum de desenvolvimentismo. Quais sejam: políticas macroeconômicas anticíclicas – especialmente durante a crise financeira internacional no ano de 2008 -, um discurso que deliberadamente explicita a estratégia de desenvolvimento que seria adotada, políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico e, o principal, estímulos ao setor privado dirigidos à expansão dos investimentos. Acerca dos investimentos, dados levantados pelo autor indicam isso, uma vez que no período 2004-2008 (pré-crise financeira) a Formação Bruta de Capital Fixo teve um incremento real de 9,9% ao ano.

Mercadante conclui que as medidas adotadas pelo governo de fato concretizaram o objetivo estratégico de crescimento econômico sustentado em ampliação do mercado de consumo de massa: um desenvolvimentismo centrado na distribuição de renda, no combate à pobreza e na inclusão social. Tudo isso com políticas macroeconômicas que, de acordo com Mercadante, eram estáveis, garantindo a superação da crise de 2008 – uma vez que o mercado interno estava consolidado, não sofrendo de maneira intensa as consequências generalizadas na economia com a queda na demanda internacional. O autor qualifica essa como uma real estabilidade econômica “essa é a verdadeira estabilidade. A estabilidade que não impede o crescimento. A estabilidade que não exclui e não concentra renda e poder.” (MERCADANTE, 2010, p. 38)

Essa estratégia social-desenvolvimentista, evidentemente, apresenta diversos obstáculos e limitações. Bastos afirma que não há a possibilidade de se sustentar a longo prazo o crescimento interno decorrente de tais políticas. Carneiro, ainda em 2010, já havia identificado um certo esgotamento dessa estratégia ao final do governo Lula; ele aponta primeiro a insustentabilidade de se manter a expansão dos gastos sociais do governo em comparação com o PIB. O segundo apontamento é acerca da expansão do crédito ao consumidor, sendo crucial a disseminação e ampliação do crédito no mercado financeiro

(CARNEIRO, 2012). Porém há um importante limitante ao crédito, que é a magnitude da taxa de juros, que no Brasil se manteve elevada mesmo com alterações conjunturais que as impactariam forçando-as para baixo (MERCADANTE, 2010). Outro obstáculo apontado por Carneiro (2012) é que essa estratégia tenderia a ficar ancorada em políticas distributivas permanentes para a melhoria progressiva da renda “ou seja, os rendimentos do trabalho teriam de aumentar mais rapidamente do que a produtividade” (CARNEIRO, 2012, pg. 26). Além disso Mercadante enfatiza o fato de que a sustentação das políticas sociais de redistribuição de renda envolve uma crescente taxa de investimento público, tal que assegure a continuidade dessas políticas, que são essenciais para a expansão do mercado interno. Tais indicações põe em questão a escolha da redistribuição de renda e a redução das desigualdades sociais como indutores do desenvolvimento capitalista. Isso porque a ampliação do mercado interno decorrente dessas medidas pressiona estrangulamentos estruturais e logísticos, exigindo uma expansão adiante da demanda corrente, ocasionando a procura por subsídios públicos ao investimento privado e a implementação de projetos estratégicos de aumento da produtividade sistêmica da economia. Isso leva a uma tensão econômica acerca dos gastos públicos: gasto social x subsídios e produtividade, que se agrava com o passar do tempo; nesse sentido, é difícil se supor que, em uma economia capitalista, a escolha social orientará sempre as tomadas de decisões governamentais (BASTOS, 2012).

Essa é a estratégia que norteou as decisões políticas do governo Lula. Como visto ela possui um forte fator social – sendo ele o cerne da estratégia; mesmo assim há diversos obstáculos inerentes a ela. Esses dois pontos principais guiarão as decisões governamentais durante o mandato de Lula. E a partir dessa análise teórica ficará mais clara a investigação sobre os objetivos buscados pelo governo, o que será feito no capítulo a seguir.

### **3 O DEBATE SOBRE AS POLÍTICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS DO GOVERNO LULA**

Para ser compreendida as decisões políticas do Governo Lula ao longo dos seus mandatos, faz-se imprescindível conhecer os fundamentos que levaram a tais decisões. Já sabe-se que a estratégia se chama social-desenvolvimentista, agora é necessário entender quais são os objetivos exatos que o governo desejava alcançar. Para tanto, nesse capítulo, será estudado o Plano Plurianual (PPA) 2004 a 2007, as metas quando da criação da Lei do Crédito Consignado e o Plano Plurianual 2008 a 2011. A última parte do capítulo é centrada em debater sobre pontos críticos em relação aos objetivos pretendidos.

#### **3.1 AS ESTRATÉGIAS POLÍTICAS DO GOVERNO LULA**

Neste subcapítulo é feita uma descrição das políticas que foram pretendidas pelo governo Lula. Objetiva-se, primeiramente, evidenciar a maneira como a estratégia social-desenvolvimentista apresentou-se no discurso político do governo. Bem como pretende-se apurar quais eram as metas e indicadores que o próprio governo elencou como necessários para se alcançar sucesso na estratégia e que se almejou conquistar para que o círculo virtuoso da estratégia se completasse. Inclui-se nessa pesquisa o papel que o crédito ao consumo desempenharia no quadro apresentado.

Para tanto são examinados documentos de diretrizes políticas e estratégicas do governo e propostas de leis que possuam relação com o incentivo ao crédito – no papel que ele assume dentro da estratégia social-desenvolvimentista. Inicia-se o estudo com a leitura do plano plurianual (PPA) dos anos de 2004 a 2007, segue-se com uma síntese dos principais artigos da Lei do Crédito Consignado, em seguida uma exposição das justificativas da Medida Provisória 130 de 2003 (que deram origem a referida Lei) e, por último, uma breve descrição do PPA 2008 a 2011.

##### **3.1.1 Plano Plurianual 2004 a 2007**

O Plano Plurianual é um documento previsto no artigo 165 da Constituição Federal e consiste em um instrumento destinado a organizar e viabilizar a ação pública. Nesse

documento o ente federal expõe o conjunto de políticas públicas que pretende seguir pelo período de quatro anos e quais metas e objetivos pretende-se atingir por meio delas – firmando compromissos que foram declarados durante a eleição (BRASIL, Ministério do Planejamento). A seguir está descrita uma breve síntese do Plano Plurianual de 2004 a 2007, publicado em 2003. Esse documento analisado é a base inicial da estratégia adotada ao longo do governo Lula, as metas que serão destacadas, por fazerem parte do objetivo inicial da estratégia, pode-se pressupor que devam ser estendidas para os anos posteriores a 2007. Isso porque esse documento é um marco em uma estratégia macroeconômica nova, adotada pelo governo Lula; portanto sempre deve-se lembrar quais eram os objetivos iniciais quando da criação dessa nova estratégia.

A seguinte exposição do PPA 2004 – 2007 está dividida em quatro partes: as duas primeiras referem-se aos objetivos e metas macroeconômicas acerca do mercado de consumo popular brasileiro/mercado interno – objetivando explicitar o discurso que expressa a estratégia social-desenvolvimentista. As partes seguintes se referem ao papel do crédito, primeiramente em termos da importância para os objetivos macroeconômicos já descritos, e em seguida para objetivos específicos do crédito.

#### 3.1.1.1 Objetivos macroeconômicos

O primeiro ponto de destaque do documento é que, através dele, o governo explicitamente demonstra buscar uma nova forma de desenvolvimento econômico e social no país. Como é evidenciado inúmeras vezes, o governo almeja um desenvolvimento em que a distribuição de renda, geração de empregos e inclusão social sejam uma parte significativa do processo – não uma consequência dele (BRASIL, 2003). Outro ponto importante reiterado diversas vezes é que o crescimento econômico deve ser firme e duradouro, criando bases para um desenvolvimento contínuo após o ano de 2007. Ambos objetivos – desenvolvimento econômico e social e crescimento contínuo – seriam dinamizados pelos seguintes fatores:

- Mercado de consumo de massa;
- Investimentos públicos e privados;
- Elevação da produtividade.

São três elementos significativos e que exercem notável influência nos objetivos e metas apresentados no documento. Certamente, o primeiro é o que mais se destaca ao analisar os objetivos do PPA, pois o mercado interno brasileiro em potencial possui um papel relevante para esse desenvolvimento desejado. Dessa forma, o PPA inauguraria uma fase de incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas. Essa seria então uma estratégia de longo prazo, que conduziria o país ao crescimento do produto e a geração de empregos.

Como apresentado no documento, espera-se que esse crescimento via consumo de massa tenha como sustentação ganhos de produtividade, ganhos de eficiência por escala e ganhos pelo processo de aprendizado e inovação que acompanhariam os investimentos em expansão da produção de bens de consumo (BRASIL, 2003). Além disso, seria necessário que os **ganhos de produtividade fossem transmitidos ao poder aquisitivo das famílias**, pois isso faria com que ocorresse o círculo virtuoso: aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras/ ampliação da base de consumo de massa/ investimentos/ aumento da produtividade e da competitividade/ aumento de rendimentos das famílias trabalhadoras - ou, em resumo, um círculo virtuoso entre rendimentos das famílias trabalhadoras e investimentos (BRASIL, 2003), o mesmo apresentado na estratégia social-desenvolvimentista. Interessante notar que em nenhum momento é mencionado no documento qual seria a proporção de crescimento entre os fatores do círculo virtuoso.

Alguns pontos que poderiam ser problemáticos para essa estratégia funcionar – de acordo com o documento - é que, para que esse círculo entre investimento e consumo ocorresse seria crucial que ocorresse também aumento do salário real. Porém a escassez de postos de trabalho e falhas nos mecanismos de transmissão da produtividade para o rendimento do trabalhador seriam um impasse a esse círculo. Por isso o Governo deveria praticar políticas sociais de inclusão e redução das desigualdades que compensassem essas fragilidades (BRASIL, 2003). Não se menciona que políticas seriam essas ou quais metas elas teriam; dificultando a mensuração do alcance dos objetivos do plano.

Há mais dois objetivos levantados pelo PPA, o primeiro deles se agrega ao objetivo principal de desenvolvimento via mercado interno de consumo, sendo a redução da vulnerabilidade externa, via **aumento da exportação e incentivo à substituição competitiva das importações**. O segundo objetivo é a ocorrência de uma harmonia entre o ritmo de

crescimento da demanda com a capacidade produtiva doméstica – de forma a se **atingir as metas de inflação pensadas para cada ano.**

#### 3.1.1.2 Metas macroeconômicas

O documento informa que as metas macroeconômicas que devem ser atingidas até 2007 são: criação de 7,8 milhões de postos de trabalho, expansão de 3,5% a 5% do crescimento do PIB, redução da taxa anual de inflação de 9,1% para 4% ao ano e saldo anual da Balança Comercial entre 17 e 21 bilhões de dólares (BRASIL, 2003).

Essas metas estão destacadas uma vez que são essenciais para a estratégia descrita ao longo do PPA. Em relação à inflação, esperava-se que os ganhos de produtividade gerassem excedentes capazes de traduzirem-se na redução de preços de bens e serviços de consumo de massa, elevando o rendimento real das famílias trabalhadoras.

Ainda sobre os ganhos de produtividade que decorreriam do crescimento por consumo de massa – se houvessem investimentos, afirma-se que gerariam um efeito positivo sobre o balanço de pagamentos. Isso adviria do impacto que esses ganhos causariam na competitividade das exportações e na produção para o mercado interno que compete com importações. Por isso, se fez importante a meta do saldo da Balança Comercial: dessa forma o consumo de massa não seria apenas de importações.

Em relação a meta de criação de postos de trabalho, o documento destaca que a estratégia adotada só conseguiria um impulso definitivo por meio do efeito do crescimento sobre o mercado de trabalho. Para isso, se fazia necessário que a expansão da demanda por mão-de-obra fosse maior que a expansão da oferta de trabalho.

#### 3.1.1.3 A questão do crédito

O Crédito é mencionado diversas vezes ao longo do documento, especialmente o crédito para investimento privado. Já em relação ao crédito ao consumo a sua menção é menor, e muitas vezes de maneira extremamente pontual, o mais importante destaque é o fato de que não há uma meta específica para o crédito ao consumo. O documento explicita que é necessário aprimorar as leis, normas e regulamentação do sistema financeiro, para ampliar o

acesso da população brasileira ao mercado de crédito, especialmente a de baixa renda. Essa ideia se destaca em outro momento do documento, dentro dos desafios do Megaobjetivo II (crescimento com geração de emprego e renda, redutor de das desigualdades regionais). Um dos desafios consistia na ampliação das fontes de financiamento internas e democratização do acesso ao crédito para investimento, produção e consumo; com queda de *spreads* e custos de intermediação (BRASIL, 2003). Sobre isso, o documento diz que o Brasil possuía um volume de crédito privado como fração da renda muito reduzido ao se comparar com outros países em desenvolvimento (25%). Esse volume reduzido teria como contrapartida elevados *spreads* bancários, o que tornaria mais difícil e custoso o crédito pessoal. Esse custo é determinado por quatro componentes principais, um deles que afeta diretamente o crédito pessoal é o custo administrativo e a margem líquida dos bancos. O documento destaca que para que esses problemas sejam resolvidos o Governo deveria fortalecer leis de defesa da concorrência, isso faria com que o tomador de crédito pudesse exigir mais transparência nos custos administrativos e nas margens de lucros bancários (BRASIL, 2003).

Outro ponto de relevância é a menção de que o Governo também possuiria o objetivo de promover reformas no mercado de crédito que reduzissem os incentivos existentes à procrastinação do pagamento de débitos e o nível de inadimplência, algo que supostamente contribuiria para as elevadas margens bancárias observadas no país. Esse objetivo é significativo para a análise que será feita ao longo da monografia, visto que diversos dados demonstram que a inadimplência brasileira aumentou ao longo do governo Lula (BARROS; PINTO, 2014). Ainda com o objetivo de democratizar o crédito, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal deveriam trabalhar para promover a redução das taxas de empréstimo e a expansão do volume de crédito e dos serviços financeiros, ampliando o acesso da população de baixa renda ao sistema financeiro.

Em relação a esse último objetivo, no mesmo ano da publicação do PPA foi aprovada a chamada Lei do Crédito Consignado; as justificativas para sua criação – como será visto adiante – estão completamente relacionadas a esse objetivo. Para um amplo entendimento das justificativas dessa Lei, é imprescindível conhecer os principais artigos de que ela trata, o que será feito na próxima seção.

### 3.1.2 Lei do Crédito Consignado

Essa seção do capítulo abordará alguns dos principais artigos presentes na Lei nº 10.820 de 17 de setembro de 2003, também conhecida como Lei do Crédito Consignado. Será feita uma breve descrição<sup>1</sup> da lei para que as justificativas da Medida Provisória que lhe deram origem fiquem mais claras. A Lei de Crédito Consignado atualmente foi alterada de seu original por oito diferentes Medidas Provisórias e Leis; cada uma delas alterou um ou mais artigos (o artigo 1º, por exemplo, foi alterado seis vezes, os artigos 2º e 6º foram alterados quatro vezes).

O primeiro artigo da lei trata-se de uma descrição do Crédito Consignado, que nada mais é do que o direito dos empregados (regidos pela CLT) de autorizarem desconto em folha de pagamento das prestações referentes a empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil (BRASIL, 2003, p.1). O valor descontado não poderá ultrapassar 35% do valor do salário em folha de pagamento; sendo que 5% deverão ser exclusivos para amortizar despesas contraídas por meio de cartão de crédito ou para sacar dinheiro por cartão de crédito – ou seja, empréstimo/crédito pessoal só poderão ter prestações de no máximo 30%. Ainda, a soma de todas as consignações não poderá ultrapassar 40% da remuneração do trabalhador. E o artigo 6º trata-se da autorização para desconto de prestações de crédito pessoal para quem é aposentado ou pensionista do INSS, sendo que também deverão respeitar os mesmos limites de porcentagem já mencionados (BRASIL, 2003, p.1).

Esses são os artigos mais importantes para se compreender como funciona a consignação em folha de pagamento ou em desconto da pensão ou aposentadoria do INSS. Apesar de ser uma Lei com apenas 9 artigos, percebe-se pelo número de alterações que já foram feitas, que é uma Lei bastante debatida e de grande importância para a economia brasileira. Por conta disso, faz-se necessário compreender quais são os motivos e justificativas da criação de tal lei, o que será feito na próxima seção.

---

<sup>1</sup> Não se faz necessária uma análise mais aprofundada da lei para a monografia, pois ela não fala – necessariamente – dos efeitos econômicos de sua aplicação, apenas regulamenta a prática do crédito consignado.



### 3.1.3 Medida Provisória 130 de 2003

Nessa parte do capítulo será descrita a exposição de motivos da Medida Provisória nº 130, de 17 de setembro de 2003 (MP 130/2003), e de sua Acessória, o Projeto de Lei de Conversão 25/2003 (PLV 25/2003); essa MP deu origem a Lei do Crédito Consignado. Dado o objetivo da monografia, faça-se essencial saber os motivos que levaram à criação e aprovação de tal lei.

Inicialmente será analisada a Exposição de Motivos da MP 130/2003. Essa exposição de motivos se encontra no Diário da Câmara dos Deputados, nº 165 de 04 de Outubro de 2003, página 19. O texto, que é uma mensagem interministerial, foi lido para apreciação do plenário dos deputados e redigida pelo senador José Sarney. A primeira justificativa para a criação e regulamentação do crédito consignado é que ele poderia aumentar o acesso dos trabalhadores ao crédito “presumivelmente” a juros mais baixos que disponíveis na época do debate em questão (BRASIL, 2003, p. 16). Isso porque, de acordo com a mensagem, um dos principais componentes do elevado custo dos empréstimos seria o risco de inadimplência, sendo que a consignação das prestações em folha de pagamento poderia mitigar esse risco, o que permitiria uma redução substancial desse componente nas taxas de juros cobradas. Outra justificativa interessante é que a consignação forneceria segurança para as instituições financeiras, gerando interesse por parte delas em realizar tal operação, isso por sua vez geraria forte competição entre elas e melhoraria as condições oferecidas aos tomadores – segundo o próprio texto. A última justificativa relevante para a monografia é que o mecanismo proposto estaria em concordância com o conjunto de medidas que estavam sendo implementados pelo Governo do presidente Lula para a promoção de um crescimento sustentado (BRASIL, 2003, p. 16).

Além dessas justificativas apresentadas, foi possível encontrar no site da Câmara toda a tramitação da Medida Provisória exposta, sendo identificada a sessão deliberativa do Plenário no dia 04/11/2003, em que um Deputado (relator da Medida Provisória) profere um parecer sobre a MP. Nesse parecer também se encontram outros motivos para a aprovação do crédito consignado, por isso ele é de extrema relevância para se compreender o que levou a criação da Lei do Crédito Consignado. A justificativa mais importante apontada na fala do Deputado está em concordância com o que já fora mencionado anteriormente: redução do

custo dos empréstimos em consequência da melhora da qualidade das garantias de pagamentos (BRASÍLIA, 2003). No parecer ressalta-se mais vezes que o retorno garantido para as empresas traria uma queda expressiva nas taxas de juros, podendo se situar abaixo dos 2% (ele não menciona se ao mês ou ao ano, tão pouco a fonte de tal número). Ainda afirma que essa opção de desconto em folha de pagamento beneficiaria 27 milhões de trabalhadores, podendo gerar um volume de empréstimo de 100 bilhões de reais no período de um ano, dado que teria sido fornecido por especialistas (BRASÍLIA, 2003). Esses são os pontos mais importantes do parecer dado pelo deputado.

É interessante notar como as justificativas de tal medida provisória fazem referência a diversos objetivos apontados no plano plurianual já apresentado, mesmo ele tendo sido pensado para 2004 a 2007 – depois da aprovação da MP. Isso demonstra que o crédito pessoal para consumo já era um importante componente para a estratégia que viria a ser apresentada no PPA.

### **3.1.4 Plano Plurianual 2008 a 2011**

Para verificar a possível intenção de continuidade na aplicação da estratégia social-desenvolvimentista de ampliação do consumo de massa, o PPA de 2008 a 2011 foi examinado. Da mesma forma como o anterior, a seguir há a exposição dos principais pontos a destacar, porém o foco será em apontar a intencionalidade em continuar com a estratégia.

Inicialmente, diferentemente do plano antecessor, na mensagem escrita pelo presidente em nenhum momento se menciona o crescimento pelo consumo. Essa menção ocorrerá apenas depois, junto as prioridades do plano, só que não é a principal delas. De qualquer forma, mesmo assim é possível notar a pretensão de continuar com a estratégia, fazendo com que ela fosse viável no longo prazo, pois logo após a apresentação das políticas prioritárias estipuladas pelo governo é mencionado que:

A sinergia resultante de tais políticas é, simultaneamente, pressuposto e resultado de uma estratégia de desenvolvimento que opera com base na incorporação progressiva das famílias no mercado consumidor das empresas modernas. (BRASIL, 2007, p. 11)

Logo adiante no PPA, é mencionado o círculo virtuoso da economia, em que a ampliação do mercado consumidor interno incentivaria o investimento na produção nacional, expandindo-a e que, com os mecanismos ideais, haveria o repasse dos ganhos de produtividade essa expansão como aumento do salário real. A diferença em relação ao PPA anterior é que nesse há uma maior importância na promoção da inovação tecnológica; com várias menções a políticas de incentivo à pesquisa e desenvolvimento e a setores e atividades intensivos em tecnologia. Essa mudança demonstra ser um componente a mais da estratégia, ou seja, haverá a continuidade da estratégia, porém com um novo componente que será priorizado. Isso fica claro no seguinte trecho do PPA 2008-2011:

O caminho que se oferece ao País forma um círculo virtuoso capaz de gerar crescimento com alteração do padrão distributivo na economia brasileira. Um caminho que integra a dinâmica de expansão econômica por consumo de massa com a dinâmica de inovação e competitividade, que converta em ganhos econômicos e desenvolvimento real, em melhora das condições de vida de todos os brasileiros e brasileiras em todas as regiões do País. (BRASIL, 2007, p. 13)

Em relação especificamente ao crédito para consumo, ele é muito menos mencionado do que no PPA anterior. É visada a expansão do volume de crédito, porém com foco em crédito de longo prazo para investimentos em inovação, infraestrutura e em crédito habitacional. Esse foco é condizente com diversos objetivos do PPA analisado – em especial aqueles focados em melhorias de gargalos estruturais e logísticos do País. Por isso, o crédito ao consumo não é mencionado de maneira mais enfática quanto anteriormente foi feito. Ele é mencionado dentro de uma das metas de crescimento do PIB sobre os benefícios que a formalização do emprego traria para a demanda agregada – gerando impacto no PIB -, pois com a Lei do Crédito Consignado, somado ao aumento de carteiras assinadas, haveria uma ampliação do acesso ao sistema financeiro formal e daí a um crédito de menor custo (particularmente do crédito consignado a um menor custo) para o consumo de bens duráveis e de serviços. Após essa, não há mais menção específica ao crédito para consumo ao longo do PPA.

Com tudo que foi exposto ao longo desse subcapítulo e de todo o capítulo, percebe-se que o consumo e o crédito fazem parte de uma estratégia de crescimento de longo prazo. O

papel que o crédito desempenha era inicialmente importante (conforme o PPA 2004 - 2007), mas após a aprovação da Lei do Crédito Consignado, não há quase mais menções sobre o crédito ao consumo. Apesar disso tudo, é evidente que o crédito ao consumo desempenhou um papel significativo economicamente no país ao longo do governo Lula, especialmente pelo volume de crédito que foi negociado; saindo de 9% do PIB em dezembro de 2003 para 21% do PIB em dezembro de 2010 (MORA, 2014). Entretanto cabe-se notar que o crédito ao consumo não é o único fator importante da estratégia, tampouco único fator a impulsionar o consumo. A estratégia possui diversos componentes, como investimento privado e aumento redução da vulnerabilidade externa; e o consumo seria impulsionado tanto pelo crédito, quanto pelo aumento da renda real das famílias. Com toda a exposição de objetivos e metas buscados pelo governo e a literatura sobre a estratégia social-desenvolvimentista, cabe agora buscar dados que demonstrem se essa estratégia que o governo adotou foi exitosa (ou parcialmente exitosa). Para isso, no próximo capítulo irá ser feito um breve levantamento sobre o que a literatura atual discorre sobre o assunto.

### 3.2 CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS

Nessa parte do capítulo será verificada e analisada a opinião de alguns autores sobre a estratégia apresentada e sua aplicação na economia brasileira. Para trazer um equilíbrio a tal análise optou-se por escolher dois autores principais na argumentação sobre pontos que foram favoráveis e pontos desfavoráveis de todo o período do governo Lula, pensando sobre o enfoque do social-desenvolvimentismo. Lavinas (2015) foi escolhida para mostrar os pontos desfavoráveis, uma vez que critica negativamente toda a estratégia social-desenvolvimentista, já Sicsú (2017) defendeu a estratégia argumentando seu importante papel nos investimentos públicos e privados brasileiros. Ambos são economistas do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Inicia-se analisando o que os autores falam sobre a estratégia de maneira geral. Para Lavinas (2015), essa estratégia lhe sugere que prevaleceu um atalho no lugar da trajetória clássica de desenvolvimento econômico; entende-se que a via clássica não vingou no país na presença de um desempenho baixo na indústria. E a transição para o consumo de massa – foco central da estratégia – se faz, conseqüentemente, sem solução dos gargalos estruturais do país.

Sicsú (2017) argumenta que não tem problema não seguir a via clássica; isso porque o consumo de cada indivíduo se relaciona diretamente com resultados agregados da economia. Por isso a ampliação ao consumo nunca deveria ser algo condenável. Segundo o mesmo autor, Keynes, no prefácio da Teoria Geral à edição francesa em 1939, enfatiza que o gasto em consumo representa lucros, salários, impostos, aluguéis e juros (ou seja, representa renda de outros indivíduos). Keynes “receitou” que para ocorrer redução do desemprego e aumento dos investimentos, seria necessário um impulso via investimento público, isso geraria aumento do emprego, do consumo e, posteriormente, do investimento privado. Mas até mesmo Keynes reconhecia que poderia ocorrer situações onde o impulso inicial do investimento público não poderia acontecer, que foi o caso do Brasil, quando o Ministério da Fazenda restringiu os gastos públicos. Nesses casos Keynes demonstra que outro meio de elevar o volume médio de emprego seria aumentando o consumo. Ou seja, mesmo prevalecendo um “atalho” na lógica desenvolvimentista, o caminho escolhido por tal estratégia não estaria condenado simplesmente por iniciar na ampliação do consumo em massa.

Outro ponto levantado por Lavinias é de que o crescimento através da estratégia social-desenvolvimentista não enfrentaria a heterogeneidade social (desigualdade).

O acesso ao mercado financeiro foi a grande novidade na explosão do consumo de massa e na busca de mais capital humano numa sociedade que mantém suas debilidades estruturais e profundas desigualdades. Essa é a marca do que se convencionou denominar de social-desenvolvimentismo. (LAVINAS, 2015, p. 19)

Retomando, Mercadante (2010) afirma que a estratégia consiste em colocar o social como condição de eixo estruturante do crescimento, isso seria através da ampliação do mercado de consumo sim, mas com políticas de inclusão social e distribuição de renda (que incentivariam o consumo). Cabe lembrar que a estratégia social-desenvolvimentista tem como prioridade a meta de desenvolvimento social, subordinando o crescimento econômico e o crescimento das forças produtivas a ela. Teoricamente a estratégia não ignora a desigualdade social, muito pelo contrário e alguns dados demonstram que isso não ficou só na teoria, foi posto em prática também. O dado inicial, que é trazido por Sicsú (2017) é de que o salário mínimo teve aumento real ano após ano, algo essencial quando se pensa em igualdade econômica. Junto a esse aumento do salário real, houve ampliação do crédito; e esses dois

componentes resultaram na queda da taxa de desemprego entre dezembro de 2003 e dezembro de 2010 em mais de 50% (SICSÚ). Aumento do salário mínimo real e a queda do desemprego deram impulso a elevação disseminada de outros rendimentos do trabalho. Além disso o salário mínimo é o piso para o valor dos benefícios pagos pela Previdência Social e também é piso para negociações informais e formais de quem ganha baixos salários (SICSÚ, 2017). Não apenas isso, a estratégia social-desenvolvimentista possui como componentes gastos e investimentos públicos e privados; para os primeiros Herrlein Jr. (2014) apresenta dados muito importantes para o período do Governo Lula, tais como um nível de gastos com educação de 5% do PIB – o maior nível na história – novos direitos e benefícios sociais (como a aposentadoria rural e os benefícios continuados para idosos e pessoas portadoras de deficiência), representando um aumento de 3 pontos percentuais do PIB no montante de gastos públicos; e o já mencionado aumento real do salário mínimo de 58% nos anos 2003 a 2010. Isso demonstra que houve sim comprometimento e também resultados no que diz respeito a redução de desigualdades sociais, algo essencial e central na estratégia social-desenvolvimentista.

Lavinias também afirma que o modelo social-desenvolvimentista trouxe uma novidade em promover o Brasil a uma sociedade de consumo de massa, através do acesso ao sistema financeiro, instituindo a lógica da “financeirização” em todo o sistema de proteção social, via acesso ao mercado de crédito, expansão dos planos de saúde privados, crédito educacional... Esse processo passa por cima da heterogeneidade estrutural da América Latina que freava a expansão para uma sociedade de mercado. Cabe lembrar que Mercadante (2010) afirma que esse fortalecimento do consumo popular é um ponto de alavancagem para um dinamismo econômico, escalando produtividade para a disputa do comércio globalizado. Ou seja, o consumo por si só não sustentaria toda a estratégia; ele serviria como impulso inicial, para que o crescimento gerado fosse capaz de incentivar aumento do investimento, capaz de dirimir a heterogeneidade estrutural que a autora menciona. Segundo Sicsú (2017), após a partida inicial dada pelo consumo, os investimentos públicos aumentaram, em especial nos anos 2007-2010 com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sendo um programa que visava promover a execução de grandes obras de infraestrutura, social, urbana logística e de energia, elaborado para resgatar o planejamento e investimento públicos em setores

estruturantes da economia e da sociedade. Ou seja, procurou-se reduzir a heterogeneidade estrutural do país.

Por último, novamente a autora coloca como se o centro da estratégia fosse a promoção da dependência ao mercado mediante acesso ao crédito sendo essa uma relação de classe e não natural. Porém, cabe lembrar que o crédito é apenas um fator de impulso ao consumo e não o centro da estratégia em si. Sendo também que o consumo é um componente importante, mas não o único da estratégia. O ciclo econômico se iniciaria com aumento do consumo, mas seriam necessários os demais componentes de tal estratégia para ele se completar, que são o aumento dos rendimentos das famílias trabalhadoras, investimentos e o aumento da produtividade e da competitividade. O crédito ao consumo por si só não faria com que houvesse um desenvolvimento econômico de longo prazo, e isso já está pensado dentro da própria estratégia social-desenvolvimentista.

Um ponto importante da estratégia social-desenvolvimentista é o aumento no investimento público e privado - que seria alavancado pelo consumo. Segundo Sicsú (2017) foi o impulso ao investimento público do governo Lula que impulsionou o investimento privado. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresentados pelo autor, a proporção dos investimentos em relação ao PIB era de 16,6% em 2003 e passou para 20,5% em 2010. Dessa forma, esse componente importante da estratégia teve um bom desempenho ao longo dos anos.

E tanto Lavinias quanto Sicsú apontam o problema do endividamento das famílias brasileiras nesse período. Lavinias (2015) apresenta isso como uma forte dimensão viciosa, pois se o nível do endividamento aumenta tendencialmente em relação a taxa real de juros, o início de um novo ciclo de expansão da demanda estará comprometido. Já Sicsú (2017) concorda com Lavinias no que diz respeito a taxa de juros, ele comenta que a parcela de renda das famílias comprometida com o pagamento de dívida sofreu pressão altista por conta do aumento da Selic; uma vez que, em média, pouco mais de 1/3 desse comprometimento é devido à carga de juros embutida nas parcelas. O autor compara a nível internacional a parcela da renda comprometida com o pagamento de dívidas das famílias brasileiras e ela é, em termos reais, a mais alta entre os países estudados.

Sicsú (2017) ainda faz uma separação entre grau de endividamento e a proporção da renda comprometida com as dívidas. Segundo ele, o primeiro – o grau de endividamento –

não pode ser considerado um sinal de esgotamento da estratégia. Primeiro porque é um grau que é historicamente elevado no Brasil; segundo porque em comparação internacional esse grau é baixo. Na realidade, o grau de endividamento tem algum nível de correlação com o ciclo econômico. A desaceleração da taxa de crescimento do PIB e posterior recessão são sempre acompanhadas pela redução do grau de endividamento. Dessa forma, a elevação do patamar do nível de comprometimento da renda com o pagamento de dívidas não ocorreu devido ao excesso de endividamento, mas sim devido à elevação dos juros embutidos nas parcelas – que está ligado ao aumento da taxa de juros básica da economia brasileira.

Dito tudo isso, o fato de ter aumentado as dívidas familiares – seja a proporção da renda comprometida ou o grau de endividamento – não significa que a estratégia em si é falha ou falhou no caso brasileiro. O crédito é um fator importante, mas, novamente, não é o único, para aumento do consumo – e este por sua vez é um componente importante, mas também não é único, na estratégia. Pode-se pensar que algum outro componente da estratégia não obteve o desempenho esperado, o que fez com que a estratégia se esgotasse ao longo do tempo, trazendo como consequência o aumento das dívidas familiares (em especial a proporção da renda comprometida com o pagamento de dívidas). Lavinias (2015) aponta, nesse sentido, algo bem importante: as importações subiram 13,9% entre 2003-2009, enquanto o consumo médio anual doméstico foi registrado em 3,7%. Se lembrarmos que no primeiro PPA do governo Lula um dos objetivos era a redução da vulnerabilidade externa, via aumento da exportação e incentivo à substituição competitiva das importações, veremos que pode estar ali o componente estratégico que falhou, trazendo como consequência indireta o aumento na proporção de renda familiar comprometida com dívidas. Isso sem contar algo importante: o aumento da taxa de juros, além de aumentar o endividamento familiar, estimula a valorização cambial e isso, por sua vez, incentivará o consumo de produtos importados. Ou seja, a estratégia não falhou por causa das dívidas familiares, isso foi um resultado da falha de um outro componente – não do consumo em si. Não se pode afirmar que foi o aumento das importações que fez a estratégia falhar; na verdade, ainda não há evidências suficientes até esse ponto do trabalho para afirmar que a estratégia falhou. Isso tudo deverá ser analisado nos próximos capítulos.

Essa foi a análise mais direcionada ao conjunto da estratégia, a partir de agora será discutido o seu componente do consumo e o papel do crédito. O ponto principal que Sicsú



(2017) analisa é o fato de que muitas pessoas frisam as políticas de incentivo ao consumo adotadas pelo governo Lula, como se o período em questão fosse totalmente focado apenas nisso. O autor quer demonstrar que o investimento foi igualmente importante nas estratégias adotadas pelo governo. Segundo o autor, o consumo das famílias foi o motor que impulsionou os investimentos e gerou um crescimento da economia, até mesmo com uma redução considerável no desemprego. Nesse sentido o consumo individual se relaciona com resultados agregados, isso porque não há investimento se não for precedido pela expectativa de consumir dos indivíduos - que é formada em grande parte com base no consumo corrente. Para se ter uma ideia, o autor apresenta um dado do IBGE de que entre o primeiro trimestre de 1996 e o primeiro trimestre de 2004, o consumo das famílias cresceu apenas 15% e o investimento cresceu muito pouco por conta disso, apenas 9%. Já nos governos Lula, o consumo das famílias cresceu 48,2% segundo o IBGE e o investimento cresceu 74,3% (SICSÚ, 2017).

Lavinás (2015) aponta que há algo muito importante nesse aumento no consumo, que é reduzir iniquidades no acesso a determinados bens de consumo duráveis. Um exemplo disso é o dado que autora traz da PNAD: em 2003 apenas 10,6% dos domicílios pobres declararam possuir celular; em 2013 esse percentual passou a ser 79,3%. Mas um problema importante que ela aponta é o fato de que o sistema tributário brasileiro apresenta uma estrutura regressiva em impostos indiretos, onde alimentos e outros bens e serviços de primeira necessidade são onerados com impostos. Ou seja, à medida que os pobres elevam sua integração ao mercado de consumo, contribuem no financiamento da assistência social brasileira, cujos benefícios lhe são oferecidos. Por exemplo, um estudo do IPEA de 2010 que a autora apresenta, avalia que aproximadamente 50% dos benefícios recebidos pelas famílias do Bolsa Família retornam ao Estado na forma de impostos. Esse ponto relacionado a tributação não é algo que será explorado em profundidade no presente trabalho, mas é algo muito relevante, por isso a menção nesse parágrafo.

A partir dos objetivos apresentados no Plano Plurianual e dos debates sobre pontos críticos da estratégia, no próximo capítulo será feita uma análise empírica a fim de verificar se houve êxito nas políticas adotadas.

#### **4 CRESCIMENTO ECONÔMICO, CONSUMO, CRÉDITO, RENDA E ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS: ANÁLISE DE EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS**

Este capítulo é destinado a análise empírica do Governo Lula e os períodos imediatamente anterior e posterior. Essa análise orienta-se na busca de dados que constatem se as metas e objetivos da estratégia social-desenvolvimentista adotada lograram êxito. Para tal serão observados alguns indicadores, em conformidade com o que fora exposto nos capítulos anteriores. Por conseguinte, para orientar a análise, inicialmente irá ser rememorado alguns aspectos da estratégia, aspectos esses que dizem respeito tanto a teoria quanto a proposta governamental analisada previamente. Baseado nessa orientação, será possível o exame dos dados e a comparação entre o que teoricamente necessitaria acontecer e a maneira pela qual efetivamente aconteceu.

Inicia-se resgatando o chamado círculo virtuoso, que discorre acerca de um ciclo econômico fomentado a partir do incentivo ao consumo interno das famílias. Esse incentivo ao consumo é oriundo de variados fatores, por ora irá ser analisado apenas dois – que possuem maiores impactos no círculo. O primeiro fator analisado refere-se ao aumento dos rendimentos das famílias trabalhadoras, pois como fora enunciado no Capítulo 1, a estratégia social-desenvolvimentista consiste em priorizar as metas de desenvolvimento social frente ao objetivo de desenvolver as forças produtivas; de tal forma que o aumento dos rendimentos dos trabalhadores é um meio de antepor o social ao restante do ciclo econômico. O segundo fator de impulso ao consumo interno que será investigado, que foi exposto no Capítulo 2, é o aumento do crédito fornecido às famílias. Logo, o início do ciclo ocorre quando há aumento dos rendimentos familiares concomitante com a expansão do crédito ao consumo; segue-se então um crescimento do consumo familiar (pois ocorreu a ampliação da base de consumo em massa).

Tendo como partida o crescimento do consumo interno, ocorrerá o fomento dos investimentos privados e um conseqüente aumento na produtividade e a competitividade da indústria nacional – ocasionando a possibilidade de competição a nível internacional, o que demonstrará um crescimento na nossa pauta de exportação. Com o crescimento das exportações ocorrerá a redução da vulnerabilidade externa e incentivo à substituição competitiva das importações - objetivos determinados no PPA. Os ganhos econômicos

decorrentes seriam refletidos novamente no aumento dos rendimentos dos trabalhadores; com isso um novo ciclo seria então iniciado.

Sintetizando, o êxito da estratégia será averiguado através do crescimento dos rendimentos e do crédito em um primeiro período impulsionando o Consumo, seguido pela expansão dos investimentos e conseqüente aumento das exportações e queda nas importações; e novamente haverá crescimento nos rendimentos das famílias. Essa investigação será feita levando em consideração o crescimento econômico medido através do Produto Interno Bruto (PIB), ou seja, esse ciclo deve ser realizado simultaneamente com o crescimento do PIB em patamares maiores do que o crescimento deste indicador nos períodos que precederam o início da estratégia. O desempenho das variáveis será ponderado com o desempenho do PIB, de acordo com o ciclo apresentado.

Além da análise do ciclo econômico, será averiguado também outros aspectos mencionados nos capítulos anteriores. Um aspecto é o *Spread* Bancário que, quando da criação do Crédito Consignado, um dos motivos era a redução desse componente de custo dos contratos de crédito; para que o crédito a pessoas físicas se tornasse mais acessível e barato. Outro aspecto é a manutenção da taxa oficial de inflação, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), em 4% ao ano – objetivo esse explicitado no PPA do primeiro governo Lula. Cabe-se mencionar que, mesmo com esse objetivo claro de 4% ao ano, o governo trabalha com metas inflacionárias determinadas ano a ano, portanto, irá ser utilizada essas metas variáveis em vez da fixada no PPA. E, por fim, outro objetivo importante estipulado pelo governo no PPA é o de manter a Balança Comercial entre 17 e 21 bilhões de dólares.

Traçado esse caminho, a partir de agora será feita a análise empírica. Inicia-se com os dados agregados do PIB, Consumo das Famílias – doravante apenas Consumo (C), Balança Comercial (X-M) e Investimento (I); acompanhado do Crédito e o Rendimento Médio Mensal. Os dados examinados foram coletados das Contas Nacionais disponíveis no site do IBGE. Selecionou-se os valores nominais dos anos 2000 a 2015 para o PIB, Formação Bruta de Capital Fixo (Investimento), Consumo das Famílias, Importações e Exportações. Do site do Banco Central (BACEN) foi possível o acesso a séries históricas com o valor nominal do saldo de crédito com recursos livres a pessoa física, de 2000 a 2015. E da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), retirou-se os valores nominais do Rendimento Médio Mensal das pessoas ativas com 15 anos ou mais de idade, com rendimento, para os anos de

2001 a 2009 e de 2011 a 2015. Para obter essa mesma informação para os anos 2000 e 2010 utilizou-se o Censo Demográfico do IBGE.

Tendo em mãos o montante nominal de todas essas variáveis procedeu-se com o deflacionamento de todas as séries para valores de 2015; dessa forma todas as variáveis passaram a ser em valores reais. O deflacionamento foi realizado com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que possui a seguinte definição de pesquisa:

A população-objetivo do INPC abrange as famílias com rendimentos mensais compreendidos entre 1 (hum) e 5 (cinco) salários-mínimos (aproximadamente 50% das famílias brasileiras), cujo chefe é assalariado em sua ocupação principal e residente nas áreas urbanas das regiões, qualquer que seja a fonte de rendimentos, e demais residentes nas áreas urbanas das regiões metropolitanas abrangidas. Abrangência geográfica: Regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre, Brasília e município de Goiânia. Calculado pelo IBGE entre os dias 1º e 30 de cada mês, compõe-se do cruzamento de dois parâmetros: a pesquisa de preços nas onze regiões de maior produção econômica, cruzada com a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF). (IBGE, acesso em 21/03/2018)

Por conta dessa definição, o índice mostra-se adequado para ser usado no presente trabalho. Após o deflacionamento ser feito subtrai-se ainda o valor das Importações das Exportações, para se obter o saldo na Balança Comercial. Os valores finais de cada um dos montantes ficaram conforme o Anexo A - nele estão incluídos juntamente os valores nominais.

A primeira análise feita refere-se a variação e evolução de cada um desses indicadores ao longo do tempo - por possuírem a mesma base real, é possível realizar uma comparação entre esses dados em termos percentuais. Dividiu-se a análise entre o período prévio ao governo Lula (2001 a 2002), os dois mandatos do presidente Lula (2003 a 2006 e 2007 a 2010) e aos posteriores (2011 a 2015). A Tabela 1 apresenta a variação anual média, em termos percentuais, de cada um dos indicadores utilizados.

A leitura dessa tabela deve ser feita da seguinte maneira: entre os anos 2001 e 2002 o PIB brasileiro decresceu em média 0,56% em termos reais. Para o primeiro período analisado, os anos 2001 e 2002, nota-se uma taxa de crescimento negativa nas seguintes variáveis: PIB,

Investimento, Consumo e Crédito. Todavia, o Rendimento Médio Mensal apresenta uma taxa anual positiva de 10,04% em média; e a Balança Comercial possui uma taxa de crescimento média anual elevada, em 39,33%.

Tabela 1 – Variação Média Anual (%)

Ano	PIB	I	X-M	C	Rendimento Médio Mensal	Crédito
2001 – 2002	-0,56	-1,6	39,33	-2,66	10,04	-6,54
2003 – 2006	6,35	5,27	42,37	5,72	6,7	15,54
2007 – 2010	6,77	11,59	-15,92	6,68	1,98	17,57
2011 – 2015	1,89	-0,94	-4,00	3,12	1,29	-1,10

Fonte: Fonte: BACEN – Séries Históricas (2018); IBGE- Censo Demográfico (2000); IBGE – Censo Demográfico (2010); IBGE – Contas Nacionais (2018) e PNAD (2015);

Analisando o primeiro mandato do presidente Lula, nota-se que o cenário se altera drasticamente. O PIB passa a apresentar uma média de crescimento de 6,35% ao ano no período de 2003, 2004, 2005 e 2006; demonstrando a ocorrência de um crescimento econômico. O Crédito exhibe uma expansão na variação média anual, no patamar de 15,54%, sendo que anteriormente era de -6,54% ao ano - uma evidência de que as políticas de expansão do crédito surtiram um grande efeito sobre o montante de crédito contratado. O Rendimento Médio Mensal passou a apresentar um acréscimo em média de 6,70% ao ano, menor do que a variação entre 2001 e 2002<sup>1</sup>. E a Balança Comercial mostra um crescimento médio anual muito alto em comparação com os demais indicadores: 42,37%. Resgatando o que fora mencionado a pouco, nesse momento inicial do ciclo faz-se necessário ocorrer expansão no Crédito e no Rendimento Médio Mensal, de tal maneira a tornar o Consumo um componente de dinamismo econômico. Analisando unicamente a Tabela 1, nota-se que o Crédito e o Rendimento Médio Mensal cresceram em níveis acima do crescimento do PIB no período, o que fez com que o Consumo apresentasse uma taxa de crescimento muito maior do que os anos anteriores – porém essa taxa ainda manteve o Consumo abaixo da variação do PIB. Em contrapartida, a Balança Comercial cresceu anualmente a um nível muito acima do

<sup>1</sup> Para o ano de 2000 e 2010, o valor nominal do Rendimento Médio Mensal das famílias foi retirado do Censo Demográfico, enquanto nos demais anos foi retirado da PNAD. Para o ano 2000, em especial, nota-se, conforme Anexo A, que pode haver alguma diferença na metodologia utilizada pelo IBGE, pois ele é visivelmente discrepante quando comparado aos demais dados da série. Por isso há uma variação média muito alta no primeiro período analisado.

que qualquer outra variável; algo que na estratégia não estava previsto de ocorrer em um primeiro momento.

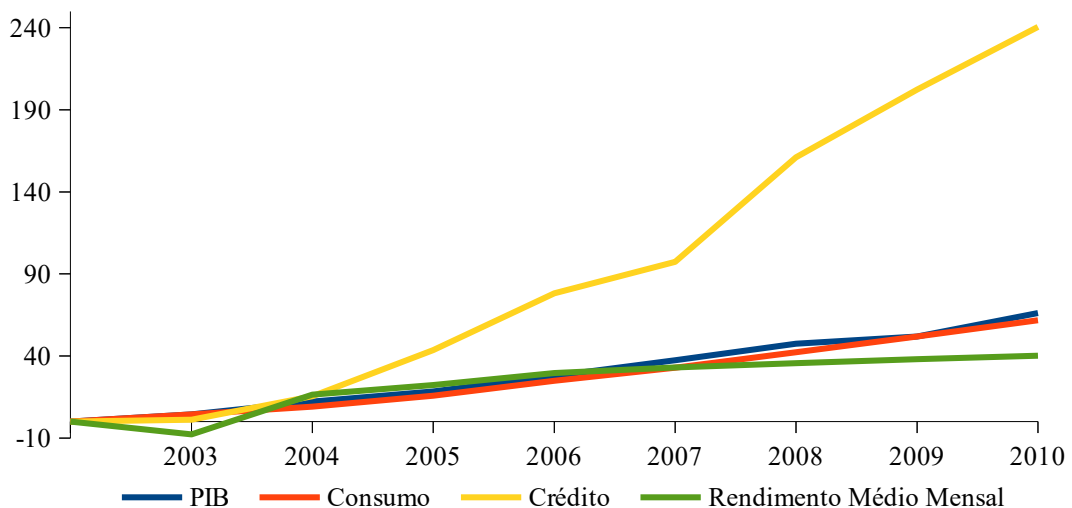
No segundo mandato houve uma queda na variação média anual do Rendimento Médio Mensal e na Balança Comercial. A Balança Comercial, apesar do crescimento consistente nos anos anteriores, apresentou variações negativas de -15,92% ao ano, e o valor bruto dela ficou deficitário. Enquanto que o Rendimento Médio Mensal saiu de uma taxa de crescimento média anual de 6,70% para 1,98%. Interessante notar que o Crédito apresentou taxas de crescimento médias maiores, de 17,57% ao ano. Ou seja, de 2007 a 2010, mesmo com o Rendimento Médio Mensal tendo um aumento em média de apenas 1,98% ao ano, as famílias seguiram realizando contratos de crédito, o que resultou na manutenção da taxa de crescimento dessa variável. O Consumo das famílias permanece crescendo anualmente com uma média de 6,78%, um patamar muito próximo aos anos anteriores. Isso evidencia uma participação do Crédito na manutenção do Consumo em um patamar estável – dado que o Rendimento Médio Mensal das famílias não continuou expandindo nos mesmos níveis anteriores. O PIB também manteve-se com uma taxa de crescimento estável em 6,77% ao ano em média, um nível muito próximo ao do primeiro mandato. O Investimento apresentou uma taxa média anual de 11,59%, sendo essa a maior taxa de variação anual média do Investimento em todos os períodos analisados.

Nos anos 2011 a 2015, todos os indicadores possuíram variações menores do que nos períodos do Governo Lula; com exceção a Balança Comercial que permaneceu com taxas negativas, porém menores que a do período 2007 – 2010. O PIB obteve um crescimento médio anual de apenas 1,89%; o Crédito ficou com taxas negativas de variação, -1,10% ao ano em média; o Investimento decresceu -0,94% anuais e o Consumo aumentou 3,12% ao ano. Mesmo baixas, essas taxas ainda são maiores do que os anos que precederam o governo Lula. No entanto, o Rendimento Médio Mensal apresentou as menores taxa de crescimento anual da série analisada nesse período, 1,29%. E, por último, a Balança Comercial decresceu -4% ao ano em média.

Já é possível obter algumas conclusões quanto ao ciclo econômico social-desenvolvimentista apenas com essas análises. Contudo, para uma investigação minuciosa, será realizada uma análise da trajetória de cada uma das variáveis durante os dois mandatos do governo Lula. Para uma fácil visualização das informações serão utilizados dois gráficos: o

primeiro contendo o crescimento do Crédito, do Rendimento Médio Mensal e do Consumo – variáveis que impulsionam o círculo virtuoso. O segundo gráfico contém os Investimentos e a Balança Comercial, variáveis que respondem ao impulso inicial. Em ambos os gráficos, a efeito de comparação, haverá o crescimento do PIB ao longo do período analisado. Esses gráficos expressam os índices de nível real de cada variável.

Gráfico 1 – Índices de nível real do PIB, Consumo, Crédito e Rendimento Médio Mensal



Fonte: Elaborado pela autora (2018) com base em: IBGE, BACEN e PNAD.

Esse primeiro gráfico apresenta o índice de nível real do PIB, do Crédito, do Rendimento Médio Mensal e do Consumo ao longo do governo Lula, tomou-se como base o ano 2002 e calculou-se a variação acumulada a cada ano até o final de 2010. Com esse gráfico nota-se que o Consumo apresentou níveis reais um pouco abaixo do PIB ao longo de todo o período. O Crédito, por sua vez, após o primeiro ano do governo Lula, atingiu índices muito maiores que os demais indicadores analisados no gráfico, sendo que a partir de 2007 é notável que há um novo estímulo ao crédito que passa a atingir patamares maiores, mais rapidamente. Quanto ao Rendimento Médio Mensal, no primeiro ano do mandato ele atinge um nível abaixo do ano anterior; porém, em seguida cresce acima do PIB até o ano de 2006, em seguida se mantém abaixo dos patamares do PIB.

Analisando o Gráfico 1 juntamente a Tabela 1, é razoável fazer algumas conclusões: o crédito, um fator relevante para o componente Consumo da estratégia, obteve os resultados

desejados, uma vez que expandiu de maneira significativa. Contudo, o fato de ter atingido níveis muito elevados em comparação ao Consumo indicaria seu uso para outros fins. Dentre os destinos que o crédito possa ter tido estão a compra de produtos importados, pagamento de contratos de crédito atrasados, pagamentos de outras dívidas familiares... Quanto ao Rendimento Médio Mensal, nota-se que, de fato, houve uma priorização do governo em relação a esse indicador; isso é muito pertinente, uma vez que o rendimento das famílias faz parte do aspecto social da estratégia<sup>2</sup>. Nesse sentido pode-se afirmar que o Governo Lula priorizou as políticas de desenvolvimento social frente as demais escolhas que poderia ter tomado, para tornar esse um motor de crescimento econômico (o que só reafirma as considerações críticas feitas no capítulo anterior). Nos anos finais do Governo Lula, o Rendimento Médio Mensal atinge índices muito abaixo do PIB, tudo isso indica que ocorreu o início do círculo virtuoso, porém ele não se concretizou de maneira a que o crescimento do PIB se refletisse posteriormente a um novo aumento do Rendimento Médio Mensal. O Consumo demonstra ter sido impulsionado pelos outros dois fatores, porém seus níveis e sua taxa de crescimento se mantiveram abaixo do PIB; o consumo das famílias é a variável inicial que conduziria o país a um novo dinamismo econômico, porém ela não obteve o melhor desempenho, uma vez que para tal seria necessário que, ao menos nos primeiros anos, seus patamares sejam maiores que o PIB. Ao se analisar o Gráfico 2, ficará mais claro entender esse fato, uma vez que será possível observar uma variável que impulsionou o crescimento econômico.

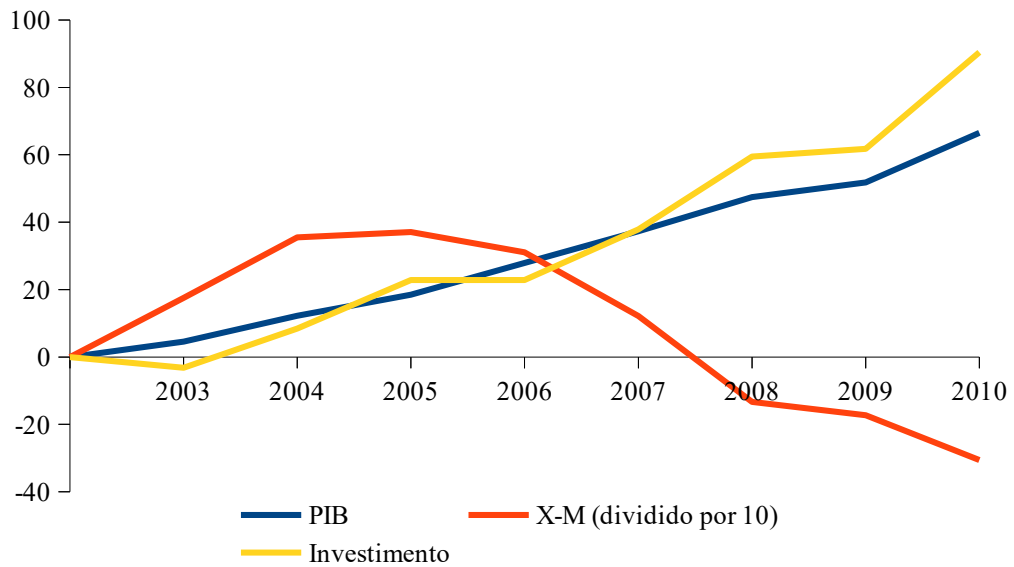
Esse gráfico apresenta o índice de nível real do PIB, do Investimento e da Balança Comercial ao longo do governo Lula. Para uma melhor visualização do comportamento das variáveis, o índice da Balança Comercial foi dividido por dez; ou seja, quando o nível mais alto é atingido, o índice é 378,00 e no nível mais baixo o índice é -305,30. Com esse gráfico verifica-se que o nível de Investimento inicialmente evolui abaixo porém seguindo a tendência do PIB. Mas a partir de 2007 atinge níveis muito acima do PIB, especialmente no último ano. Isso demonstra que o Investimento reagiu positivamente ao crescimento do PIB.

---

<sup>2</sup> Outras medidas como aumento do salário mínimo, criação e expansão de programas sociais (como o Bolsa Família) também fazem parte desse aspecto social da estratégia.



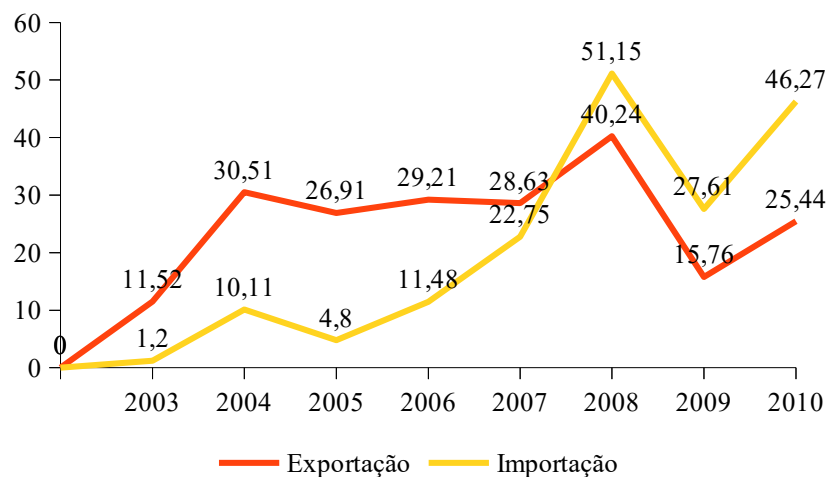
Gráfico 2 — Índices de nível real do PIB, X-M e Investimento



Fonte: Elaborado pela autora (2018) com base em: IBGE, BACEN e PNAD.

A Balança Comercial apresentou níveis muito acima dos níveis do PIB até o ano de 2006, a partir de então começou a acumular sucessivos déficits, o que fez com que, ao final de 2010, seu índice real fosse de -305,30 (no gráfico aparece como -30,53). O gráfico 3, a seguir, utiliza os dados das variáveis Importação e Exportação em termos reais, em índices de nível real, para saber exatamente qual dos fatores influenciou na balança comercial nesse período.

Gráfico 3 – Índices de nível real das Exportações e das Importações brasileiras



Fonte: Elaborado pela autora (2018) com base em: IBGE.

É visível através do Gráfico 3 que até 2008 as Exportações sustentaram um crescimento contínuo e a partir de então começaram um decréscimo. Concomitante a isso, as Importações, que sempre possuíam níveis reais abaixo das Exportações, a partir de 2007 inicia uma etapa de crescimento em um ritmo muito maior que as Exportações, com um pico em 2008 e mantendo-se, então, a níveis reais acima das Exportações. Ao contrastar os Gráficos 1, 2 e 3, observa-se que as Exportações impactaram o crescimento econômico nos primeiros anos do Governo Lula de maneira muito superior ao Consumo. Quanto a isso, revisitando Mercadante (2010), as Exportações eram o componente de dinamismo na economia no início do primeiro mandato do presidente Lula; a estratégia social-desenvolvimentista traria a economia um novo dinamismo – o Consumo. Mas ao se analisar os dados, uma das hipóteses que surgem é de que as Exportações mantiveram esse papel e impulsionaram o crescimento até 2006 – o Consumo das famílias aparenta ser em parte uma consequência do crescimento do que o motivo para tal.

Essa análise vai ao encontro do que fora mencionado no capítulo 2 sobre dois momentos distintos no mandato do governo Lula, como fora visto, Mercadante (2010) já havia mencionado que inicialmente as exportações impulsionaram o crescimento; porém quando há a queda na balança comercial – que seria o momento do consumo ser a base do crescimento econômico, ele continuou na sua tendência de crescimento abaixo do PIB, não cumprindo o papel que havia sido pensado.

Do Gráfico 3 extrai-se ainda que há dois motivos para que os níveis reais da Balança Comercial ficassem negativos ao final do período. O primeiro é decorrente do fato de que as Exportações não sustentaram o ritmo de crescimento que vinham apresentando inicialmente e o segundo é ocasionado pelas Importações, que começaram a crescer de maneira acelerada, atingindo níveis maiores que as Exportações. Quanto a este último motivo, é possível então que as medidas empreendidas visando o incentivo ao consumo interno pela população de baixa renda tenham sido destinadas, em parte, ao consumo de itens importados. Nos Gráficos 1 e 2 é notável que o momento onde o Crédito atinge níveis acima do PIB coincide com o momento em que a Balança Comercial apresenta um decréscimo. Uma das formas de contratação de crédito com recursos livres (ao consumo) que expandiu nesse período foi o

cartão de crédito (AVES, 2014) que, através de sites de compras internacionais, fez com que adquirir produtos importados pelas famílias brasileiras fosse um processo fácil e rápido<sup>3</sup>.

Com essas evidências conclui-se que a Balança Comercial não obteve a evolução buscada quando da implementação da estratégia social-desenvolvimentista e o Consumo apresentou taxas de crescimento acima do PIB apenas após o governo Lula - quando deveria ter impulsionado o PIB. E com o aumento do crédito, sem aumento proporcional no Consumo interno gera-se um problema de esgotamento na estratégia. Dito isso, vê-se uma falha no que foi chamado de círculo virtuoso: de todos os componentes da estratégia, o Consumo e a Balança Comercial não apresentaram resultados significativos a ponto de sustentar a estratégia a longo prazo, como era o esperado.

Em relação a Balança Comercial, como já mencionado, o governo estipulou uma meta de mantê-la entre 17 e 21 bilhões de dólares. A Tabela 2 exhibe qual foi o resultado da Balança Comercial em cada ano do mandato do governo Lula em termos nominais, com a cotação do dólar a taxas correntes (retirada do site do Banco Central) - uma vez que o objetivo não era em termos reais.

Tabela 2 – Balança Comercial: Saldo em dólares

Ano	Balança Comercial em termos nominais	Dólar na cotação média do ano	Saldo Balança Comercial em dólares
2003	7.631.763.365	2,88	21.979.478.492
2004	13.364.669.109	2,90	38.757.540.416
2005	14.763.724.000	2,35	34.694.751.400
2006	13.044.438.000	2,13	27.784.652.940
2007	7.414.016.000	1,85	13.715.929.600
2008	-1.179.040.000	1,98	-2.334.499.200
2009	-2.687.986.000	1,85	-4.972.774.100
2010	-8.090.400.000	1,75	-14.158.200.000

Fonte: IBGE – Contas Nacionais (2018) e BACEN – Séries Históricas (2018).

Percebe-se que a meta foi atingida apenas nos anos 2003 e 2006; nos anos 2004 e 2005 a Balança Comercial ficou acima da meta e nos demais anos abaixo - sendo que de 2008

<sup>3</sup> A fim de ilustrar a importância desse mercado, um exemplo, é um dos maiores grupos empresariais internacionais, *Alibaba Group*, que lançou em 2010 a plataforma *Ali Express*, onde é possível comprar produtos importados de diversas empresas internacionais. O lançamento dessa plataforma tornou possível ao grupo superar a marca de 1 bilhão de dólares em faturamento (ALIBABA..., In: THE ECONOMIST, 2013). Atualmente, o *Ali Express* é o terceiro site em vendas e reconhecimento de marca no mercado brasileiro (ALIEXPRESS..., In: E-COMMERCE BRASIL, 2018).

a 2010 ocorreram déficits. Sobre os superávits na balança comercial apresentados nos primeiros anos do mandato de Lula (2003 a 2007), Bresser-Pereira (2009) comenta que, em parte, isso é resultante do aumento dos preços dos bens exportados a nível internacional. Consequentemente, os superávits não se mantiveram nos anos posteriores, especialmente a partir de 2007, quando da crise financeira internacional.

Outro ponto de análise é em relação aos *Spreads* Bancários, pois um dos motivos da criação do crédito consignado era a redução dessa taxa, como visto no capítulo anterior. O Anexo B traz um levantamento das taxas reais de *spreads* bancários com recursos livres destinados a pessoas físicas desde 1995, retirados das séries históricas do Banco Central. A partir desses dados foi construída a Tabela 3, dividida em dois períodos: de 1995 até 2002, e de 2003 a 2010<sup>4</sup> e verificou-se o nível real a cada ano em relação ao ano inicial de cada período.

Tabela 3 – Níveis reais de *Spreads* bancários de contratos de crédito com recursos livres para pessoas físicas

Ano	Nível em relação ao primeiro ano de cada período
1995	1,00
1996	0,77
1997	0,60
1998	0,75
1999	0,59
2000	0,40
2001	0,32
<b>2002</b>	<b>0,28</b>
2003	1,00
2004	0,85
2005	0,84
2006	0,87
2007	0,72
2008	0,71
2009	0,73
<b>2010</b>	<b>0,52</b>

Fonte: BACEN – Séries Históricas (2018).

Com essa tabela nota-se que desde o início do período analisado o *Spread* Bancário vem apresentando uma queda, mas no período de 1995 a 2002 a queda foi maior do que no

<sup>4</sup> Cada período possui os dados de 8 anos diferentes, primeiro período: 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002. O outro período compreende os dados dos anos: 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010.

período de 2003 a 2010. Além disso, calculando a variação média anual em cada um dos períodos a partir dos dados do Anexo B, chega-se ao resultado que de 1995 a 2002 o *Spread* Bancário para contratos de crédito com recursos direcionados à pessoa física caía a taxas médias de 16,45% ao ano. Após 2003, mesmo com a Lei do Crédito Consignado a taxa média de decréscimo ficou apenas em 5,47% ao ano. Ou seja, nesse aspecto específico da queda de *Spread* bancário a Lei do Crédito Consignado não atingiu seu objetivo, pelo contrário, o *spread* começou a cair a taxas muito menores do que antes da lei.

De qualquer forma, com o *spread* bancário em queda, a taxa de juros embutida nos contratos de crédito também pode seguir essa tendência. Para averiguar tal fato, será feita a análise da taxa de juros de crédito com recursos livres a pessoas físicas, divulgada pelo Bacen. O Anexo B fornece a taxa média real de juros de crédito pessoal para pessoas físicas – a modalidade de Consignação só pode ser adquirida com esse tipo de contrato. A partir dessas informações, dividiu-se novamente nos dois períodos de análise e verificou-se a variação a cada ano em relação ao ano inicial de cada período, os resultados se encontram na Tabela 4. Como é possível ver, a variação nos dois períodos ficaram bem próximas, em 2002 a variação da taxa em relação a 1995 ficou em 0,53% e em 2010 a variação em relação a 2003 ficou em 0,55%. Isso mostra que a Lei do Crédito Consignado fez com que a taxa média de juros dos contratos de crédito pessoal a pessoas físicas sofressem uma queda levemente maior do que já vinha sendo apresentado ao longo dos anos. Em relação a variação média anual: entre 1995 e 2002 foi de -9,60% ao ano; enquanto que de 2003 a 2010 foi de -8,47% ao ano. Uma diferença pequena de variações, mas já é possível notar novamente que a Lei do Crédito Consignado fez com que a taxa de juros para esse tipo de crédito caísse um pouco mais do que já estava caindo. Ou seja, a Lei conseguiu atingir o objetivo de reduzir os juros em contratos de empréstimo (mesmo que não tenha reduzido significativamente) e também o objetivo de expansão do saldo de contratos de crédito foi atingido - como visto anteriormente. É importante notar que o Brasil possui uma taxa de juros real básica (SELIC) alta (BRESSER-PEREIRA, 2009) e que, por conta disso, a taxa de juros de contratos de crédito em geral – não apenas de crédito pessoal – seguem a mesma tendência.

Tabela 4 – Nível real da taxa de juros média anual, das operações de crédito pessoal com recursos livres, para pessoas físicas.

Ano	Nível em relação ao primeiro ano de cada período
1995	1,00
1996	0,71
1997	0,94
1998	0,89
1999	0,54
2000	0,44
2001	0,54
<b>2002</b>	<b>0,54</b>
2003	1,00
2004	0,87
2005	0,90
2006	0,81
2007	0,61
2008	0,79
2009	0,59
<b>2010</b>	<b>0,56</b>

Fonte: BACEN – Séries Históricas.

Outro dado mencionado no PPA que implementou a estratégia social-desenvolvimentista é a manutenção da taxa de inflação oficial, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA<sup>5</sup>), em 4% ao ano. Cabe-se frisar que, mesmo com esse objetivo o governo trabalha com metas inflacionárias determinadas ano a ano, portanto, serão utilizadas essas metas ao invés daquela fixa apresentada no PPA. As metas possuem intervalos de tolerância de dois pontos percentuais (com exceção de 2003, 2004 e 2005) para levar em conta a incerteza sobre o processo inflacionário brasileiro, bem como choques temporários inesperados e/ou fatores sazonais (BRESSER-PEREIRA, 2009). A Tabela 5 exhibe os valores do IPCA para os anos 2003 a 2010 junto a meta oficial da inflação e aos tetos máximos e mínimos fixados; os dados foram retirados do site do BACEN.

Com a Tabela 5 fica visível que apenas nos anos 2003 e 2004 a inflação passou o teto máximo estabelecido; sendo esses os primeiros anos do Governo Lula. A partir de 2005 a taxa mantém-se entre as porcentagens máximas e mínimas, sendo que em 2006, 2007 e 2009 a inflação ficou abaixo da meta. Apesar de não ter cumprido o objetivo inicial fixado no PPA, as taxas foram se ajustando e atingiram as metas anuais estabelecidas pelo governo até o ano

5 O IPCA foi escolhido oficialmente para ser o índice de inflação pois a forma como ele é mensurado faz com que seja afetado por fatores sazonais e por choques temporários.

de 2010. Logo, finalizando no que concerne a inflação, ela se manteve controlada e dentro das metas governamentais estabelecidas.

Tabela 5 – Inflação anual e as metas governamentais a cada ano

Ano	IPCA	Meta	Mínima	Máxima
2003	9,30	4,00	1,50	6,50
2004	7,60	3,75	1,25	6,25
2005	5,69	4,50	2,00	7,00
2006	3,14	4,50	2,50	6,50
2007	4,45	4,50	2,50	6,50
2008	5,90	4,50	2,50	6,50
2009	4,31	4,50	2,50	6,50
2010	5,90	4,50	2,50	6,50

Fonte: BACEN.

Com a apresentação de todos esses dados conclui-se que, dos componentes analisados, a Balança Comercial e o Consumo não atingiram os patamares ideais para que a estratégia social-desenvolvimentista obtivesse êxito. Tais falhas conduzem a um cenário de esgotamento em poucos anos após a sua implementação, o exato momento em que tal fato ocorre é de difícil mensuração. Uma possível indicação de esgotamento é o momento em que o nível real do Rendimento Médio Mensal começa a ficar abaixo do nível do PIB, a partir de 2009, representando que o ciclo econômico pensado não se concretizou.

Nesse momento a pergunta inicial que conduziu o trabalho já foi respondida, contudo é instigante questionar-se o porquê da estratégia ter sido falha e uma das hipóteses para isso remete ao regime de metas inflacionárias. Como apresentado no Capítulo 2, na Carta ao Povo Brasileiro, o presidente Lula assegurou ao país a manutenção de algumas medidas, no que ele chamou de mudanças graduais para atingir um projeto nacional de desenvolvimento. Dentre as medidas está o regime de metas de inflação, implementado em 1999 no Brasil, traçando o mesmo caminho que outros países. Por conta disso, no PPA 2003 - 2007 a meta de inflação é explicitada ao longo do texto, mais do que isso, como acabou de ser visto, as metas a cada ano ficaram dentro do intervalo estabelecido, mostrando uma clara indicação de como o governo priorizou esse objetivo. Bresser-Pereira (2009) demonstra que, no sistema adotado pelo Brasil, o Banco Central necessita elevar a taxa de juros quando a inflação excede sua meta, ou seja, a taxa de juros básica se torna um mecanismo de controle da inflação. Para o autor, a agenda política das metas de inflação se mostra equivocada, uma vez que o problema

principal da economia brasileira não é mais a alta inflação, mas sim a combinação de taxa de juros elevada com uma baixa taxa de câmbio.

Com a continuidade dos objetivos inflacionários o governo de maneira indireta opta pela manutenção da taxa de câmbio baixa<sup>6</sup>. E essa valorização cambial acaba sendo um dos fatores que contribuíram para o déficit da Balança Comercial<sup>7</sup>, resultando, assim, na falha de um componente estratégico. Apesar de o Rendimento Médio Mensal corresponder a expectativa de crescimento da estratégia e o Crédito exibir um aumento excepcional, o Consumo interno das famílias não cresceu de maneira tão significativa quanto os demais componentes ao longo dos anos. Pode-se deduzir que as famílias optaram por consumir mais produtos importados (dada a valorização cambial), ou as famílias optaram por fazer crédito para pagar dívidas anteriores (sejam dívidas de consumo, ou até mesmo de outras formas de crédito contraído anteriormente), ou até mesmo o mercado de consumo interno brasileiro não possui o potencial esperado. Independente do motivo, o Governo Lula implementou uma estratégia que possuía como ponto de partida um aumento significativo do Consumo interno, o que tenderia a conduzir a um aumento na taxa de inflação e, ao se optar pelos juros para a controlar, evidentemente que os juros aumentariam. Bresser-Pereira (2009) soma a isso o fato de que historicamente as taxas de juros reais brasileiras são elevadas, cenário que não se modificou ao longo do governo do presidente Lula. Destarte, pode-se questionar se a manutenção do regime de metas de inflação - utilizando a taxa de juros como mecanismo de controle - tornou-se um impedimento para a realização e sucesso da estratégia a longo prazo.

Com as falhas estratégicas, algumas consequências nos anos posteriores ao governo Lula foram notáveis. A primeira delas é expressa nas Tabelas 1 e 2: uma recessão econômica. Visualiza-se na Tabela 2 que a partir de 2010 todos indicadores passam a crescer a taxas muito menores relativamente aos anos anteriores; sendo que o Investimento brasileiro decresce no período de 2011 a 2015 e o Rendimento Médio Mensal dos trabalhadores cresce menos de 1% ao ano em média. O PIB, que durante os anos Lula cresceu em média mais de 6% ao ano, passa a crescer apenas 0,84% ao ano; sendo que em 2015 chega muito próximo do seu valor em 2011 (como pode ser visto no Anexo A). Essa recessão perdura até 2018: o mercado espera que até o final do ano o crescimento do PIB atinja apenas 1,55%, um cenário

---

6 Apenas as metas inflacionárias e a adoção desse regime não explicam em sua totalidade o câmbio valorizado.

7 Claramente não se pode atribuir exclusivamente o déficit comercial a manutenção de um câmbio valorizado, pois a crise financeira internacional em 2007, por exemplo, pode ter contribuído para que isso acontecesse.



parecido com 2017, ano em que o crescimento ficou em apenas 1% (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018).

Com o esgotamento da estratégia ocorre ainda uma outra consequência que impacta diretamente na vida de pessoas de baixa renda. A política de incentivo ao crédito a pessoas de baixa renda de modo concomitante a manutenção de elevadas taxas de juros induz a um comprometimento maior da renda das pessoas em relação a dívidas contraídas (como mostrado no capítulo anterior por outros autores). Tal aumento nos juros de contratos não seria um problema de tamanha relevância caso a estratégia social-desenvolvimentista obtivesse êxito - pois, neste cenário, mesmo com as dívidas contraídas ocorreria crescimento econômico que refletiria no aumento do rendimento dessas famílias. Como isso não ocorreu, a questão da dívida familiar contraída via crédito torna-se um problema social. Esse problema merece destaque especial e para, representar uma parte dele, segue abaixo uma análise de dados sobre contratos de crédito de pessoas de baixa renda.

#### 4.1 O ENDIVIDAMENTO DAS FAMÍLIAS: ANÁLISE DE CASOS

Inicia-se aqui uma análise acerca da questão do crédito destinado a pessoas de baixa renda, focada nos anos posteriores ao governo Lula sendo, dessa forma, uma análise após a falha estratégica das políticas adotadas. Será utilizada uma base de dados fornecida pela Equilíbrio Assessoria Econômica, Empresa Júnior da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da UFRGS. Esse banco de dados é o registro de um projeto realizado pela Equilíbrio em parceria com a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Tal projeto funciona da seguinte maneira: pessoas em situação de vulnerabilidade, público da Defensoria Pública, são atendidas na sede central desta instituição – localizada no Centro Histórico de Porto Alegre - na área de Direito do Consumidor. Dentre os atendidos, há pessoas que possuem problemas de endividamento<sup>8</sup> relacionadas a contratação de empréstimos pessoais (com ou sem consignação) e algumas dessas são encaminhadas para a Equilíbrio com o propósito de realizar o chamado Recálculo da Taxa de Juros<sup>9</sup>, o qual constitui-se na verificação se a taxa de

8 Esses problemas variam muito, alguns deles são de cobranças abusivas, cobranças indevidas, cobranças com taxas de juros maiores do que o contratado, tentativas de conciliação com a empresa credora, muitos empréstimos no seu nome; entre outros.

9 Além do Recálculo, as pessoas que são encaminhadas para a Equilíbrio, ainda participam de ações (como palestras e cursos) de educação financeira - tudo isso é um projeto importante, com impactos sociais muito positivos, que merece sempre ser destacado.

juros contratada é igual à taxa cobrada e se essa taxa cobrada é maior que a taxa média para o tipo de contrato realizado<sup>10</sup>.

A partir das informações presentes nos contratos que chegam para realização dos recálculos cria-se a base de dados mencionada. O trabalho de coleta dos dados é feito manualmente, portanto, a base não está completamente isenta de erros humanos ao longo do processo. Por conseguinte, será feita uma análise restrita, primeiramente, apenas a pessoas vulneráveis que foram à procura da Defensoria Pública na unidade central (algumas pessoas nesta situação não procuram a Defensoria ou buscam unidades mais próximas de sua moradia), em seguida é restrita às pessoas que a Defensoria decide encaminhar a Equilíbrio (não há uma lógica por trás da escolha de tais pessoas e alguns contratos não chegam até a Equilíbrio em função das regras na parceria<sup>11</sup>). Em vista disso, podem existir diversas outras situações que não se encontram na base de dados, algo importante de ser informado. Entretanto, mesmo com tais restrições, os dados coletados pela Equilíbrio são de suma importância, visto que dificilmente se encontram disponíveis dados de natureza tão detalhada a respeito do perfil de crédito contratado pelas pessoas vulneráveis socialmente.

Para a análise ser feita é importante ressaltar que o atendimento da Defensoria Pública é destinado a pessoas que possuem renda familiar mensal igual ou inferior a três salários mínimos nacionais, considerando-se ganhos totais brutos da sua entidade familiar. Posto isso, os dados presentes na base fornecida pela Equilíbrio são: Nome (que não será divulgado, apenas usado para verificar a média de empréstimos por pessoa), Tipo de Contrato (se é ou não consignado), Instituição Credora, Valor do Empréstimo, Taxa Contratada, Nº de Parcelas, Valor da Parcela, Taxa Aplicada, Taxa Média de Juros do Mercado, Data de Recebimento e Data Realização do Recálculo - infelizmente não há a informação sobre a data de contratação do crédito que não é necessariamente a data do recálculo.

A data de realização dos recálculos presentes na base de dados vão de janeiro de 2013 até abril de 2018 e quando eles são trazidos para a Equilíbrio estão ainda em andamento, ou seja, eles demonstram a situação das pessoas que possuem crédito após a estratégia social-desenvolvimentista falhar. No total são 713 recálculos realizados e 371 pessoas atendidas e aqui já está o primeiro ponto de análise: algumas pessoas possuem mais de um empréstimo

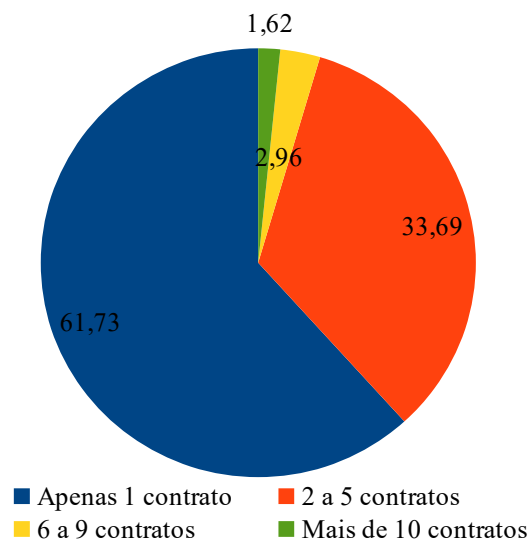
---

<sup>10</sup> Em alguns casos essa última análise serve como argumento de abusividade na cobrança de juros quando o recálculo volta para a Defensoria Pública.

<sup>11</sup> Há uma restrição no número de envio dos contratos de acordo com o número de membros na empresa júnior - uma vez que o trabalho é voluntário e não é possível garantir sempre um número mínimo de membros.

em seu nome - precisamente: 229 pessoas possuem apenas um empréstimo levado a Equilíbrio, enquanto as demais possuem dois ou mais contratos ativos. Uma única pessoa detém 16 contratos, é quem possui o maior número de contratos; a soma do valor das parcelas de cada um desses contratos é de R\$1.505,34 nominais, a data de realização foi no ano de 2014, quando o salário mínimo era de R\$724,00 à época. Sabendo que a Defensoria Pública restringe a renda familiar a até três salários mínimos, a pessoa em questão não ganhava mais do que R\$2.172,00, logo, aproximadamente 70% da renda familiar estava comprometida com o pagamento dessa dívida. Desses 16 contratos, a taxa de juros média foi de 2,37% ao mês, um valor anual de 32,45%; taxa de juros essa que não está próxima da maior entre todos os contratos analisados que é de 52,40% ao mês - um Empréstimo Pessoal não consignado no valor de R\$155,71, “parcelado” em 1x de R\$237,29. Esse último empréstimo é um dos 12 contratos que outra pessoa atendida possui, sendo que quatro deles também são de apenas uma “parcela”, contratos assim indicam ser empréstimos para cobrir dívidas dos demais, ou então, uma grande dificuldade financeira. E ela não é a única pessoa atendida a ter mais de um contrato em seu nome, o Gráfico 4 a seguir apresenta a proporção entre o número de contratos totais e os grupos de pessoas mencionados.

Gráfico 4 - Proporção de número de contratos de crédito por pessoa recebida na Equilíbrio Assessoria Econômica



Fonte: Elaborado pela autora (2018) com base nos dados fornecidos pela Equilíbrio Assessoria Econômica.

Nesse gráfico é possível ver que há duas pessoas com pelo menos 12 contratos ativos, outras duas pessoas possuem 11 e uma outra possui 10. Seguido por onze pessoas que possuem entre 6 a 9 contratos e cento e vinte e cinco pessoas que possuem entre 2 a 5 contratos. Mister lembrar que são os contratos que essas pessoas levam até a Equilíbrio, elas podem ter outros contratos que não foram levados a empresa júnior.

Para se traçar um perfil das pessoas atendidas, foi constituída uma tabela demonstrando a média de contratos por pessoa, o valor médio das parcelas e o valor de três salários mínimos na época de recebimento dos contratos. Deduz-se então a proporção média da renda comprometida com as dívidas. Foram excluídos de tal análise os contratos de apenas uma “parcela” e aqueles que possuíam ao menos um dos valores errados ou faltantes.

Tabela 6: Proporção média da renda das famílias comprometida com pagamento das parcelas de contratos de crédito

Ano de recebimento	Valor médio da parcela (R\$)	Média de contratos por pessoa	Valor médio mensal pago na dívida	Renda Máxima	Porcentagem média da renda comprometida com a dívida (%)
2012	R\$ 211,02	1,35	R\$ 285,50	R\$ 1.635,00	17,46
2013	R\$ 253,58	5,67	R\$ 1.436,95	R\$ 2.034,00	70,65
2014	R\$ 282,15	2,01	R\$ 568,16	R\$ 2.172,00	26,16
2015	R\$ 281,68	2,04	R\$ 574,20	R\$ 2.364,00	24,29
2016	R\$ 360,58	0,98	R\$ 354,37	R\$ 2.640,00	13,42
2017	R\$ 334,98	2,06	R\$ 689,96	R\$ 2.811,00	24,55
2018	R\$ 449,06	1,4	R\$ 628,69	R\$ 2.862,00	21,97

Fonte: Base de Dados Equilíbrio Assessoria Econômica.

A primeira informação perceptível é a de que as pessoas atendidas em 2013 comprometiam em média 70,65% da sua renda com o pagamento das parcelas, aqui não exclui-se a possibilidade de ser algum dado errôneo presente na base. É interessante ver que o valor médio das parcelas aumenta ao longo dos anos e, ainda que desde 2017 a taxa de juros básica da economia (Selic) tenha iniciado um processo de queda, em 2018 há o comprometimento médio de 21,97% da renda dessas pessoas com o pagamento das parcelas de créditos. Evidentemente não se pode estender essas observações para o total da população que contrai crédito, como sendo um perfil generalizado, pois não é possível calcular qual é a proporção da população que essas pessoas representam. Mas é de conhecimento comum a existência de mais pessoas nessas mesmas situações e que são atendidas pela Defensoria

Pública em todo o estado do Rio Grande do Sul; pela lógica isso se estende para as Defensorias de outros estados (dado que algumas instituições credoras possuem abrangência nacional, como será visto adiante). Conquanto não se saiba com exatidão o perfil de endividamento a nível nacional, não se pode desconsiderar a situação socioeconômica apresentada na Tabela 6 e que faz parte da vida de vários brasileiros, sendo que é esse um resultado do esgotamento das políticas sociais-desenvolvimentistas. A ampliação do crédito para se atingir os objetivos que foram propostos nessa estratégia fez com que uma parte da população tenha e continue contraindo crédito, comprometendo sua renda. Sem as informações necessárias algumas não negociam boas taxas de crédito e algumas não realizam um planejamento financeiro para o pagamento dessas dívidas - sendo que muitas vezes contraem mais de um crédito ao mesmo tempo. O esgotamento da estratégia no país deu início a um período de recessão, como visto anteriormente, o que torna comum que pessoas usem o crédito para pagar dívidas e contas familiares. Tem-se assim um ciclo que prejudica e afunda cada vez mais as finanças dessas famílias.

Outra questão relevante para a pesquisa é o alto valor das taxas de juros do crédito contratado por essas pessoas. A seguir, na Tabela 7, calcula-se o valor médio das taxas de juros de crédito não consignado das pessoas atendidas pela Equilíbrio, divididas de acordo com os anos de recebimento dos contratos. Nessa tabela sobressai um fato curioso: o número médio de parcelas nos contratos está diminuindo, ao passo que taxa de juros média está aumentando. No último ano o valor médio da taxa de juros para esse tipo de contrato foi de 570,94% ao ano e o parcelamento foi feito em média em 13 vezes. Para pessoas de baixa renda os juros cobrados em crédito não consignado são muito altos, a nível de comparação, a penúltima coluna da tabela 7 expõe a taxa média de mercado para esse mesmo tipo de contrato no momento em que ele foi realizado<sup>12</sup> - ou seja, a média de mercado inclui contratos de pessoas com mais renda do que as analisadas. A última coluna demonstra a diferença entre a taxa de juros cobrada e a taxa média de mercado, essa última é sempre menor do que a outra.

---

<sup>12</sup> O Banco Central fornece essa informação e a Equilíbrio o registra na base de dados.

Tabela 7: Taxa Média de Juros dos contratos recebidos ano a ano: Crédito não consignado

Ano de recebimento	Valor Contratado Médio	Número Médio de Parcelas	Valor médio das parcelas	Taxa de Juros Média ao mês (%)	Taxa de Juros Média Anual (%)	Taxa Média de Juros do Mercado ao mês (%)	Diferença entre as taxas médias praticada e a de mercado (%)
2012	R\$ 3.059,03	24	R\$ 260,33	6,72	118,24	3,16	3,56
2013	R\$ 5.204,49	38	R\$ 259,70	3,76	55,72	2,88	0,88
2014	R\$ 6.384,42	33	R\$ 415,83	5,34	86,69	2,85	2,49
2015	R\$ 4.228,92	30	R\$ 310,25	6,09	103,28	3,11	2,98
2016	R\$ 5.564,12	27	R\$ 421,05	6	101,22	3,13	2,87
2017	R\$ 3.034,84	19	R\$ 380,43	10,73	239,77	3,4	7,33
2018	R\$ 1.773,08	13	R\$ 349,26	17,19	570,94	10,32	6,87

Fonte: Base de Dados Equilíbrio Assessoria Econômica .

Como o juros são compostos pelo risco do crédito fornecido (entre outros componentes), pessoas de baixa renda acabam possuindo juros altos nos contratos, pois o risco de não conseguirem pagar é maior. Em razão disso o governo criou a modalidade de crédito consignado, a fim de reduzir os juros cobrados para essas pessoas. A fim de contrastar as modalidades de crédito, a Tabela 8 apresenta o mesmo cálculo das taxas de juros média, mas para os contratos de crédito consignado presentes na base de dados.

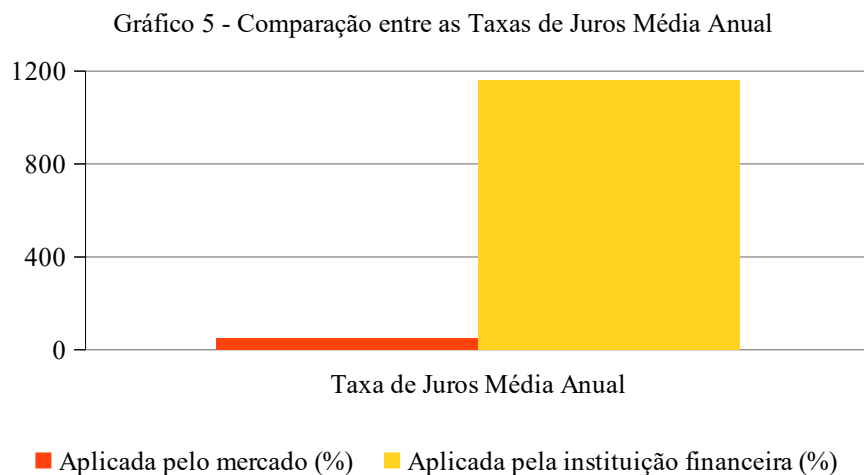
Tabela 8: Taxa Média de Juros dos contratos recebidos ano a ano: Crédito consignado

Ano de recebimento do contrato	Valor Contratado Médio	Número Médio de Parcelas	Valor médio das parcelas	Taxa de Juros Média ao mês (%)	Taxa de Juros Média Anual (%)	Taxa Média de Juros do Mercado (%)	Diferença entre as taxas médias praticada e a de mercado (%)
2012	R\$ 1.048,61	59	R\$ 33,51	2,41	33,07	3,36	-0,95
2013	R\$ 5.604,20	53	R\$ 207,70	2,89	40,75	2,84	0,05
2014	R\$ 3.819,47	55	R\$ 139,05	2,87	40,43	2,13	0,74
2015	R\$ 5.285,68	48	R\$ 229,15	3,51	51,28	2,03	1,48
2016	R\$ 2.437,82	36	R\$ 223,67	8,72	172,71	1,98	6,74
2017	R\$ 6.308,97	58	R\$ 251,58	3,42	49,71	2,65	0,77
2018	R\$ 7.300,00	48	R\$ 265,89	2,55	35,27	1,92	0,63

Fonte: Base de Dados Equilíbrio Assessoria Econômica

Importante apontar o fato de que os contratos recebidos em 2016 demonstraram ter, em média, taxas de juros mais elevadas do que os demais anos, nesse aspecto frisa-se que pode ser um erro presente na base de dados. É perceptível mediante a Tabela 8 que a taxa de

juros praticada em contratos de consignação é menor do que as de crédito não consignado; outrossim, também há diminuição no diferencial entre as taxas praticadas e a taxa média de mercado. Dessa forma, depreende-se que a consignação auxiliou na redução das taxas de juros dos contratos realizados por essas pessoas, o que está em consonância com o que fora analisado a nível nacional anteriormente. Portanto, optar pelo crédito consignado é a melhor opção para a população de baixa renda; porém esta é uma modalidade de crédito mais difícil de se obter, algo perceptível até mesmo no número de contratos recebidos pela Equilíbrio nessa modalidade: apenas 209 - enquanto os demais contratos de crédito não consignado totalizam 504. Um dos motivos para isso é o fato de que algumas instituições têm como cerne apenas a realização de empréstimos, focando principalmente nesse público de baixa renda - são conhecidas popularmente como “financeiras”. Dentre aquelas presentes na base de dados, uma em especial é responsável por 115 empréstimos não consignados, sendo a maior instituição credora entre os contratos recebidos pela Equilíbrio. No Gráfico 5 há uma comparação entre a taxa de juros anual média cobrada nos contratos realizados por ela e a taxa de juros média do mercado.



Fonte: Elaborado pela autora (2018) com base nos dados da Equilíbrio Assessoria Econômica.

Com esse gráfico fica evidente a diferença que há quando essas pessoas buscam esse tipo de instituição. A instituição em questão possui abrangência nacional, com mais de 1.000 pontos espalhados em 26 estados brasileiros e no distrito federal, realiza propaganda em um dos maiores canais abertos da televisão (em horário “nobre”), patrocina times de futebol,

divulga que não faz empréstimo consignado como se fosse algo positivo e realiza diversas campanhas promocionais - uma delas envolve dar dinheiro para quem possuir crédito negado na instituição; ou seja, qualquer pessoa consegue empréstimo. É interessante ainda notar que a própria instituição afirma que as pessoas usam o crédito para limpar seu nome - ou seja, para pagar outras dívidas adquiridas<sup>13</sup>. Dado que a sua abrangência é nacional, possui um nome conhecido no mercado e aprova o crédito para qualquer pessoa, é compreensível a busca de instituições assim por pessoas de baixa renda em vez de bancos para empréstimo consignado. O único problema é a taxa de juros tão elevada, muitas vezes contratada porque as pessoas não possuem acesso a informações ou porque sabem que outras instituições negarão o crédito.

Com essas informações, finaliza-se a análise de casos dos contratos recebidos pela Equilíbrio. Tudo o que fora apontado neste subcapítulo é apenas uma porção da realidade de pessoas de baixa renda que buscam uma alternativa no crédito para pagar dívidas ou para entrar no mercado de consumo - seja interno ou externo. Uma realidade que se intensificou a partir das políticas de incentivo ao crédito, iniciadas com a implementação da estratégia social-desenvolvimentista que não obteve o êxito esperado e, agora, se torna um problema social na vida dessas pessoas.

---

<sup>13</sup> Todos os dados e informações foram retirados do site da instituição em questão.



## 5 CONCLUSÃO

É perceptível que o governo Lula (2003 - 2010) iniciou uma nova fase na economia brasileira em alguns aspectos. Os principais são a priorização de políticas sociais e o incentivo ao mercado de consumo interno - sendo que uma das formas para tal seria através da ampliação do acesso ao crédito por pessoas de baixa renda. Essa estratégia adotada daria início a todo um ciclo econômico e de desenvolvimento no Brasil, com aumento dos investimentos, aumento na competitividade nacional e melhoria nas condições de vida da população brasileira. Essa estratégia foi chamada por diversos autores de social-desenvolvimentista e possuía objetivos e metas claros para que sua execução obtivesse sucesso, tais objetivos aparecem inclusive nos documentos oficiais do governo, como o PPA 2003 - 2007. Ao mesmo tempo em que houve mudanças significativas, alguns componentes das políticas macroeconômicas que antecederam o governo Lula permaneceram - algo que foi inclusive mencionado pelo próprio presidente na Carta ao Povo Brasileiro de 2002. Entre esses componentes se destaca o regime de metas de inflação que utiliza a taxa de juros como mecanismo de controle.

O exame de documentos oficiais e também da literatura acerca da estratégia social-desenvolvimentista aponta os seguintes objetivos como principais para obtenção do sucesso econômico pretendido: aumento do consumo interno das famílias, expansão dos investimentos e balança comercial superavitária. Secundariamente tem-se como objetivos: o aumento do crédito ao consumo contratado por pessoas de baixa renda - uma das formas de incentivar o consumo interno - com redução na taxa de juros dos contratos, tanto por leis que facilitem a contratação de crédito ao mesmo tempo em que diminuem o risco de inadimplência, quanto por redução dos spreads bancários; e aumento do rendimento real das famílias, visando o incentivo ao consumo e uma melhora social no país.

Ao se analisar evidências empíricas de tais componentes da estratégia nota-se que os investimentos atingiram níveis adequados, especialmente a partir do segundo mandato do presidente Lula. Eles foram impulsionados pelas exportações que inicialmente fizeram com que a balança comercial apresentasse altos níveis de superávits. Porém, ao longo dos anos as exportações decresceram, concomitante com um aumento das importações, fazendo com que a balança comercial ficasse deficitária a partir de 2008 - logo, o objetivo inicial quanto a esse

componente não foi atingido. O rendimento médio mensal real dos trabalhadores apresentou taxas de crescimento positivas ao longo do Governo Lula, especialmente no primeiro mandato. Junto a isso, houve uma grande expansão no crédito ao consumo no período de 2003 a 2010, com a formulação de leis para obtenção de crédito consignado em folha de pagamento (uma das metas iniciais) que reduziu o spread bancário, mesmo que não de maneira significativa. Mesmo com o resultado positivo nas variáveis crédito e rendimento mensal, o consumo interno não obteve o resultado esperado; crescendo sempre abaixo do PIB, em uma aparente tendência linear, inclusive quando as exportações começaram a decrescer - momento o qual o consumo deveria desempenhar o papel de dinamizador da economia. Concluindo-se assim que a estratégia social-desenvolvimentista não obteve êxito nos objetivos buscados.

Uma hipótese para a explicação de tal falha estratégica pode estar na combinação de uma estratégia que visa aumento do consumo interno, mas com a permanência de uma inflação sempre controlada via taxa de juros. Com aumento do consumo há uma tendência de aumento na inflação e o governo, por sua vez, eleva a taxa de juros para permanecer dentro da meta inflacionária. Isso causa uma valorização cambial, que pode explicar em partes o aumento das importações no país, com o consumo das famílias sendo direcionado ao mercado externo e não interno. Frisa-se que essa é uma hipótese, a descoberta dos motivos para a falha merece ser investigada mais profundamente em outros estudos.

Entre as consequências do esgotamento da estratégia adotada estão um período de recessão na economia brasileira e um problema social de endividamento familiar. Este último problema em questão foi analisado no trabalho através de um estudo de caso. Nesse é perceptível como a falha nas políticas adotadas se reflete na vida de pessoas de baixa renda, que contraem crédito de maneira extremamente fácil, porém com altas taxas de juros. Muitas pessoas analisadas possuíam mais de um contrato ativo e a proporção da renda comprometida com o pagamento dessas dívidas está em média em 22% no ano de 2018. Esta é a realidade das pessoas analisadas no estudo de caso, mas que pode ser a de muitos outros brasileiros, visto que há financeiras que oferecem esse tipo de crédito que possuem abrangência nacional e grande divulgação na mídia. Esse problema social iniciou a partir do incentivo ao crédito ao consumo realizado pelo governo Lula como uma das formas de impulsionar o desenvolvimento econômico via consumo interno e melhorias sociais. Porém a estratégia não obteve o êxito esperado e as consequências de tal falha perduram mesmo depois do fim do governo Lula.

## REFERÊNCIAS

ALIBABA, a trailblazing Chinese internet giant, will soon go public. In: THE ECONOMIST. **Briefing of the Print Edition**. Hong Kong, mar. 23rd 2013. Disponível em: <<https://www.economist.com/briefing/2013/03/23/the-worlds-greatest-bazaar>>. Acesso em: 15 maio 2018.

ALIEXPRESS é o terceiro site que os brasileiros mais compram. In: E-COMMERCE BRASIL. **Redação e-commerce Brasil**. Brasil, 19 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.ecommercebrasil.com.br/noticias/aliexpress-e-o-terceiro-site-que-os-brasileiros-mais-compram/>>. Acesso em: 15 maio 2018.

AVES, Elder Patrick Maia. **O consumo cultural das famílias brasileiras**. 2014. Trabalho apresentado no V Seminário Internacional - Políticas Culturais, Rio de Janeiro, 2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, **Relatório Focus**. Brasília, 29 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20180629.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

BARROS, Thiago de Sousa; PINTO, Felício de Oliveira. Crédito, consumo e endividamento: uma análise econômica do Segundo Governo Lula (2007 - 2010). **Revista Espacios**, Venezuela, v. 35, n. 5, p.8, 24 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.revistaespacios.com/a14v35n05/14350408.html>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. especial, p. 779-810, dez. 2012.

BRASIL. Medida Provisória Nº 130, de 17 de setembro de 2003. Exposição de Motivos. Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. **Diário Oficial da Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 4 out. 2003, p. 16. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2003/medidaprovisoria-130-17-setembro-2003-497030-norma-pe.html>>. Acesso em: 09 maio 2017.

BRASIL. Lei Nº 10.820, de 17 de Dezembro de 2003. Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2003. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10820-17-dezembro-2003-497441-norma-pl.html>>. Acesso em: 27 fev. 2018..

BRASIL. Ministério do Planejamento. **O que é Plano Plurianual?**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-eacute-o-ppa>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual: 2004-2007**. v. 1, Brasília, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual: 2008-2011**. v. 1, Brasília, 2007.

BRASILIA. Câmara dos Deputados. **PLV 25/2003 - MPV 130/2003**. Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=140659>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GOMES, da Silva C. O regime de metas de inflação no Brasil e a armadilha da taxa de juros/taxa de câmbio. In: OREIRO, José Luis; DE PAULA, Luiz Fernando; SOBREIRA, Rogério. **Política monetária, bancos centrais e metas de inflação**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 21-51.

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos. **Observatório da Economia Global**, Campinas, n.4, ago. 2010.

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. Especial, p. 749-778, 2012

CURADO, Marcelo. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula. **Economia & Tecnologia**, Curitiba, ano 7, v. especial, 2011.

ERBER, F. S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, Brasil, v. 31, n.1, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n1/a02v31n1.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2017.

FALCÃO SILVA, Maria L. Plano Real e Inércia Cambial. **Revista de Economia Política**, Brasil, v. 22, n. 03, p. 03-24, ago. 2002.

FONSECA, Pedro C. D.; CUNHA, André M.; BICHARA, Julimar S. O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?. **Nova Economia**, Belo Horizonte, p. 403-428, ago. 2013.

FONSECA, Pedro C. D. **Desenvolvimentismo**: a construção do conceito. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015. (Texto para discussão, 2103).

FONSECA, Pedro C. D. O mito do populismo econômico de Vargas. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 1 (121), p. 56-76, 2011a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n1/a03v31n1.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

HERRLEIN JR., Ronaldo. A atualidade de Florestan Fernandes em questão: uma interpretação da transformação do Estado e da mudança social no Brasil contemporâneo. In: CALIXTRE, André Bojikian; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. **Cátedras para o Desenvolvimento**: patronos do Brasil. Brasília: IPEA, 2014. p. 41-82.

LAVINAS, Lena. A Financeirização da Política Social: o caso brasileiro. **Politika**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 35-51, jul. 2015. Disponível em: <<http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2015/09/Lena-Lavinas-colet%C3%A2nea-Cesinha-Politika-2015.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

MERCADANTE, A. **O governo Lula e a construção de um Brasil mais justo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

MORA, Mônica. **A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014. (Texto para Discussão 2022). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3537/1/td2022.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

NOVELLI, J. M. Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 227-240, jun. 2010.

PAULA, L. F.; SARAIVA, P. Novo consenso macroeconômico e regime de metas de inflação: algumas implicações para o Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 36, n. 128, p. 19-32, jan. 2015.

SAFLATE, Cláudia. A mãe de todas as crises. **Valor Econômico, Brasília**, 11 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/cultura/2783388/mae-de-todas-crises-do-brasil>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

SICSÚ, João. **Governos Lula: a era do consumo?**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017. (Texto para discussão, 21). Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2017/tdie0212017sicsu.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

SILVA, L. I. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo, dez. 2002 Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2017.

STEIN, A. Q. **Desenvolvimentismo no primeiro governo Dilma**: Intencionalidade, capacidades políticas e financeirização. 2016. Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

## ANEXO A – VALORES REAIS DAS VARIÁVEIS

Tabela 9: Valores reais do PIB, Investimento (I), do Consumo (C), da diferença entre Exportação e Importação (X-M), do Rendimento Médio Mensal e do Crédito com recursos livres às pessoas físicas, a preços de 2015

Ano	PIB (R\$ milhões)	I (R\$ milhões)	X-M (R\$ milhões)	C (R\$ milhões)	Rendimento Médio Mensal	Crédito (R\$ milhões)
2000	6.644.306	1.216.206	-150.405	4.291.737	965	3.986.178
2001	6.661.870	1.226.989	-146.086	4.270.772	1.214	3.969.362
2002	6.569.598	1.177.683	55.370	4.066.478	1.168	3.481.753
2003	6.867.938	1.140.405	152.549	4.247.452	1.078	3.524.753
2004	7.374.543	1.277.288	251.713	4.439.960	1.360	4.019.949
2005	7.783.201	1.327.517	264.696	4.709.167	1.428	4.999.423
2006	8.403.575	1.446.280	227.479	5.078.926	1.514	6.205.127
2007	9.022.934	1.623.746	122.959	5.402.477	1.554	6.873.911
2008	9.687.278	1.877.911	-18.364	5.786.288	1.583	9.090.421
2009	9.972.794	1.904.999	-40.214	6.178.790	1.612	10.527.681
2010	10.921.333	2.242.660	-113.692	6.577.136	1.638	11.854.100
2011	11.596.117	2.389.840	-89.218	6.989.427	1.684	10.948.241
2012	12.014.022	2.488.910	-163.294	7.378.035	1.775	11.596.319
2013	12.602.987	2.635.527	-290.057	7.777.965	1.836	11.872.856
2014	12.860.482	2.555.767	-342.284	8.096.904	1.845	11.837.268
2015	11.991.574	2.138.794	-138.292	7.670.386	1.746	11.216.230

Fonte: IBGE, PNAD e BACEN.

Tabela 10: Valores nominais do PIB, Investimento (I), do Consumo (C), da diferença entre Exportação e Importação (X-M), do Rendimento Médio Mensal e do Crédito com recursos livres às pessoas físicas

Ano	PIB (R\$ milhões)	I (R\$ milhões)	X-M (R\$ milhões)	C (R\$ milhões)	Rendimento Médio Mensal (R\$)	Crédito (R\$ milhões)
2000	2.398.184	438.975	-54.287	1.549.052	348	1.438.764
2001	2.631.511	484.674	-57.705	1.687.001	480	1.567.941
2002	2.977.575	533.767	25.096	1.843.072	529	1.578.054
2003	3.435.901	570.523	76.318	2.124.921	539	1.763.368
2004	3.915.502	678.174	133.647	2.357.390	722	2.134.386
2005	4.341.169	740.438	147.637	2.626.592	796	2.788.485
2006	4.818.900	829.347	130.444	2.912.431	868	3.558.234
2007	5.440.526	979.064	74.140	3.257.512	937	4.144.737
2008	6.219.606	1.205.691	-11.790	3.715.020	1 016	5.836.401
2009	6.666.079	1.273.352	-26.880	4.130.066	1 078	7.036.980
2010	7.771.694	1.595.892	-80.904	4.680.334	1 165	8.435.457
2011	8.752.764	1.803.854	-67.342	5.275.628	1 271	6.980.584
2012	9.629.520	1.994.920	-130.884	5.913.668	1 423	7.932.132
2013	10.663.238	2.229.888	-245.414	6.580.844	1 553	8.607.133
2014	11.557.906	2.296.906	-307.616	7.276.808	1 658	9.110.513
2015	11.991.574	2.138.794	-138.292	7.670.386	1 746	9.516.230

Fonte: IBGE, PNAD e BACEN.



## ANEXO B – TAXAS REAIS DE SPREAD BANCÁRIO E DE JUROS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO PESSOAL

Tabela 11: Taxa média anual de juros das operações de crédito pessoal com recursos livres para pessoas físicas

Ano	Taxa média (%)	IPCA	Taxa média real (%)
1995	183	22	131
1996	111	10	93
1997	135	5	124
1998	120	2	116
1999	87	9	71
2000	68	6	58
2001	84	8	71
2002	92	13	70
2003	80	9	65
2004	68	8	56
2005	67	6	58
2006	57	3	52
2007	46	4	40
2008	60	6	52
2009	44	4	38
2010	44	6	36

Fonte: BACEN.

Tabela 12: *Spread* bancário de contratos de crédito com recursos livres à pessoa física

Ano	Taxa Nominal (%)	IPCA (%)	Taxa Real (%)
1995	171	22	121
1996	112	10	94
1997	82	5	73
1998	94	2	91
1999	87	9	72
2000	57	6	48
2001	49	8	38
2002	51	13	35
2003	56	9	42
2004	46	8	36
2005	43	6	35
2006	41	3	37
2007	36	4	30
2008	38	6	30
2009	36	4	31
2010	29	6	22

Fonte: BACEN.