

Uma avaliação do governo Lula: a área econômica

Paulo Roberto de Almeida *

Resumo: Balanço econômico do governo Lula, indicando a preservação dos principais elementos da política econômica anterior e a conjuntura favorável no plano externo que permitiu alavancar o crescimento no Brasil. Ocorreu o crescimento das exportações, mais pelo lado dos valores das commodities exportadas pelo Brasil, do que pelo lado dos volumes, aliás concentrados novamente nos produtos primários. A estabilidade foi mantida, mas o lado fiscal suscita preocupações, devido aos fortes gastos do governo não direcionados a investimentos. O aumento dos déficits em transações correntes pode levar no futuro à desvalorização cambial.

Palavras-chave: crescimento econômico, comércio mundial, valorização cambial.



* **PAULO ROBERTO DE ALMEIDA** é Doutor em Ciências Sociais, Mestre em Planejamento Econômico, Diplomata de carreira.

Considerações introdutórias sobre a natureza do exercício

Um governo, qualquer governo, de qualquer país, pode – na verdade **deve** – ser submetido a uma avaliação de seus resultados efetivos, para fins de um balanço honesto das realizações registradas e para a confrontação destas às promessas feitas quando de seu início. Trata-se de um exercício democrático de controle, destinado a verificar se os recursos “entregues” ao governo foram transformados em resultados positivos para os cidadãos que produziram esses recursos repassados ao Estado – ou que deles foram despojados “involuntariamente” – sob a justificativa, ou a promessa, de políticas públicas visando o maior bem-estar possível para o maior número.

Esse tipo de exercício costuma ser feito com o apoio de metodologias aferíveis quanto aos instrumentos mobilizados e na presença de números confiáveis, ou seja, de séries estatísticas organizadas de maneira coerente e honesta, homogêneas e comparáveis, quando algum confronto é feito a partir de bases de dados uniformes. As ferramentas quantitativas são, para esse efeito, as melhores possíveis. Mas nem todas as políticas públicas – que previsivelmente se estendem a diversos setores de interesse coletivo, que não comportam, necessariamente, bens e serviços dotados de “preços de mercado” – se prestam a esse tipo de abordagem numérica. Em diversos casos, uma avaliação de natureza qualitativa é a mais indicada, embora possa estar sujeita a considerações de ordem subjetiva, isto é, dependente das posições políticas ou das preferências pessoais do avaliador. Trata-se de uma “distorção” inevitável no plano das ciências humanas, que pode ser, entretanto, minimizada pela utilização

dos princípios weberianos conhecidos no campo das metodologias analíticas.

O objeto deste ensaio é o governo Lula, em sua integralidade sintética, embora nem todas as políticas públicas possam merecer igual atenção. Já efetuei um exercício analítico desse gênero no início do último ano de seu primeiro mandato, ou seja, antes mesmo da campanha presidencial de 2006.¹ Naquela avaliação, separei estritamente os dados quantitativos, suscetíveis de serem trabalhados com ferramentas objetivas, das considerações de natureza qualitativa, feitas com base em considerações pessoais, mas expostas de maneira clara e transparente, separando os pontos que me pareciam positivos daqueles julgados negativos. Convido a conferir esse balanço.

Toda avaliação envolve dois tipos de comparação: uma, do governo consigo mesmo, ou seja, o que ele recebeu, do antecessor, e o que está deixando, em herança ao seu sucessor; e outra, desse governo com outros, isto é, em bases regionais ou mundiais, vendo o desempenho de outros governos nos mesmos setores, e os avanços (ou atrasos) relativos na esfera transnacional.² A primeira avaliação é diacrônica, ou seja, um tempo antes e um depois, ao passo que a segunda é sincrônica, já que envolvendo os resultados de vários governos, num

¹ Cf. Paulo Roberto de Almeida, “Um balanço preliminar do Governo Lula: a grande mudança medida pelos números”, *Espaço Acadêmico* (ano 5, n. 58, março 2006; link: <http://www.espacoacademico.com.br/058/58almida.htm>).

² Uma boa ferramenta de consulta para essa visão comparada quanto a dados econômicos fundamentais (PIB, PIB per capita, crescimento, etc.), ranqueados por país, pode ser encontrada no seguinte site: <http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?v=65&l=pt>.

determinado âmbito ou setor, ao mesmo tempo. O objetivo deste ensaio de avaliação do governo Lula é o de verificar como ele se desempenhou nos seguintes setores de interesse econômico: crescimento, investimentos, políticas macroeconômicas, setor externo (comércio, capitais, etc.).

Economia: avanços e recuos num quadro mundial em transição

O que ocorreu no terreno da economia foi uma combinação – rara, a julgar a partir de declarações anteriores dos “economistas” do partido – de sensatez com “golpes” enormes de sorte. O registro histórico das posições do PT em economia prenunciava o pior possível na frente econômica, a começar por uma desonestidade fundamental em dose dupla: a de inventar a “tese” da “herança maldita” e a de se atribuir méritos por apenas ter continuado a política econômica anterior – que era estigmatizada de maneira totalmente equivocada como “neoliberal” quando o partido estava na oposição.

O *tournant* neoliberal começou, é verdade, ainda antes das eleições, e isto em razão de um dos casos mais misteriosos (e talvez mais escabrosos) da política brasileira: o assassinato do principal conselheiro econômico do candidato Lula, na pessoa do prefeito de Santo André, prontamente substituído por Antonio Palocci (que conduziu uma verdadeira revolução copernicana nos pressupostos equivocados dos “economistas” do partido). Isso não impediu que a “herança maldita” fosse construída durante a campanha eleitoral, um pouco pela especulação “normal” de Wall Street, outro tanto pelo registro histórico das posições econômicas esquizofrênicas do PT.

O preço a pagar pelas bravatas anteriores foi alto, refletido na elevação

imediate dos juros – aliás, pelas mãos do único banqueiro que aceitou servir ao governo do PT como presidente do Banco Central – e numa taxa de crescimento do PIB reduzida a 0,5% em 2003. A humilhação para os militantes da causa da “ruptura” veio também sob a forma do compromisso do ministro da Fazenda com um superávit primário ainda mais elevado do que o anteriormente acordado com o FMI, além da própria continuidade do programa de ajuste e empréstimo com a entidade de Washington, o que certamente aumentou a frustração. Mas a manutenção (e o aprofundamento) da política econômica herdada do governo anterior foi a principal e mais importante realização positiva do governo petista, uma vez que permitiu o clima de confiança que se traduziu no bom acolhimento do governo pelos mercados internacionais, logo materializado na expansão dos investimentos estrangeiros.

O que se conseguiu em termos de crescimento?

Em termos de resultados efetivos, o governo Lula realizou, em seu primeiro mandato, de 2003 a 2006, taxas respectivas de crescimento do PIB de 0,5%, 4,9%, 2,3% e 3%, numa conjuntura em que a economia mundial crescia praticamente o dobro dessas taxas e os emergentes dinâmicos três vezes mais. Registre-se, porém, que o governo operou uma revisão metodológica nas contas nacionais, alterando o peso e a composição de indicadores básicos da economia, o que redundou numa mudança para cima de todas as taxas de crescimento da economia. Assim, os dados revistos do PIB brasileiro permitiram exibir as seguintes taxas de crescimento: 1,1% em 2003, 5,7% em 2004, 3,2% em 2005 e 4% em 2006, com a consequente

diminuição do peso da dívida pública e da carga tributária em relação ao PIB, resultados oportunamente convenientes para melhorar o desempenho geral da economia. De fato, pelos critérios metodológicos anteriores, a carga tributária do Brasil já teria alcançado, em 2008, 39,92% do PIB, uma anomalia pelos padrões internacionais. No segundo mandato, a economia obteve um bom desempenho, mas a carga tributária continuou aumentando: no período completo, ela foi de 32,5% do PIB, em 2003, segundo os novos critérios do IBGE, para 35% do PIB em 2009.

Pode-se dizer, aliás, que o governo Lula foi bafejado pela sorte e pela demanda internacional, em especial da China, cuja voracidade por matérias-primas beneficiou duplamente o Brasil: pelo volume exportado e pelos preços valorizados (mais este fator, até, do que o primeiro). Por falar em valorização, uma outra desonestidade intelectual precisa ser consignada: tendo acusado o governo anterior de praticar “populismo cambial”, os praticantes da economia “neo-neoliberal” levaram à mais intensa valorização cambial já assistida no Brasil desde o imediato pós-guerra, trazendo o valor da moeda brasileira a patamares ainda inferiores às paridades registradas no período imediatamente anterior à desvalorização e flutuação do início de 1999, provando, uma vez mais, que todos os políticos no poder adoram praticar populismo cambial (já que dá a impressão de que todos estão ficando mais ricos, ademais de ajudar no combate à inflação).

Porém, o avanço mais efetivo na frente econômica foi, paradoxalmente, o fato de não ter havido recuo na manutenção dos elementos centrais da política econômica anterior: metas de inflação (ainda que mantidas em níveis muito

elevados, praticamente o dobro dos índices mundiais); flutuação cambial (com o desconto da valorização sempre criticada pelos exportadores e industriais) e responsabilidade fiscal (embora preservada unicamente na era Palocci, e relaxada depois). Os frutos foram colhidos sob a forma de taxas mais vigorosas de crescimento, de 2005 a 2008.

A inflação ficou controlada – graças bem mais à atitude responsável do Banco Central do que ao comportamento fiscalmente irresponsável do governo; mas o crescimento foi moderado, e a dívida bruta continuou em nível aproximado a 60% do PIB. O lado mais negativo da história foi o aumento constante da carga fiscal, convertendo o Brasil numa verdadeira anomalia tributária, para países com o seu nível de renda: praticamente dois quintos da renda nacional se dirigem ao Estado, com um retorno pífio em termos de investimento produtivo, e uma administração de despesas altamente deformada do ponto de vista da eficiência alocativa do orçamento público.

No período recente, a situação fiscal continuou a se deteriorar, mas o governo foi mais uma vez bafejado pela sorte, em meio às turbulências da crise internacional iniciada nos Estados Unidos, em 2008. O crescimento do PIB, ainda impulsionado pela demanda da China, que permaneceu vigorosa e se alçou à condição de primeiro parceiro comercial do Brasil, foi, respectivamente, de 6,1% em 2007, de 5,1% em 2008 e de -0,2% em 2009, tendo sido estimada a taxa de aproximadamente 7,7% em 2010. Desta vez, o Brasil conseguiu fazer melhor do que a média mundial, o que não parecia difícil em vista da gravidade da recessão nos países avançados. Mas ainda assim

permaneceu aquém do ritmo mais elevado dos emergentes dinâmicos, como a própria China ou a Índia. Registre-se, igualmente, a manutenção por mais de cinco anos, da mesma taxa básica de inflação, com o centro fixado a 4,5%, o que significa que o governo praticamente “encomenda” uma inflação de 5% a cada ano, destinada a corroer o poder de compra dos rendimentos dos brasileiros. A carga fiscal continua a aumentar e os investimentos públicos permanecem em patamares inferiores às necessidades, com a agravante de que o governo desvia recursos orçamentários para alimentar empresas públicas – como a Petrobras – que poderiam tranquilamente se abastecer no mercado comercial de créditos e financiamentos.

Navegando na bonança como nunca antes na história mundial

Nunca antes na história econômica mundial, pelo menos desde o início da crise dos anos 1970 – que começou com a ruptura unilateral americana, em 1971, do sistema monetário estabelecido em Bretton Woods (1944), seguido logo depois pela primeira crise do petróleo, em 1973 – se tinha registrado na economia mundial um crescimento tão rápido, e tão disseminado em diversas regiões, quanto no período posterior aos ataques terroristas contra os Estados Unidos, em 2001. Reagindo ao que poderia ter sido um desastre econômico de proporções razoáveis, as autoridades monetárias americanas reduziram rapidamente as taxas de juros (mais de 3 pontos de uma única vez) e as mantiveram em patamares ínfimos durante muito tempo, pelos três anos seguintes pelo menos. Elas garantiram, assim, um retorno quase imediato ao crescimento, ao preço, porém, do incentivo ao consumo e aos investimentos imobiliários que iriam se refletir mais à frente, com a criação de

bolhas no setor da construção civil, repercutidos e realimentados pela alavancagem financeira excessiva.

Muitos economistas alertaram para a insustentabilidade, no médio prazo, dos padrões de expansão, entre eles Nouriel Roubini – chamado, nos meios financeiros, de *Mister Doom*, ou Senhor Apocalipse – mas pode-se também dizer que o processo beneficiou o mundo inteiro, enquanto durou. Lula foi um dos muitos “profetas do passado” que se apressaram em criticar os “especuladores de Wall Street” e os erros da política econômica dos Estados Unidos como responsáveis pelo desastre, esquecendo-se, porém, de agradecer aos mesmos atores econômicos pela excepcional fase de expansão da economia mundial que beneficiou enormemente o Brasil. Com efeito, a prodigalidade consumista americana e a disposição chinesa em financiar os déficits gêmeos dos Estados Unidos, investindo grande parte do saldo conquistado na relação comercial bilateral em bônus do Tesouro americano – o que nada mais era do que as duas faces da mesma moeda – foram as responsáveis pelo grande crescimento econômico mundial e pelo aumento vertiginoso dos fluxos comerciais e financeiros.

Foi portanto menos por virtudes da política econômica do governo do que pela conjuntura econômica favorável no plano externo que o Brasil surfou nessa onda de crescimento como poucas vezes tinha tido a oportunidade de fazê-lo em sua longa história como exportador de commodities. De fato, o Brasil foi mais comprado do que vendeu nos mercados internacionais, em especial em sua relação com a China, convertida em primeiro parceiro comercial ao longo de vários anos de crescimento contínuo – embora desequilibrado – da relação

comercial bilateral. Prova disso é que o aumento das exportações se deu mais pelo lado dos valores do que dos volumes, em função de altas extraordinárias nos preços das principais matérias-primas exportadas pelo Brasil. O crédito incumbe, portanto, mais ao agronegócio e à principal empresa privada de mineração do Brasil, do que ao governo Lula, embora ele tenha procurado se vangloriar de estar criando uma “nova geografia comercial internacional”.

Na verdade, essa “nova geografia”, que o governo Lula pretendia impulsionar do lado do comércio Sul-Sul, já existia há muito tempo, representada pelo aumento maciço de exportações de manufaturados a partir de emergentes dinâmicos, em especial os asiáticos, em direção dos mercados desenvolvidos, oportunidades perdidas pelo Brasil, empenhado politicamente em aumentar suas exportações para países africanos e latino-americanos (o que não é errado, em si, desde que não represente uma concentração indevida em mercados pouco dinâmicos ou apresentando eventuais problemas de liquidação de créditos comerciais, como ocorreu no boom brasileiro de exportações de manufaturados dos anos 1970, para os mesmos mercados, e que resultaram em diversos calotes comerciais na década seguinte).

A demanda externa representou, de fato, um grande estímulo ao crescimento econômico no Brasil. Ainda assim, numa fase de grande expansão da economia mundial, o Brasil cresceu, na média, menos da metade das taxas do crescimento do PIB global e três vezes menos do que os emergentes mais dinâmicos. O único motivo, obviamente, é o tradicional estrangulamento macro e microeconômico do Brasil, representado pela insuficiência de investimentos e de

infra-estrutura e pelo chamado “custo-Brasil” – a enorme carga tributária, o custo do capital e as dificuldades burocráticas que penalizam as atividades produtivas de maneira geral e a indústria de manufaturados em particular. O governo Lula pouco ou nada fez para remover esses obstáculos a um crescimento mais vigoroso da economia, limitando-se a anunciar planos de estímulo à indústria e ao comércio exterior que raramente foram implantados de maneira consequente ou continuada.

Comércio exterior: avanços e recuos num setor de forte competição

A política comercial do governo Lula começou, na verdade, por um esforço de contenção de comércio, não do seu aumento, representado pela tentativa, aliás bem sucedida, de “implodir” a Alca, o projeto americano de uma zona de livre comércio hemisférico. Alegando “assimetrias” entre os países e desequilíbrios nas relações econômicas – o que objetivamente existe em quaisquer outras relações econômicas, com quaisquer outras regiões e parceiros – a atitude do governo consistiu em travar essas negociações – no que foi ajudado pela Venezuela e pela Argentina – na ingênua esperança de que um acordo entre o Mercosul e a União Europeia resultasse mais favorável ao Brasil, esquecendo-se de que os europeus só estavam negociando um acordo comercial justamente para compensar eventuais vantagens de acesso aos mercados latino-americanos a serem obtidos pelos Estados Unidos. Era óbvio a qualquer observador mais atento – mas talvez não a certos círculos do poder – que, uma vez retirada a “ameaça” do acesso preferencial e da perda de mercados, os europeus se mostrariam bem mais relutantes em fazer aos países membros do Mercosul

as concessões agrícolas que os americanos relutavam igualmente em efetuar – sendo que os europeus sempre foram muito mais protecionistas nessa área do que os próprios americanos.

O fato é que, a despeito do aumento contínuo nos valores acumulados das exportações brasileiras, essas foram sendo crescentemente representadas pelas matérias-primas e perdendo espaço nos mercados mais dinâmicos, embora ganhando em concentração no mercado chinês, que aliás reproduz o típico padrão Norte-Sul condenado por gerações de economistas “progressistas”. O aumento do comércio com parceiros não tradicionais – na África e no Oriente Médio em especial – foi apresentado pelo governo como resultado de sua política de diversificação das exportações do Brasil e de implantação da “nova geografia comercial”, sem mencionar que esse crescimento se dava a partir de patamares muito baixos, envolvia valores nem sempre muito expressivos e, mais importante, quem estava exportando, na verdade, eram empresários privados, não agências governamentais. Todo governo, em qualquer país, tem como obrigação desvendar novos mercados para as empresas privadas, se esforçando ao mesmo tempo para não perder os espaços já conquistados, o que infelizmente ocorreu no caso do Brasil nos mercados mais tradicionais.

Cabe registrar, igualmente, o tratamento leniente concedido pelo governo no caso do protecionismo argentino, abusivo e ilegal, segundo as normas do Mercosul e da própria OMC, redundando em perdas para os exportadores brasileiros. O governo também teve a infeliz ideia de criar um “programa de substituição de importações” de âmbito regional, pretendendo realizar um esforço de

promoção comercial ao contrário, isto é, cumprindo funções que deveriam ser assumidas pelos governos dos países vizinhos desejosos de conquistar o mercado brasileiro. Apoiando-se nos saldos desfavoráveis aos países vizinhos no comércio bilateral – o que também é o resultado de um protecionismo inerente à política comercial do Brasil – o presidente chegou inclusive a propor uma sugestão esdrúxula aos importadores brasileiros, a de que eles importassem mais dos parceiros regionais, mesmo que os produtos fossem comparativamente mais caros, apenas para demonstrar “generosidade” para com países supostamente “menos desenvolvidos” do que o Brasil: obviamente, nenhum deles se deixou seduzir por tão estapafúrdia proposta.

Convergência macroeconômica: o Brasil no contexto mundial

Nem tudo foram tropeços na área econômica, sobretudo porque o governo teve o bom senso de preservar as escolhas fundamentais feitas no governo anterior quanto aos principais pilares da gestão macroeconômica: metas de inflação, flutuação cambial e responsabilidade fiscal, que são aliás critérios básicos utilizados por dezenas de outros países na condução de suas políticas fundamentais. O Brasil ganhou em respeito e audiência internacional justamente porque foi preservada a estabilidade econômica, embora durante a maior parte do período o crescimento tenha permanecido lento e instável; a inflação também continuou controlada, ainda que a taxas superiores ao dobro da média mundial, graças bem mais aos esforços do Banco Central do que à colaboração do resto do governo; deve-se registrar que grande parte das pressões inflacionárias é “encomendada” pelo próprio governo, ao manter revisão tarifária de setores

administrados e metas de inflação persistentemente altas.

As contas fiscais estão relativamente ajustadas, mas ao preço da constante elevação dos tributos, cuja carga sobe a cada ano; os gastos correntes do governo, mas não os seus investimentos produtivos ou em infra-estrutura, seguem elevados, inclusive porque o governo tem sido generoso com os seus próprios mandarins; alguns economistas e mesmo setores do governo ainda se revoltam contra o superávit primário, como se existisse a opção de não pagar a dívida interna, ainda em expansão, mas com níveis maquiados por expedientes contábeis pouco recomendáveis no âmbito do Tesouro.

Na área cambial, o governo atual pratica o que, no precedente, seus economistas chamavam de “populismo cambial”, ou seja, a valorização contínua da moeda, mesmo sob protesto de industriais e exportadores. Todo governo, diga-se de passagem, aprecia essa valorização cambial, pois dá a impressão de que todo mundo ficou mais rico – e a classe média adora viajar ao exterior, para tentar escapar de preços que são abusivos no mercado interno – e ajuda no combate à inflação, sempre uma ameaça aos mais pobres. O governo tenta contornar o problema da valorização cambial acumulando reservas absurdamente altas, que trazem um enorme custo fiscal, espertamente obscurecido por ele. No computo geral, considerando-se o estímulo dado às importações e o desestímulo criado

contra as exportações, essa situação provoca elevação do déficit em conta corrente, apenas compensado temporariamente pela entrada vigorosa de investimentos estrangeiros. Grande parte desses recursos é de natureza puramente financeira, e pode reverter facilmente num momento de aumento da desconfiança. O futuro, aqui, é incerto, portanto, embora se possa prever uma futura desvalorização com base nos déficits que vem sendo acumulados atualmente.

No plano da governança mundial, prevalece a ilusão – não apenas no Brasil, mas partilhada igualmente por outros países – de que o G20 financeiro será capaz de restabelecer as bases do crescimento mundial com base na coordenação das políticas econômicas nacionais, objetivo que jamais foi alcançado pelo G7 e que por óbvias razões tampouco será logrado pelas duas dezenas de economias com objetivos conflitantes. A chave do sucesso econômico, como sempre ocorre, são ganhos contínuos de produtividade, com base na boa gestão das contas públicas, boa infra-estrutura e ambiente microeconômico – dotado, sobretudo, de capital humano de alta qualidade – e preservação do valor de compra da moeda nacional. Como sempre ocorre, também, abertura ao comércio internacional e aos investimentos estrangeiros são bem vindos, dois traços que o Brasil ainda precisa reforçar em sua economia.