

## **O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA, UMA VISÃO SOBRE A PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI**

### **1. INTRODUÇÃO**

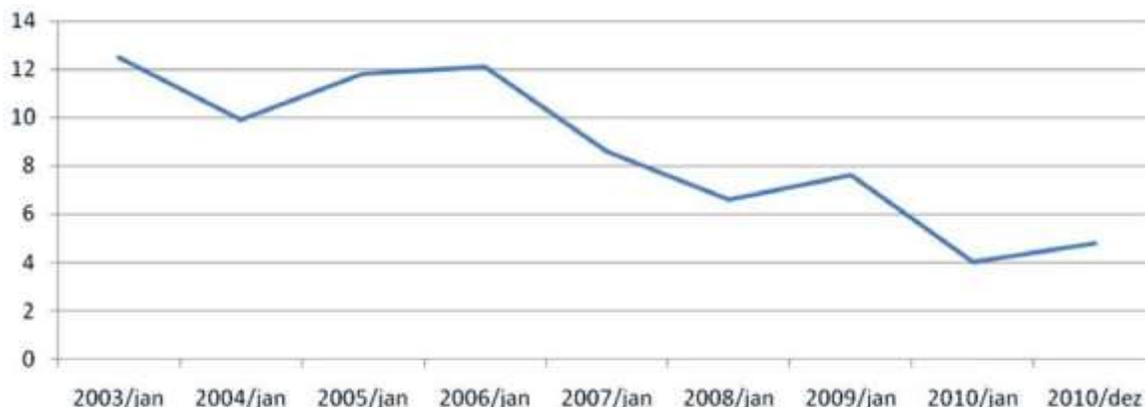
O período da evolução da economia brasileira no período Lula, foi marcado pela retomada do crescimento econômico. Nesse período a taxa média de expansão foi de 4,2% ao ano, o dobro da observada no período anterior. Em 2009, os impactos negativos da crise financeira global, fizeram com que o PIB apresentasse uma variação negativa de 0,6%, evidenciando a magnitude do impacto da crise na economia. A recuperação da economia foi rápida e reconhecida. As expectativas do mercado mostravam um crescimento superior aos 7,0% em 2010. Lembrando que entre 2007 e 2010, tirando o ano de 2009, o crescimento do PIB foi superior a 5% ao ano. O crescimento de longo prazo refere-se ao comportamento dos investimentos nesse período.

No primeiro trimestre de 2003 o Investimento/PIB era de 16,23%. No terceiro trimestre de 2008, antes da crise financeira, a relação atingiu 20,1%. Já no segundo trimestre de 2010 a relação atingiu 17,85%. Comparando, podemos afirmar que a relação Investimento/PIB é baixa, quando olhamos as taxas de investimentos dos emergentes, como o da Ásia. A tendência de crescimento que foi demonstrado antes da crise financeira e a sua recuperação são elementos positivos desse período.

A retomada do crescimento foi sentida também no mercado de trabalho. No início 2003 a taxa de desemprego era de 11,3%. Já em outubro de 2010 a taxa era de 6,1%. A retomada do crescimento provocou impactos positivos sobre o mercado de trabalho, destacando a redução da informalidade e a elevação do rendimento médio real.

O regime de metas para inflação foi capaz de manter a estabilidade de preços em um período de crescimento. A principal crítica refere-se ao comportamento da Selic. A economia brasileira sustenta a mais alta taxa de juros real do mundo.

Gráfico 1 - Taxa de Juro Real no governo Lula (2003/2010)



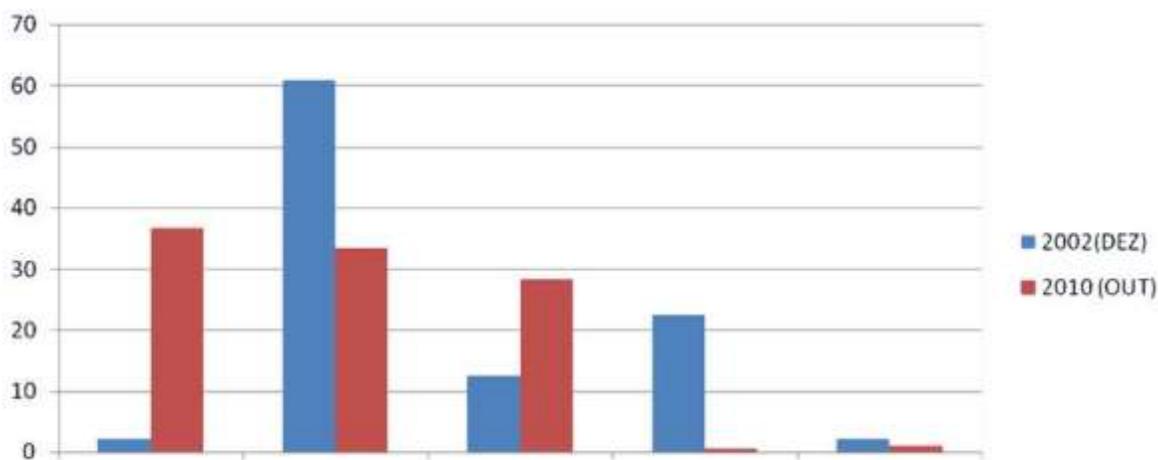
Fonte: Folha de São Paulo, 09/12/2010.

Após a crise financeira de 2008, as taxas de juros caíram em praticamente todos os países. Em 2002 quando o Brasil liderava o ranking das taxas de juros reais com 11,1% ao ano, o segundo colocado a Turquia, tinha taxas reais da ordem de 9,4%. Em dezembro de 2010 o Brasil continua liderando este ranking, com 4,8% ao ano. O segundo colocado, a África do Sul pratica juros reais de 2,0% ao ano.

Em relação ao plano fiscal, a reforma tributária não saiu do papel, mantendo uma pesada e arcaica estrutura tributária. A simplificação e a redução da carga tributária não ocorreram.

Há uma melhora no perfil da dívida, particularmente em seus indexadores. A redução da dívida indexada à Selic e ao câmbio diminuiu os impactos da política monetária e flutuações cambiais sobre o passivo mobiliário interno do governo federal.

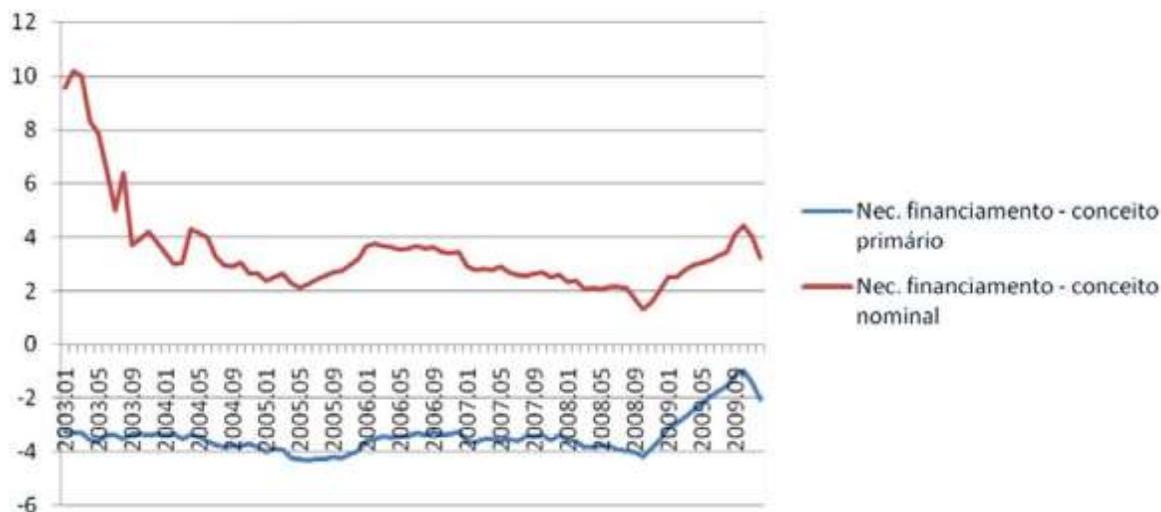
Gráfico 2 - Indexadores da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFI)



Fonte: Ministério da Fazenda, Relatórios Mensais da Dívida Pública Federal.

Durante a gestão do presidente Lula, entre 2003 e 2008 o superávit primário oscilou entre 2% e 4%, mantendo-se, portanto, o esforço de ajuste fiscal iniciado em 1999. O superávit foi reduzido a partir do final de 2008, resultado das políticas fiscais expansionistas implementadas no contexto da crise financeira. O superávit primário tem sido incapaz de promover o equilíbrio das contas públicas, dada a manutenção de déficits nominais, evidenciando o peso do pagamento de juros da dívida pública no resultado final das contas do governo.

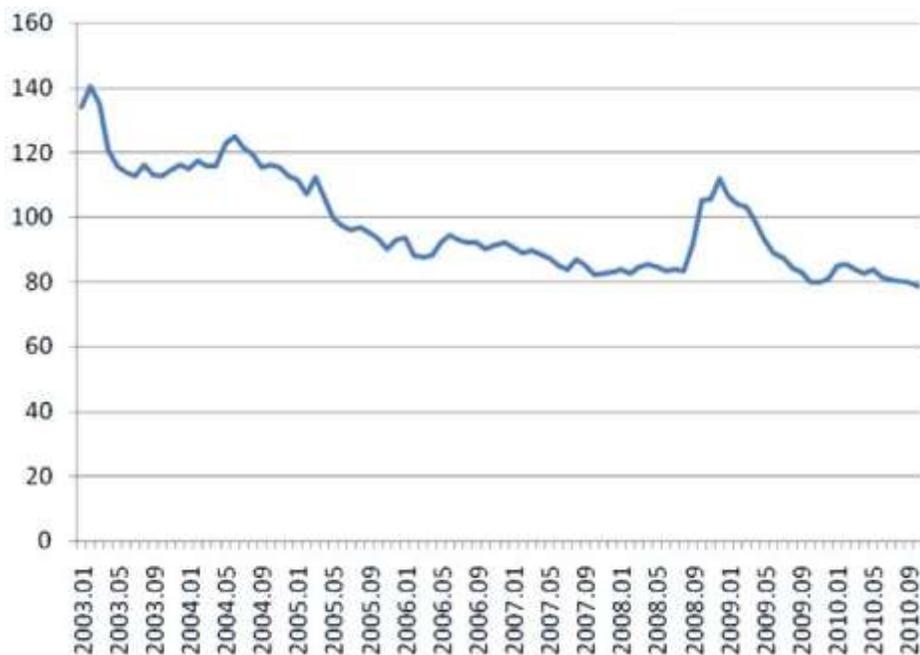
Gráfico 2 - Indexadores da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFI)



Embora o Saldo do Balanço de Pagamentos seja superavitário em todos os anos, há uma deterioração no Saldo em Transações Correntes, verificada desde 2007. Esta piora deve ser creditada a dois fatores: A retomada do crescimento, pressionando as importações e o processo de valorização do real, contribuído para a queda do saldo comercial e para a ampliação do déficit na conta de rendas.

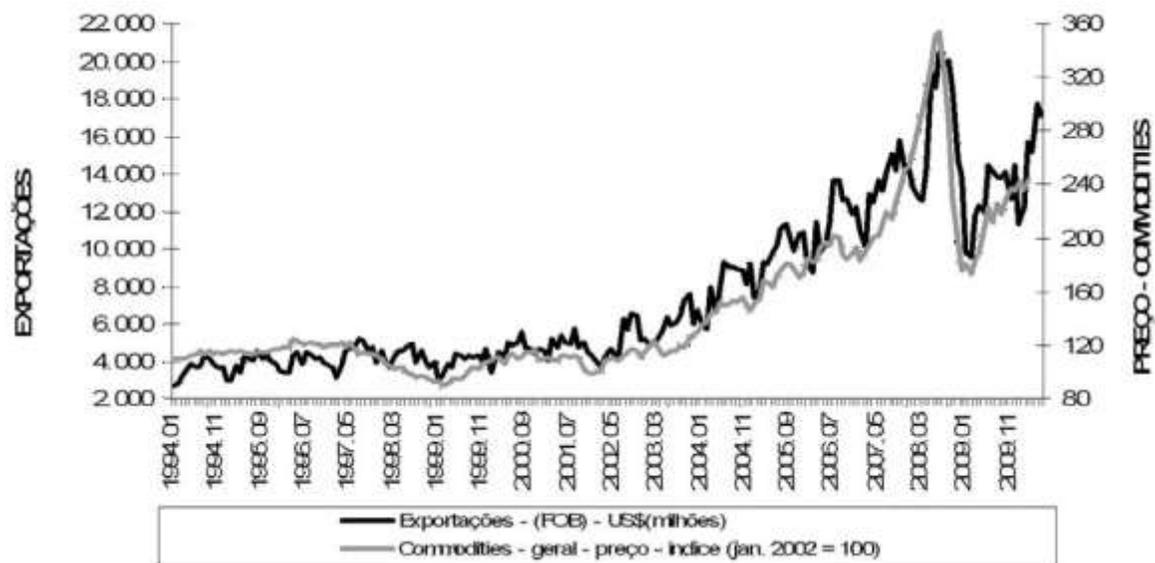
O superávit do Balanço de Pagamentos foi obtido graças aos superávits que aconteciam desde 2006, que são registrados na Conta Capital e Financeira, que é fruto da entrada de Investimentos Diretos.

Gráfico 4 - Taxa de Câmbio Real Efetiva - Índice 2005=100 - (2003-2010)



Fonte: Ipeadata.

Outro aspecto a respeito da evolução das transações com o mundo, é sobre o perfil das exportações. Há aumento da participação das exportações em produtos não industriais concomitantemente à queda na participação das exportações industriais, como é o caso dos setores de alta tecnologia. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, no ano 2000 cerca de 16,6% das exportações brasileiras eram de produtos não industriais. Em 2009 era 31,6% da pauta. A redução das exportações de produtos industriais foi intensa em setores de alta tecnologia. Em 2000 apresentavam 12,4% das exportações. Em 2010 era de apenas 5,9% das exportações.

Gráfico 5 - Exportações e Preço Internacional das *commodities*

Fonte: IPEA (2010); MDIC (2010).

## 2. PONTOS POSITIVOS

O presidente Luis Inácio Lula da Silva assume a presidência no início de 2003, pelo fato de ter sido um líder sindical e fazer parte de um partido de esquerda, o rumo econômico do país era repleto de incertezas. Esse cenário de dúvidas já havia demonstrado sinais no ano anterior, com deteriorações no campo econômico. Na realidade a política econômica do governo Lula foi distinta do que muitos esperavam, alcançando resultados positivos, que pretendo citar ao longo do texto e a importância do estado na realização dos mesmos.

O mercado de trabalho durante o governo Lula atingiu marcas históricas, a menor taxa de desemprego registrada pela série histórica, no valor de 6,1% em outubro de 2010. Houve também nesse período uma diminuição do grau de informalidade e elevação do rendimento médio real.

Em relação ao crescimento econômico, o país teve resultados significativos, apresentando um aumento médio do PIB de 4,2 a.a. no período entre 2003 a 2008. O crescimento foi abalado pelos efeitos da crise financeira internacional atingindo uma marca negativa em 2009, porém a rápida recuperação surpreendeu as expectativas, quando a variação do PIB foi de 7,0% em 2010.

A fase descrita de crescimento econômico foi aliada a uma melhora nos indicadores de distribuição da renda e de redução da pobreza. O Índice de Gini, em 2003 era de 0,59, em 2009 passou para 0,54, reduzindo, assim, o elevado grau de concentração da renda. As condições de ampliação do mercado consumidor, juntamente com alguma medida de melhoria na distribuição da renda, foram peças importantes no processo de crescimento econômico.

O processo de crescimento, melhorando a distribuição da renda, aconteceu em um cenário de estabilidade de preços. Ocorreu um processo de convergência de taxa efetiva de inflação e a meta determinada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Em 2003, foi registrado uma inflação de 9,3%, mas em todos os demais anos a meta de inflação foi alcançada. Em 2006, 2007 e 2009 foi inferior à meta estabelecida. Na gestão Lula a política econômica manteve, com poucas

alterações, todo arranjo macroeconômico que foi definido na segunda gestão de Fernando Henrique, mantendo o tripé metas de inflação, regime de câmbio flutuante com intervenção e ajuste fiscal.

A taxa extrema de pobreza foi reduzida de 11,49% em 2005 para 7,28% em 2009, da mesma forma, houve uma contração na evolução da taxa de pobreza do país, passando da marca de 30,82% em 2005 para 21,42% em 2009.

O governo petista teve como sua principal marca, sua políticas voltadas a distribuição de renda, através de transferências. O programa Bolsa Família beneficiou 12,7 milhões de famílias em 2010, tendo em vista que pessoas de baixa renda possuem uma baixa propensão a poupar, os níveis de gastos com consumo se elevaram, aumentando a demanda agregada e invejando dessa forma em torno de R\$13 bilhões na economia.

A elevação do salário mínimo aliada a política de transferência de renda citada anteriormente e a expansão do crédito, possibilitaram a inserção das classes C e D no mercado consumidor sendo considerada por muitos como motor do crescimento, tendo grande importância ao manter o nível de consumo após os efeitos da crise de 2008. Para que essa onda de consumo ocorresse era necessário um ambiente favorável e a estabilidade de preços que se manteve por quase todo essa fase, foi primordial. Esse aumento do consumo, estimulou novos investimentos tanto no comércio como na indústria, realimentando o ciclo.

Os níveis de investimento são de suma importância para a acumulação de capital e crescimento de longo prazo. Se levarmos em consideração, os níveis de investimento de outros países, especialmente os desenvolvidos, o Brasil ainda expressa números bem modestos, contudo, houve um expressivo acréscimo na relação Investimento/PIB passando de 16,23% no primeiro trimestre de 2003 para 20,1% no terceiro trimestre de 2008.

Em relação a infraestrutura, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado em 2007 com intuito de aumentar os investimentos em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi lançado também em 2007 visando o desenvolvimento do país no longo prazo.

Dilma Vana Rousseff assume a presidência em 2011 dando continuidade a boa parte da política econômica do Governo Lula. A primeira mudança na presidência do Banco Central com a substituição de Henrique Meirelles por Alexandre Tombini, defensor de um sistema financeiro sólido e eficiente afim de atingir um crescimento sustentável. No Ministério da Fazenda, Guido Mantega, se manteve no cargo.

O Governo de Dilma em seu primeiro ano, anunciou um corte considerado recorde, no valor de R\$ 50 bilhões no Orçamento federal com o objetivo de tentar conter as pressões inflacionários e suavizar a taxa básica de juros (SELIC). O salário mínimo teve um aumento de R\$ 510 para R\$ 545.

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado pelo governo no primeiro ano de seu mandato, com investimentos previstos de R\$ 24 bilhões até 2014, com a finalidade de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica para alunos brasileiros.

### 3. DESVANTAGENS E DEFEITOS

O Estado na economia brasileira durante o período Lula teve uma razoável quantidade de problemas.

Os bons resultados obtidos na frente externa e na condução da política macroeconômica não permitem ignorar o problema das contas públicas, assim como as dificuldades ainda manifestas para o crescimento da economia como um todo, tendo em vista o péssimo ambiente de negócios prevalecente no Brasil. Outro defeito é a previdência; Em 1995, as despesas totais da previdência no Brasil representavam 5% do PIB; em 2005, o governo gastou por volta de 7,5% do PIB com os benefícios do INSS, sendo que os aumentos desde então tem sido recorrentes. A reforma efetuada em 2003, e implementada depois de manobras congressuais, apenas reduziu o ritmo do aumento do déficit previdenciário, o que é extremamente preocupante do ponto de vista das gerações futuras. O governo, aparentemente, desistiu de aprofundar a reforma do sistema, voltando com o tema apenas em 2015, o que se revela absolutamente necessário para evitar o colapso de seu funcionamento ou simplesmente para impedir que o aumento de gastos incida sobre os níveis já elevados de déficits setoriais com o conseqüente aumento da dívida pública.

No plano mais geral das contas públicas, as despesas do governo cresceram de modo contínuo: entre 1999 e 2005, desconsiderando-se o pagamento de juros, as despesas do governo cresceram a uma média de 18,3% ao ano, saltando de 15,85% do PIB para mais de 18% em 2005. Nos dez anos que vão de 1995 a 2005, as despesas do governo federal cresceram 77% acima da inflação: em média, houve uma expansão real anual de 5,8%, bem maior do que o crescimento do PIB, que foi de 2,5%. Nos três anos do governo Lula, a média de aumento de gastos públicos correntes foi de 6,23% acima da inflação. Quando Lula assumiu o seu primeiro mandato em 2002, a dívida externa era de R\$ 212 bilhões, enquanto a dívida interna era de R\$ 640 bilhões. Ou seja, o total, dívida externa mais interna, chegou aos inacreditáveis R\$ 852 bilhões. Em 2008, quando o Lula assumiu ter pagado a dívida, a dívida externa caiu para zero, já a

interna chegou a R\$ 1,4 trilhão; 65% do PIB do Brasil. Apesar de tentativas generosas de aumento real do salário mínimo, não se pode esquecer que esse tipo de medida, ademais de possuir um viés regressivo – ao beneficiar antes os mais velhos do que os jovens – também provoca novas despesas, gerando, portanto, aumento do déficit público.

Ao mesmo tempo em que as despesas correntes cresceram, os investimentos produtivos diminuíram significativamente, sobretudo aqueles a cargo do setor público (basicamente em infra-estrutura, saúde e educação).

Não se exclui dessa conta os problemas decorrentes do “mensalão” que, apesar não ser especificamente o tema exposto sobre o papel do Estado na economia, cabe-se apontar como causa os loteamentos de cargos públicos segundo critérios mais políticos e partidários do que de mérito e de capacitação funcional, do que resultou a intrusão partidária na administração pública, à desestruturação do quadro partidário no Congresso – com intensa troca de titulares de mandatos parlamentares entre algumas legendas, aparentemente por estímulo do partido dominante –, assim como a percepção de um aumento em práticas corruptas registradas concretamente no Congresso e em alguns setores da administração, o que também atinge – mesmo que indiretamente – a economia e o Estado.

Obviamente, a corrupção na administração pública e a necessidade de manobras pouco virtuosas para se assegurar uma base de apoio parlamentar não nasceram – nem vão terminar – neste governo, mas pode-se em especial atentar para o fato de que foi neste governo que o fator político envolvido nas relações “partido-Estado” ganhou novos contornos, que não tinham sido, ainda, conhecidos na esfera da administração pública federal. Evidencia-se, em todo caso, a necessidade de profunda reforma política, tendo em vista o quadro amplamente disseminado de práticas “heterodoxas” em quase todos os partidos e no Congresso de modo geral. Reforma política essa que também deixaria mais claro o papel do Estado dentro da economia.

Mais preocupante, do ponto de vista das possibilidades de retomada do crescimento e da distribuição de seus frutos entre a população brasileira, parece ser o estancamento do aumento da produtividade. Depois de crescer continuamente entre 1999 e 2002, à razão de 4,4% ao ano, a produtividade da economia brasileira parou de crescer, tendo sido, entre 2003 e 2005, de apenas 0,4% ao ano. Dados anteriores mostram que a produtividade na economia brasileira cresceu de forma acelerada no início da década de 90, sobretudo em virtude da abertura econômica, teve outro bom desempenho no período pós-99, para estancar a partir de 2003.

Como sabem os especialistas, a produtividade total de fatores é o principal elemento de crescimento e de transformação estrutural numa economia. No caso do Brasil, ela cresceu de forma acelerada no início dos 90, que coincidiu com amplas reformas econômicas, mas vem declinando desde então, apesar de um certo crescimento no período de 2008/09. Entre outros elementos responsáveis, podem ser apontados o alto custo do investimento no Brasil, a ausência de reformas microeconômicas e o ambiente regulatório menos favorável, para não dizer francamente negativo, à condução dos negócios.

Por fim, não seria preciso retomar aqui a situação amplamente conhecida do aumento da carga fiscal no país, que constitui hoje um dos principais entraves a um processo sustentado de retomada do crescimento. Como se sabe, o governo retira, atualmente, 37% de tudo o que se produz no país e, claramente, não retribui com serviços de qualidade. Essa carga fiscal deveria, portanto, ser acrescida de todos os encargos suportados em bases privadas pelos consumidores e contribuintes para se chegar aos números reais da “exação fiscal”, provavelmente mais próximos de 50% dos rendimentos correntes. O aumento da tributação tem sido contínuo no Brasil, desde a aprovação da atual Constituição, com inúmeros reflexos negativos para o desempenho do setor privado da economia, o único capaz de prover o Estado de recursos para fins de políticas setoriais e distributivas. O que ocorre, obviamente, é que a própria máquina do Estado vem consumindo recursos em quantidade crescente, penalizando de forma consequente – e altamente negativa – os investimentos

produtivos. Aparentemente, o governo Lula não se dispôs a enfrentar esse problema, talvez porque filosoficamente acredite nas virtudes “distributivas” do Estado.

#### 4. ATUAÇÃO INTERNACIONAL

Ao analisar os dois mandatos de Lula, observasse que é extremamente relevante o papel desse governo na política externa e o legado deixado por ele à Diplomacia do Brasil com a inserção brasileira no mundo.

Segundo Albuquerque (2005) a agenda de política externa tinha um caráter muito pessoal de Lula, em que ele visava protagonismo mundial para defender questões ideológicas do Partido dos Trabalhadores. Contudo conforme Almeida (2010) essa expectativa caiu por terra já nos primeiros meses do mandato ao ser firmado o compromisso de um superávit primário ainda maior que o firmado no governo anterior, além da continuidade do programa de ajuste e empréstimo com FMI. Apesar da frustração da militância petista, essa manutenção resultou em expansão dos investimentos estrangeiros com a confiança conquistada pelo governo nos mercados internacionais, aproveitando a abundância de liquidez internacional, devido às baixas taxas de juros dos Estados Unidos. Lula ganhou confiança, poder internacional e se tornou referência, principalmente após os resultados no que se refere a inclusão social. Além da agenda pessoal frustrada, o governo não deixou de lado agendas mais tradicionais, em especial a busca por autonomia, a quebra da supremacia norte-americana, e como nas palavras de Albuquerque (2005, p.91) o “ambiente externo favorável ao crescimento e à estabilidade da economia brasileira”.

Nos primeiros três anos do primeiro mandato de Lula, além de abaixo da média mundial, a economia cresceu basicamente devido a ocupação de capacidade ociosa e em partes, já alavancada pelas exportações. Alavancagem essa que foi determinante para o sucesso da política de crescimento brasileiro. O governo Lula foi agraciado pela sorte e pela demanda internacional - em especial da China - por matérias-primas que beneficiou o Brasil tanto pelo volume exportado e pelos preços cada vez mais valorizados.

Além de determinante ao crescimento brasileiro, a demanda internacional por *commodities* brasileiras, ajudou também minimizar o impacto negativo da crise internacional de 2008, sobre a balança de transações correntes do Brasil. Em paralelo, os estímulos do governo na economia ajudaram de imediato o Brasil a

atravessar a crise sem maiores danos - a médio prazo era previsível que a pressão de demanda refletiria em aumento dos preços e até retração da economia – apesar de que, em 2009 o PIB apresentar recuo de 0,6% e já em 2010 o país apresentar crescimento de 7,5%.

De acordo com números do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior as exportações brasileiras em 2010 fecharam com desempenho próximo de US\$ 200 bilhões, superando o recorde anterior de 2008 com US\$ 197,942 bilhões. No mesmo período, as importações avançaram ainda mais, passando dos US\$ 47,323 bilhões em 2002, para US\$ 175,892 bilhões. O aumento das importações, nos oito anos de governo Lula se aproximou dos 390%. Contudo, o volume de negócios externos tinha potencial muito maior, não se efetivando devido ao excesso de burocracia, ao sistema tributário inadequado a infraestrutura deficitária – mesmo com implantação do PAC e as políticas anticíclicas - e a desvalorização do dólar em relação ao real, que inevitavelmente diminui a competitividade dos preços dos produtos brasileiros. (ALMEIDA, 2010)

## 5.CONCLUSÃO

O Estado desempenhou um papel bastante atuante no período estudado. O regime de metas para inflação foi capaz de manter a estabilidade de preços em um período de crescimento, mesmo diante da crise financeira internacional em 2008. O Brasil conseguiu se manter sem maiores problemas, a demanda internacional por *commodities* brasileiras, ajudou também minimizar o impacto negativo da crise internacional sobre a balança de transações correntes do Brasil. A melhor distribuição de renda e a queda na taxa de pobreza foi a grande marca do governo petista, como mencionado no trabalho a elevação do salário mínimo, aliada a expansão do crédito possibilitou as classes C e D a inserção no mercado consumidor de forma mais ativa. Por outro lado o governo petista foi marcado por fatos que mancharam sua atuação durante os anos de governo em questão, a corrupção na administração e o crescente aumento nas contas públicas e nas despesas do governo se viam em contraste com a queda nos investimentos produtivos como na infraestrutura, saúde e educação.

## REFERÊNCIA

ALBURQUERQUE, José Augusto Guilhon. **Economia política e política externa do governo Lula**. Plenarium, v.2, n. 2, 2005, p. 84-93.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma avaliação do governo Lula: a área econômica **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 10, n. 113, p. 38-45, out. 2010.

Disponível

em:<<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/11273/6144>> Acesso em 11 de novembro de 2015.

CURADO, Marcelo. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula.

**Revista Economia & Tecnologia** , ano 07, v. especial , p. 91-103, 2011.

Disponível em:<

<https://drive.google.com/file/d/0B1YDG7f98Y0WcEVnQ2FOOTR3cXc/view?pli=1>> Acesso em 12 de nov 2015.

SANTOS, Carlos Aguiar dos; CARMO, Solange Neves; Romão, Manoel Júnior da Silva. **Governo PT: Uma análise econômica dos governos Lula e Dilma**. 2012.

Disponível em:< <http://pt.slideshare.net/manoelromao/governo-luladilma-uma-analise-economica-do-periodo>> Acesso em 10 nov, 2015.