

---

## Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula

Marcelo Curado\*

“*Virtus in medium est*”

**RESUMO** - O objetivo deste artigo é analisar a evolução da economia brasileira durante a gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Em particular, pretende-se responder a seguinte indagação: Até que ponto o comportamento da economia brasileira no período foi caracterizado por um efetivo processo de desenvolvimento? O resultado central da análise - apesar da permanência de graves problemas ao longo da gestão Lula, com destaque para a manutenção dos elevados patamares de juros reais e para o processo de valorização do Real - deve reconhecer a ocorrência de avanços significativos no desenvolvimento econômico e social do País.

Palavras-chave: Economia brasileira. Desenvolvimento econômico. Política econômica.

### 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar a evolução da economia brasileira durante a gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Em particular, pretende-se responder a seguinte indagação: Até que ponto o comportamento da economia brasileira no período foi caracterizado por um efetivo processo de desenvolvimento?

Definir desenvolvimento econômico é algo complexo. Mais controvertido ainda é o tema dos instrumentos necessários para sua obtenção. Não obstante, não é possível falar em desenvolvimento econômico - ainda que numa perspectiva assumidamente limitada - sem levar em consideração alguns elementos. O crescimento do produto *per capita* com estabilidade de preços e a melhoria na distribuição da renda (com redução da miséria) estão entre os fatores que se constituem em pontos de partida de qualquer processo de desenvolvimento. O equilíbrio externo, especialmente do saldo em transações correntes, é outra variável que deve ser analisada, dada sua relevância na sustentação do crescimento no longo prazo.

É evidente que o desenvolvimento econômico deve levar em consideração outros fatores. Não obstante, é igualmente verdadeiro reconhecer a impossibilidade de ter-se um processo de desenvolvimento sem que os elementos destacados acima estejam, em alguma medida, presentes. Uma discussão mais ampla - porém além dos objetivos deste trabalho - deve levar em

\* Doutor em economia pela UNICAMP. É professor associado do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná e bolsista do Programa Cátedras para o Desenvolvimento do IPEA/CAPEL. Endereço eletrônico: [curado@ufpr.br](mailto:curado@ufpr.br).

considerações outros aspectos sociais - tais como os avanços ocorridos na educação e na saúde da população - e da sustentabilidade do desenvolvimento. O presente artigo tem, portanto, um objetivo mais limitado: analisar o comportamento das variáveis econômicas que se constituem nos pontos de partida de qualquer processo de desenvolvimento.

Desde já é preciso deixar claro que o comportamento das variáveis analisadas depende de um conjunto de fatores. Um resultado positivo em termos de crescimento do produto, por exemplo, depende, entre outros elementos, das decisões dos agentes privados, das políticas de governo e do cenário externo. Ao mesmo tempo não parece sensato atribuir bons ou maus resultados *exclusivamente* a um destes elementos. A realidade, via de regra, é mais complexa<sup>1</sup>. Em síntese, os resultados do período analisado devem ser creditados em maior ou menor grau ao comportamento dos agentes privados (num sentido amplo), às ações do governo através de seu conjunto de políticas públicas e às condições vigentes no cenário internacional.

## 2 A EVOLUÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA NA ERA LULA

O período compreendido entre os anos de 2003 e 2008 foi marcado pela retomada do crescimento econômico. Neste período a taxa média de expansão do PIB foi da ordem de 4,2% a.a., praticamente o dobro da observada no período imediatamente anterior<sup>2</sup>. Em 2009, em decorrência dos impactos negativos da crise financeira global, o PIB apresentou uma variação negativa de 0,6%<sup>3</sup>, o que evidencia o impacto significativo da crise sobre a economia brasileira. Não obstante, a rápida recuperação de nossa economia é igualmente reconhecida. As expectativas do mercado, sintetizadas no relatório Focus, sinalizavam para um crescimento superior aos 7,0% em 2010<sup>4</sup>. É salutar lembrar que entre 2007 e 2010, excluindo o ano de 2009, as taxas de crescimento do PIB foram superiores aos 5% a.a.

Outro dado importante, sobretudo quando discutimos o tema do crescimento de longo prazo, refere-se ao comportamento dos investimentos no período em análise. É amplamente reconhecida pela literatura econômica a importância dos níveis de investimento para a acumu-

---

1 Atribuir, por exemplo, ao choque do petróleo em 1979 responsabilidade *exclusiva* pela crise dos anos oitenta, caracterizando-o, portanto, como um choque exógeno não parece sensato, ainda que os efeitos dos choques tenham desempenhado um papel relevante no processo. Da mesma forma, não faria sentido argumentar que o sucesso do Plano Real no combate à inflação foi fruto exclusivo do cenário externo favorável. Uma interpretação deste tipo marginaliza todos os avanços do Plano Real em termos de instrumentos utilizados, com destaque para a URV, em relação aos chamados planos heterodoxos de combate à inflação dos anos oitenta.

2 De acordo com dados obtidos em Netto (2005) no período compreendido entre 1995-2005, a fase “estabilidade monetária com estagnação”, a taxa média de crescimento do PIB foi de 2% a.a.

3 Dado revisado pelo IBGE. Os primeiros números davam conta de uma retração de 0,2% do PIB.

4 De acordo com o Relatório Focus de 6 de setembro de 2010, o crescimento do PIB em 2010 deve ser da ordem de 7,34%.

lação de capital e o crescimento do produto no longo prazo.

No primeiro trimestre de 2003 a relação Investimento/PIB era de 16,23%. No terceiro trimestre de 2008, antes dos efeitos da crise financeira global, a relação chegou a atingir 20,1%. No segundo trimestre de 2010 a relação atingiu 17,85%. Comparativamente, pode-se afirmar que a relação Investimento/PIB brasileira é baixa, sobretudo quando visualizamos as taxas de investimentos dos países emergentes, especialmente da Ásia. Não obstante, a tendência de crescimento desta relação, verificada antes da crise financeira e a sua recente recuperação são elementos positivos e que devem ser destacados.

Os efeitos da retomada do crescimento foram sentidos no mercado de trabalho. Em janeiro de 2003 a taxa de desemprego<sup>5</sup> era de 11,3%. Em outubro de 2010 a taxa alcançou 6,1%, menor patamar registrado pela série histórica. A retomada do crescimento econômico tem provocado também impactos positivos sobre o mercado de trabalho brasileiro em diversas dimensões, com destaque para a redução de seu grau de informalidade e para a elevação do rendimento médio real<sup>6</sup>.

Um aspecto distintivo deste período de recuperação do crescimento é que ele se dá num contexto de melhora nos indicadores de distribuição da renda e de redução da pobreza. O Índice de Gini, indicador fundamental na discussão sobre o tema da distribuição da renda, que em 2003 era de 0,59 atingiu em 2009 a marca de 0,54. Rompeu-se com a tendência histórica de manutenção do elevado grau de concentração da renda. Vale lembrar que em 1981 o índice de Gini era de 0,58 e em 2001 alcançava a marca de 0,60.

Os efeitos sobre a pobreza também foram igualmente importantes. A taxa de extrema pobreza<sup>7</sup> foi reduzida de 11,49% em 2005 para 7,28% em 2009, de acordo com cálculo do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Avanço ainda mais significativo foi obtido no que concerne à evolução da taxa de pobreza do país. Em 2005 esta taxa era de 30,82% enquanto em 2009 seu valor atingia 21,42%.

Os avanços na distribuição da renda e na queda da pobreza devem ser creditados a inúmeros fatores. No entanto, parece evidente que a retomada do crescimento econômico e a

---

5 Período de referência de 30 dias, das pessoas de 10 anos ou mais de idade, por Regiões Metropolitanas (RMs): Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Pesquisa Mensal de Emprego, IBGE.

6 O Rendimento médio real do trabalho principal, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas no trabalho principal da semana de referência, de acordo com o IBGE, em outubro de 2003 era de R\$ 1202,6. Em outubro de 2010 este rendimento atingiu R\$ 1515,4, ou seja, um aumento real de 20,67% no período analisado. Ipeadata.

7 De acordo com o IPEA, a taxa de extrema pobreza mede “o percentual de pessoas na população total com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de extrema pobreza (ou indigência, ou miséria)”. A linha de extrema pobreza aqui considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS.

ampliação do mercado formal de trabalho desempenharam um papel relevante. O mesmo deve ser dito sobre a política de transferência de renda encabeçada pelo programa Bolsa Família e pela política deliberada de elevação do salário mínimo real. Sobre o programa Bolsa Família, vale a pena ressaltar que o programa beneficiou 12,7 milhões de famílias em 2010 e injetou na economia (dada a baixa propensão a poupar destes beneficiados) em torno de R\$13 bilhões.

É importante observar o papel da melhoria na distribuição da renda para a ampliação do mercado consumidor brasileiro. Foi amplamente divulgado na mídia especializada e não especializada a importância do aumento do consumo das classes C e D como motor do crescimento dos gastos do consumo. Este efeito foi particularmente importante após a eclosão da crise financeira global em 2008, momento em que a manutenção dos gastos com consumo destas classes evitou uma retração mais profunda na demanda agregada.

A ampliação do mercado consumidor - associada, em alguma medida, a melhoria na distribuição da renda - foi peça importante no processo de crescimento econômico do período. Ao que tudo indica, a economia brasileira atravessou, neste momento, o trecho kaleckiano da relação distribuição da renda - crescimento, já que há desconcentração da renda - e ampliação do consumo dela derivada - estiveram positivamente relacionadas com a expansão do produto.

Este processo de crescimento com melhora na distribuição da renda ocorreu concomitantemente à vigência de um cenário de estabilidade de preços. Ao longo do período pode-se afirmar que ocorreu um processo de convergência entre a taxa efetiva de inflação e a meta determinada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Exceto em 2003, quando o IPCA registrou inflação de 9,3%, em todos os demais anos a meta de inflação - desde que levada em consideração à banda que estabelece os limites superiores e inferiores - foi alcançada<sup>8</sup>. Em 2006, 2007 e 2009 o IPCA foi inferior à meta estabelecida.

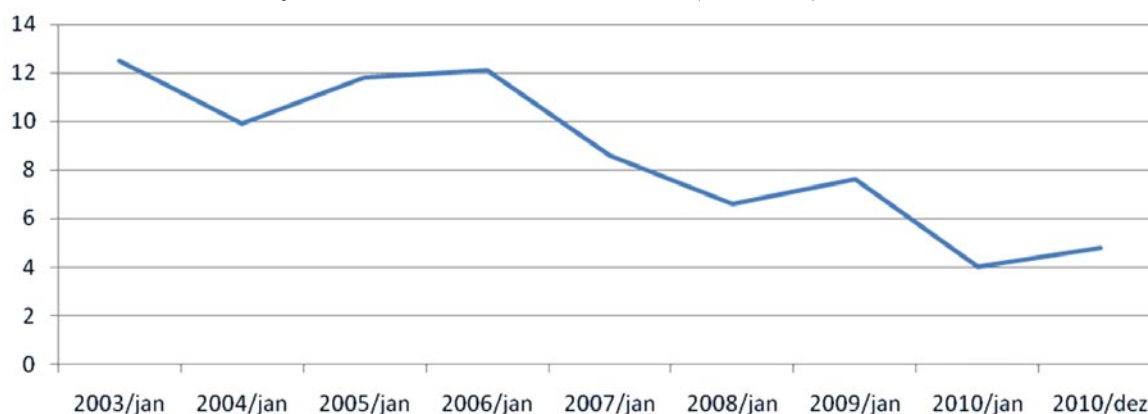
É amplamente reconhecido que durante a gestão do presidente Lula a política econômica manteve, com alterações marginais, o arranjo macroeconômico definido na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso, ou seja, manteve o tripé metas de inflação, regime de câmbio flutuante com intervenção (*dirty floating*) e ajuste fiscal.

Em relação ao regime de metas para inflação, o fato central a ser reconhecido é que ele foi capaz de manter a estabilidade de preços num período de crescimento. A principal crítica feita ao regime refere-se ao comportamento da taxa Selic. Neste sentido, cabe destacar que a economia brasileira, apesar de todos os avanços na área econômica, sustenta a mais alta taxa de 8 A meta de 2004 foi cumprida, desde que leve-se em consideração a Resolução 3.108 de 25/06/2003 que alterou a meta de inflação de 3,75% a.a para 5,5% a.a com banda de 2,5%. Vale lembrar que o IPCA acumulado em 2004 foi de 7,6%.

juros real do mundo. O Gráfico 1 exibe a evolução da taxa de juro real (taxa Selic descontada a inflação projetada).<sup>9</sup>

O Gráfico 1 informa que ao longo do período analisado ocorreu uma importante redução na taxa de juros real<sup>10</sup>. A constatação deve, no entanto, ser lida com cautela.

GRÁFICO 1 - TAXA DE JURO REAL NO GOVERNO LULA (2003/2010)



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

É importante lembrar que ao longo do período, especialmente após a crise financeira de 2008, as taxas de juros reais caíram significativamente em praticamente todos os países. Alguns dados podem ajudar a entender este ponto. Em 2002 quando o Brasil liderava o *ranking* das taxas de juros reais com 11,1% a.a., 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% a.a. de juros reais. O segundo colocado, a África do Sul pratica juros reais de 2,0% a.a.

Excluídas interpretações mais excêntricas que justificam a manutenção das elevadas taxas de juros reais como fruto de um complô entre o mercado financeiro e o Banco Central, a discussão sobre o tema deve levar em considerações três aspectos centrais.

Em primeiro lugar, é importante lembrar que a economia brasileira conviveu com um longo período de alta inflação, com elevados custos para o desenvolvimento econômico e social do país. Inúmeros foram os planos de combate à inflação que ao final de sua execução apenas contribuíam para sua elevação. Rocha & Curado (2009) argumentam que a soma deste longo histórico de alta inflação com um modelo institucional particular de gestão do regime de metas de inflação ajudam a explicar porque o Banco do Central do Brasil reage de forma mais forte - no que se refere à elevação da taxa de juros - do que outros bancos centrais quando ocorrem

<sup>9</sup> Os dados foram apresentados na edição de 09/12/2010 no Jornal Folha de São Paulo. Cálculos da Cruzeiro do Sul Corretora e da Global Invest.

<sup>10</sup> Em 2003 o juro real situava-se em 12,5% a.a., enquanto em dezembro de 2010 o juro real alcançava o patamar 4,8% a.a.

desvios entre a meta de inflação e a sua expectativa.

O segundo tema relevante diz respeito à relação existente entre política monetária e as finanças públicas. Apesar dos avanços ocorridos no perfil da dívida pública mobiliária federal, os encargos de curto prazo, em especial o pagamento de juros da dívida, obrigam o governo brasileiro a promover continuamente a sua “rolagem”, o que impõe limites para a queda de taxa de juros real. Além disso, é preciso reconhecer que, em nenhum momento do governo Lula, a política fiscal foi deliberadamente utilizada como instrumento complementar para contenção dos excessos de demanda agregada. Em síntese, a necessidade de rolagem da dívida pública e a não utilização de instrumentos fiscais na contenção da demanda agregada são fatores que ajudam a entender o patamar da taxa de juros real brasileira.

Por fim, é preciso lembrar que ao longo do governo Lula a economia brasileira presenciou uma verdadeira explosão do crédito, especialmente ao consumidor. Em janeiro de 2003 a relação operação de crédito (setores público e privado)/PIB era de 23,94%. Em outubro de 2010 esta relação atingiu 47,25%. A forte expansão do crédito no período e seus efeitos sobre a demanda em alguns setores não devem ser desconsideradas da análise da evolução da inflação o que, no regime de metas de inflação, implica analisar o comportamento da política monetária.

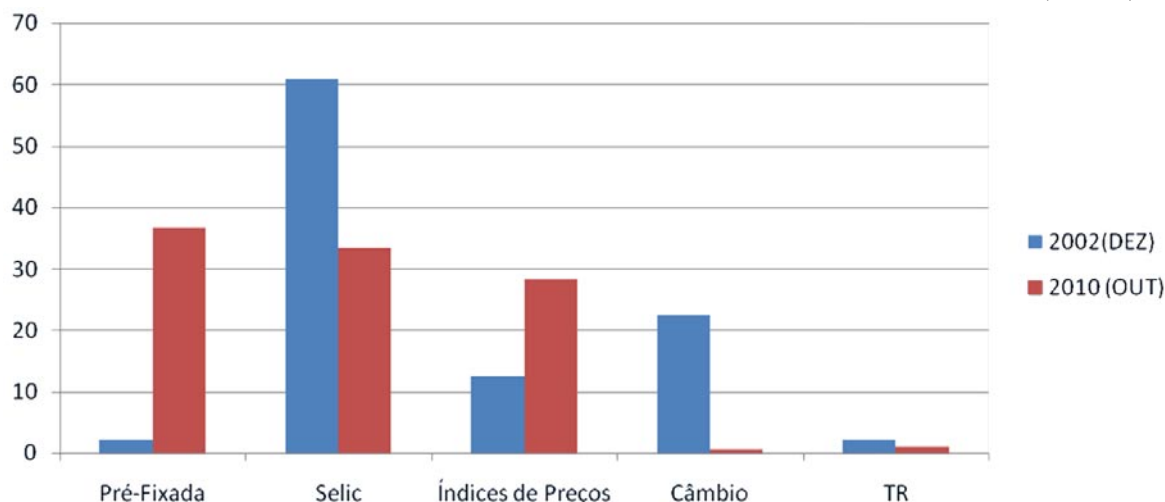
Num regime de metas de inflação o objetivo central da política monetária - através da determinação da taxa de juros - é alcançar a meta de inflação definida pelo CMN. Isto não significa, no entanto, que a política monetária conduzida pelo COPOM deva ser o único instrumento de combate à inflação. As políticas monetária e fiscal devem seguir objetivos de modo coordenado; cenário muito distinto da prática de condução da política econômica durante o governo Lula. Além disso, o comportamento do crédito - fortemente influenciado pela regulamentação do Banco Central e pelas ações diretas dos bancos públicos em sua concessão - também deve comportar-se de modo coordenado com os demais objetivos da política econômica. A elevação dos depósitos compulsórios em dezembro deste ano, com objetivo de contenção do crédito num cenário de aceleração da inflação, é um bom exemplo de como a política de crédito pode ajudar, ainda que de modo complementar, a política monetária no combate à inflação.

No plano fiscal, a tão prometida reforma tributária não saiu do papel, sendo mantida uma pesada e arcaica estrutura tributária. A simplificação e a redução da carga tributária não ocorreram no governo Lula. Apesar disso, pode-se afirmar que no campo fiscal ocorreram alguns avanços importantes, com destaque para a evolução da dívida pública.

Em janeiro de 2003 a dívida pública mobiliária total (líquida) era de 60,3% do PIB, enquanto em novembro de 2010 este montante atingia 41,3% do PIB. As discussões acadêmicas sobre a solvência da dívida pública federal - tão comuns em 2002 e 2003 - deixaram de ocupar

um lugar de destaque no debate. Há também uma melhora no perfil desta dívida, particularmente no que tange aos seus indexadores. A redução da dívida indexada à Selic e ao câmbio diminuiu, respectivamente, os impactos da política monetária e das 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.

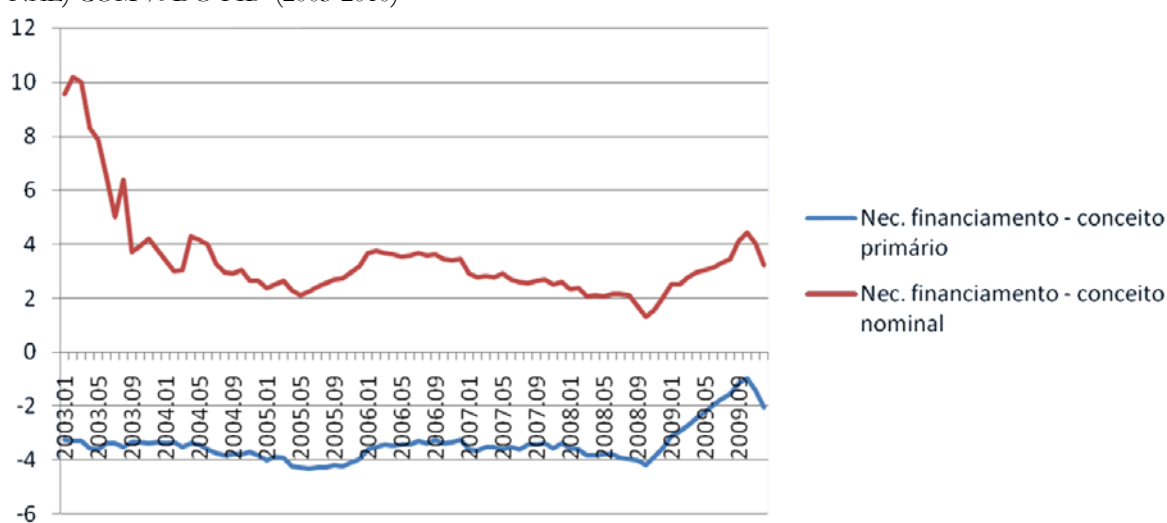
O Gráfico 3 apresenta o comportamento da Necessidade de Financiamento do Setor Público (conceito primário e nominal) durante a gestão do presidente Lula. Entre 2003 e 2008 o superávit primário oscilou (na maior parte do tempo) entre 2% e 4% do PIB, mantendo-se, portanto, o esforço de ajuste fiscal iniciado em 1999. O superávit foi reduzido a partir do final de 2008, como resultado das acertadas políticas fiscais expansionistas implementadas no contexto da crise financeira internacional. O superávit primário, no entanto, tem sido incapaz de promover o efetivo equilíbrio das contas públicas, dada a manutenção de déficits nominais<sup>11</sup>, o que evidencia o peso relevante do pagamento de juros da dívida pública no resultado final das contas do governo.

Os dados apresentados no Gráfico 3 permitem afirmar que a gestão do presidente Lula manteve o esforço fiscal iniciado na segunda gestão FHC. Os resultados fiscais verificados a partir do final do ano de 2008 devem ser interpretados no contexto de promoção de uma política fiscal anticíclica - dada a retração do nível de demanda privada, sobretudo dos investimentos privados - após a eclosão da crise financeira global.

Finalmente, no que se refere à política fiscal, caberia analisar o papel do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Em função dos limites de espaço, destaca-se apenas que: 11 Após a queda importante do déficit nominal em 2003, verifica-se a sua manutenção entre 2% e 4% em praticamente todo o período.

1. Os recursos destinados ao programa são significativamente limitados quando comparados com as necessidades existentes na área de infraestrutura; 2. Os resultados obtidos pelo programa foram afetados por dificuldades gerenciais graves, que limitaram a capacidade de realização efetiva de suas obras; 3. Apesar dos limites e dificuldades apresentados, não se pode deixar de levar em consideração que o programa é uma ruptura na forma de tratamento dos problemas de infraestrutura no país, na medida em que se retoma o papel do Estado na realização de investimentos em setores estratégicos para o desenvolvimento. A lógica do Estado coordenador/regulador é completada pelo Estado investidor em setores estratégicos.

GRÁFICO 3 - NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO (PRIMÁRIO E NOMINAL) COM % DO PIB (2003-2010)



FONTE: Ipeadata.

Das peças essenciais da política econômica, resta analisar o comportamento da política cambial. Durante todo o período, o regime de câmbio praticado no país foi o flutuante com intervenção (*dirty floating*). Pode-se afirmar que - diferentemente de boa parte dos países, sobretudo dos emergentes - há no Brasil uma coincidência entre o regime *de jure* e *de facto*. Praticar câmbio flutuante não é em si um problema. Passamos a ter um problema quando praticamos “candidamente” a flutuação cambial num contexto em que nossos parceiros mais importantes praticam uma verdadeira “guerra cambial”. O desequilíbrio cambial não é evidentemente originário das decisões de política econômica do Banco Central do Brasil. A fonte deste desequilíbrio deve ser procurada em outros dois países: China e EUA.

A estratégia de crescimento chinesa e a importância de sua política cambial - centrada na manutenção de uma moeda artificialmente desvalorizada - foram sintetizadas de forma clara por Barry Eichengreen:



In addition, this new view helps us to understand how the current pattern of global imbalances arose in the first place. Asian countries have long been committed to policies of export-led growth. Pegged exchange rates and resistance to pressures for revaluation as their economies and current accounts strengthen have been at the center of their development strategies. In pursuing this approach China is following in the footsteps of the newly industrializing economies of East Asia which are themselves following in the 3 footsteps of Japan. There is no question that their accumulation of reserves is a concomitant of intervention in the foreign exchange market to keep their currencies down, which is in turn a concomitant of the strategy of promoting exports as a way of stimulating growth. (EICHENGREEN, 2004, p. 2).

A combinação de mão de obra barata com moeda desvalorizada e elevadas economias de escala de produção foram elementos importantes da estratégia de crescimento chinesa e de sua transformação na “grande manufatura global”.

Por seu turno, a economia dos EUA também tem grande responsabilidade no atual desequilíbrio cambial. Ao ampliar a liquidez internacional em dólar - resultado de uma política monetária frouxa e da manutenção de desequilíbrios em transações correntes - a política econômica norte-americana contribuiu para a tendência, verificada em nível internacional - de redução do valor do dólar.

O fato da “guerra cambial” atualmente vigente ser um fenômeno cujo epicentro é exógeno à economia brasileira não diminui a responsabilidade de nossa política econômica e, em especial, do Banco Central do Brasil em relação à evolução da taxa de câmbio real. A crença na vigência de mecanismos de ajuste de mercado e a incapacidade de perceber a ocorrência da “guerra cambial” foram relevantes no processo de valorização de nossa taxa de câmbio real, que pode ser observada no Gráfico 4.

A análise do comportamento do setor externo é feita a partir da apresentação de contas selecionadas do Balanço de Pagamentos. Embora o Saldo do Balanço de Pagamentos seja superavitário em todos os anos, há uma deterioração (preocupante) no Saldo em Transações Correntes que já pode ser verificada desde 2007, antes, portanto, da crise financeira global. Esta piora deve ser creditada a dois fatores: 1. A retomada do crescimento, que pressiona as importações; 2. O processo de valorização do real que tem contribuído para a queda do saldo comercial e para a ampliação do déficit na conta de rendas<sup>12</sup>.

O superávit do Balanço de Pagamentos tem sido obtido graças aos superávits (desde 2006) registrados na Conta Capital e Financeira, fruto da entrada de Investimentos Diretos

---

<sup>12</sup> Moeda valorizada estimula os agentes a ampliarem suas remessas de lucros e dividendos para o exterior, o que pressiona a conta de rendas.

Externos (IDE) e de Investimentos Estrangeiros em Carteira.

GRÁFICO 4 - TAXA DE CÂMBIO REAL EFETIVA - ÍNDICE 2005=100 - (2003-2010)



FONTE: Ipeadata.

Reproduz-se, portanto, o padrão de crescimento com absorção de poupança, o que condiciona a sustentabilidade de longo prazo do Balanço de Pagamentos às condições vigentes de liquidez do mercado financeiro internacional para os países em desenvolvimento.

TABELA 1 - BALANÇO DE PAGAMENTOS DO BRASIL (CONTAS SELECIONADAS) EM US\$ BILHÕES - (2003-2010)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Transações correntes (saldo)	4177	11679	13985	13643	1551	-28192	-24302
Balança comercial (saldo)	24794	33641	44703	46457	40032	24836	25290
Exportação de bens (fob)	73084	96475	118308	137807	160649	197942	152995
Importação de bens (fob)	-48290	-62835	-73606	-91351	-120617	-173107	-127705
Serviços e rendas (líquido)	-23483	-25198	-34276	-37120	-42510	-57252	-52930
Conta capital e financeira	5111	-7523	-9464	16299	89086	29352	71301
Resultado do balanço	8496	2244	4319	30569	87484	2969	46651

FONTE: Banco Central do Brasil.

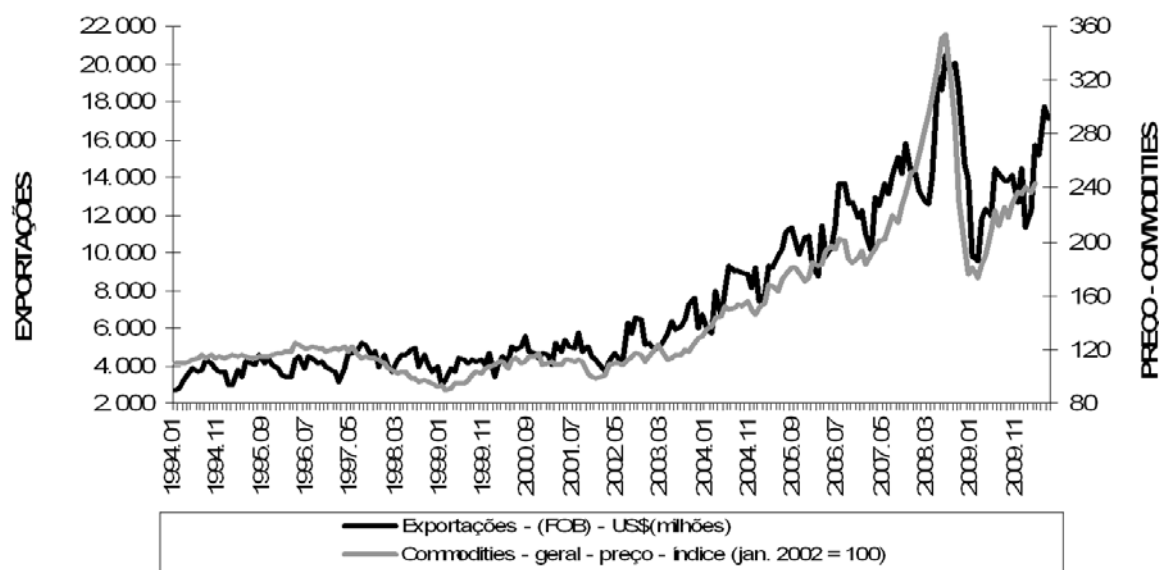
Outro aspecto importante sobre a evolução das transações com o resto do mundo diz respeito ao perfil das exportações brasileiras. Há uma clara tendência de aumento da participação das exportações brasileiras em produtos não industriais concomitantemente à queda na participação das exportações industriais, especialmente em setores de alta tecnologia. De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), em 2000 cerca de 16,6% das exportações brasileiras eram de produtos não industriais. Em 2009 estes

produtos representavam 31,6% da pauta. A redução das exportações de produtos industriais foi mais intensa em setores de alta tecnologia. Em 2000 estes produtos representavam 12,4% das exportações brasileiras. Em 2010 esta participação era de apenas 5,9% das exportações.

O aumento da participação de produtos não industriais e a queda das exportações de produtos de alta tecnologia resultam, em essência, de dois fatores: 1. A profunda mudança no destino das exportações brasileiras, com significativo incremento da participação de países emergentes, cuja demanda por produtos não industriais é relevante<sup>13</sup>; 2. A redução da competitividade externa de setores que dependem de uma taxa de câmbio competitiva, especialmente setores industriais de alta e média-alta tecnologia.

Esta tendência é preocupante por diversos aspectos. Por limites de espaço, destaca-se apenas um destes elementos, quer seja, a ampliação da dependência das contas externas em relação a evolução dos preços das *commodities* (veja o Gráfico 5<sup>14</sup> que exibe a relação entre um índice de preços das *commodities* e a evolução das exportações brasileiras). Períodos de alta nos preços das *commodities* permitem a obtenção de superávits comerciais, porém períodos de queda nestes preços tendem a ter efeitos brutais sobre o comércio.

GRÁFICO 5 - EXPORTAÇÕES E PREÇO INTERNACIONAL DAS *COMMODITIES*



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

13 Um exemplo: até o ano 2000 a China não constava nem mesmo entre os 10 principais países de destino das exportações brasileiras. Entretanto, desde 2005 ela consta entre os três principais destinos das exportações do país, se tornando líder no ano de 2009 e respondendo por um volume aproximadamente 50% superior ao dos EUA no primeiro semestre de 2010.

14 Este gráfico foi originalmente desenvolvido no capítulo de livro ( a ser publicado): “Restrição Externa e Crescimento da Economia Brasileira” escrito em parceria com Gabriel Porcile e Márcio Cruz.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a gestão do presidente Lula a economia brasileira foi marcada por um processo de crescimento do produto com estabilidade de preços e avanços significativos na distribuição da renda e redução da miséria. As bases fundamentais de um processo de desenvolvimento encontraram-se presentes.

Isto não significa evidentemente que o período foi marcado apenas por um comportamento positivo das variáveis selecionadas. A deterioração do Saldo em Transações Correntes é grave e não deve ser analisada apenas do ponto de vista contábil, ou seja, não deve levar em consideração apenas o fato de que este déficit pode ser financiado pela entrada de capitais. As condições de liquidez internacional para os emergentes variam no tempo e o que hoje é um déficit financiável pode, no futuro próximo, se transformar numa restrição externa ao crescimento. Em alguma medida, o desequilíbrio externo pode ser atribuído ao processo de valorização do Real no contexto internacional de guerra cambial. É hoje evidente que o governo brasileiro não tomou as providências necessárias para evitar os efeitos danosos da valorização da moeda sobre a competitividade externa.

As alterações na pauta de exportação brasileira, com significativa ampliação dos produtos não industriais, é outro elemento preocupante e que passou à margem da discussão no atual governo. A maior dependência do saldo comercial em relação à evolução dos preços das *commodities* é um fenômeno preocupante, ao menos para aqueles que não vislumbram uma alta de preços destes produtos *ad infinitum*.

A falta de coordenação entre política monetária e política fiscal é outro elemento que deve ser destacado. Esta descoordenação é uma das responsáveis pela manutenção das elevadas taxas de juros reais praticadas ao longo de todo o governo Lula. A solução para o problema não é simples, mas é necessário que os instrumentos de política econômica do país ajam de modo coordenado e não em direções opostas, como observado em alguns momentos da gestão do presidente Lula.

No plano fiscal, a ausência de uma reforma tributária que simplifique e reduza a carga tributária sobre as atividades produtivas, além evidentemente de reverter seu caráter concentrador da renda, é outro elemento negativo que deve ser destacado. A atual estrutura tributária brasileira, além de impedir o crescimento mais acelerado das atividades produtivas, reduz os impactos das políticas de distribuição da renda.

Até que ponto os resultados positivos de crescimento com estabilidade de preços e distribuição da renda devem ser creditados ao governo do presidente Lula? Esta é uma questão

importante para este trabalho e sua resposta é simples. Visões radicais que possam ser sintetizadas em enunciados, como: “os resultados positivos obtidos pelo país não guardam nenhuma relação com as políticas praticadas pelo governo” ou o outro extremo em que “os resultados obtidos devem ser creditados exclusivamente às ações do governo” devem ser descartadas, pois estão contaminadas por um viés político-ideológico.

É claro que o governo do presidente Lula contou com um cenário internacional favorável até 2008, mas não podemos creditar os avanços do período exclusivamente a este cenário. É bom lembrar que o cenário internacional modificou-se drasticamente a partir de setembro de 2008 e, após o forte impacto da crise, a economia retomou sua trajetória de crescimento. É bom lembrar que a retomada do crescimento foi facilitada pela ampliação do mercado consumidor fruto da melhoria na distribuição da renda, a qual guarda forte correlação com as políticas públicas implementadas no período.

Da mesma forma, concepções “chapa branca” que enfatizam apenas os aspectos positivos da gestão, deixando de estabelecer críticas construtivas em relação aos nossos graves problemas, em nada contribuem para o debate que visa o aperfeiçoamento e a evolução do processo de desenvolvimento do país.

## REFERÊNCIAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <[www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br)>. Acesso em: dezembro de 2010.
- EICHENGREEN, B. Global imbalances and the lessons of Bretton Woods. **NBER Working Paper**, n. 10497, May. 2004.
- Folha de São Paulo**, 9 de dezembro de 2010.
- IPEADATA. Pesquisa por tema. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em: dezembro de 2010.
- MDIC. Série histórica do comércio internacional brasileiro, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Disponível em: <[www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)>. Acesso em: 10 de agosto de 2010.
- NETTO, A. D. Meio século de economia brasileira: desenvolvimento e restrição externa. In: GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Editora Campus/Elsevier, 2005.
- ROCHA, M.; CURADO, M. Adoção do regime de metas de inflação e as funções de reação dos Bancos Centrais. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 27, n. 51, mar. 2009.

