



A economia política do Governo Lula

LUIZ FILGUEIRAS
REINALDO GONÇALVES
São Paulo, Contraponto, 2007

EURELINO COELHO

Professor de la UEFS, investigador del
Laboratório de História e Memória da Esquerda
e das Lutas Sociais (LABELU).

Uma contribuição à crítica da política econômica do governo Lula

“Nunca antes na história deste país...”. A frase aparece quase todas as vezes que o presidente Lula da Silva fala em público. Em tais ocasiões, nada raras, ele exhibe números que, supostamente, demonstrariam o quanto o seu governo supera os antecessores em todos os campos da economia e da promoção de bem estar social. As estatísticas de opinião pública parecem confirmar a fala do presidente e o acerto da sua estratégia de comunicação, já que o percentual de eleitores que aprovam o seu governo se mantém muito elevado.

Vozes de oposição têm se erguido, à direita e à esquerda, mas, aparentemente, não têm conseguido furar a blindagem que a propaganda palaciana construiu com números: aumento nos percentuais de crescimento anual do PIB e no nível de emprego, crescimento industrial, melhora na distribuição de renda com redução do número absoluto de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, aumento nas exportações, redução da vulnerabilidade externa... e a lista vai quase tão longe quanto permitir a criatividade do comunicador. A mais recente jóia encastada nesta coroa de glória foi a obtenção do *investment grade*: o governo comemorou o fato de que agências do capital financeiro internacional apontaram o Brasil como um lugar que oferece, agora, um pouco mais de segurança aos lucros da especulação¹.

Filgueiras e Gonçalves produziram uma obra capaz de desmontar esta blindagem. Seu livro não briga com os números de Lula da Silva; ao contrário, parte deles. O que os autores fazem é propor parâmetros de análise que alteram profundamente o significado daqueles números. Recusando a imediaticidade dos

dados como fronteira final do debate econômico, Filgueiras e Gonçalves recuperam, na melhor tradição da Economia Política, a perspectiva das classes sociais, da visão sistêmica e da historicidade. Vistos por este ângulo, os números de Lula não apenas perdem todo o brilho mágico dado a eles por um efeito de ofuscamento conseguido pelas comparações pontuais com os antecessores, como também de modo ainda mais surpreendente, revelam um perfil bastante medíocre do governo Lula quando comparado aos demais presidentes da República.

A atenção dos autores se dirige, nos primeiros capítulos, para temas mais estritamente econômicos, abordados de modo a facilitar a compreensão mesmo de leitores não especialistas. Para grande desgosto de muitos apoiadores do governo, em especial os ligados ao PT e os que insistem em procurar nele algum traço que permita associá-lo às tradições “de esquerda”, Filgueiras e Gonçalves caracterizam a política econômica do governo Lula como uma fiel executora do “modelo liberal periférico”, em linha de continuidade com o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1999-2002) da qual herda, mantém e aprofunda o ajuste fiscal permanente, as metas de inflação e o câmbio flutuante. Não se trata apenas de copiar um modelo teórico, mas de fazer política para os mesmos interesses de classe.

O governo Lula reafirmou a política econômica herdada do governo anterior e, apoiado no melhor desempenho conjuntural do setor externo, deu novo fôlego ao modelo, legitimando-o politicamente e soldando mais fortemente os interesses das diversas frações de classes participantes do bloco de poder dominante (p. 112).

Nos anos do primeiro mandato presidencial de Lula, a situação econômica internacional apresentou-se extraordinariamente favorável em todas as esferas. O mundo todo cresceu e puxou o Brasil com ele, e é este o principal fator responsável pelo bom desempenho de indicadores econômicos exibidos pelo governo como se fossem resultantes da política econômica doméstica. Trabalhando com dados do FMI, Filgueiras e Gonçalves mostram que a renda mundial cresceu a uma taxa média de 4,9%, muito superior à média secular (1890-2006) de 3,2%, o mesmo acontecendo com a taxa de investimentos, significando um ciclo claramente expansivo da economia internacional, apesar da inflação relativamente baixa. Cresceram também o volume do comércio mundial e os preços internacionais, enquanto melhoraram as contas externas de quase todos os países, inclusive os “em desenvolvimento” (a grande exceção, que explica o fenômeno, foram os EUA).

Num cenário como este, a melhoria da situação das contas externas e a redução da vulnerabilidade externa constituíram uma tendência geral que atingiu a maioria dos países, inclusive o Brasil. Combinando, de modo criativo e audacioso, indicadores distintos comumente empregados para medir a vulnerabilidade das economias nacionais a choques e pressões externos, os autores concluem que, neste quesito, o governo Lula não é melhor do que o seu antecessor imediato (FHC, 1995-2002), embora o contexto internacional seja muito mais favorável, nem melhor do que a média mundial entre 2003 e 2006. Ao contrário da propaganda oficial, o que os números indicam é que o “governo Lula deve ser responsabilizado pela perda da extraordinária oportunidade criada pelo contexto internacional pós-2002” (p. 58).

O bom desempenho das contas externas brasileiras no período deve-se, sobretudo, ao crescimento das exportações, alavancadas pelo aquecimento geral do comércio mundial, particularmente no setor de commodities. Os autores lembram, porém, que o crescimento das exportações, embora real, envolve problemas que a propaganda oficial procura omitir. Os produtos que respondem pela maior competitividade internacional das exportações brasileiras são intensivos em recursos naturais e caracterizam o que os autores chamam de “especialização retrógrada”, isto é, a participação crescente de bens primários no valor (e não apenas no volume) das exportações. Os produtos intensivos em tecnologia, de alto valor agregado e de impacto maior nas cadeias produtivas, mantiveram tendência a reduzir sua participação nas exportações, acentuando a trajetória de “retrocesso industrial” a qual o governo Lula deu continuidade. O crescimento industrial em termos absolutos não é suficiente para inverter a trajetória de queda relativa do peso da indústria no PIB, na geração de postos de trabalho e no montante das exportações.

Com Lula, mostram os autores, aprofundou-se o compromisso de repassar ao capital financeiro quantidades enormes da renda nacional sob a forma de pagamentos de juros da dívida pública: 8,2% do PIB, na média dos quatro anos contra 8% durante o segundo governo FHC, mais de R\$ 1 trilhão nos dois quadriênios somados. O declínio da dívida externa, que pesa favoravelmente na análise global da situação do país, é contrabalançada pelo aumento da dívida interna, que paga taxas de juros mais altas e vence em prazos mais curtos. A elevação dos superávits fiscais, que fez com que dobrasse o montante de recursos transferidos do patrimônio público para o segmento rentista (alcançou R\$ 330,9 bilhões no quadriênio), não impediu que a dívida interna aumentasse em R\$ 186 bilhões no mesmo período.

O rigor analítico de Filgueiras e Gonçalves se faz acompanhar por uma impressionante ousadia intelectual que se manifesta plenamente no capítulo 4, no qual eles apresentam o seu Índice de Desempenho Presidencial (IDP). O IDP é uma engenhosa combinação entre seis variáveis macroeconômicas que permite comparar o desempenho dos trinta mandatos presidenciais de Deodoro a Lula². A mediocridade do desempenho do governo Lula aparece, aqui, de modo fulgurante.

As duas primeiras variáveis consideradas enfocam o crescimento da renda nacional (média das taxas anuais durante o mandato presidencial) e o hiato de crescimento, isto é, a diferença, positiva ou negativa, entre a média de crescimento do PIB nacional e do PIB mundial no mesmo quadriênio. A economia do Brasil cresceu, durante a República (1890-2006), a uma taxa média de 4,5%, embora este valor caia para 2,5% no período entre 1980 e 2006. Durante o primeiro mandato de Lula a taxa de crescimento médio do PIB foi de 3,3%, menos do que 3/4 da média republicana. Comparado aos demais presidentes, Lula ocupa a desconfortável 21ª posição neste indicador. Tanto mais desconfortável se a análise levar em consideração o contexto internacional, porque enquanto o PIB brasileiro crescia, com Lula, a taxas de 3,3%, a economia mundial, no mesmo período, avançava ao ritmo médio de 4,9% anuais. Isto determina que o hiato de crescimento dos anos Lula foi de 1,5% negativos, enquanto a média

histórica dos presidentes é de 1,2% positivos. Um hiato de crescimento negativo significa que, crescendo menos que a média mundial, o Brasil “anda para trás” e deixa de aproveitar a oportunidade excepcionalmente favorável criada pela situação internacional. Neste indicador o governo Lula é pior do que 26 outros presidentes e melhor apenas do que Floriano Peixoto (1891-94), Castello Branco (1964-67) e Fernando Collor (1990-92).

Das quatro outras variáveis Lula sai-se muito mal em duas: acumulação de capital (20°) e fragilidade financeira (último). Nas outras tem desempenho melhor: inflação (12°) e vulnerabilidade externa (9°). Figueiras e Gonçalves consideram as seis variáveis em conjunto por meio de um indicador-síntese de desempenho presidencial que posiciona Lula na extremidade mais incômoda da lista: “O IDP de Lula é o quarto mais baixo, ou seja, no que se refere ao desempenho da economia brasileira, Lula é o quarto pior presidente da história da República” (p. 138).

Os autores também passam em revista outra das peças-chave da propaganda governamental: as políticas sociais. Sua crítica incide sobre a orientação teórico-metodológica das políticas sociais, que transfere o problema das desigualdades “do âmbito da relação entre o capital e o trabalho –característica essencial da sociedade capitalista– para o âmbito exclusivo (interno) da classe trabalhadora e suas diferenças” (p.143). O governo Lula abandonou a defesa dos direitos universais que já figuraram como bandeiras históricas do seu partido e aperfeiçoou e ampliou as políticas focalizadas e assistencialistas compatíveis com o liberalismo que inspira sua política econômica. Focalizando “os mais pobres entre os pobres”, estas políticas contribuem para acelerar a fragmentação da classe trabalhadora: “Os que ainda têm emprego e acesso à seguridade social são considerados privilegiados e responsáveis pelo elevado grau de desigualdade existente no país” (p. 161).

Explorando dados oficiais os autores demonstram que saúde e educação (direitos universais) perdem participação relativa no orçamento da União entre 2000 e 2006, enquanto o programa Bolsa Família dobrou a sua participação. O governo Lula, mais do que o seu antecessor, percebeu a eficácia dessas despesas no amortecimento das tensões sociais que se desenvolvem como respostas ao projeto liberal. Fugindo do enfrentamento dos mecanismos estruturais de reprodução das desigualdades, o Bolsa Família apenas “maneja a pobreza, pois mantém em permanente estado de insegurança, indigência e dependência o seu público alvo, permitindo, assim, a sua manipulação política” (p. 163). A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2004 constatou que, graças aos diversos programas de transferência de renda em todos os níveis de governo, cerca de 7 milhões de pessoas “cruzaram a linha da pobreza”, mas regressariam imediatamente à condição anterior caso os programas fossem suspensos. Os autores admitem que o Bolsa Família contribuiu para melhorar a distribuição pessoal de renda e reduzir a pobreza, mas numa proporção bem menor do que a propaganda alardeia. Recorrendo, mais uma vez, a dados de uma agência oficial –o IPEA– eles demonstram que o impacto dos benefícios previdenciários, assegurados universalmente pela constituição, é muito superior ao do Bolsa Família na redução da desigualdade e da pobreza.

No quesito distribuição de renda, Filgueiras e Gonçalves reservam para o final um golpe de misericórdia. As estatísticas que indicam a melhoria na distribuição de renda nos anos Lula (como o Coeficiente de Gini) baseiam-se em dados da PNAD que, por sua natureza, subestimam a renda do capital (juros, lucros e aluguéis) e revelam, principalmente, a distribuição dos rendimentos do trabalho assalariado e autônomo. Os autores, no entanto, procuram analisar a questão do ponto de vista da distribuição funcional da renda, que mostra o padrão de desigualdade entre as classes sociais. Os indicadores analisados apontam uma tendência persistente de perda relativa de rendimentos do trabalho para o capital ao longo dos mandatos de FHC e Lula: a participação do salário na renda nacional caiu de 32% (2000) para 31% (2004), a proporção entre a massa salarial e excedente operacional bruto caiu de 94,3% para 86% no mesmo período e o salário médio cresceu 3,9% menos que o PIB durante o governo Lula, segundo dados do IBGE. Em contrapartida, os rendimentos do setor financeiro não pararam de crescer, absoluta e relativamente. A participação dos ativos dos grandes bancos no PIB saltou de 11,6% no primeiro mandato de FHC para 17,2% no segundo mandato e 19,3% no primeiro mandato de Lula.

Os autores se dão conta de que as imagens construídas por suas conclusões chocam-se violentamente contra a auto-imagem do governo, pois provam que Lula tornou-se o executor mais eficaz das políticas que o PT combateu ao longo de quase toda a sua trajetória. No sétimo capítulo eles apresentam hipóteses para explicar esta “traição política jamais vista em toda história do Brasil” (p. 184). O fenômeno não foi imediato, como poderia parecer. Lula e o PT mudaram ao longo dos anos em que, por um lado, o neoliberalismo e a reestruturação produtiva fragmentavam e fragilizavam a classe trabalhadora e, por outro, as vitórias eleitorais do PT transformavam-no num enorme aparelho burocrático, um “eficiente instrumento de ascensão econômico-social, gerando, para seus integrantes, emprego, prestígio e proximidade com o poder econômico” (p. 186). Financiado por banqueiros e empreiteiros, o PT consolidou a unidade política do bloco dominante em torno do projeto liberal periférico e, ao mesmo tempo, aprofundou as divergências políticas no interior da classe trabalhadora, cooptando lideranças dos movimentos sindical e popular.

É curioso que, mesmo compreendendo o papel de unificação política dos dominantes e de produção da desorganização política das classes subalternas, os autores insistam na “incapacidade hegemônica” do projeto atualmente liderado pelo PT de Lula. Ora, o próprio transformismo de Lula e do PT, que os autores percebem, é um indicador da capacidade hegemônica dos grupos sociais dominantes. Se até o PT terminou aderindo, com pequenos problemas logo superados, ao projeto neoliberal (ou liberal periférico, como preferem os autores), é porque o bloco dominante dispõe e faz uso das condições que potencializam o seu poder de atração. Certo, as fragilidades do modelo econômico e as graves contradições do capitalismo contemporâneo ameaçam permanentemente a precária estabilidade desta nova hegemonia burguesa que Collor iniciou, FHC consolidou e Lula aprofundou. Mas, não é próprio de toda hegemonia algum nível de instabilidade?

É, aliás, precisamente nas brechas abertas pela instabilidade da hegemonia que pode prosperar a ação contra-hegemônica dos grupos subalternos. A supe-

ração do jogo político que se baseia na oscilação entre a ala direita (PSDB) e esquerda (PT) do partido orgânico do capital exige, no entanto, a intervenção de um sujeito político cuja “personalidade histórica” seja constituída com base no “espírito de cisão” (Gramsci), isto é, em oposição à hegemonia neoliberal e baseada na independência de classe. A constituição deste sujeito político coletivo esbarra, hoje, na permanência do PT e da CUT como forças hegemônicas junto aos setores organizados das classes subalternas. Filgueiras e Gonçalves talvez concordem com isso, já que afirmam que a superação do modelo neoliberal “é uma tarefa que depende muito menos de propostas formuladas pelos economistas e outros analistas críticos do que da capacidade de reconstrução dos movimentos sociais, do sindicalismo e da unidade da esquerda que não se deixou transformar e cooptar pelo neoliberalismo” (p. 227).

Esta tarefa já foi iniciada no Brasil e o livro de Filgueiras e Gonçalves é uma de suas primeiras e, por enquanto, raras, vitórias.

Notas

1 Isto deveria reduzir as despesas do país com juros, já que a taxa de risco caiu. Curiosamente, os juros internos, que hoje recaem sobre a quase totalidade da dívida pública, subiram nos dois últimos meses por decisão do Banco Central. Para “conter a inflação”, claro, mas os credores agradecem assim mesmo.

2 A metodologia e as fontes empregadas na elaboração do IDP são apresentadas no Anexo II do livro. O conceito de IDP foi usado pela primeira vez em Reinaldo Gonçalves 2003 *A herança e a ruptura: cem anos de história econômica e propostas para mudar o Brasil* (Rio de Janeiro: Garamond).