

MARCELO DE PAIVA ABREU
ORGANIZADOR

A ORDEM DO PROGRESSO

**DOIS SÉCULOS DE POLÍTICA
ECONÔMICA NO BRASIL**



CORTESIA



VENDA PROIBIDA



ALTERNÂNCIA POLÍTICA, REDISTRIBUIÇÃO E CRESCIMENTO, 2003-2010

Rogério L. F. Werneck

Não há como analisar a sinuosa condução da política econômica nos dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva sem começar pela metamorfose por que passou o PT na campanha eleitoral de 2002. Cerca de um ano e meio antes, nas eleições municipais do final de 2000, o partido havia patrocinado um despropositado plebiscito, que indagava se o governo deveria de fato pagar suas dívidas interna e externa. Não se tratava de iniciativa que pudesse ser atribuída a alas radicais ou ao baixo clero do partido. Muito pelo contrário. A consulta popular contava com o apoio explícito e determinado da elite dirigente do PT e de seus economistas mais proeminentes.

Não foi surpreendente, portanto, que a perspectiva de vitória do PT em 2002 desencadeasse avassaladora desestabilização da economia. Foi o temor de que tal surto de incerteza pudesse botar a perder a vitória de Lula que levou à guinada no seu discurso econômico, a partir de junho de 2002, com a publicação da *Carta ao Povo Brasileiro*. O que se seguiu é bem conhecido: a eleição de Lula, a nomeação de Antonio Palocci, para o Ministério da Fazenda, e de Henrique Meirelles, para o Banco Central, e a crise aplacada por uma política econômica que, em meio ao assombro do país e à indisfarçável contrariedade de boa parte do PT, apenas seguia e aprimorava o que vinha sendo feito no governo anterior.

Quis a História, com alguma ironia, que coubesse ao Presidente Lula colher os frutos de 15 anos de penosa mobilização do país com a estabilização macroeconômica. A expansão da economia mundial e o boom de preços de *commodities*, advindo do rápido crescimento da Ásia, criaram ambiente propício para que a política econômica do novo governo logo redundasse em aceleração do crescimento, a partir de 2004.

Foi uma sorte para o país que a política econômica de Lula tivesse logrado resultados tão positivos já em 2004. Não se sabe o que poderia ter ocorrido, se as convicções de Lula e do PT sobre o acerto da política econômica que fora adotada tivessem de ter passado, àquela altura, pelo teste de uma espera mais prolongada pela retomada do crescimento no país.

Em 2005 a equipe econômica chegou até a propor medidas de ajuste fiscal a longo prazo para conter a rápida expansão de gastos do governo. Mas, com a brusca mudança do quadro político que se seguiu à eclosão do escândalo do mensalão, a correlação de forças dentro do governo mudou e o cálculo político do Planalto

passou a ser dominado por preocupações mais imediatas. Na esteira da devastação da cúpula do PT e da fragilização política do presidente, o governo entendeu que contenção de gastos se tornara inoportuna. O senso de urgência apontava na direção oposta. A prioridade passou a ser fazer o melhor uso possível do círculo virtuoso por que passava a economia para assegurar a reeleição do presidente. Mas sem esticar a corda mais do que o necessário. O discurso econômico do governo mudou. E a mudança ficaria especialmente nítida a partir de março de 2006, quando Antonio Palocci foi substituído por Guido Mantega no Ministério da Fazenda.

O segundo mandato afigurava-se, de início, bastante promissor: quatro anos de crescimento rápido, em meio a um ambiente externo favorável. O bom desempenho da economia em 2007 parecia ter tornado esse cenário ainda mais provável. E o governo chegou até a considerar a possibilidade de substituir o presidente do Banco Central por um nome mais alinhado ao novo discurso desenvolvimentista que vinha sendo adotado na Fazenda e na Casa Civil. Mas a rápida deterioração do ambiente externo, na esteira da crise financeira de 2008, impôs novo choque de realidade ao Planalto.

A perspectiva de uma crise mundial prolongada foi o ensejo que faltava para que o governo decidisse abrir as comportas do expansionismo fiscal, com a criação de um orçamento paralelo no BNDES com ligação direta ao Tesouro. A verdade, contudo, é que o impacto da crise no Brasil acabou sendo muito menor do que se temia. Após breve recessão em 2009, a economia voltou à trilha do crescimento rápido. O que não impediu que, ao longo de 2010, o governo insistisse na política fiscal expansionista, fixado no objetivo de garantir a vitória de sua candidata na eleição presidencial.

O decantado compromisso com a coerência da política macroeconômica que Lula exibiu de início não durou muito. Esvaiu-se aos poucos, a partir de 2005, ao sabor das circunstâncias políticas, e acabou nos excessos fiscais de 2010.

As seções a seguir relatam essa fascinante evolução da política econômica ao longo dos oito anos de governo do Presidente Lula. As duas primeiras analisam a complexa metamorfose por que teve de passar o PT, no início do primeiro mandato, e o rápido processo de reconstrução de confiança que permitiu que a economia se reestabilizasse e voltasse a crescer a taxas relativamente altas já a partir de 2004. A duas seções seguintes examinam a reorientação da política econômica, na esteira da crise do mensalão e da substituição de Palocci por Mantega no Ministério da Fazenda. A seguir, analisam-se as políticas de redistribuição de renda, as implicações da opção do governo por uma estratégia desenvolvimentista e o uso da crise financeira mundial, a partir de meados de 2008, como pretexto para legitimar e aprofundar mudanças que já vinham ocorrendo no regime fiscal. A extensão da deterioração do regime fiscal no final do governo é discutida em seguida. Por fim, avaliado o legado do Presidente Lula, analisa-se como seu segundo mandato se projetou no governo de sua sucessora.

Tensões da metamorfose

Para entender o fio condutor do primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é fundamental ter em mente as proporções da rápida e surpreendente

metamorfose por que teve de passar o PT, a partir de meados de 2002. Mesmo observadores atentos do quadro político não puderam evitar uma sensação de assombro diante da vertiginosa rapidez com que o PT conseguiu mudar seu discurso econômico, adotando com grande sucesso postura radicalmente distinta da que vinha assumindo até então. As reais proporções dessa mudança só podem ser percebidas quando se tem em conta o que vinha sendo defendido pelo PT cerca um ano e meio antes.

No final de 2000, o partido havia transformado em carro-chefe da campanha das eleições municipais um despropositado plebiscito informal, patrocinado pela Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB), que indagava à população se o setor público deveria realmente pagar as suas dívidas interna e externa. É importante entender que não se tratava de iniciativa que pudesse ser atribuída a alas radicais ou ao baixo clero do partido. Muito pelo contrário.

A consulta popular contava com o apoio explícito e determinado da elite dirigente do PT. O deputado José Dirceu, então presidente do partido, chegou a apresentar projeto de decreto legislativo oficializando o plebiscito. E economistas mais proeminentes e, supostamente, menos radicais do PT haviam tomado o cuidado de publicar artigos assinados na imprensa dando respaldo pessoal ao plebiscito.

Por rápido que tenha sido, o avanço do processo de conversão do PT, ao longo do primeiro semestre de 2002, foi difícil e penoso. Em meados do ano, afloraram na mídia evidências de que o esforço de mudança de discurso vinha encontrando sérias resistências dentro do partido. No entanto, com os indicadores de confiança na economia brasileira em rápida deterioração, à medida que Lula se firmava como franco favorito da eleição presidencial, o PT se viu crescentemente pressionado a ser mais claro sobre o real teor de seu programa econômico. E, afinal, em junho, após intensas negociações internas, o partido divulgou um documento assinado pelo próprio Lula, intitulado *Carta ao Povo Brasileiro* que, se dizia, representava o máximo de concessão que fora possível extrair do partido.

O documento continha uma declaração de intenções que havia se tornado absolutamente crucial, tendo em conta o clima de extrema incerteza que vinha sendo observado nos mercados financeiros: "Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo honrar seus compromissos." Um grande e louvável avanço em relação ao primarismo que até então vinha marcando as posições do partido nessa área.

O governo tiraria bom proveito desse avanço, em agosto, quando conseguiu extrair de Lula e dos demais candidatos a presidente um mínimo de compromisso com a manutenção do esforço fiscal previsto no novo acordo celebrado com o FMI. A iniciativa de concertação foi fundamental para ganhar tempo, reduzir a turbulência financeira durante a travessia da campanha eleitoral e oferecer ao país um horizonte de menos incerteza ao longo do novo mandato presidencial que estava prestes a ter início. Contudo, com o recrudescimento da turbulência nos mercados financeiros, ficou claro que os efeitos tranquilizadores da concertação de agosto poderiam simplesmente desaparecer, se o PT não conseguisse lidar com sucesso com a desconfiança de que a sua mudança de discurso poderia não ser para valer.

Por um lado, temia-se que, mesmo na elite dirigente do partido, o novo discurso tivesse sido adotado a contragosto. E que a correção tivesse sido excessivamente brusca para tornar crível a ideia de que as convicções haviam de fato mudado. Por

outro, temia-se que mudança tão drástica de discurso tivesse sido feita ao arrepio das efetivas convicções da grande maioria do partido. E que as resistências tivessem sido apenas momentaneamente reprimidas pela percepção, que perpassava todas as facções do PT, de que, acertada ou não, a mudança de discurso vinha sendo fundamental para o sucesso de Lula na campanha eleitoral. Inclusive porque permitira ao PT obter do próprio governo um reconhecimento da sinceridade do seu novo discurso. Uma vez assegurada a vitória, no entanto, essa argamassa de interesses comuns, que vinha impedindo a dissensão dentro do partido, poderia desaparecer. E, nesse caso, o PT teria grande dificuldade para transformar o novo discurso em base da sua efetiva ação econômica.

Quanto de si mesmo teria o PT deixado cair pelo caminho, ao decidir dar uma guinada tão brusca no seu discurso? Não ficaria o partido tentado a voltar atrás para recolher pedaços das suas velhas convicções?

A verdade é que a brusca mudança no discurso econômico da cúpula do PT vinha exigindo uma adaptação bastante traumática do partido. O que demandou do novo presidente extremo cuidado na composição do governo. Logo após a vitória de Lula no segundo turno das eleições, previa-se que, sem uma imediata definição dos nomes responsáveis pela condução da política econômica do novo governo, seria muito difícil manter os mercados financeiros sob relativo controle. Ao arrepio dessa previsão um tanto açodada, o presidente eleito conseguiu atravessar boa parte de novembro sem dar qualquer esclarecimento sobre a composição de sua equipe econômica. Com habilidade, manteve a formação do governo como um papel virtualmente em branco, sem que os céus viessem abaixo. Muito pelo contrário. Houve até alguma distensão nos mercados financeiros.

É natural que Lula quisesse ganhar tempo. Tinha diante de si uma tarefa extremamente complexa. Não se tratava da formação de um governo qualquer. Mas de um governo de um presidente que construía uma espetacular vitória eleitoral de forma muito peculiar, apostando com grande sucesso em vertiginosa mudança do seu discurso econômico, com a súbita adoção de uma postura radicalmente distinta da que vinha assumindo até então. Mudança tão rápida e tão radical de discurso estava fadada a deixar inevitável rastro de incerteza. Era mais do que natural, portanto, que persistissem sérias dúvidas sobre a efetiva extensão com que o novo discurso deveria se refletir na condução da política econômica do novo governo. E que a composição da nova equipe econômica estivesse sendo acompanhada com muita expectativa. Não só pelos segmentos mais conservadores da opinião pública, como pelas alas mais à esquerda da ampla coalizão de forças que deram apoio a Lula.

Mantendo o papel em branco, o presidente eleito postergou enquanto pôde as inevitáveis decepções que o desenho do novo governo deveria provocar, à esquerda ou à direita, deixando, de um extremo ao outro do espectro político, amplo espaço para fantasias sobre o que afinal seria desenhado. Os segmentos mais radicais da esquerda ainda alimentavam a esperança de que os desenhistas fossem o velho Lula e o velho PT, e de que o realinhamento da cúpula do partido à direita acabasse sendo muito mais limitado do que sugeria o novo discurso do partido. No extremo oposto do espectro, havia quem sonhasse com desenhos que mais pareciam saídos de uma prancheta de Wall Street. Com o papel em branco, cada um acreditava no que queria.

Qualquer que fosse o desfecho, haveria festejo, alívio e decepção. Mas não havia resultado possível capaz agradar, ao mesmo tempo, aos mercados financeiros

e aos amplos segmentos mais à esquerda da complexa coalizão política que dera apoio a Lula. Na hora da verdade, os desdobramentos das decepções teriam de ser enfrentados. Tais problemas só puderam ser adiados por algumas semanas porque, desde a vitória de Lula, o PT vinha sabendo manter um discurso econômico unificado e coerente que, por si só, vinha sendo capaz de conter a turbulência no mercado financeiro. Num primeiro momento, coube ao presidente do partido ser porta-voz desse discurso. Em seguida, tal papel passou a ser desempenhado com grande eficácia pelo coordenador da equipe de transição, deputado Antonio Palocci.

O que talvez não estivesse sendo devidamente percebido é que, de certa forma, Lula dispunha de um poder especial para lidar com a colossal crise de confiança que havia engolfado a economia brasileira em 2002. O governo que chegava ao fim estava diante de uma missão impossível. Convencer os mercados financeiros de que o partido que estava prestes a conquistar a Presidência da República havia mudado da água para o vinho. Que abandonara de vez o discurso de 2000, e até mesmo o de 2001. Não houve forma de vencer o ceticismo dos mercados. Conseguiu-se apenas evitar o pior. Em dezembro de 2002, o risco-Brasil ainda permanecia em 1.400 pontos-base.

Mas, naquele quadro adverso, o governo recém-eleito tinha pela frente uma extraordinária oportunidade. Se fizesse o que precisava ser feito, poderia, em poucos meses, derrubar o risco-Brasil e reduzir em muito a taxa de juros, abrindo caminho para uma retomada sustentada de crescimento. Afinal não havia ninguém melhor que o próprio Presidente Lula para convencer os mais céticos de que o PT de fato havia mudado.

Como afinal se viu, o novo governo aproveitou plenamente essa oportunidade. Nomeada a equipe econômica, até mesmo os mais céticos ficaram agradavelmente surpresos com a consistência do discurso do novo ministro da Fazenda, Antonio Palocci, e com escolha de Henrique Meirelles, um ex-executivo do Banco de Boston, para a presidência do Banco Central. E ainda mais surpresos com a desenvoltura e a firmeza com que esse discurso se traduziu em ações concretas nos primeiros meses do governo que acabara de tomar posse.

Em contrapartida, o discurso econômico do novo governo foi visto com enorme desconforto no âmbito do PT. Mudança tão pronunciada de discurso seria difícil de ser absorvida em qualquer agremiação política. Mais difícil ainda em uma organização extraordinariamente complexa como o PT, com longa história de apego a processos de decisão descentralizados, envolvendo centenas de milhares de militantes, agrupados em múltiplas correntes e facções bem demarcadas.

Era natural, portanto, que a cúpula dirigente do PT estivesse enfrentando sérias dificuldades para assegurar que o partido como um todo acompanhasse, sem maiores problemas, o brusco golpe de direção no discurso econômico do novo governo. Tentando apaziguar uma centena de prefeitos petistas reunidos, em Brasília, em meados de fevereiro de 2003, o presidente sublinhou a importância de evitar mudanças muito pronunciadas na condução da política econômica. Ponderou que "o Brasil não era um Fusquinha, que podia dar um cavalo de pau. Era um transatlântico. Se a virada não fosse feita aos poucos, poderia afundar".¹

¹ Ver "Sem mudança lenta, o Brasil pode afundar como Titanic, diz Lula", *Folha de S.Paulo*, 12 de fevereiro de 2003.

O problema é que, para evitar uma mudança brusca na política econômica, a cúpula do partido tinha sido obrigada a fazer uma correção especialmente brusca no seu discurso. O PT talvez não fosse comparável a um transatlântico. Mas tampouco podia ser manobrado com grande facilidade. Havia muita inércia a se ter em conta. Imagem mais adequada seria a de uma gigantesca jamanta carregada, trafegando em velocidade relativamente alta, dobrando repentinamente à direita. A parte mais fácil, claro, era fazer a cabine da carreta mudar o curso. Difícil era assegurar que a enorme e pesada carroceria viesse atrás, acompanhando suavemente o movimento da cabine. De início, não faltou quem temesse o pior, imaginando que a jamanta acabaria tombando. Mas logo se viu que esse risco havia sido superado.

Mas era bem possível que uma parte da carga acabasse esparramada pelo caminho. Especialmente a parte mais precariamente acomodada na extremidade oposta à cabine. O que não chegaria a desmerecer a façanha de quem conseguiu levar a bom termo manobra tão arriscada. Mas o preocupante não era tanto a carga que poderia despencar, mas a que iria permanecer na carreta. Era bem provável que, abalada pela violência do tranco, tivesse ficado com a amarração frouxa. O que deveria exigir que a carreta passasse a ser conduzida com extremo cuidado.

Havia uma parte substancial do PT que não protestava de forma desabrida, mas tampouco escondia que não via com bons olhos a metamorfose por que vinha passando o partido. Havia quem, num esforço de racionalização, tentasse perceber as novas medidas de política econômica como uma espécie de pantomima inicial, da qual o governo, de início, não se podia furtar, mas que em breve seria definitivamente abandonada. Outros falavam em construir as bases para a "saída do modelo" assim que a correlação de forças permitisse. E outros, ainda, sublinhavam a necessidade de que, nas demonstrações de preocupação com a consistência macroeconômica, o governo tivesse o cuidado de se ater ao estritamente necessário.

Ilustrativo dessas resistências um tanto veladas foram as reações à decisão de elevação da meta de superávit primário para 2003, de 3,75% para 4,25% do PIB. Foi vista com perplexidade porque não havia sido exigida pelo FMI. Sentindo-se pressionado pelo partido, o governo saiu-se com a explicação de que a decisão havia sido ditada pela preocupação com as possíveis consequências da eclosão de novo conflito militar no Oriente Médio. Uma meia verdade, se tanto. No quadro econômico que estava sendo enfrentado, a anunciada elevação do superávit primário era um passo fundamental para abrir espaço para a paulatina redução de taxas de juros. Uma medida mais do que recomendável. Em qualquer cenário. Com ou sem guerra. Não houvesse a perspectiva de guerra, o que alegraria o governo?

Nos primeiros dois meses do mandato, à medida que o governo foi transformando seu novo discurso em ações concretas, as razões para o descontentamento dentro do PT com a condução da política econômica tornaram-se ainda mais fortes. Da perspectiva dos descontentes, era como se estivesse havendo uma escalada: elevação da taxa de juros, aumento da meta de superávit primário, cortes orçamentários e sinais de que o reajuste do salário mínimo poderia ficar bem aquém do que vinha sendo esperado. Para não falar do teor das reformas que vinham sendo consideradas. Quem, no partido, ainda tinha ilusões de que a brusca mudança de discurso não era para valer, estava afinal sentindo toda a força do tranco. A grande questão era em que medida o governo saberia lidar com os desdobramentos da inevitável tensão

que a consciência concreta dessa mudança deveria provocar dentro do PT e dos demais partidos da base aliada nos meses seguintes.

Colheita rápida

Boa parte das dúvidas sobre a real extensão do compromisso do novo governo com a adoção de uma política macroeconômica coerente estava fadada a desaparecer ao longo dos primeiros meses de 2003. Os danos da desestabilização provocada pela grande onda de incerteza que fora desencadeada em 2002 não deixavam muita margem para escolha. Com taxa oficial de inflação, medida pelo IPCA, acima de 13% ao ano, endividamento do setor público em trajetória explosiva e mercados financeiros tomados pela desconfiança, a situação exigia a adoção de medidas ortodoxas. Mesmo os mais céticos afinal se convenceram de que o Presidente Lula estava de fato preparado para enfrentar tais desafios, pronto a dar todo o apoio que se fazia necessário às políticas conservadoras do ministro Antonio Palocci. A disposição do governo de elevar ainda mais a taxa básica de juros e anunciar uma meta de política fiscal mais apertada foi decisiva para que a incredulidade do mercado financeiro afinal cedesse.

A reconstrução da confiança foi facilitada pela rápida melhora da balança comercial, na esteira da prolongada depreciação cambial e do aumento da demanda mundial pelas exportações brasileiras. Contas externas mais sólidas e rápida redução da incerteza logo deram lugar a vigorosa apreciação cambial e forte queda nos indicadores de risco-país ao longo do primeiro semestre de 2003. No início de junho, o câmbio, que iniciara o ano em R\$3,50/US\$, já estava abaixo de R\$3/US\$. E o risco-Brasil havia despencado de 1.400 a 700 pontos-base.

Mas ainda havia espaço para incredulidade. Até que ponto o governo continuaria a mostrar a convicção necessária para manter uma política macroeconômica coerente, sob a barragem de críticas cada vez mais contundentes que ganhavam força no PT? Em meados de 2003, o sucesso do empenho do governo na aprovação de emendas constitucionais politicamente desgastantes, relacionadas às reformas previdenciária e tributária, tornou bem mais crível a ideia de que o Planalto poderia, sim, mostrar a convicção requerida. À medida que o nível de incerteza caiu e o vigoroso aperto da política monetária se fez sentir sobre a inflação, o Banco Central afinal encontrou espaço para reduzir a taxa básica de juros de 26,5%, em maio de 2003, para 16% em maio de 2004. O que abriu caminho para rápida recuperação do nível de atividade que, para o governo, empenhado em manter as críticas do PT sob controle, se mostrou absolutamente providencial.

Tendo se expandido em não mais que 1,2%, em 2003, a economia cresceu 5,7%, em 2004, sem que isso impedisse que a taxa oficial de inflação fosse reduzida de 9,3%, em 2003, para 7,6%, em 2004. Foi especialmente tranquilizador que recuperação tão forte tivesse sido acompanhada por impressionante melhora das contas externas. As exportações haviam aumentado de US\$60,4 bilhões, em 2002, para US\$96,5 bilhões, em 2004. E a elevação do saldo comercial de US\$13,1 bilhões, em 2002, para US\$33,6 bilhões, em 2004, permitiu que o déficit em conta corrente de 1,7% do PIB, observado em 2002, fosse convertido em um superávit de quase 2%

do PIB, em 2004. Na esteira do boom de preços de *commodities* e da depreciação cambial, o tão esperado ajuste das contas externas afinal se dera de forma muito vigorosa, abrindo perspectivas especialmente promissoras para a economia.

Para o novo governo, recém-convertido a novas ideias, havia sido um desfecho especialmente afortunado poder colher em tão pouco tempo os frutos das políticas impopulares que se dispusera a adotar durante o primeiro ano do mandato. Resultado tão favorável foi fundamental para aplacar as alas mais radicais do PT, reforçar a posição dos que defendiam que o partido deveria se mover para o centro do espectro político e garantir sólido respaldo à equipe econômica no governo.

Para o país, o sucesso da política econômica adotada pelo governo Lula parecia ter assegurado a consolidação de um espaço mais amplo de ideias consensuais, compartilhadas por governo e oposição. Uma perspectiva que, no tumultuado final de 2002, não era mais do que tênue promessa, que poderia perfeitamente não ter passado de uma miragem. Por um período excessivamente longo, o Brasil teve de lidar com o indefectível temor de que a alternância política poderia acabar revirando a economia de cabeça para baixo. A turbulência de 2002 mostrou quão desestabilizador tal receio podia ser. A perspectiva de que, afinal, essas preocupações estavam sendo deixadas para trás parecia ter alargado em grande medida os horizontes do país.

A crise do mensalão e seus desdobramentos

Em meados de 2005, não faltavam ao governo boas razões para comemorar. O grande desafio do início do mandato fora enfrentado com notável sucesso. A difícil guinada no discurso econômico do partido provara ser estratégia acertada. O quadro de desestabilização do início de 2003 havia sido claramente superado. E a economia estava de novo em promissora trajetória de crescimento, com inflação sob controle e contas externas cada vez mais sólidas. Tudo indicava que o Presidente Lula teria pela frente um final de mandato tranquilo e extremamente promissor, em que manteria o rumo da política macroeconômica e dificilmente deixaria de ser reeleito.

Na verdade, contudo, o final do mandato estava fadado a ser bem mais tumultuado do que a evolução favorável da economia parecia então sugerir. Tendo lidado tão bem com os desafios da política macroeconômica, o governo se viu, de repente, às voltas com dificuldades de outra ordem: uma crise política de grandes proporções, deflagrada pela eclosão do que passou a ser conhecido na mídia como escândalo do mensalão. A questão veio à tona no início de junho de 2005, quando o deputado Roberto Jefferson, presidente do PTB, partido integrante da base governista, denunciou à imprensa a existência de um grande esquema de corrupção política, gerido pelo governo, envolvendo pagamentos regulares a parlamentares para compra de votos no Congresso Nacional.

A crise teria efeitos devastadores sobre o governo e a cúpula do PT. As renúncias do ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, e do presidente do PT, José Genoíno, foram apenas o início de um custoso processo de descabeçamento do partido que deixou o governo vulnerável e extremamente fragilizado. No pior momento da crise, o presidente Lula chegou a temer que pudesse ter de enfrentar um processo

de *impeachment* no Congresso. Não foi surpreendente que crise política tão grave acabasse afetando a condução da política econômica. Para entender com clareza como e em que medida isso se deu, há vários aspectos a se ter em conta.

A brusca mudança no discurso econômico do governo só havia sido possível porque a cúpula dirigente conduzira o partido com mão de ferro, valendo-se da tradição de disciplina partidária do PT. E tal mudança – a assombrosa conversão do PT – havia sido, em boa medida, a conversão de José Dirceu. Como mencionado acima, na campanha das eleições municipais de 2000, quando o partido decidira promover plebiscito que indagava se as dívidas interna e externa deveriam ser pagas ou não, o deputado José Dirceu, então presidente do partido, havia entendido que era uma boa ideia encaminhar ao Congresso proposta de decreto legislativo que oficializava o plebiscito. Ter em conta que isso ocorrera menos de cinco anos antes da crise política de 2005 permite perceber com mais nitidez, não só a extensão e a rapidez da mudança do discurso econômico do PT, mas também a singularidade da trajetória de José Dirceu. Partindo de posição tão extremada, conseguira bem mais do que mudar seu próprio discurso. Havia sido o principal condutor do partido nesse *aggiornamento* em marcha forçada, tão difícil e radical.

Na esteira da devastadora desestruturação da cúpula do PT produzida pela crise, esgarçou-se o controle férreo que havia sido imposto sobre o partido. A repressão às críticas internas à condução da política econômica tornou-se muito mais difícil. E a verdade é que, àquela altura, a conversão do PT, por impressionante que pudesse parecer, ainda estava, na melhor das hipóteses, a meio caminho. Persistiam sérias resistências no partido à plena aceitação do discurso econômico que havia sido adotado pelo núcleo do governo. E na penosa maré revisionista em que entrou o PT, sob o impacto do mensalão, muitos petistas influentes pareciam propensos a crer que, para que o partido pudesse voltar a mostrar sua antiga altivez, seria necessário rodar o filme inteiro ao contrário. Para se purgar e poder restaurar os padrões éticos perdidos, o partido teria de renegar até mesmo seu novo discurso econômico e voltar a defender as velhas ideias sobre política econômica que haviam sido oficialmente enterradas.

Foi em meio a essas dificuldades, que o Presidente Lula se viu obrigado a recompor o ministério e reestruturar a cúpula dirigente do PT, para tentar conter os danos da crise. Em face do número expressivo de altos dirigentes que tiveram de ser substituídos, figuras que até então não vinham ocupando posições de primeira linha no governo e no partido viram-se, de repente, alçadas a cargos de grande importância. Entre elas, merece destaque a então ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, que, com a renúncia de José Dirceu, acabou sendo nomeada ministra-chefe da Casa Civil. Com raízes no brizolismo e filiada ao PDT gaúcho por muitos anos, Dilma Rousseff era neófito no PT. Só ingressara no partido em 2000.

A crise política não havia imposto nenhuma baixa importante na equipe econômica. Mas a cúpula do governo e o comando do partido haviam passado por grandes mudanças. E logo ficaria claro que a manutenção da política econômica, nas linhas que vinham sendo seguidas nos primeiros dois anos e meio do mandato presidencial, já não poderia mais contar com o mesmo apoio de antes. A correlação de forças já não era a mesma.

Ao ter deixado a equipe econômica incólume, a crise política exacerbou desequilíbrios que já vinham ocorrendo na distribuição de poder dentro do núcleo

político do governo. Mesmo antes da crise, já havia na cúpula do PT indisfarçável incômodo com a apropriação dos louros do sucesso da política macroeconômica. Quem já achava que tal sucesso estava levando mais água do que seria razoável ao moinho do ministro Antonio Palocci, teve razões redobradas para se preocupar com a proeminência ainda maior que havia adquirido o ministro da Fazenda quando, de repente, outros membros importantes da cúpula do governo se viram engolfados pela crise política. Não foi surpreendente que, dentro do governo, isso reforçasse a coalizão interessada em solapar o poder do ministro da Fazenda.

Mas, além desses vários aspectos que ajudam a entender os desdobramentos da crise do mensalão sobre a condução da política econômica, há um ponto fundamental a se ter em conta: tanto as prioridades do governo como o conjunto de restrições que teriam de ser respeitadas haviam mudado. O objetivo central do presidente passara a ser conter o desgaste da crise política, preservar seu mandato e, com sorte, partir para a reeleição. Nesse quadro, seria certamente importante tirar o melhor proveito possível do bom desempenho que vinha tendo a política econômica. Mas sem esticar a corda mais do que o necessário. Em meio à adversidade, passara a ser fundamental manter o PT coeso e o Executivo pouco dependente do Congresso.

De Palocci a Mantega

No segundo semestre de 2005, um embate na cúpula do governo, em torno de um possível programa de ajuste fiscal de longo prazo, deixou claro que o discurso econômico do governo estava mudando. Como os gastos primários da União vinham crescendo ao dobro da taxa de crescimento do PIB, os ministros Antonio Palocci, da Fazenda, e Paulo Bernardo, do Planejamento, propuseram medidas de contenção dessa expansão. O que os dois ministros tinham em mente não era um programa de corte drástico de gasto público. Eram apenas medidas que moderassem o crescimento desmedido de dispêndio que vinha sendo observado desde meados dos anos 1990, de forma a ampliar as possibilidades de queda da taxa de juros e abrir espaço para o investimento público e para uma redução paulatina da carga tributária.

A ideia era assegurar que a expansão do gasto público passasse a se dar a uma taxa inferior à taxa de crescimento do PIB. O que exigiria esforço concertado de contenção das várias fontes de rigidez orçamentária, que vinham conferindo elevado grau de autonomia à evolução da maior parte dos gastos primários e reduzindo o espaço para dispêndios de caráter discricionário. O programa de ajuste fiscal de longo prazo teria de estar focado na atenuação da expansão do dispêndio previdenciário, no controle do gasto com funcionalismo e em medidas de desvinculação do processo orçamentário.

A proposta acabou torpedeada por uma coalizão comandada pela nova ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, coadjuvada por Guido Mantega, então presidente do BNDES, com assentimento tácito do Planalto. Percebendo que, sem apoio do Presidente Lula, o ministro da Fazenda havia saído visivelmente enfraquecido desse embate, o PT sentiu-se encorajado a fazer críticas mais contundentes à condução da política econômica. No final de 2005, o Diretório Nacional do partido aprovou resolução contestando pontos fundamentais da estratégia econômica do

governo. Líderes do partido defendiam a adoção de um “programa econômico anti-Palocci” para o segundo mandato do presidente. E o secretário-geral do PT apregoava mudanças ainda mais rápidas. Queria que “o último ano de Lula fosse o primeiro do segundo mandato”.²

Desgastado por uma acusação de abuso de poder, na solução de pendência de caráter pessoal, Antonio Palocci acabou tendo de se demitir do cargo de ministro da Fazenda no final de março de 2006. Seu afastamento representou grande perda para o governo. Palocci foi a figura-chave na condução da metamorfose por que teve de passar o discurso econômico do PT, no auge da campanha eleitoral de 2002. E teve papel central na suavização da transição do governo FHC para o governo Lula, que marcou o início da reconstrução de confiança que teria continuidade em 2003.

Num governo em que se observou lamentável aparelhamento da administração federal, Palocci conseguiu recrutar um quadro de profissionais competentes para tripular a equipe econômica do Ministério da Fazenda e do Banco Central, sem preocupação com filiação partidária. O que lhe foi fundamental para obter os resultados que afinal pôde exibir. Com o benefício da visão retrospectiva, tendo em conta o desempenho que acabaram tendo outras figuras proeminentes do partido que talvez pudessem ter sido incumbidas do papel que afinal coube a Palocci, há boas razões para se crer que dificilmente qualquer uma delas poderia ter enfrentado o mesmo desafio com tão bons resultados.

Palocci foi substituído por Guido Mantega no Ministério da Fazenda. De início, ainda havia quem acreditasse que, apesar da derrota da proposta de ajuste fiscal de longo prazo, a percepção da necessidade de um esforço nessa linha continuava viva em segmentos importantes do governo: na equipe que havia sido montada por Antonio Palocci na Fazenda, no Banco Central e no Ministério do Planejamento, que havia permanecido sob o comando de Paulo Bernardo. Mas o projeto de ajuste fiscal de longo prazo acabou sendo abandonado. Em parte, porque, na esteira das dificuldades impostas pela crise do mensalão, as prioridades do governo haviam mudado. Mas, em parte, também, porque a perspectiva de rápido aumento da arrecadação erodiu o apoio dos que haviam sido convencidos de que o ajuste era a única forma de abrir espaço para aumento de gastos discricionários no segundo mandato. O bom desempenho da arrecadação em 2006 ajudou a enterrar de vez o projeto. E foi visto como sinal verde para o acirramento da expansão de gastos que se seguiu.

A posse de Guido Mantega como ministro da Fazenda marcou nítida mudança no discurso econômico do governo. Na esteira da desmontagem da equipe anterior, tornaram-se cada vez mais claros os sinais de que a Fazenda se transformara em foco de contestação de pontos centrais das ideias que haviam norteado a condução da política econômica entre 2003 e 2005.

Mas os frutos das políticas sensatas que haviam sido adotadas a partir de 2003 continuariam a ser colhidos por vários anos mais. Após novo ciclo de aperto monetário, entre setembro de 2004 e outubro de 2005, o Presidente Lula chegou ao final do primeiro mandato podendo ostentar uma inflação anual de 3,1% e três anos de vigoroso crescimento econômico. A taxa média de crescimento do PIB no

² Ver “PT articula programa anti-Palocci para 2006”, *Folha de S.Paulo*, 27 de novembro de 2005, e “Críticas à economia irritam Lula e Palocci”, *O Estado de S.Paulo*, 13 de dezembro de 2005.

período 2004-2006 foi de quase 4,3%. E graças ao bom desempenho da economia, o presidente foi reeleito, em segundo turno, no final de 2006.

Foi natural que a reeleição deixasse o governo muito mais confiante. Em 2007, primeiro ano do novo mandato, a preocupação com o ajuste fiscal logo cedeu lugar à defesa ostensiva da expansão do gasto público, na esteira do espetacular desempenho de receita tributária propiciado pela combinação da recuperação da economia com o aumento de eficiência da máquina arrecadadora. A preocupação com as contas da Previdência logo se converteu em negação peremptória da necessidade de reformas na área previdenciária.

No início de outubro de 2007, quando o Presidente Lula ainda tinha nada menos do que 39 meses de segundo mandato pela frente, a Ministra Dilma Rousseff anunciou, em entrevista à mídia, que preocupações com contenção de dispêndio haviam sido deixadas para o mandato presidencial seguinte. E que o grande mérito do vasto leque de novos projetos de investimento, que haviam passado a compor o recém-anunciado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), era ter feito o país romper com a tradição de contenção fiscal. Foi o que bastou para que, em certos segmentos do governo, passasse a ser defendido até mesmo o despropositado diagnóstico de que o ajuste fiscal que de fato interessava ao país era o que fosse capaz de assegurar expansão ainda mais rápida do gasto público.

A defesa festiva do expansionismo fiscal acabou trazendo ao governo importante revés no Congresso, na questão da renovação da vigência da CPMF. A Constituição previa a extinção da cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira em 31 de dezembro de 2007. Mas o governo não queria abrir mão da receita da CPMF, um tributo em cascata, altamente distorcivo, mas de coleta fácil, que vinha assegurando à União arrecadação anual da ordem de 1,4% do PIB. Defendia que, passada a data de extinção, o tributo voltasse a ser cobrado por mais quatro anos. No Congresso, contudo, ganhou força a ideia de negar ao governo acesso tão fácil a recursos fiscais, num momento em que a receita federal já vinha mostrando expansão real de mais de 10% ao ano.

Durante meses, o governo se recusou a dar a importância devida à mobilização da oposição para derrotar a emenda que prorrogava a CPMF. Contava com a solidez da base governista na Câmara e com a possibilidade de, se necessário, cindir a bancada oposicionista no Senado, com a ajuda dos governadores. É bem possível que um cronograma de redução generosa de alíquota tivesse sido suficiente para quebrar as resistências da oposição. Mas o Planalto preferiu um jogo de tudo ou nada e, afinal, surpreendeu-se com a derrota no Senado, em dezembro de 2007, da proposta de emenda constitucional que asseguraria a prorrogação da vigência do tributo.

O ambiente externo excepcionalmente favorável parecia ter aberto amplo espaço para a manutenção do discurso pouco comprometido com a sustentabilidade fiscal que o governo adotara. Infladas pelo boom de preços de *commodities*, as exportações continuavam mostrando dinamismo excepcional. De US\$96,5 bilhões, em 2004, saltaram para US\$160,6 bilhões, em 2007. E o superávit da balança comercial manteve-se acima de US\$40 bilhões anuais por todo o período 2005-2007. Essa posição externa tão confortável, reforçada por vigoroso influxo de investimento estrangeiro direto, da ordem de US\$23 bilhões por ano, no triênio, vinha exigindo intensa acumulação de reservas internacionais pelo Banco Central para, na medida



do possível, conter a apreciação cambial. Mas, embora as reservas tenham saltado de US\$53 bilhões no final de 2004 para US\$180 bilhões no final de 2007, a taxa de câmbio continuou a se apreciar: de R\$2,65/US\$ no final de 2004 a R\$1,77/US\$, no final de 2007.

A manutenção de taxas de juros relativamente altas e a persistente apreciação do câmbio tornaram as relações entre a Fazenda e o Banco Central cada vez mais tensas. O Ministério da Fazenda passou a contestar tanto a política de metas para a inflação como a política cambial. Especialmente depois que o Banco Central, preocupado com a reaceleração da inflação, voltou a elevar a taxa de juros em meados de abril de 2008. Foi um momento em que o compromisso do governo com a estabilidade macroeconômica parecia ter quase desaparecido. Resistia com grande dificuldade, acuada num último reduto, no Banco Central, enfrentando a hostilidade ostensiva da Fazenda, da Casa Civil e de boa parte do resto do governo, em meio a notícias de que o presidente Henrique Meirelles estava prestes a ser substituído por um nome mais alinhado com o desenvolvimentismo. Não fosse a repentina injeção de prudência que adveio da apreensão com o agravamento da crise financeira mundial, esse derradeiro reduto poderia ter sido subjogado.

Redistribuição de renda

A reeleição do presidente Lula não se deveu apenas ao crescimento relativamente rápido da economia a partir de 2004. Boa parte do seu bom desempenho eleitoral, no final de 2006, pode ser atribuído ao sucesso das políticas de redistribuição de renda que haviam sido adotadas no primeiro mandato.

A adoção de políticas distributivas mais ousadas sempre foi ponto central do programa do PT. Desde a campanha presidencial de 2002, o partido vinha defendendo a implementação imediata de um programa de erradicação da pobreza extrema, sob o rótulo de Fome Zero. Depois de um período inicial de indefinição, em que se chegou a contemplar o desafio logístico de assegurar distribuição física de alimentos a famílias carentes país afora, o Fome Zero evoluiu rapidamente para o Bolsa Família, um programa mais abrangente de transferência de renda, resultante, em boa medida, da unificação, em outubro de 2003, de programas mais específicos criados no governo anterior.³ Nominalmente, pelo menos, o acesso ao Bolsa Família foi condicionado ao cumprimento, pelas famílias beneficiadas, de exigências relacionadas à nutrição, à saúde e à frequência escolar das crianças.

A abrangência do programa foi rapidamente expandida. O número de famílias beneficiadas saltou de 3,6 milhões, em 2003, para 11 milhões, em 2006, e chegou a 12,8 milhões, em 2010, ao final do segundo mandato do Presidente Lula. Bem focalizado nas faixas mais pobres da população, o Bolsa Família pôde atingir mais

³ Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, instituído em abril de 2001, Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL), criado em junho de 2003, Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde –, Bolsa Alimentação, instituído em setembro de 2001, Programa Auxílio-Gás, criado em janeiro de 2002, e Cadastro Único do Governo Federal, instituído em julho de 2001.

de um quinto do total de famílias do país mantendo custos relativamente baixos. O dispêndio com o programa, em 2010, foi da ordem de 0,4% do PIB.

O esforço de redistribuição de renda do governo Lula envolveu também uma política sistemática de reajuste do salário mínimo a taxas bem superiores à inflação. O que se arguía é que, além dos efeitos redistributivos diretos, tal política teria efeitos indiretos importantes, ao fortalecer o poder de barganha dos trabalhadores nas negociações salariais. No segundo mandato, a evolução do salário mínimo passou a ser pautada por regra estabelecida em acordo do governo com as centrais sindicais, que previa percentual de reajuste igual à taxa de inflação acumulada no ano anterior acrescida da taxa de crescimento do PIB de dois anos antes. Ao longo dos oito anos do governo Lula, o valor nominal do salário mínimo aumentou 155%, enquanto a inflação acumulada, medida pelo IPCA, foi de 56,7%. O aumento real acumulado foi de quase 63%.

Essa elevação tão rápida do valor real do salário mínimo teve grande impacto sobre as contas públicas. De um lado, porque cerca de 15 milhões de pessoas recebiam benefícios previdenciários atrelados ao salário mínimo. De outro, porque, nas folhas de pagamento dos governos subnacionais, havia grande número de funcionários recebendo salário mínimo. Mas a verdade é que o governo jamais mostrou grande preocupação com o efeito da elevação do salário mínimo sobre as contas públicas. Muito pelo contrário. Ao longo do segundo mandato, esse efeito foi reiteradamente defendido como um desbobrimento deliberado da política macroeconômica expansionista que havia sido adotada.

Tampouco o governo deixou transparecer maiores preocupações com os efeitos indiretos que a política de elevação acelerada do salário mínimo, conjugada com a expressiva valorização cambial que vinha sendo induzida pelo boom de preços de *commodities*, poderia vir a ter sobre a competitividade externa da economia. E a verdade é que os indicadores de custo unitário da mão de obra, medido em dólares, mostraram elevação substancial e persistente ao longo dos oito anos do governo Lula.

Seja em função das políticas redistributivas, seja em decorrência do crescimento econômico mais rápido e de seus efeitos sobre o mercado de trabalho, num quadro de crescente escassez de mão de obra, houve redução expressiva no grau de desigualdade da distribuição de renda ao longo dos dois mandatos do Presidente Lula.⁴ A renda *per capita* dos 20% mais pobres cresceu muito mais rapidamente do que a dos 10% mais ricos. A redução da pobreza que havia sido possibilitada pela estabilização da economia no governo anterior foi marcadamente acentuada no período Lula. O número de indivíduos vivendo em condições de pobreza extrema, que havia sido reduzido em 31,9%, entre o Plano Real e o final do segundo mandato de FHC, sofreu forte redução adicional de 50,6% durante os dois mandatos do Presidente Lula. O coeficiente de Gini caiu de 0,563, em 2002, para 0,530, em 2010.

É importante assinalar que, na contramão do esforço de redução de redução da pobreza e da desigualdade na distribuição de renda, conduzido ao longo de seus dois mandatos, o governo Lula promoveu também programas que implicaram dispendiosa distribuição de benesses estatais a grandes empresas. Entre tais programas

⁴ Em dezembro de 2010, a taxa de desemprego havia sido reduzida à metade da observada em dezembro de 2002. Caíra de 10,5% para 5,3%.

não podem deixar de ser citados a política de escolha de “campeões nacionais” promovida pelo BNDES, os vultosos empréstimos subsidiados de longo prazo concedidos pelo banco, financiados pelo Tesouro com recursos provenientes da emissão de dívida pública, e os privilégios conferidos a produtores nacionais de bens de capital pela exigência de percentuais elevados de conteúdo local nos equipamentos utilizados na exploração do pré-sal. Tais programas, que voltarão a merecer referência nas próximas seções, deram margem a críticas de que o governo vinha tentando minorar a concentração de renda com a mão esquerda enquanto a agravava com a direita. E de que os generosos subsídios implícitos e explícitos concedidos a grandes empresas superavam os custos da transferência de renda aos mais pobres por meio do Bolsa Família.

Opção por uma estratégia desenvolvimentista, intensiva em recursos fiscais

Em 2005, parecia haver no país uma visão quase consensual, da qual compartilhava a própria equipe econômica do governo, de que, tendo em conta a dura realidade do quadro fiscal, o governo não poderia arcar com o esforço de investimento em infraestrutura que se fazia necessário no país. E de que seria fundamental, portanto, assegurar práticas regulatórias bem concebidas que pudessem atrair capitais privados para a expansão da infraestrutura. Mas essa percepção das restrições que condicionavam a participação do setor público no esforço de investimento estava fadada a ser rapidamente abandonada pelo governo. Um lado importante da reorientação da política econômica que teve lugar a partir de 2006 foi exatamente a restauração da visão nacional-desenvolvimentista de que deveria caber ao Estado papel de vanguarda na condução do processo de crescimento econômico.

É verdade que a resistência à participação privada no investimento em infraestrutura sempre esteve presente no discurso econômico do PT. Não chegou a ser surpreendente, por exemplo, que, já em meados de 2003, a então ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, tenha apresentado uma proposta de reestruturação do setor elétrico que representava clara reversão do movimento de paulatina redução da presença do Estado no setor, esboçado no governo anterior. O PT jamais havia escondido suas resistências ao encolhimento do governo nessa área. E, mesmo fora do partido, visões mais idílicas das possibilidades de redução do papel do Estado no setor já vinham sendo refreadas. Que o pêndulo iria pender para o outro lado era mais do que previsível. O que surpreendeu foi quão pronunciado acabou sendo esse movimento pendular. No afã de se diferenciar do governo anterior, o novo governo insistiu em tratar privatização como anátema, mostrou descaso pela ideia de agências reguladoras independentes e optou por um redesenho problemático do setor elétrico, que sobrecarregava desnecessariamente o setor público com pesados encargos de investimento.

Com o lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, sob o comando da então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, a visão que havia presidido o “novo modelo” do setor elétrico acabou estendida a outros setores. O PAC deixou claro que, na esteira da perda de estatura e da desarticulação da

equipe econômica, estava em curso um processo de nítido esvaziamento do Ministério da Fazenda e de transferência do poder de condução da política econômica para a Casa Civil. O plano foi apresentado com um programa de ampliação de infraestrutura que combinava expansionismo fiscal e ativismo governamental, para “romper barreiras e superar limites”, com base em investimentos do próprio governo e das empresas estatais federais. Especialmente da Petrobras e da Eletrobras. Já não havia mais a preocupação de criar um aparato regulatório bem desenhado, capaz de atrair investimento privado para a área de infraestrutura. Nas áreas de energia e rodovias, por exemplo, o governo havia decidido partir para a simples estatização da expansão que se fazia necessária.

Diante de um amplo leque de arranjos possíveis, o governo, recorrentemente, revelava, nas escolhas feitas nas mais diversas áreas, forte preferência por soluções intensivas em recursos públicos, em que caberia ao Estado a responsabilidade por boa parte do investimento ou pela provisão de parcela substancial do financiamento que se fizesse necessário. A intensidade dessa preferência pôde ser comprovada mais uma vez, e de forma inequívoca, numa decisão de grande importância, em 2009, quando, afinal, foi definido o marco regulatório da exploração das reservas do pré-sal. Nesse marco, os investimentos requeridos da Petrobras acabaram desnecessariamente sobrecarregados pela exigência de que a empresa estatal mantivesse, além do monopólio de operação dos campos do pré-sal, participação mínima de 30% em cada consórcio que viesse a explorar tais campos. E, não bastassem tais exigências, estabeleceu-se também que os equipamentos utilizados na exploração do pré-sal teriam de atender requisitos extremamente altos de conteúdo local, o que implicaria encarecimento substancial dos investimentos que se fizessem necessários.

Na verdade, o governo estava fadado a enfrentar grandes dificuldades para deslanchar os projetos de investimento público previstos no PAC. Tais dificuldades foram inicialmente racionalizadas com a alegação de que, na esteira de duas décadas de compressão de gastos de investimento, haviam sido desmanteladas competências e estruturas gerenciais que, no passado, asseguravam à administração pública federal condições adequadas para conceber e implementar projetos de investimento. E de que levaria algum tempo para que essa capacidade fosse restaurada.

Embora tal racionalização fizesse algum sentido, as dificuldades enfrentadas pelos programas de investimento público não se resumiram a isso. Envolveram também outros entraves, como demora na obtenção de licenças ambientais, conflitos recorrentes com o Tribunal de Contas da União, judicialização de licitações e corrupção em órgãos responsáveis pela gestão dos projetos de investimento.⁵ Em meio a todos esses embaraços, o avanço do PAC se mostraria bem mais problemático do que o governo antecipara. Em 2007, o dispêndio primário do governo federal era de cerca de 18% do PIB. E os investimentos não chegavam a 1% do PIB. Esse quadro de atrofia do investimento público permaneceria em boa medida inalterado até o final do segundo mandato, apesar da farta disponibilidade de financiamento.

Em condições normais, a opção por uma estratégia de crescimento e investimento intensiva em recursos públicos seria incompatível com as restrições do quadro fiscal. Mas, em 2008, as condições já haviam deixado de ser normais. O

⁵ O caso mais notório de corrupção foi o que acabou aflorando no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT).

rápido agravamento da crise financeira mundial abriria ao governo possibilidades inesperadas de conciliação de sua nova estratégia de crescimento com a dura realidade do quadro fiscal.

A crise mundial como pretexto

A partir de meados de 2007, tornou-se cada vez mais claro que a expansão descontrolada do crédito hipotecário na economia norte-americana havia dado lugar a uma bolha imobiliária que não tardaria a explodir. Nos meses que se seguiram, os mercados financeiros dos Estados Unidos foram tomados por crescente onda de desconfiança, à medida que afloraram evidências de que, na esteira dos excessos cometidos na concessão de crédito, um enorme volume de recebíveis gerados em empréstimos de baixa qualidade havia sido repassado ao sistema financeiro e vinha sendo negociado nos mercados de derivativos.

A crise assumiu proporções bem mais graves quando, em setembro de 2008, as autoridades norte-americanas decidiram deixar que o banco de investimentos Lehman Brothers quebrasse para não dar alento à expectativa de que toda instituição financeira grande que se visse em dificuldades seria necessariamente resgatada. A quebra de uma instituição tão importante e tão interconectada levou a súbita paralisia da concessão de crédito ao setor privado e ao desabamento dos indicadores de confiança, tanto de consumidores como de empresas. O agravamento da crise, que a essa altura já assumira proporções mundiais, exigiu respostas inusitadas de política econômica, que implicaram forte deterioração de contas fiscais tanto nos Estados Unidos como na Europa. Em 2009, houve queda expressiva do PIB em todas as seis maiores economias desenvolvidas: EUA (-2,8%), Japão (-5,5%), Alemanha (-5,1%), França (-3,1%), Reino Unido (-5,2%) e Itália (-5,5%).

O relativo sucesso com que a economia brasileira enfrentou a rápida deterioração do quadro externo entre 2008 e 2009 não pode ser explicado apenas pelos bons indicadores macroeconômicos que o país ostentava no início da crise. Bons indicadores foram certamente importantes. Reservas internacionais da ordem de US\$200 bilhões e um sistema financeiro sólido fizeram grande diferença. E a atuação competente do Banco Central e certas medidas iniciais de estímulo fiscal foram importantes. Mas boa parte da resistência que a economia mostrou ao choque desestabilizador da crise tem outra explicação: a enorme redução de incerteza que adveio da consolidação do arcabouço de regras e instituições que pautavam a condução da política econômica no país, especialmente depois que ficou claro que tal arcabouço havia sobrevivido sem maiores danos ao difícil rito de passagem da transição política de 2002-2003.

Não obstante a nítida mudança no discurso econômico do governo que vinha sendo observada desde 2006, a essência desse arcabouço parecia intocada em meados de 2008, quando a economia brasileira afinal se viu de fato afetada pela crise mundial. Embora a qualidade da condução da política econômica no país já viesse sofrendo inegável processo de deterioração, os indicadores usuais de desempenho da economia ainda não deixavam transparecer a real extensão dessa mudança. O superávit primário do setor público, que chegara a 3,8% do PIB, no biênio

2004-2005, caíra um pouco. Mas ainda estava sendo mantido em torno de 3,4% do PIB, entre 2006 e 2008. O ambiente externo favorável, a economia em franca recuperação, a fartura de recursos fiscais e um quadro inflacionário benigno vinham mascarando a explicitação dos desdobramentos mais deletérios da deterioração que estava em curso. Sob condições tão tranquilas, a política econômica, até a eclosão da crise, parecia estar mantida em sua rota anterior e, em boa medida, no piloto automático. O que ajudava a reforçar a visão de que a essência daquele arcabouço de regras e instituições de política econômica permanecia intocada.

A atribuição de grau de investimento à dívida soberana do país, pelas agências de avaliação de risco, no início de maio de 2008, exatamente quando a permanência do presidente do Banco Central no cargo estava por um fio, é a melhor evidência de que as percepções externas continuavam dominadas por essa visão já um tanto desatualizada da condução da política econômica. Curiosamente, foi a obtenção defasada dessa chancela externa que, subitamente, deu sobrevida a Henrique Meirelles e impediu que prosperassem as pressões pela sua substituição que vinham sendo feitas pelo Ministério da Fazenda e pela Casa Civil. O agravamento da crise externa acabaria por lhe dar sobrevida adicional, até o final do mandato presidencial, ainda que num quadro de permanente tensão entre o Banco Central e Ministério da Fazenda.

Qual foi o efeito mais grave da crise no Brasil? Em termos de redução do crescimento econômico, o Brasil acabou sendo menos afetado que muitos outros países. O impacto não chegou a ser tão reduzido como a simples "marolinha" que, de início, havia sido antevista pelo Presidente Lula. Mas tampouco foi tão devastador e duradouro como se temia. O crescimento, que havia sido de 6,1%, em 2007, e de 5,2%, em 2008, foi interrompido. Mas só em 2009, quando o PIB sofreu pequeno decréscimo de 0,3%. Em 2010, houve vigorosa recuperação e a expansão do PIB foi da ordem de 7,5%. A taxa oficial de inflação, que aumentara de 4,5% em 2007 para 5,9% em 2008, ficou abaixo da meta de 4,5% em 2009. Mas, na esteira do rápido reaquecimento da economia, voltou a se acelerar fortemente em 2010, para 5,9%.

Os efeitos sobre as contas externas também foram bem menos sérios do que inicialmente se temia. É bem verdade que as exportações, que haviam chegado a US\$197,9 bilhões, em 2008, ficaram reduzidas a US\$153 bilhões, em 2009. Mas a recuperação foi muito rápida. Já em 2010, o valor exportado ultrapassou a marca dos US\$200 bilhões. O superávit da balança comercial que já havia caído de US\$40 bilhões, em 2007, para pouco menos de US\$25 bilhões, em 2008, permaneceu acima de US\$20 bilhões nos dois anos seguintes. E o influxo de investimento estrangeiro direto, que caíra de US\$45 bilhões, em 2008, para pouco menos de US\$26 bilhões, em 2009, saltou, no ano seguinte, para mais de US\$48 bilhões. Ao final de 2010, as reservas internacionais, de quase US\$290 bilhões, superavam em cerca de 50% o nível do final de 2008. Entre agosto de 2008 e o início de março de 2009, no auge da apreensão com os desdobramentos da crise mundial, houve forte depreciação cambial. A taxa passou de R\$1,56/US\$ a mais R\$2,40/US\$. Mas logo em seguida voltou a se valorizar. Apesar da intensa acumulação de reservas, o câmbio chegou ao final de 2010 a menos de R\$1,67/US\$.

O que, sim, em contraste, chegou ao país como verdadeiro vagalhão, foi a onda de afrouxamento generalizado de restrições orçamentárias que veio das economias avançadas. Nos Estados Unidos e na Europa, o combate à crise exigiu gigantescas

operações de salvamento para conter os danos da perda de confiança no sistema bancário e impedir a formação de uma crise financeira sistêmica de proporções incontroláveis. E exigiu também, em seguida, que boa parte dos países que formam o núcleo da economia mundial se dispusesse a adotar medidas de estímulo monetário e fiscal em escala ineditamente ampla. Tudo isso requereu súbito e substancial relaxamento de restrições orçamentárias, que se traduziu em elevações muito pronunciadas nos déficits fiscais e nos níveis de endividamento do setor público nas economias desenvolvidas.

No Brasil, esse desdobramento da crise econômica mundial foi até festejado pelo governo, pois lhe abriu a oportunidade, que em condições normais jamais teria, de legitimar mudanças importantes no regime fiscal e nas relações entre o Estado e a economia. É preciso ter em mente que, na esteira da crise, houve repentina e substancial degeneração dos *standards* de balizamento da condução da política fiscal no Brasil. De um lado, a rápida deterioração das contas públicas nas economias avançadas abriu amplo espaço para a racionalização do "moderado" afrouxamento fiscal praticado no Brasil, que ainda deixava as contas públicas brasileiras em situação "incomparavelmente melhor" que a que passara a ser usual no núcleo da economia mundial. De outro, houve sensível perda de qualidade do aconselhamento externo, à medida que o agravamento da crise mundial levou a uma mudança brusca e improvisada no discurso de organismos multilaterais. Tanto o Fundo Monetário Internacional como o Banco Mundial passaram a defender afrouxamento geral e indiscriminado de política fiscal, sem maiores cuidados com especificidades de diferentes economias, inclusive com relação à sua real vulnerabilidade à crise.⁶

É falsa a ideia de que a crise teria despertado o governo para a importância de reforçar a intervenção do Estado na economia. Na verdade, a crise foi apenas o pretexto. Deu espaço para que o governo se sentisse confortável para voltar a defender de forma mais aberta ideias que sempre lhe foram caras, que nunca deixaram de estar profundamente arraigadas na visão de mundo da cúpula dirigente do PT. E que, na verdade, já vinham sendo defendidas dentro do governo, antes da crise, de forma cada vez mais ostensiva. De início, o afrouxamento fiscal que, em boa parte, era simples decorrência de decisões tomadas antes da crise, foi racionalizado como política contracíclica. Tal racionalização, contudo, tornou-se cada vez mais difícil, à medida que a economia se recuperou a olhos vistos e o expansionismo fiscal seguiu inabalável, sem qualquer sinal de reversão.

A verdade é que o governo levou algum tempo para perceber as reais proporções da crise que se formara no núcleo da economia mundial. Quando, afinal, se deu conta do impacto que poderia vir a ter sobre o processo de crescimento que vinha sendo observado na economia brasileira desde 2004, temeu que a vitória da candidata governista na eleição presidencial do final de 2010 pudesse ficar inviável. No início de 2009, o Presidente Lula contava com nada menos que 84% de apoio popular. Mas tinha pela frente o enorme desafio de eleger uma sucessora

⁶ Para ter em mente quão relevantes, de fato, foram esses efeitos deletérios, basta lembrar que, em entrevistas concedidas em meados de 2009, o próprio ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, declarou que o FMI havia "rasgado a bíblia" de quem defendia contenção de gastos. E que os críticos da deterioração do quadro fiscal estavam desorientados porque estavam "falando por uma cartilha que não existe mais", *Valor Online*, 27 de julho de 2009.

sem qualquer experiência eleitoral prévia. A ideia original era uma ascensão suave e natural da candidatura da ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, ao longo de um final de mandato consagrador, marcado por crescimento econômico rápido e farta expansão do gasto público. Mas com a preocupante deterioração do quadro externo, tal cenário ficara fantasioso. E o desafio de assegurar a vitória de uma candidata sem experiência eleitoral prévia tornara-se ainda mais difícil do que já era.

Tendo em vista esse quadro mais adverso, o Presidente Lula decidiu que o mais prudente era começar cedo. Temendo que a crise internacional se agravasse ainda mais, lançou a candidatura de Dilma Rousseff com muita antecedência, em fevereiro de 2009, 20 meses antes da eleição presidencial. Assegurar sua vitória passou a ser o objetivo central da condução política econômica. E, mesmo quando a economia deu mostras de já estar em franca recuperação, no final de 2009, o governo, ainda inseguro com as perspectivas de sua candidata, decidiu que não era o momento de correr riscos políticos desnecessários. E intensificou o expansionismo fiscal em 2010.

Gran finale em meio à deterioração do regime fiscal

As mudanças no regime fiscal ensejadas pela crise deram lugar a rápida deterioração das contas públicas, vertiginosa expansão do crédito estatal, bancada por emissão de dívida pelo Tesouro, e montagem de dispendiosa bateria de programas “pró-negócios”, em Brasília e no Rio de Janeiro, movidos a dinheiro público e envolvendo farta distribuição de favores do Estado.⁷ No que tange às contas públicas, não se tratou apenas de redução do resultado primário, inicialmente disfarçada como política fiscal contracíclica, de 3,5% do PIB, em 2008, para 2% do PIB, em 2009. Tratou-se também de compromisso cada vez mais frouxo com o cumprimento estrito de metas fiscais e uso reiterado de manobras contábeis, tanto do lado da receita como do lado da despesa, para escamotear as verdadeiras dimensões da deterioração do quadro fiscal.

Um aspecto particularmente grave da involução do regime fiscal foi o preocupante processo de desconstrução institucional envolvido na reversão de avanços que pareciam definitivos, como a rígida separação do setor público não financeiro das instituições financeiras federais, prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Basta ter em mente a problemática relação, de mão dupla, que se estabeleceu entre o Tesouro e o BNDES, envolvendo gestão imprudente da dívida bruta do setor público e manobras para falsear o superávit primário como medida de esforço fiscal.

Boa parte da expansão fiscal passou a se dar por fora do orçamento, com base num artifício contábil que permitiu ao Tesouro transferir centenas de bilhões de reais ao BNDES, sem que isso afetasse as contas de resultado primário e de dívida líquida do governo. Em 2008, preocupado com os efeitos da crise mundial sobre a economia brasileira, o governo decidiu capitalizar o BNDES para expandir seus empréstimos. Uma capitalização nos moldes tradicionais, que aumentasse o capital

⁷ Para uma discussão interessante do conceito de *lobby* “pró-negócio”, que envolve a defesa de interesses de grupos particulares nas decisões do governo e que, quase sempre, não é “pró-mercado”, no sentido de contribuir para reforçar a concorrência aberta e livre na economia, ver L. Zingales, “Capitalism after the crisis”, *National Affairs*, vol. 1, Fall, 2009.

próprio do banco, reduziria o resultado primário e aumentaria a dívida líquida do governo. Para dissimular o impacto sobre as contas públicas, o governo decidiu partir para o subterfúgio da capitalização velada. O BNDES foi agraciado pelo Tesouro com empréstimos de 30 anos e juros pesadamente subsidiados. Para bancar tais empréstimos, o Tesouro teve de emitir dívida. E isso inflou a dívida bruta, mas não a dívida líquida, porque, ao calculá-la, o Tesouro se permitiu abater da dívida bruta, como ativos, os créditos de 30 anos que havia constituído junto ao BNDES.

O governo passou a recorrer a esse subterfúgio, ano após ano. As estatísticas de dívida líquida do governo federal mostram que, em dezembro de 2010, os créditos do Tesouro junto ao BNDES haviam atingido cerca de R\$236 bilhões. Pode-se verificar que R\$28,8 bilhões foram acumulados ao longo de 2008, R\$93,8 bilhões em 2009 e R\$107,5 bilhões em 2010. Em porcentagem do PIB, tais valores correspondem a aproximadamente 1,0%, 2,9% e, novamente, 2,9%.

Na contramão desses fluxos, parte dos recursos repassados do Tesouro ao BNDES foi repassada de volta ao Tesouro, em operações cuidadosamente concebidas para dilatar artificialmente a cifra de superávit primário do governo. De início, tais operações envolveram compra pelo BNDES de direitos do Tesouro a dividendos futuros da Eletrobras e pagamentos de dividendos particularmente generosos do próprio BNDES ao Tesouro. Posteriormente, envolveram também subscrições de ações da Petrobras pelo BNDES, com recursos emprestados pelo Tesouro, de forma que, na gigantesca operação de capitalização da empresa em 2010, o governo conseguisse aumentar em muito sua participação direta e indireta no capital da empresa e, ao mesmo tempo, “melhorar” substancialmente seu superávit primário.

As manipulações baseavam-se todas num tratamento contábil grosseiramente assimétrico. De um lado, a emissão de dívida que nutria os empréstimos subsidiados ao BNDES era indevidamente contabilizada de forma a não afetar a dívida líquida federal. De outro, os recursos que retornavam do BNDES ao Tesouro eram meticulosamente contabilizados de forma a inflar o superávit primário da União. Uma alquimia contábil que conseguia transformar emissão de dívida bruta em melhora do superávit primário.⁸

O governo parecia acreditar que, com a fórmula mágica de gestão fiscal que desenvolvera, já não tinha restrição fiscal a respeitar. A súbita fatura de recursos estatais distorceu a formatação do financiamento dos novos projetos de infraestrutura, ao fomentar um clima de megalomania e dissipação de recursos, fundado na presunção de que dinheiro público era o que não faltava. Tornaram-se cada vez mais generosos os guichês de favores do governo e multiplicaram-se as missões inadiáveis e os projetos grandiosos com custo a ser debitado ao Tesouro. Emblemático desse clima foi o enlevo do governo, ao final do segundo mandato Presidente Lula, com o projeto de uma ferrovia, bancada pelo BNDES, que conectasse por trem-bala as duas maiores áreas metropolitanas do país.

⁸ A insistência nessas manipulações contábeis trouxe lamentável descrédito ao registro das contas públicas. Especialmente às contas de dívida líquida do setor público e de superávit primário. De acordo com os dados oficiais, o superávit primário do setor público teria aumentado de 1,9% do PIB, em 2009, para 2,7% do PIB, em 2010. Estimativas mais cuidadosas, contudo, detectaram que, eliminados os efeitos das manipulações contábeis, o superávit primário foi, de fato, substancialmente reduzido entre 2009 e 2010.

A mudança de regime fiscal deu ao governo acesso inusitado a recursos para financiamento de investimentos. Recorrendo-se a uma conta rápida, pode-se dizer que, de 2008 e 2010 o governo mobilizou nada menos que R\$305 bilhões de recursos extraorçamentários para investimento: cerca de 9,3% do PIB de 2009. R\$230 bilhões, provenientes de emissão de dívida pelo Tesouro, entregues ao BNDES, e R\$75 bilhões de reservas de petróleo – que poderiam ter sido licitadas – entregues à Petrobras. A alocação dada aos recursos do Tesouro pelo BNDES foi, para dizer o mínimo, altamente discutível. Já o aporte de R\$75 bilhões à Petrobras adveio da necessidade de um aumento de capital que teve de ser muito maior do que seria razoável, tendo em vista decisões equivocadas do próprio governo que, na regulamentação da exploração do pré-sal, impuseram à empresa injustificável sobrecarga de investimento. Essa fartura de recursos destinados a setores específicos, largamente beneficiados, como petróleo e energia elétrica, deve ser contrastada com a gritante insuficiência de investimento público que continuou prevalecendo em áreas de grande carência, como saneamento e transporte de massa.

Pouco mais de quatro anos haviam se passado, desde que o que o governo abandonara a visão de que, tendo em conta a dura realidade do quadro fiscal, o Estado não poderia arcar com o esforço de investimento em infraestrutura que se fazia necessário no país. O quadro fiscal havia se deteriorado ainda mais. E, no entanto, o governo havia passado a se comportar como se tivesse recursos disponíveis para financiar quase tudo. Não havia projeto de investimento, por mais dispendioso que fosse, do trem-bala a usinas hidrelétricas na Amazônia, que não pudesse ser bancado com dinheiro público.⁹

Foi nesse clima de euforia que o governo decidiu fazer de 2010 um ano quase apoteótico que, além de marcar o *gran finale* consagrador dos dois mandatos do Presidente Lula, servisse para catapultar a candidata oficial à vitória na eleição presidencial. Na esteira de um vigoroso impulso fiscal, alimentado por forte expansão de gasto público e novas e vultosas transferências do Tesouro ao BNDES, as dificuldades de 2009 foram deixadas para trás e o PIB cresceu nada menos que 7,5% em 2010, ainda que às custas de forte aceleração da inflação. Dilma Rousseff acabou eleita, em segundo turno, com vantagem de 12 milhões de votos sobre o candidato da oposição.

* * *

A grande novidade dos três primeiros anos do mandato inicial do Presidente Lula foi a constatação de que o governo decidira, de fato, abandonar o discurso do PT e adotar uma política macroeconômica que, em linhas gerais, dava seguimento ao que vinha sendo feito no governo anterior. Com essa guinada, o governo conseguiu, em

⁹ É importante assinalar que, numa entrevista concedida ao *Financial Times* em 2006, recém-empossado como ministro da Fazenda, Mantega deixou entrever o que estaria por vir, com uma explicação sobre a expansão do setor elétrico, que, por encerrar óbvia contradição em termos, parecia não fazer sentido: como o governo não contava com recursos para investir, a solução era recorrer ao investimento privado financiado com recursos do governo. Como afinal se viu, não se tratava de um enigma, mas de um plano de jogo, formulado, note-se bem, muito antes de ter surgido qualquer preocupação com a crise econômica mundial. Foi exatamente essa “solução” que, a partir de 2008, passaria a nortear a gigantesca transferência ao BNDES de recursos do Tesouro provenientes da emissão de dívida pública. Ver “Guido Mantega: Interview transcript”, 1º de abril de 2006, disponível em *ft.com*.



poucos meses, desarmar a gigantesca crise de confiança de 2002, retomar o controle da inflação, melhorar substancialmente as contas externas e estabelecer as bases para uma recuperação ordenada do crescimento. O que havia de mais promissor nessa constatação era o fato de que, aos trancos e barrancos, o país parecia ter deixado para trás o risco de ruptura e conseguido assegurar, no plano da política econômica, ampliação substancial do que os anglo-saxões denominam *common ground*, o campo de ideias comuns, compartilhadas por governo e oposição.

Mas esse suposto avanço logo se mostraria mais reversível e mais limitado do que se chegou a esperar. Mostrou-se reversível, porque as ideias econômicas defendidas por Palocci não deitaram raízes fortes no partido. Mostraram ser plantas frágeis, sem condições de sobreviver por muito tempo no solo petista. A partir do final de 2005 e, de forma mais explícita, no segundo mandato, o PT voltou a desfraldar velhas bandeiras, retomando seu curso natural. E o governo preferiu dar asas à “opção desenvolvimentista”. É verdade que o PT não voltou a defender ideias tão primitivas como as que se permitiu brandir nas eleições municipais de 2000. Mas houve inegável reversão. E a ampliação do campo das ideias comuns, compartilhadas entre governo e oposição, acabou mostrando-se bem mais acanhada e menos promissora do que parecia no início do primeiro mandato do Presidente Lula.

Além de se ter mostrado reversível, o avanço mostrou-se, desde o início, mais limitado do que aparentava. A guinada do primeiro mandato, por impressionante que tenha sido, ficou em grande medida restrita à condução da política macroeconômica. E por uma razão muito simples. No final das contas, a fascinante história do súbito aprendizado e pronta reavaliação que deu lugar à metamorfose do PT, a partir de meados de 2002, pode ser resumida em uma frase singela que capta o essencial: Lula viu o abismo. Foi isso que de fato possibilitou guinada tão brusca e surpreendente nas posições da cúpula do PT sobre a condução da política macroeconômica.

Em outras áreas, contudo, não havia abismos. Decisões equivocadas não estavam necessariamente fadadas a ter desdobramentos imediatos tão dramáticos. Não havia precipícios a balizar com tanta clareza por onde o avanço não deveria se dar. Mantendo a metáfora, havia apenas declives a evitar. Por acidentados e impressionantes que por vezes pudessem ser, não chegavam a ser abismos. Eram bem menos abruptos. Na verdade, em certos casos, a simples percepção de que eram de fato declives podia, de início, não ser tão óbvia. E isso acabava tornando os descaminhos bem menos evidentes. Quem enveredava pela trilha errada podia levar muito tempo para se convencer que, afinal, havia descido, em vez de subir.

Sem o estímulo da visão pedagógica do abismo, o governo deu-se ao luxo de manter a racionalidade restrita a uma parte bastante limitada da política econômica, mesmo nos primeiros três anos do primeiro mandato. Perdeu muito tempo tentando viabilizar uma reestruturação do setor elétrico que não fazia sentido, não deu importância à atração de investimento privado para a expansão da infraestrutura, desprezou a necessidade de manter marcos regulatórios confiáveis, com agências reguladoras independentes e bem tripuladas.

Na esteira da restauração desenvolvimentista, apostou numa estratégia de crescimento intensiva em recursos fiscais, descolada da dura realidade das contas públicas e pautada por prioridades de investimento equivocadas. Muito investimento em petróleo. Muito pouco em infraestrutura, saneamento e transporte de massa.

As dificuldades de financiamento de uma estratégia de crescimento intensivas em recursos fiscais foram artificialmente contornadas, a partir de 2008, quando o governo usou o agravamento da crise mundial como pretexto para relaxar restrições orçamentárias e criar uma falsa fartura de recursos fiscais, com base na expansão do crédito estatal bancada por simples emissão de dívida pública.

Empolgado com o boom de preços de *commodities* e o vigor dos influxos de investimento estrangeiro, o governo permitiu-se manter postura pouco construtiva em negociações externas que poderiam ter redundado em ampliação do acesso das exportações brasileiras aos mercados europeu e norte-americano. Deixando de lado a agenda de integração competitiva da economia brasileira à economia mundial, preferiu a aposta, que se revelou decepcionante, nas relações Sul-Sul e no aprofundamento da integração econômica regional, especialmente com a Argentina e a Venezuela, no âmbito do Mercosul.

É bem verdade que nada disso impediu que a economia se expandisse vigorosamente entre 2003 e 2010. A taxa anual média de crescimento do PIB durante os dois mandatos do governo Lula foi de nada menos que 4%. Uma expansão muito mais rápida do que a que foi observada ao longo dois oito anos do governo anterior. No período FHC, a taxa anual média de crescimento do PIB não chegou a 2,3%.

Ao avaliar os desdobramentos da política econômica do Presidente Lula, é importante também ter em mente o que ocorreu depois de 2010. E isso exige breve incursão no mandato de sua sucessora. Não foi surpreendente que a Presidente Dilma Rousseff mantivesse a política econômica do seu antecessor. Afinal, tratava-se de uma transição bastante peculiar. A política econômica do segundo mandato havia sido, em boa medida, a política de Dilma Rousseff. Ainda que como preposta do presidente, a então ministra-chefe da Casa Civil teve papel fundamental em duas inflexões cruciais da política econômica no governo Lula. Em 2005, no embate com Palocci sobre a necessidade de um ajuste fiscal. E em 2008-2009, quando o governo decidiu que aproveitaria a justificativa momentânea para medidas contracíclicas, ensejada pela crise mundial, para afrouxar de vez as peias da restrição fiscal, mesmo que, para isso, tivesse de passar a maquiagem em alguma medida as contas públicas. Na condução da política econômica, portanto, o novo governo estava fadado a ser uma extensão natural do segundo mandato do anterior.

Empenhado em eleger sua sucessora, o Presidente Lula deixou-lhe um problema de estabilização espinhoso. A taxa oficial de inflação saltara de 4,3%, em 2009, para 5,9%, em 2010. E o crescimento da economia, que chegara a 7,5% em 2010, precisava ser desacelerado. O novo governo percebia que a expansão havia sido excessiva mas, ainda influenciado pela euforia de 2010, alimentava visão fantasiosa sobre a desaceleração que se fazia necessária.

O que se anunciou no início de 2011 é que a economia passaria a manter uma expansão “mais moderada” da ordem de 5% ou 6% ao ano. Esse anúncio bem ilustra o descompasso entre as expectativas do novo governo sobre a manutenção do dinamismo da economia e a difícil realidade com que afinal teve de lidar. Na verdade, a taxa média anual de crescimento do PIB nos primeiros três anos do mandato da Presidente Dilma Rousseff mal chegou a 2%. O que não impediu que a taxa oficial de inflação alcançasse a marca de 6,5% em 2011, e se mantivesse pouco abaixo de 6% nos dois anos seguintes.

Entusiasmada com a política macroeconômica do segundo mandato do governo Lula, a Presidente Dilma Rousseff, aprofundou a “opção desenvolvimentista” e continuou insistindo em políticas de expansão da demanda e nas possibilidades de afrouxamento fiscal com base em contabilidade criativa. Levava algum tempo para que, afinal, se convencesse de que a economia estava restrita pela expansão da oferta, com sérios problemas de escassez de mão de obra, crescimento lento de produtividade, deficiências de infraestrutura, insuficiência generalizada de investimentos, baixa competitividade externa e carga tributária excessiva. E que começasse a perceber que a dificuldade de deslanchar investimentos e remover restrições ao crescimento pelo lado da oferta decorria, em grande medida, de equívocos que vinham sendo cometidos desde o governo anterior. Mas isso já é outra história.