



Legado ou Complacência? O trabalho inacabado de Lula no Brasil

Por Roger F. Noriega

Quando se trata da América Latina, a “falta de notícias é boa notícia”. Porém, o Brasil esteve em tantas manchetes positivas recentemente que essa máxima pode ser reescrita. A potência com a maior população na América do Sul conseguiu reunir algumas décadas de políticas econômicas sólidas e um governo pluralista para se tornar um exemplo de como uma democracia multiétnica e uma economia de mercado livre pode auxiliar milhões de pessoas a saírem da pobreza. Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o líder dos trabalhadores que se tornou um estadista, fez enormes progressos durante seu mandato. Em um período quando alguns protagonistas na região perdem tempo e energia com programas separatistas e divisivos, o governo de Lula tem sido definido amplamente como o de um pragmatismo constante. Lula demonstrou que programas anti-pobreza são um bom negócio e que o crescimento econômico é objetivamente melhor quando a oportunidade que o acompanha é compartilhado mais equitativamente. Porém, ele arrisca desperdiçar seus 30 meses remanescentes se ele ficar se vangloriando com os elogios e se tornar complacente. Lula deve ao seu povo e ao seu próprio legado enfrentar uma série de reformas econômicas e políticas que se prolongam, para tornar o Brasil um país mais aberto e justo.

Uma nação de 190 milhões de habitantes concentrados nas bordas de um país um pouco maior do que os quarenta e oito estados dos Estados Unidos, o Brasil possui os ingredientes essenciais para ter êxito na economia globalizada atual. Ao contrário da maioria dos países do novo mundo, o Brasil não passou por um confronto armado contra o poder colonial; simplesmente declarou a sua independência da coroa portuguesa em 1822. Apesar de sua vasta diversidade étnica e evidente desigualdade salarial, raça nunca foi motivo de divisão nem de hostilidade. O Brasil foi governado por militares de 1964 a 1985, porém, durante esse período, continuou a funcionar com uma legislatura civil eleita. Desde que José Sarney assumiu a presidência, em 1985, o país vem sendo governado por uma série de líderes democraticamente eleitos que, com exceção de Lula, emergiram do centro político.

Roger F. Noriega (rnoriega@aei.org) é convidado da AEI. Seu escritório de advocacia, Tew Cardenas, LLP, representa governos e companhias estrangeiras.

Hoje, o Partido dos Trabalhadores que se encontra no poder e a oposição do centro possuem uma ligação comum que é a sua luta, durante décadas, contra a ditadura militar.

Ao contrário da maioria da América Latina, as instituições políticas do Brasil, relativamente fortes, refletem o conservadorismo essencial da sociedade. E, apesar dos surtos de dívidas e hiper-inflação da década de 80 e início da década de 90 ter retardado o seu crescimento econômico e prosperidade a longo prazo, o Brasil permanece entre as dez maiores economias mundiais.

A chegada de Lula à presidência reflete pragmatismo e astúcia, e seu sucesso atual foi construído sobre o trabalho árduo de seus predecessores. Um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores, Lula adotou a retórica da esquerda tradicional da América Latina nas suas três primeiras campanhas para a presidência. Porém, na sua quarta tentativa, em 2002, reconheceu a cautela do eleitorado brasileiro, suavizou seus discursos, e foi eleito presidente, prometendo manter as políticas

macro-econômicas ortodoxas que assegurara uma bem-recebida medida de estabilidade econômica.

Lula governou com total respeito pelas instituições democráticas e políticas pluralistas de seu país, desenvolvendo uma série de programas ambiciosos contra a pobreza, porém, rejeitando a linha dura de seu próprio partido. Ao contrário de alguns protagonistas na região, não perdeu tempo insistindo em um programa separatista e divisório. Seus instintos como negociador trabalhista o ajudaram bastante pois rejeitou as fórmulas zero-soma onde tropeçam os líderes populacionistas tradicionais. Por exemplo, Lula equilibrou a estabilidade macro-econômica com gastos sociais, conseguiu abrir a economia brasileira, ao mesmo tempo que lidou com as disparidades internas, e avançou na sua relação com o presidente americano George W Bush, mantendo relações amistosas com o presidente venezuelano Hugo Chávez, claramente anti-americano.

Otimismo está em alta no Brasil. Um diplomata veterano brasileiro, conhecido por não exagerar, contou-me no início do ano, “Pela primeira vez na minha vida, sinto-me otimista sobre o futuro do meu país”. Arminio Fraga, ex-presidente do Banco Central brasileiro, recentemente elogiou o incrível progresso do Brasil nas duas últimas décadas, porém, comentou que “ainda há grandes diferenças, portanto, não há espaço para complacência, não há espaço para insolência”. [1]

Brasil nunca esteve tão bem posicionado para lidar com os obstáculos ao progresso existentes há muito tempo, porém, o antigo ritmo acelerado das reformas de Lula se tornou mais lento. Os brasileiros acostumados a esperar milagres de Lula, estão, muitos deles, agora achando que ele não está fazendo esforço no seu segundo mandato.

Caminhando para uma economia mais moderna

Em abril de 2008, o serviço de classificação da Standard & Poor's (S&P) elevou o nível da dívida brasileira para “grau de investimento”, observando a grande melhora na situação da dívida externa brasileira, o quadro fiscal, e a balança comercial. Lula chamou esse voto de confiança de

“uma conquista do povo brasileiro, esperada há muitos, muitos anos”. [2] Realmente, a economia brasileira está mantendo um crescimento de 4 a 5 por cento neste ano, depois de um crescimento em 2007 de 5,4 por cento.

A inflação gira em torno de 4,5 por cento, e os especialistas dizem que este indicador merece ser observado. Para ultrapassar o impacto do desaquecimento da economia americana, o Brasil assumiu um lastro de \$200 bilhões em reservas internacionais. É agora uma nação credora líquida (net creditor), muito menos vulnerável a crises de dívida que a atormentava em um passado não muito distante.

Apesar de Lula e sua respeitada equipe econômica terem conseguido grande mérito para sua história, a base de uma economia sólida foi preparada por presidentes anteriores e escoradas por um ambiente econômico externo positivo. Muito do desempenho positivo do Brasil—especialmente uma balança comercial positiva de \$40 bilhões—se deve a um preço recorde alto das “commodities” para seus produtos agrícolas exportados e crescentes reservas de petróleo. Porém, um desaquecimento da economia global ameaça eliminar o aparecimento de algumas das condições

positivas externas que o Brasil tomava como certas. Agora mais do que nunca, o Brasil precisa tentar resolver os obstáculos ao progresso existentes há muito tempo, para poder fazer deslanchar o seu futuro econômico. Alguns observam, de soslaio, que esses resultados positivos mostram do que o Brasil é capaz se apenas os seus políticos parassem de tomar atitudes estúpidas. Porém, se Lula simplesmente se contentar em evitar de cometer asneiras nas suas políticas, os seus esforços passarão em brancas nuvens.

A estabilização econômica não é o mesmo de modernização econômica. A classificação de S&P nada diz sobre a condição do ambiente comercial do Brasil e sua capacidade em atrair investidores nacionais e estrangeiros. O que permanece da economia brasileira depois de retirar a queda advinda dos altos preços das “commodities”? Esta questão simples deve ser suficiente para que Lula faça uma pausa. O investimento estrangeiro direto do Brasil encontra-se, relativamente, anêmico—somente em 2007 o país voltou aos níveis de investimentos de 2000—e concentrados, principalmente, na extração de recursos

Brasil nunca esteve tão bem posicionado para lidar com os obstáculos ao progresso existentes há muito tempo, porém, o antigo ritmo acelerado das reformas de Lula se tornou mais lento. Os brasileiros acostumados a esperar milagres de Lula, estão, muitos deles, agora achando que ele não está fazendo esforço no seu segundo mandato.

naturais. Não é surpreendente (porém bastante preocupante) para os que estão familiarizados com o ambiente comercial doméstico difícil perceber que só aqueles que se enriquecem no jogo de “commodities” consideram valer a pena fazer um investimento. O código fiscal do país é notório pela sua complexidade e carga fiscal. O estudo do Banco Mundial *Doing Business 2008* concluiu que leva em média 2.600 horas para preparar e pagar impostos corporativos (o pior dentre os países incluídos no estudo) que consomem até 69,2 por cento dos lucros. O mesmo relatório—que mede a facilidade de se iniciar um negócio, contratar e demitir funcionários, conseguir crédito, registrar propriedade, e outros indicadores—deu ao Brasil uma classificação geral no 122º lugar dentre 178 países, espremido entre Honduras e Indonésia e melhor do que apenas quatro países no hemisfério ocidental.[3]

Para ser justo, Lula reconhece a necessidade de fortalecer o crescimento econômico do país, e fez uma série de promessas no seu segundo mandato para lidar com alguns dos obstáculos mais difíceis ao crescimento continuado. Em janeiro de 2007, anunciou um pacote, bastante necessário, para aceleração do crescimento de \$240 bilhões, uma parceria público-privada para investir em grande escala em portos marítimos, aeroportos, rodovias, a fim de complementar o crescimento na produção agrícola e industrial. Capital público pode exercer um papel vital para acelerar os projetos de infraestrutura, porém, a não ser que o Brasil fixe os incentivos para investidores em infraestrutura (sistema que *The Economist* chamou de “uma aventura legal e regulatória”[4]), o país continuará a lutar as mesmas batalhas.

O governo de Lula também promete simplificar a condição do efeito cascata dos impostos estaduais e federais que desencorajam investimentos e importações estrangeiras, porém, tem sido lento em agir em relação a essas promessas. Longe de trabalhar para desemaranhar o labirinto dos códigos fiscais, Lula vem trabalhando para reter alguns desses impostos destinados a serem cortados, em um esforço para manter o ritmo com um orçamento federal sempre crescente. Apesar do Congresso ultimamente ter votado contra estender um imposto temporário sobre transações financeiras com o objetivo de ser usado para programas de saúde pública, Lula dedicou muito tempo e capital político para salvar esse imposto

predatório que se tornou uma fonte de renda para despesas eventuais.

Lula comeu pão
pela primeira vez só
aos 7 anos. Ninguém
duvidaria do compromisso
desse homem na luta
contra a cruel pobreza que
vem consumindo um
homem menor.

Lula entende claramente os desafios que seu país enfrenta, e está familiarizado com o poder da tarefa de tirar o povo da pobreza. Até agora, entretanto, seu segundo mandato parece favorecer gastar mais dinheiro em projetos de desenvolvimento relacionados com a reforma de um sistema que sufoca o crescimento econômico. Regulamentos ineficientes e pesados com altas taxas para financiar a crescente atividade governamental ameaça desfazer o progresso conseguido durante o primeiro mandato de Lula. Julio Sergio Gomes de Almeida, ex-secretário da

política econômica sob Lula, advertiu que a indústria está indo bem apesar do governo, não por causa do governo. . . . Agora é chegada a hora de assegurar o crescimento de amanhã, porém, não vejo nenhum sinal de reformas econômicas. . . . Brasil já se torna complacente.”[5]

Desmanchar a pobreza estrutural

Lula comentou durante uma entrevista com o jornalista Lally Weymouth de *Newsweek* quando de sua eleição, que comeu pão pela primeira vez só aos 7 anos.[6] Ninguém duvidaria do compromisso desse homem na luta contra a cruel pobreza que vem consumindo um homem menor. Começou com a expansão de programas sociais que visavam eliminar a fome em seu país, pagando famílias para participarem em programas de nutrição e educação além de expandir os cuidados básicos de saúde. Graças ao programa Bolsa Família mais de 11 milhões de famílias—um quarto da população brasileira—com renda inferior a \$68 por mês se beneficiaram de pequenos pagamentos mensais em dinheiro para complementar suas rendas, com o objetivo de aumentar a frequência na escola e a ingestão calórica, além de reduzir o trabalho infantil. Apesar de um início lento, que muitos atribuíram à inexperiência dos responsáveis, durante os últimos seis anos, 20 milhões de brasileiros conseguiram sair da pobreza extrema, em grande parte por causa desses programas sociais. Claro, um dos fatores mais importantes para melhorar o poder aquisitivo dos muito pobres é a queda da inflação, resultado de princípios econômicos sólidos aplicados durante a última década.

Encorajando a frequência na escola, melhorando a saúde e a nutrição, o programa Bolsa Família vai além do

que simplesmente disponibilizar alimentos e roupas para os pobres, porém, ainda não substitui os investimentos a longo prazo em capital humano. A desigualdade de renda no Brasil é afamada, porém, menos conhecida é a desigualdade difusa no acesso e a qualidade de educação—e isto só exacerba a distribuição desigual de riqueza. Enquanto houve uma melhora no acesso, menos da metade da população terminou o estudo secundário. A desigualdade é ainda mais exacerbada por estudo gratuito nas universidades públicas que beneficiam os alunos abastados muito mais do que os menos favorecidos e da classe média, que têm menos possibilidade de completar o ginásio e estão em uma posição para aproveitar da educação gratuita superior. A qualidade da educação é também algo muito preocupante: mesmo os melhores alunos lutam para passar nos testes educacionais internacionais, apenas 50 por cento dos alunos no Brasil conseguem obter a nota mínima em leitura e compreensão de texto e somente um quarto dos alunos conseguem ter média em matemática.[8]

Não há soluções simples para os problemas de desigualdade no Brasil, porém, o programa fiscal do país, elimina a possibilidade de reformas sérias. Com exceção do serviço da dívida, o governo federal despende sua verba em três áreas principais: aposentadoria, transferência para governos estaduais e locais, e em sua própria burocracia. O sistema de aposentadoria brasileiro não é apenas de difícil controle comparado com outros países (desenvolvidos ou não), porém, também beneficia indivíduos mais ricos de maneira desproporcional.[9] Lula deu um passo corajoso quando aumentou a idade mínima para aposentadoria dos funcionários públicos, porém, o sistema de aposentadoria necessita desesperadamente de outras reformas gerais. O sistema de transferências fiscais para governos estaduais e locais, originariamente com a idéia de ajudar a diminuir a diferença entre os estados mais ricos dos mais pobres, não encorajou uma distribuição mais igualitária de serviços sociais, como pretendia; em vez disso, financiou uma rede crescente de burocratas e administradores, que são pagos mais comparados com os funcionários do setor privado naqueles estados que recebem grande parte de sua renda do governo central.[10] E, finalmente, a própria burocracia de Lula cresceu muito durante seu mandato: seu governo criou milhares de empregos para preencher os trinta e sete ministérios, dezesseis deles criados desde 2002.[11]

Lula demonstrou que os programas anti-pobreza são um bom negócio e que os países não precisam escolher entre gastos sociais e políticas econômicas. Porém, uma

burocracia crescente—especialmente uma baseada na noção que os problemas do país podem ser resolvidos apenas com gastos do governo—ameaça a estabilidade fiscal do país assim como sua habilidade de investir no bem-estar de seus cidadãos mais pobres e lidar com a desigualdade desenfreada. Lula não pode ser responsabilizado pela situação atual em relação a isso—esses são, em grande parte, sistemas que ele herdou—porém, é justo esperar que ele faça algo para reduzir a carga tributária no setor privado e desenvolver uma melhor contabilidade fiscal no setor público.

Assumir interesses políticos arraigados pelo estado de direito

Talvez nenhuma medida seja mais importante para construir o legado de Lula, como líder transformador, do que trazer uma série de reformas que inspirem a transparência e responsabilidade final na política brasileira. Assim como o mercado negro domina as economias de muitos países em desenvolvimento, a corrupção mina o bom governo e a responsabilidade política em países fracos. Um grande número de políticos brasileiros—inclusive o primeiro chefe do estado maior de Lula e membros do Partido Trabalhista dominante—foram acusados de corrupção nos últimos anos. Alguns brasileiros reclamam de uma cultura de impunidade que mina a fé em seus políticos; por exemplo, enquanto vários escândalos forçaram políticos em cargos altos a pedir demissão de seus cargos recentemente, poucos, se é que houve algum, tiveram que enfrentar um processo criminal.

Além da corrupção de baixo nível, a falta de responsabilidade e partidos políticos fracos, diminuíram o ritmo da evolução brasileira para uma nação mais próspera e justa. Mesmo os partidos políticos mais proeminentes e subdesenvolvidos, com poucas ou sem organização nas bases e, conseqüentemente, pouca ou nenhuma responsabilidade entre os representantes eleitos. Como resultado, é difícil impor um processo decisório coerente, previsível—especialmente entre os legisladores federais e estaduais—e converter a opinião pública em política pública sólida. Conseqüentemente, os eleitores se tornaram cínicos em relação a seus líderes eleitos, o que por sua vez mina o sentido de responsabilidade que é essencial para qualquer ordem política moderna.

Lula até agora tem feito muito pouco para lidar com essas fraquezas essenciais. Porém, um tribunal eleitoral federal brasileiro (em uma decisão judicial depois sustentada pela Corte Suprema) proibiu a mudança de partido

político, o que se tornou uma prática notória, em que membros trocavam suas afiliações partidárias por favores políticos e cargos. A mudança de partido estava enfraquecendo os partidos políticos, e essa decisão da corte foi tomada para melhorar a responsabilidade. Porém, ainda há muito a ser feito. O embaixador do Brasil nos Estados Unidos, Antonio Patriota, recentemente observou que Lula construiu o capital político essencial para lidar com a questão espinhosa da reforma política.[12] E apesar de Lula ter enfrentado e sobrevivido uma série de escândalos políticos em sua administração, seu legado depende da concretização de uma mudança sistêmica que impõe o estado de direito e mantém os indivíduos responsáveis pelo abuso da confiança pública.

Outros negócios inacabados

Essas reformas são parte de um programa maior para assegurar o estado de direito para todos os cidadãos. Instituições responsáveis mais fortes e mais democráticas facilitarão a reivindicação uma maior justiça na oportunidade econômica para os brasileiros mais pobres e todos os cidadãos exigirão um governo responsável. Não há programa mais importante contra a pobreza do que lutar contra a corrupção e o privilégio garantido pelo estado que gera desigualdade e estranhamento entre aqueles que vivem à margem da sociedade. Programas sociais podem fazer muito para mitigar os danos da pobreza, porém, reformas políticas sistêmicas podem construir um estado moderno e responsável, capaz de aplicar as regras do jogo sem medo ou favor, fundamental para resolver a questão da pobreza.

Lula deveria estudar a publicação do Banco Mundial *Doing Business 2008* e resolver melhorar o desempenho de seu país em cada categoria. Esses critérios são receitas para o empoderamento econômico de todos e cada um para dar um impulso sustentável, um crescimento com bases amplas. Um compromisso público em relação a este objetivo irá estimular a ação dos responsáveis pelas políticas, reguladores, e legisladores.

É louvável que Lula tenha comprometido recursos substanciais para modernizar a infra-estrutura brasileira para que sua economia possa crescer em direção ao seu potencial total. Financiamento público pode ser a principal força impulsionadora para esses projetos maciços. Porém, criar condições para atrair grandes somas de capital privado—internamente no Brasil e do exterior—também com muito sentido econômico. Com certeza, o Brasil já melhorou a sua reputação como sendo um

destino relativamente seguro e sólido para o capital estrangeiro. Porém, o governo brasileiro pode fazer ainda muito para re-assegurar os investidores interessados, modernizando seu antiquado código fiscal complexo, assegurando transparência nas transações públicas, adotando regimes regulatórios previsíveis, adotando proteção de primeira linha para a propriedade intelectual, e liberalizando os mercados de trabalho e capital. Além do mais, alguns investidores internacionais estão descobrindo que uma série de governadores favorece negócios, se aproveitam de seu enorme poder para adotar medidas a fim de tornar suas regiões mais atraentes ao investimento.

Há muito trabalho a ser feito no cenário global também. Lula poderia fazer muito para impulsionar a economia mundial—inclusive seu próprio setor agrícola que depende de exportação—através de acordos comerciais globais. Brasil e seu presidente possuem credibilidade única para se opor a um programa protecionista da Índia e para convocar os países desenvolvidos para que pressionem a Europa e Japão para aceitar a eliminação dos subsídios agrícolas prometidos pelo Presidente Bush.

Por fim, o CEO Fórum Brasil-EUA propôs uma série de recomendações práticas com a idéia de abrir o comércio e investimentos entre esses dois gigantes econômicos. Entre as recomendações, a finalização do tratado fiscal bilateral para eliminar a taxa dupla e, ao fazer isso, facilitar o comércio e o fluxo de capital entre as duas nações. O fórum também endossou uma troca de informações aberta sobre oportunidades de investimento para facilitar o trabalho de fundos de capital de risco. Este diálogo, iniciado por Lula e Bush em março de 2007, permanece saudável e promissor, porém é essencial que ambos governos prestem atenção aos conselhos dos executivos (CEOs) que estão ávidos para ver suas economias crescerem juntas, em todos os seus sentidos.

Liderança Autêntica

Apesar do governo de Lula ter procurado um papel expansivo para o Brasil no mundo—inclusive um lugar permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas—Lula rapidamente rejeita a noção de que seu país tem a intenção de “liderar” a América Latina. “Não estamos buscando um líder na América Latina”, disse Lula em entrevista concedida em setembro de 2007. “Não precisamos de um líder. Não estou preocupado em ser um líder de nada. O que quero é governar bem o meu país.”[13] Apesar do chefe de estado brasileiro não

querer ser visto como competindo com Hugo Chávez pela primazia na América Latina, o fato é que comparações entre os dois são inevitáveis.

Finalmente, é uma região cercada por falsos profetas de populismo, os brasileiros querem provar que o capitalismo subjugado pelo estado de direito é a única cura eficaz para os piores pesos da profunda e persistente desigualdade. Ao fazer isso, ensinam aos seus vizinhos uma lição importante, como só eles podem, que não é necessário se entregar à liberdade política em troca de uma oportunidade econômica.

Notas

1. Dan Shirai, "No Room for Hubris," *LatinFinance*, May 2008.
2. Associated Press, "Brazil Celebrates S&P's Raise of Debt Rating to Investment Grade," April 30, 2008.
3. World Bank, *Doing Business 2008* (Washington, DC: World Bank, September 2007), available at http://publications.worldbank.org/e-commerce/catalog/product?item_id=6957899 (accessed July 25, 2008).
4. *The Economist*, "Heavy Going," April 14, 2007.
5. Raymond Colitt, "Sleeping Giant Brazil Wakes, but Could Stumble," Reuters, May 12, 2008.
6. Lally Weymouth, "I Have Changed," *Newsweek*, November 11, 2002.
7. Jeffrey M. Puryear and Tamara Ortega Goodspeed, "Coveting Human Capital: Is Latin American Education Competitive?" in *Can Latin America Compete? Confronting the Challenges of Globalization*, ed. Jerry Haar and John Price (New York: Palgrave Macmillan, 2008).
8. Inter-American Development Bank, *Education, Science, and Technology in Latin America and the Caribbean: A Statistical Compendium of Indicators* (Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2006).
9. *The Economist*, "Heavy Going."
10. Ibid.
11. Mac Margolis, "The Free-Spending Lula," *Newsweek*, January 7, 2008.
12. Antonio Patriota, "Lula's Legacy: Challenges and Opportunities for Brazil" (keynote address, American Enterprise Institute, Washington, DC, April 17, 2008), available through www.aei.org/event1708/.
13. Simon Romero and Alexei Barrionuevo, "Quietly, Brazil Eclipses an Ally," *New York Times*, July 7, 2008.