

Política econômica

Notas sobre o Governo Lula: ambigüidades e perplexidades*

André Luís Forti Scherer**

Economista da FEE e Professor do Departamento de Economia da PUCRS

André Luís Contri***

Economista da FEE e Professor do Departamento de Economia da PUCRS

O primeiro mandato do Presidente Lula está chegando ao seu final, e começa a se fazer necessária uma reflexão sobre o significado político e econômico desse período. Sem termos a pretensão de esgotar um tema sobre o qual se irão ocupar muitos autores até o primeiro trimestre do próximo ano, propomo-nos a realizar, neste artigo, ainda sem todos os elementos disponíveis, uma primeira avaliação do Governo que possibilite lançar luz sobre as bases a partir das quais o País terá de avançar no período subsequente.

Assim, na primeira parte do presente artigo, será feita uma apreciação do significado político do Governo Lula, a qual será, em um segundo momento, complementada por uma sucinta avaliação da política econômica do período, a partir de sua conformação e de seus resultados.

1 O que representou o Governo Lula? A maestria do cálculo político

A análise política do Governo Lula inicia-se com as questões que marcaram sua eleição em 2002 (quando não nos remete às suas três tentativas frustradas de alcançar anteriormente o cargo). Além de sua lógica temporal, essa forma de abordar o tema advém de uma pauta habilmente introduzida tanto pela oposição como pelo Governo desde o início do mandato presidencial. É necessário ter em mente que mostrar o Presidente Lula

como alguém “responsável” era, naquele momento, do interesse tanto da elite econômica identificada com a oposição quanto dos defensores do Governo. Dada essa convergência de interesses, não é de estranhar as repetidas menções à **Carta ao Povo Brasileiro**¹, símbolo da guinada lulista — e petista — rumo à confiabilidade para os “mercados”, expressa especialmente na passagem do documento, assinado pelo então candidato à Presidente, que afirma textualmente o compromisso de “[...] preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente”.

Para bom entendedor, o jogo, dessa parte, estava jogado desde aí, pois a necessidade de manutenção de juros reais elevados era, por si só, evidente na péssima situação em que se encontrava o País, sendo essa combinação a que garantiria — como de fato garantiu — a preservação dos ganhos de caráter rentista que marcam a trajetória econômica brasileira após os anos 80.²

¹ A **Carta ao Povo Brasileiro**, de 22 de junho de 2002, trata-se de um estratagema político para, em combinação com a elite financeira do País e do exterior, mostrar que o então candidato Lula e seu partido haviam definitivamente aceito as regras totalitárias de condução da política econômica impostas pelo conjunto de interesses e de interessados que formam o chamado “mercado financeiro” no Brasil. Sem entrar no mérito da discussão da existência de alternativas viáveis para aquele momento, tratou-se, portanto, de uma rendição antecipada do novo governo ao *status quo*, que, valendo-se de uma crise financeira e de seu poder sobre as dívidas interna e externa, garantiu, junto ao novo governo, a preservação de políticas que continuassem a atender a seus interesses. É interessante notar que, apesar dos vagos apelos ao crescimento econômico nela embutidos, a referida carta jamais se destinou ao “povo brasileiro”, tal como foi chamada, mas, sim, ao “mercado financeiro”, dado seu conteúdo (disponível em http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf).

² Uma quantificação desses ganhos rentistas, decorrentes principalmente do alto patamar no qual permaneceu a taxa de juros, ao mesmo tempo em que se ressalta sua forte elevação no Governo Lula, pode ser visto em Bruno (s. d.).

* Artigo recebido em 1º nov. 2006.

** E-mail: scherer@fee.tche.br

*** E-mail: contri@fee.tche.br

Politicamente, essa postura responde a outro cálculo, desta vez por parte do Presidente Lula, que se mostraria, com o tempo, absolutamente correto. Uma vez detendo quase o monopólio da identificação simbólica com a “esquerda democrática” após três eleições perdidas, tendo, ao longo de duas décadas, praticamente acabado com o “brizolismo” e tendo à sua esquerda apenas os partidos abertamente revolucionários, o Presidente Lula, inspirado na experiência de sucesso eleitoral das esquerdas européias³, não precisava fazer quase nenhuma concessão à esquerda brasileira, dado seu projeto de minimização — e, até mesmo, de negação — dos conflitos de classe. A ela bastava, em geral, o fato de Lula ter ascendido ao poder. Com a honrosa e barulhenta exceção da pequena dissidência que formou o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que, naturalmente, nasceu pequeno e sem condições de ameaçar imediatamente o seu projeto de reeleição, Lula não foi fustigado desse ponto de vista, destruindo, assim, a credibilidade e o potencial de transformação do principal partido de esquerda brasileiro, o PT, cuja perspectiva transformadora foi reduzida praticamente a zero.

Ademais, com os sindicatos e os movimentos sociais brasileiros atrelados, em grande parte, ao seu partido e dispondo dos recursos federais para viabilizar em parte os projetos reclamados por essas organizações — ao menos aqueles que não ameaçassem os interesses imediatos da burguesia nacional, como políticas de treinamento e assistência técnica aos trabalhadores do campo e da cidade, por exemplo —, o Presidente também teve sua atuação facilitada nesse segmento. Aqui, temos, provavelmente, o mais significativo retrocesso da atuação do Governo Lula para a consolidação da luta democrática no Brasil, uma vez que sindicatos e movimentos sociais se dividiram entre o apoio e a oposição às políticas governamentais, com imensas dificuldades para uma reorganização de sua base de apoio, agora bastante desencantada com a potencialidade transformadora da ação política.

Nesse contexto, com a aproximação das novas eleições e com o Governo seguindo uma política do interesse da grande associação existente entre a burguesia nacional e a internacional, com a política econômica sendo gerida pelos imensamente “responsáveis” Palocci e Meirelles, fica evidente que, para

a oposição tradicional, qualquer perspectiva eleitoral passava pela necessidade de criação de fatos políticos que viessem “de fora” do sentido da condução mesma da política governamental. Essa era incriticável do ponto de vista da elite nacional, prestando-se apenas às tradicionais e impotentes acusações de “incompetência” e “partidarização” da máquina pública, reclamações que ocultam, de fato, que o Governo seguia exatamente o projeto do agrado da oposição.⁴ Em outras palavras, o Governo aplicou o projeto da oposição, sendo seu único pecado, aos olhos desta, o fato de serem outros os executores da política — e da ocupação dos cargos e do tráfico de influências — que os partidos tradicionalmente no poder, no País, gostariam, eles mesmos, de estarem realizando.

Foi assim que surgiu, a calhar e com forte mediatização, o caso conhecido como “mensalão”, ou seja, o pagamento extraordinário de membros do Congresso Nacional para que votassem matérias de interesse do Governo com dinheiro de “caixa 2” do Partido dos Trabalhadores. Esse foi o “elemento externo” que permitiu dar conteúdo político a uma oposição perplexa com a atitude de um governo que executava o cerne de seu projeto ainda melhor do que ela seria capaz — e teria condições políticas — de realizar. No entanto, nem esse fato era original. Tratava-se, uma vez mais, de prática que apenas ampliava e aperfeiçoava aquilo que os partidos situacionistas tinham praticado durante seus governos e como *modus operandi* de suas campanhas eleitorais, o que diminuía o impacto político da “descoberta”. O “escândalo do mensalão” teve seu apelo político simbolicamente diminuído, por paradoxal que pareça, pelo fato de finalmente igualar o PT aos demais partidos tradicionais no campo da ética, ou seja, o PT não apenas executava a política da elite, como se utilizava dos mesmos métodos dela, o que o indiferenciava ainda mais dos partidos tradicionalmente situacionistas, ao mesmo tempo em que diminuía o impacto político do fato em si. De fato e de direito, o PT tornou-se, aos olhos da elite brasileira — e da parte “cultura” da população, como preconceituosamente se

³ Podemos pensar, mais remotamente, em Mitterrand na França e, mais recentemente, em Tony Blair na Inglaterra, embora este realize, internamente, uma política bastante mais progressista do que aquela aplicada por Lula no Brasil, dadas as condições estruturais daquele país.

⁴ A única área cuja dimensão política foi questionada pela oposição foi a política externa. Esse foi o setor no qual o Governo imprimiu uma marca ligeiramente distinta da administração que o antecedeu, acentuando seu caráter “exportador-desenvolvimentista” mesclado a um projeto para dar maior visibilidade externa ao País em fóruns multilaterais, sem, contudo, implicar guinadas bruscas, como se pode atestar pelo fato de uma das prioridades ter sido sempre se mostrar como interlocutor indispensável e confiável para os norte-americanos nas questões latino-americanas.

convencionou chamar a parcela que tem acesso aos jornais e às revistas semanais de informação —, um partido como os demais e que utilizava, tanto quanto os outros, os mesmos métodos para a manutenção do poder.

O *leitmotiv* da oposição estava, entretanto, dado, e, se não era substancialmente consistente, era, ao menos, algo que permitia encarar abertamente o combate com alguma chance eleitoral. Ademais, suscitava a esperança de manter o Governo na defensiva, desde que novos fatos viessem à tona. Isso ocorreu ao final do primeiro turno, com a abortada compra de um *dossier* por parte de petistas, já abalados em sua credibilidade, que prejudicaria a candidatura situacionista em São Paulo. Intensamente mediatizado, o novo elemento provocou a união da elite nacional em torno da candidatura Alckmin, ainda que ao final do primeiro turno, mas revelou-se impotente para mudar o rumo eleitoral.

Podemos identificar que, do ponto de vista da liderança do Presidente e de suas possibilidades políticas para o futuro, sua estratégia foi extraordinariamente bem-sucedida. Em caso de vitória, ele teria assegurado a reeleição — objetivo único —, mas mais uma vez sem qualquer originalidade, dado que o Presidente Fernando Henrique Cardoso, no seu primeiro mandato, perseguiu a mesma meta. Em caso de derrota, teria esfacelado qualquer possibilidade de surgimento de uma força política ameaçadora à sua esquerda. No campo dos derrotados estão seu partido, o PT, cuja aura foi quebrada e a unidade rompida. Entretanto devemos notar que o derrotado não foi o PT da cúpula, apesar dos rearranjos no núcleo diretivo do partido que se vêm processando. Derrotada foi a militância petista, fortemente ligada aos sindicatos e aos movimentos sociais. Estes, por tabela, também saíram derrotados, pela estratégia extraordinariamente bem-sucedida, do ponto de vista pessoal, de Lula.

A vitória de Lula tem ao menos o mérito de permitir ao Brasil, passados os quatro anos de seu próximo mandato, “livrar-se” da ação política do Presidente, que termina seu primeiro mandato “confiável” para a burguesia e com prestígio bastante elevado junto à parcela mais pobre da população brasileira, mantendo-se, assim, como líder “em símbolo” da esquerda brasileira.⁵ Lula poderá, em seu segundo mandato, acentuar qualquer uma das

duas faces. Temos, assim, um político que, ao marcar sua ação pela ambigüidade, conseguiu angariar perplexos e envergonhados apoios à direita, sem permitir, até o momento, o surgimento de qualquer alternativa viável à esquerda.

2 A política econômica de Lula e seus resultados: um pouco melhor do que FHC, bastante pior do que o mundo

É sabido que o Governo Lula herdou uma situação econômica bastante difícil, dada a crise econômica que se abateu sobre o País, em 2002. Sua opção, entretanto, foi clara: não só não mudou em nada o núcleo da política econômica anterior, como aprofundou muitos de seus aspectos mais discutíveis.

A partir de 1999, com a crise que resultou na desvalorização do real, a política econômica do Governo FHC articulou-se em torno de três eixos complementares: o regime de câmbio flexível, a política de metas para a inflação futura e o anúncio de metas mínimas para a obtenção de superávits primários nas contas consolidadas dos governos e das empresas estatais. A chamada “âncora cambial” foi substituída por essa articulação de políticas destinada simultaneamente a conter a inflação e a obter o equilíbrio externo.

Nesse conjunto de instrumentos, a taxa de juros passa a ser, praticamente, a responsável solitária por compatibilizar esses dois equilíbrios, o que faz com que ela seja bastante resistente às quedas. Isso reforça sua importância, mas introduz um elemento contraditório no arcabouço da política econômica: na medida em que essa taxa tem de se manter elevada, a profundidade do ajuste fiscal necessário para a manutenção da relação dívida interna/PIB cresce. O aumento da carga tributária é, nesse contexto, praticamente a única forma de não desmoralizar a política econômica como um todo e garantir a obtenção das metas fiscais.⁶ Tomada em conjunto em suas interações, apenas a política cambial pode exercer

⁵ Longe de nós, em qualquer momento, confundir a estratégia política personalista do Presidente Lula, aliada à sua política econômica pró-mercadista, com qualquer projeto consistente que pudesse minimamente ser qualificado como representando algo “à esquerda” no espectro político. De fato, a eleição, desse ponto de vista, foi efetivamente disputada, em seu segundo turno, por dois projetos distintos, mas marcadamente burgueses e que não tocavam em nada na essência da luta de classes.

⁶ É nesse contexto que a elevação da carga tributária deve ser entendida. A “gritaria” pela redução de impostos parece desconsiderar que a elevação da carga tributária não é um acidente e tampouco incompetência, mas, antes, um princípio da atual política econômica.

influência positiva no sentido do crescimento econômico a partir do estímulo às exportações, com as políticas fiscal e monetária tendendo a influenciar negativamente o consumo e o investimento, quer sejam estes públicos ou privados. Por isso, trata-se uma política econômica que privilegia a estabilidade, mas tem por consequência a manutenção da lentidão no crescimento da produção e do consumo. Esse arranjo consiste, assim, em verdadeira “macroeconomia da estagnação”.

No segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso, os resultados obtidos pela implementação dessa política foram, com boa vontade, medíocres. A existência de fatores de pressão externos, como a crise argentina e o atentado de 11 de setembro de 2001, bem como a recessão norte-americana subsequente e os abalos freqüentes por que passaram diversos mercados financeiros, sem dúvida, trouxeram prejuízos a uma execução exitosa desse arcabouço macroeconômico. Mas a combinação de baixíssimo crescimento econômico, elevação sem precedentes da carga tributária e progressivo ajuste externo forçou uma forte ascensão da taxa de juros e impediu que melhores resultados fossem alcançados. E, pior, ao final de 2002, nem mesmo a estabilidade dos preços estava garantida, os resultados obtidos ficaram sistematicamente acima das metas programadas para a inflação, que registrava uma trajetória crescente.

Essa política teve continuidade durante o Governo Lula, dessa vez com mais acerto, sem, contudo, conseguir lançar o País em um novo ciclo de crescimento, como prometido. A variável-chave para a compreensão da política econômica seguiu sendo a taxa de juros, que se manteve, a despeito das quedas nominais por que passou naquele ano, em níveis sempre superiores aos dois dígitos no período.

A novidade positiva veio com a consolidação do ajuste externo, que permitiu, a partir da valorização do câmbio e do seu efeito positivo sobre a inflação, iniciar um ciclo recente de redução da taxa nominal de juros. A valorização cambial, que se deu de forma mais intensa a partir de 2004, teve como suporte um ambiente financeiro mundial marcado pela elevada liquidez — o que se traduziu em baixos juros internacionais e em uma menor aversão ao risco — e pelo aumento do preço das *commodities* primárias, também a partir de 2004.⁷ Esses dois fatores, em conjunto com a elevada atratividade dos

papéis brasileiros, possibilitada pelos elevados juros internos em combinação com a estrita observância das metas fiscais, foram suficientes para consolidar a estabilidade externa, a partir da formação de elevados superávits comerciais e de inédita seqüência de saldos positivos em transações correntes.

Apesar da manutenção da política adotada após 1999 e da ênfase dada à reestabilização dos preços em 2003, seus resultados foram superiores aos do Governo anterior, corroborando o discurso político do Governo Lula de que fez mais do que o seu antecessor. No entanto, a taxa de investimentos, medida pela formação bruta de capital fixo (FBKF), continua bastante instável, sem apresentar, até o momento, qualquer sinal de algo que possa se assemelhar a um ciclo duradouro de crescimento. Sua importância na determinação dos ciclos pelos quais vem passando a economia brasileira pode ser claramente verificada no Gráfico 1. Tal comportamento dos investimentos parece apresentar pequena correlação com as variações nas taxas de juros, sejam elas nominais, sejam reais. O que fica evidente nesta análise é que, dados os elevados patamares dos juros no Brasil, os investimentos têm apresentado uma sensibilidade muito pequena às suas variações. E, faz-se mister salientar, isso ocorre sem a presença de uma restrição externa mais significativa e sem pressão inflacionária significativa, ou seja, sem as pressões que marcaram o período anterior.

O elemento distintivo da política econômica do Governo Lula esteve por conta de dois aspectos. Em primeiro lugar, pela promoção de certa distribuição de renda, associada à implementação do Programa Bolsa-Família, bem como à posterior ampliação de sua abrangência. Em segundo lugar, pelo estímulo ao consumo das famílias através do crédito consignado. De fato, observando-se o desempenho do consumo, verifica-se que, nos últimos três anos, o mesmo vem apresentando recorrentes taxas positivas de crescimento, ainda que modestas (Gráfico 2).

Assim sendo, a ambigüidade permanece também na política econômica. Por um lado, o Governo estimula uma tímida distribuição de renda através do Programa Bolsa-Família, de fato, o seu maior cabo eleitoral. Por outro lado, mantém uma política fiscal e uma política monetária “estagnacionistas”, que impedem um crescimento mais elevado dos investimentos e, conseqüentemente, da renda.

Esse desempenho fica ainda mais evidente quando se compara o crescimento brasileiro com a média da economia mundial. Nesse caso, verifica-se que o primeiro esteve bem aquém do último (Gráfico 3). Enquanto o

⁷ A respeito dos motivos da valorização cambial e seus efeitos, ver Scherer e Contri (2006). Sobre o comportamento dos preços das *commodities* e, em particular, a importância da economia chinesa para esse desempenho, ver UNCTAD (2006).

Brasil cresceu a uma taxa média anual de 2,6% nos últimos 15 anos, a média mundial foi de 3,7%. Se considerarmos apenas os últimos sete anos, essa diferença fica ainda maior: 2,5% contra 4,1%. E, dada a elevação do crescimento da economia mundial nos últimos três anos, podemos considerar, nessa comparação, o desempenho da economia brasileira como bastante aquém de sua potencialidade em um contexto tão favorável.⁸

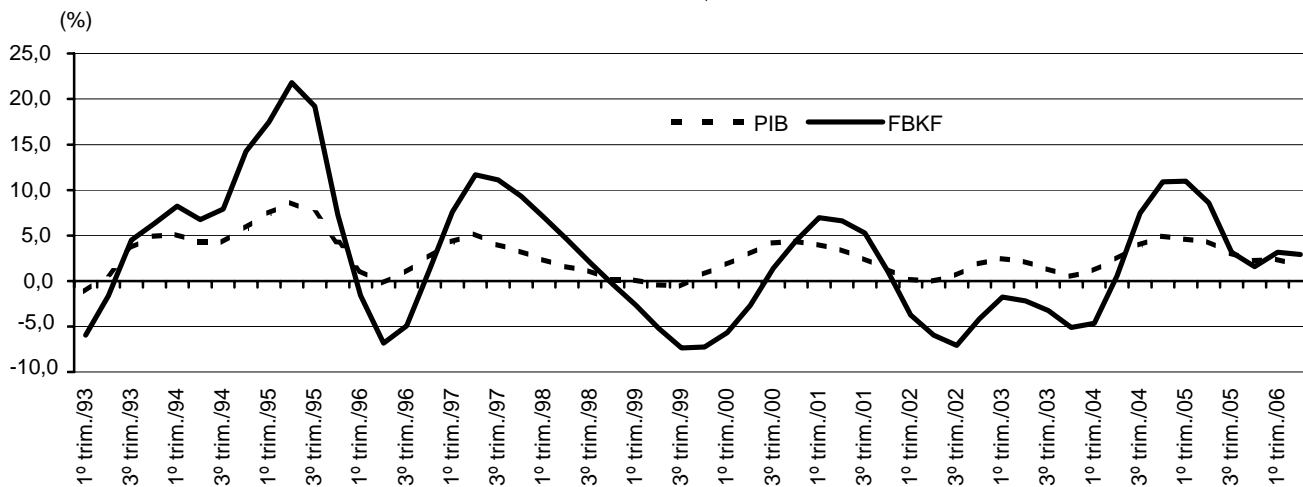
A grande vantagem — potencial ainda — do processo eleitoral para a economia brasileira reside no fato de que a temática do crescimento superou em importância, pela primeira vez, a agenda da estabilidade depois da redemocratização. Desde setembro de 2005, o Banco Central tem reduzido sistematicamente a taxa de juros. Embora a justificativa apresentada seja a de

que a inflação tem estado sob controle e dentro das metas projetadas, o fato é que diversos setores da sociedade têm pressionado o Governo no sentido de reduzi-las, pressão esta que tem partido, inclusive, de diversos membros do primeiro escalão do próprio Governo. O argumento principal daqueles que defendem a redução da taxa Selic é a necessidade da retomada da atividade econômica em taxas mais elevadas de crescimento dos investimentos e do próprio PIB, evitando, assim, aquilo que se desenha desde já como a “terceira década perdida”.

A questão central, no entanto, refere-se à taxa de longo prazo, a qual somente começou a ser reduzida a partir de janeiro do corrente ano. A política de redução das taxas de juros parece ser uma condição necessária, mas não suficiente, para garantir a retomada do crescimento contínuo da economia brasileira.

Gráfico 1

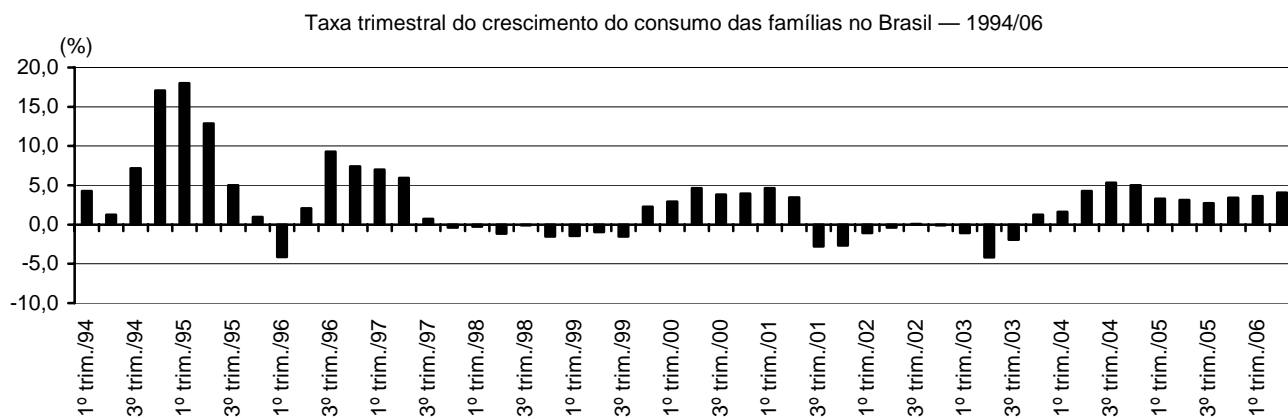
Taxa trimestral de variação do PIBpm e da formação bruta de capital fixo (FBKF), acumulada em 12 meses, no Brasil — 1993/06



FONTE: IBGE.

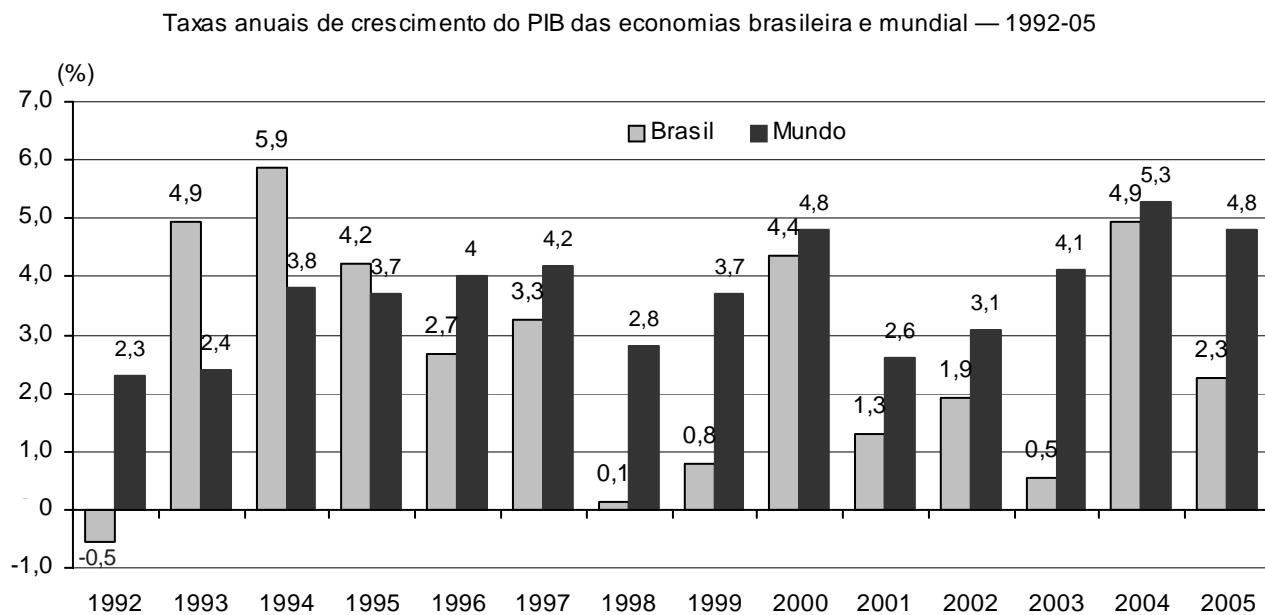
⁸ Ao ressaltar que, entre 2002 e 2005, as economias mundial, norte-americana, chinesa e brasileira cresceram, respectivamente, a taxas de 4,3%, 3,0%, 9,8% e 2,4%, Macedo e Silva mostram que, na continuidade dos anos 90, o eixo dinâmico da economia mundial continua se deslocando em direção ao Estados Unidos e à Ásia, em um processo que ainda está a exigir uma mais aprofundada reflexão quanto aos seus efeitos para as demais economias periféricas (Silva, abr. 2006).

Gráfico 2



FONTE: IBGE.

Gráfico 3



FONTE: IBGE.
FMI.

3 Considerações finais

Neste artigo, buscamos iniciar uma análise do significado político e econômico do Governo Lula. Salientamos a convergência existente entre as estratégias políticas e a política econômica adotada pelo Governo entre 2003 e 2006. A preservação dos ganhos rentistas em conjunto com a ênfase dada à estabilidade interna e externa casou perfeitamente com a estratégia política de “governante responsável” desenvolvida pelo Presidente Lula. A produção de ambigüidades e de perplexidades em aliados e opositores esteve no centro dessa dinâmica, sem dúvida bem-sucedida do ponto de vista político.

Entretanto a retomada, no segundo turno, do tema crescimento como central mostra que, para um segundo mandato, apenas a modificação de uma política macroeconômica que leva à estagnação da economia poderá proporcionar os resultados prometidos. Desde a implementação do Plano Real, o argumento apresentado é que seria necessário o País encontrar uma estabilidade monetária, para, posteriormente, buscar o crescimento econômico. Para tanto, as elevadas taxas de juros tornaram-se o instrumento principal. O fato é que, com exceção de 2002, o País já vem convivendo com níveis relativamente baixos de inflação e nem por isso tem ousado dar um passo adiante rumo ao crescimento.

Sem muita esperança, podemos desejar que essas mudanças necessárias se iniciem já em 2007, com a aceleração da queda nos juros e a possibilidade de maiores investimentos estatais, sem os quais estaremos inexoravelmente fadados à “terceira década perdida”.

Referências

BRUNO, Miguel. **Rentier Share, financeirização e acumulação de capital produtivo no Brasil pós-liberalização**: uma análise empírica das restrições macroeconômicas ao crescimento sustentado. [Rio de Janeiro, s. d.]. (Trabalho apresentado no XI Encontro Nacional de Economia Política; mimeo).

SCHERER, André Luís Forti; CONTRI, André Luís. Controvérsias sobre o “real forte” e seus efeitos. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 7-14, jul. 2006.

SILVA, Antônio Carlos Macedo e. A montanha em movimento: uma notícia sobre as transformações recentes da economia global. **Política Econômica em Foco**; Campinas, n. 7, nov. 2005/abr. 2006. Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/aspscripts/boletim_cecon/ Acesso em: 10 out. 2006.

UNCTAD. **Trade and Development Report**. Genebra, 2006.