

Governo Lula: uma alternativa de política econômica para evitar seu fracasso e atingir o desenvolvimento com estabilidade de preços

*Ricardo Dathein**

Professor Adjunto da FCE-UFRGS.

Resumo

No artigo, avalia-se a política econômica do Governo Lula, com seus objetivos e resultados positivos e negativos. Além disso, discutem-se as propostas de reformas estruturais, incluindo a previdenciária, a da autonomia do Banco Central e a trabalhista. As condições para a retomada do crescimento são também ponderadas. Por fim, faz-se uma análise sobre as possibilidades de políticas econômicas, apresentando-se uma crítica ao modelo atual e uma proposta de política alternativa, com o objetivo de eliminar-se a dicotomia estabilização “versus” crescimento, sem a necessidade de se alcançar, antes, a primeira para, somente após, chegar-se ao último.

Palavras-chave

Políticas econômicas; desenvolvimento; Governo Lula.

Abstract

The article evaluates the government Lula's economic policy, with their objectives and positive and negative results. Besides, the proposals of structural reforms are discussed, including the one of the social welfare, the one of the Central

* ricardo.dathein@ufrgs.br

Bank autonomy, and the one of the labor. The conditions to the retaking of growth are also considered. Finally, it is made an analysis about the possibilities of economic policies, coming a critic to the current model and a proposal of alternative policy, with the objective of eliminating the dichotomy stabilization versus growth without the need of reaching the first before for, only after, to arrive to the last.

**Os originais deste artigo foram recebidos
por esta Editoria em 05.08.03.**

1 - Introdução

Críticos da atual política econômica enfrentam a constatação, por parte do Governo, de que os resultados macroeconômicos derivados das políticas adotadas seriam positivos. São citados, por exemplo, a queda do Risco-Brasil, a revalorização do real, a diminuição da inflação, a responsabilidade fiscal mostrada pelo aumento do superávit fiscal primário, o crescimento das cotações da Bolsa de Valores de São Paulo, o aumento do superávit comercial, o maior fluxo de entrada de aplicações externas, a volta de linhas de crédito externas, a rolagem de títulos de dívida pública e a valorização de títulos da dívida brasileira — C-Bonds — (Genoino, 2003).

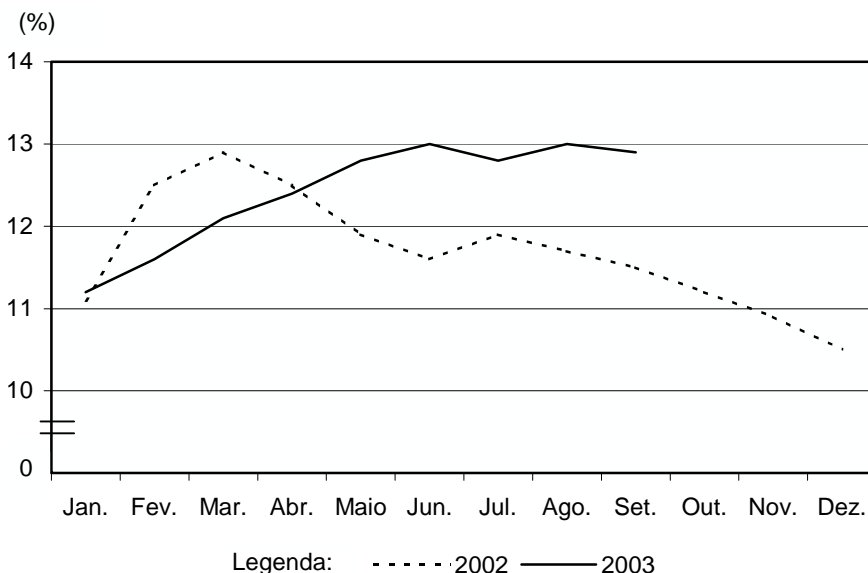
Vários indicadores relativos à órbita produtiva, no entanto, estão apresentando resultados altamente negativos. Por exemplo, a taxa de desemprego mostrou uma sensível piora de desempenho em 2003, com um grande atraso na reversão sazonal, que, em 2002, ocorreu a partir de abril (Gráfico 1). Em setembro de 2003, essa taxa foi 1,4 ponto percentual superior à do mesmo mês de 2002, de forma que o número de desempregados, comparando-se esses meses, aumentou em 456 mil nas seis regiões metropolitanas pesquisadas pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e pode ter crescido em cerca de 1,2 milhão para o Brasil.¹ Em relação ao rendimento médio real das pessoas ocupa-

¹ Aplicando-se a taxa de desocupação de setembro de 2002 à PEA de setembro de 2003 (de forma a evitar-se a polêmica sobre o grande crescimento da PEA e a gerar-se um número conservador), sob a suposição de que os dados da PME sejam semelhantes para todo o Brasil e com uma PEA estimada em 87,2 milhões de pessoas, em setembro de 2003.

das nas principais regiões metropolitanas, a queda é de 14,6% entre setembro de 2002 e setembro de 2003, não ocorrendo, até esse mês, a reversão verificada em 2002 (Gráfico 2). Com isso, apesar de a ocupação ter crescido substancialmente (4,3%), a massa de rendimentos dos ocupados reduziu-se 11,0%, passando de R\$ 17,5 bilhões em setembro de 2002 (em valores de setembro de 2003) para R\$ 15,6 bilhões em setembro de 2003, o que dá uma noção clara da amplitude das dificuldades econômicas da sociedade.

Gráfico 1

Taxa de desocupação no Brasil — 2002 e 2003

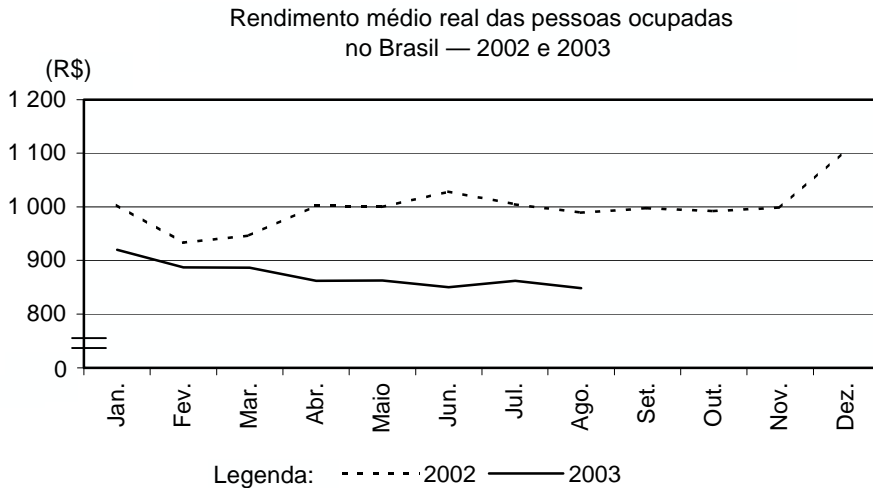


FONTE: PME-IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>

Críticos afirmam que alguns resultados positivos não são derivados da política econômica atual, tendo origem no Governo anterior (saldo comercial) ou na própria recessão (queda de importações) e em mudanças nos fluxos internacionais de capitais, o que tem permitido a queda do Risco-Brasil. Esses fluxos são majoritariamente especulativos, aumentando o risco de novas fugas. Além disso, questiona-se a consistência do saldo comercial no caso de volta do cres-

cimento. O ajuste fiscal, por outro lado, decorre da recessão, de cortes de investimentos, da compressão de salários de funcionários públicos e da redução de gastos sociais. Em todo o caso, o bom desempenho do setor externo, dentre outros fatores, coloca uma possibilidade real de retomada de crescimento econômico no curto prazo.

Gráfico 2



FONTE: PME-IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>

NOTA: Em reais de setembro de 2003.

Aparentemente, é estranho que o Governo não leve em conta os resultados negativos em suas avaliações. Isso não é apenas uma forma de “mostrar o bom e esconder o ruim”, pois, na realidade, para a equipe econômica, não importam, nesse momento, os resultados negativos (estes seriam herança do Governo anterior), uma vez que os resultados positivos (os indicadores macroeconômicos que garantem e mostram credibilidade) seriam condição para a melhoria dos indicadores que estão tendo resultados negativos. Estes, por consequência, melhorariam em seguida, de acordo com essa visão.

Uma idéia que domina o Governo é a de transição, um período para que sejam criadas as condições para o desenvolvimento econômico com justiça social. Essas condições seriam, basicamente, o controle definitivo da inflação e a manutenção de contas públicas saneadas, que são interpretadas como “fun-

damentos econômicos”. Dessa forma, a relação entre a dívida pública e o PIB seria reduzida, permitindo a queda dos juros e, com isso, a retomada dos investimentos. Ou seja, primeiro deveria dar-se a estabilização macroeconômica para, após, ocorrer o desenvolvimento. No documento conhecido como Plano Plurianual (PPA), do Ministério do Planejamento (Brasil, 2003a, item 57), por exemplo, aparece a confirmação de que “(...) será **consolidado** o equilíbrio macroeconômico como **requisito** para o crescimento sustentado e a redistribuição de renda, por meio do ajuste das contas do setor público (grifo nosso)”.

Uma vertente diversa dessa idéia de transição existe na órbita política de apoio ao Governo, com uma visão otimista. Tarso Genro (2003), por exemplo, fala de uma “(...) transição de um modelo de modernização conservadora vinculado ao capital financeiro para um modelo produtivista de crescimento acelerado e inclusão social”. As projeções do Ministério da Fazenda (Brasil, 2003), no entanto, não colocam no horizonte temporal a retomada do crescimento acelerado, e nem esse tipo de transição é discutido.

Outra condição posta como fundamental para permitir a futura chegada do desenvolvimento são as reformas estruturais, também de cunho claramente liberal. Dessa forma, para os críticos, a resposta sobre quando será possível o abandono das políticas macroeconômicas liberais é uma reafirmação liberal, ou seja, as reformas como condição para as mudanças e para o desenvolvimento.

Vários indicadores dão conta de que as medidas atuais não são transitórias, fazendo parte da convicção do núcleo de poder do Governo. Isso aparece em documentos, em declarações (principalmente nas quais o autor não se dá conta do que está falando, demonstrando a introjeção das idéias), pelos próprios políticos que fazem parte desse núcleo e pela equipe econômica montada, principalmente no Ministério da Fazenda e no Banco Central.²

A idéia de que, após uma fase de medidas amargas e de conquista de credibilidade, virá a mudança é ingênua, e, certamente, a equipe econômica,

² Lula, por exemplo, há muito tempo tem dito que “amadureceu”, além de que, agora, afirma que as posições opostas anteriores eram “bravatas”, que, no governo, é necessária “responsabilidade”, que agora “acordou”, que é melhor falar a “verdade” e ser vaiado do que falar inverdades e ser aplaudido (observe-se a convicção: a verdade!), que “(...) vamos fazer o que precisa ser feito, com a maior tranquilidade” (observe-se a inexistência de dúvidas e a decisão já tomada, colocando-se, dessa forma, uma indisposição ao debate) e até apela para a religiosidade. Além disso, a posição de que não existem alternativas e a desqualificação dos críticos também mostram que as medidas não são transitórias. Por fim, a existência de propostas liberais definitivas, como a da autonomia do Banco Central, criando o que se chamava, contra FHC, de “blindagem” da política econômica, também demonstra essa não-transitoriedade.

consistentemente liberal, sabe disso. Como está escrito no documento **Política Econômica e Reformas Estruturais** (Brasil, 2003a, p. 65), “(...) o atual governo tem reiterado seu compromisso com a definição de regras estáveis de condução de política econômica”. Como se sabe, o mercado especulativo não permite mudanças nessa política, de forma que não é possível primeiro conquistar a confiança para depois mudar a política, pois qualquer mudança de rumos gera, imediatamente, ataques especulativos e perda da credibilidade. Ao contrário, o “mercado” exige regras, com medidas definitivas, que garantam que essa política não será revertida. É exatamente essa regra que é seguida pelo Governo. A esperança de mudanças, no entanto, serve para acalmar os ânimos da sua base política.

Tendo essas observações em vista, avaliam-se, a seguir, alguns aspectos relevantes da política econômica do Governo Lula e, após, faz-se uma análise sobre as propostas de reformas estruturais, incluindo a previdenciária, a da autonomia do Banco Central e a trabalhista. As condições de retomada do crescimento são ponderadas na seção seguinte. Por fim, faz-se uma análise sobre as possibilidades de políticas econômicas, apresentando-se uma crítica ao modelo atual e uma proposta de política alternativa, com o objetivo de eliminar-se a dicotomia estabilização *versus* crescimento, sem a necessidade de se alcançar, antes, a primeira para, somente após, chegar-se ao último.

2 - Política econômica do Governo Lula

Na construção de uma política econômica adequada, é necessário fazer a análise sobre o porquê de o Governo Fernando Henrique Cardoso, depois de oito anos buscando credibilidade, fazendo as políticas que o “mercado” exigia, com competência técnica, ter chegado ao seu final de forma deprimente em termos do desempenho econômico, com crescimento da inflação (cuja redução era sua principal conquista), elevação do Risco-País e corte de linhas externas de financiamento, além de um aumento da taxa média de desemprego aberto de 4,96% em 1995 para 7,88% em 2002. Por que um governo, que se propôs por oito anos a alcançar a estabilidade macroeconômica como condição para o desenvolvimento, gerou uma economia frágil e fortemente vulnerável a choques externos? Colocar simplesmente a culpa no “risco-Lula” é uma resposta débil, pois é uma fuga: se a teoria econômica não dá boas respostas, a culpa é da política! Pode-se argumentar que uma boa política econômica é aquela que não só torna a economia melhor protegida contra instabilidades externas, mas também em relação a disputas eleitorais. Isso poderia ser alcançado, por exemplo,

via geração de um maior consenso sobre a melhor política econômica, derivando de resultados econômicos positivos. No entanto, dentro da tradição liberal, afirma-se que o relativo insucesso da política econômica ocorreu porque o ajuste fiscal teria sido insuficiente. Ou seja, o superávit primário deveria ter sido maior. Esse diagnóstico é repetido pela equipe econômica de Lula, partindo do entendimento de que os desequilíbrios fiscais geram inflação e baixo crescimento. Dessa forma, o “primeiro compromisso” do novo Governo é de um ajuste fiscal “definitivo” nas contas públicas (Brasil, 2003, p. 8). Essa “política fiscal sólida”, nos próximos anos, geraria uma grande economia de recursos para pagar juros e ainda reduzir a dívida proporcionalmente ao PIB. Esses ajustes macroeconômicos, mais as reformas estruturais, são entendidos como condições para o crescimento sustentável, criando um “ambiente macroeconômico seguro e virtuoso para as forças de mercado”, segundo uma interpretação crítica (Fundação Perseu Abramo, 2003).

A recuperação da credibilidade junto aos “mercados”, incluindo as reformas estruturais, é entendida como o caminho para retomar o crescimento, aparecendo como “meta condicionante” a diminuição da relação dívida pública/PIB. Essa solução tem origem no diagnóstico de que o maior problema da economia é o endividamento público, ou, em última instância, de acordo com as convicções liberais, o Estado, o que também transparece na discussão sobre os “privilégios” dos funcionários públicos. A solução desse problema gera a necessidade de altos superávits por oito anos, o que permitiria reduzir a relação dívida/PIB para 35% em 2011 (Brasil, 2003, p. 65-66). Existe, aqui, uma visão com ordem causal contrária à das posições econômicas antiliberais. Ou seja, no documento da Fazenda, o crescimento da relação dívida/PIB é que teria gerado o aumento da vulnerabilidade a choques domésticos e externos, e não o contrário. Sendo a questão fiscal o problema econômico fundamental, inclusive como origem da vulnerabilidade externa, dever-se-ia explicar como um governo liberal como o de FHC, em oito anos e com larga maioria no Congresso, fazendo um amplo processo de privatizações, não conseguiu resolvê-lo minimamente. Dessa forma, a solução proposta não é reduzir a vulnerabilidade para a taxa de juros poder baixar e a economia poder crescer, e isso, conjuntamente, permitir a queda da relação dívida/PIB, mas o contrário. Além do mais, nessa análise, a dimensão financeira da dívida jamais é tocada.

A meta de superávit primário do Governo Lula, de 4,25% do PIB, como fórmula para a redução da relação dívida/PIB choca-se com a experiência do Governo FHC. No segundo mandato desse governo, houve um alto superávit, e, apesar disso, a relação dívida/PIB aumentou fortemente, mesmo com as grandes receitas resultantes do processo de privatizações, conforme mostra a

Tabela 1. Os resultados das privatizações funcionaram como um superávit de cerca de 0,85% do PIB ao ano no segundo mandato de FHC,³ o que, somado ao superávit primário médio de 3,56%, resultou em 4,41% do PIB. Mesmo assim, esse resultado não impediu que a relação da dívida pública com o PIB crescesse de 41,71% no final de 1998 para 56,53% no final de 2002. Portanto, com um superávit efetivo de 4,41%, maior que a meta do Governo Lula, o objetivo de estabilizar a relação dívida/PIB frustrou-se totalmente. O pagamento de juros, produzindo déficits nominais, e as desvalorizações cambiais, fundamentalmente a partir de 1999, foram determinantes muito mais importantes, pelos seus efeitos diretos e indiretos sobre a dívida. Em sentido oposto, a valorização cambial de 17,1% nos primeiros nove meses do Governo Lula reduziu a relação dívida pública/PIB. No entanto, o superávit primário recorde dos primeiros nove meses de 2003, de 5,08% do PIB, provocou resultado oposto, compensando o efeito positivo da valorização cambial, pois, além de não ser suficiente para cobrir o pagamento de juros (o déficit nominal elevou-se para 5,06% do PIB), conteve o crescimento do PIB (ou seja, do denominador da relação dívida/PIB), tendo em vista ter provocado paralisação quase total de investimentos públicos, drásticos cortes de gastos correntes, diminuição de gastos sociais, redução salarial para funcionários públicos, etc., sem falar nos impactos negativos para a iniciativa privada, que podem ser traduzidos pelo aumento do desemprego e pela queda da renda real dos ocupados. Por outro lado, como o pagamento de juros, ao longo do Governo FHC e agora também no Governo Lula, suplanta sempre o superávit primário e os resultados das privatizações, o déficit nominal continua pressionando a dívida. Como resultado, a relação dívida pública/PIB cresceu 1,2 ponto percentual no Governo Lula, confirmando a ineficácia da política adotada. Mesmo assim, essa política continuará, e a esterilização de recursos deverá seguir deprimindo a demanda efetiva, impedindo que a “obsessão por gerar empregos” de Lula se traduza em resultados positivos.

³ Os resultados derivados de vendas e de dívidas transferidas no processo de privatizações foram de US\$ 93,7 bilhões entre 1995 e 2002 (US\$ 78,9 bilhões somente com as vendas). Excluindo-se as empresas de telecomunicações, o total chegou a US\$ 62,6 bilhões (Indicadores DIESP, 2003, tabela IE14, p. 55).

Tabela 1

Indicadores de desempenho das finanças públicas no Brasil — 1994/03

PERÍODOS E MÉDIAS	DÉFICIT NOMINAL (%/PIB) (A)	JUROS NOMINAIS (%/PIB) (B)	SUPERÁVIT PRIMÁRIO (%/PIB) (C)	PRIVATI- ZAÇÕES (%/PIB) (D)
1994 .....	...	...	...	...
1995	7,28	7,54	0,27	0,23
1996	5,87	5,78	-0,08	0,84
1997	6,11	5,16	-0,95	2,84
1998	7,46	7,47	0,01	1,73
1999	5,78	8,97	3,19	0,75
2000	3,61	7,08	3,46	1,75
2001	3,57	7,20	3,64	0,22
2002	4,66	8,63	3,96	0,49
2003 (2)	5,06	10,14	5,08	...
Média 1995-98	6,68	6,49	-0,19	1,45
Média 1999-02	4,41	7,97	3,56	0,85
Média 1995-02	5,54	7,23	1,69	1,21

PERÍODOS E MÉDIAS	SUPERÁVIT AMPLIADO (C + D) (%/PIB) (E)	DÍVIDA (1) (%/PIB) (F)	DESVALO- RIZAÇÕES CAMBIAIS (%) (G)	TAXA SELIC REAL (média) (H)
1994 .....	...	30,01	...	...
1995	0,50	30,56	15,00	26,56
1996	0,76	33,28	6,90	10,23
1997	1,89	34,35	7,40	17,06
1998	1,74	41,71	8,30	25,48
1999	3,94	48,68	48,00	20,41
2000	5,21	48,78	9,30	9,86
2001	3,86	52,57	18,70	9,95
2002	4,45	56,53	52,30	9,83
2003 (2) .....	...	57,73	-17,10	7,91
Média 1995-98	1,26	...	9,40	19,83
Média 1999-02	4,41	...	32,08	12,51
Média 1995-02	2,90	...	20,74	16,17

FONTE: Banco Central.

INDICADORES DIESP. São Paulo: FUNDAP, v. 12, n. 94, mar./maio 2003.

NOTA: 1. Privatizações = programas nacionais e estaduais, vendas e dívidas transferidas, exclusive empresas de telefonia (concessões).

2. Taxa Selic real calculada com IPCA centrado, menos 1995 (IPCA ponta à ponta).

(1) Final de período. (2) Jan.-set.

Sob outro ponto de vista, entende-se que a variabilidade cambial, sendo um determinante fundamental da relação dívida/PIB, é função da vulnerabilidade da economia às crises financeiras externas ou a outros fatores (políticos por exemplo), que têm sido e são recorrentes. Além disso, a relação dívida/PIB depende indiretamente, mas fortemente, do grau de confiança dos agentes econômicos em relação à capacidade de o Governo honrar seus compromissos, que é função de muitos outros fatores além do superávit primário, e que pode, inclusive, ser influenciado negativamente por um aumento da taxa de juros (Oreiro, 2003).

O Governo propôs, também, uma alteração de sistemática para permitir que o nível do superávit seja adequado ao estágio dos ciclos econômicos, ao contrário do que ocorreu no Governo FHC, quando o superávit primário promovia o aumento da recessão. Segundo o Ministério da Fazenda (Brasil, 2003, p. 68), essa modificação permitiria o uso da política fiscal como instrumento anticíclico. Na realidade, como apenas ocorreria uma alternância entre níveis superiores e inferiores de superávit primário (de forma a garantir sempre a redução da relação dívida/PIB), ter-se-ia uma política fiscal fortemente contencionista (ou anticíclica), quando a economia estivesse crescendo, e uma moderadamente contencionista (ou seja, mantendo-se pró-cíclica), quando a economia estivesse em recessão. De qualquer maneira, nada disso foi efetivamente encaminhado pelo Governo em negociações com o FMI.

Em relação aos cenários para os anos de 2003 a 2006, o Ministério da Fazenda trabalha com médias de 3,5% e 4,0% de crescimento do PIB. Isso, na melhor das hipóteses, manterá a taxa de desemprego atual. O Governo, portanto, pretende, pelo visto, trabalhar para apenas construir as condições para a retomada do crescimento em um futuro mais distante, ou desistiu dessa possibilidade.

3 - Reformas estruturais

Para consolidar os ganhos de credibilidade, as reformas estruturais são necessárias, segundo o Governo. Em um primeiro momento, foram postas em discussão as reformas previdenciária e tributária. A tributária, contraditoriamente, apesar de em alguns momentos ser considerada também essencial, é apresentada como uma racionalização, mesmo contendo vários pontos positivos, em um entendimento baseado no realismo político de que mais não seria possível neste momento. Dessa forma, na prática, essa reforma parece não ser entendida como tão crucial. A reforma previdenciária, ao contrário, era profunda,

pelo menos antes dos recuos, e, aparentemente, aqui o realismo político não colocou entraves.

Analisa-se, nesta seção, alguns aspectos da reforma previdenciária, da proposta de autonomia do Banco Central e as discussões preliminares sobre a reforma trabalhista.

3.1 - Reforma previdenciária

A reforma previdenciária é entendida como necessária por uma questão econômica e também de justiça social, pois esses gastos sociais estariam sendo apropriados pela classe média em detrimento dos mais pobres, segundo o entendimento do Ministério da Fazenda (Brasil, 2003). No PPA, a reforma da Previdência também aparece como necessária, como um instrumento de justiça social e como uma forma de permitir o aumento dos investimentos do Estado, pois, tendo em vista a restrição fiscal, a ampliação necessária do investimento público se torna impossível.

Dessa forma, a solução encontrada é a reforma da Previdência, além da racionalização dos gastos correntes (Brasil, 2003a, itens 24 e 25). Mais adiante (item 36), o documento afirma que "(...) a elevação necessária do investimento sem aumento do déficit em conta corrente em proporção ao PIB resultará na redução do consumo total em proporção do PIB". Ou seja, a necessidade de aumento do investimento (público e privado) sem aumento do déficit em transações correntes (da poupança externa) leva à necessidade de contenção do consumo nos primeiros anos de implantação do PPA. Aqui, aparentemente, existe um raciocínio pré-keynesiano, pois se pressupõe que a poupança interna necessária para permitir o aumento do investimento (nessa ordem) seria obtida com a redução relativa do consumo. No entanto, como o objetivo do Governo Lula é justamente o aumento do consumo das classes mais pobres, a contradição com o objetivo de redução relativa do consumo total seria resolvida com a contenção mais que proporcional do consumo "dos mais ricos". Porém, como nenhuma medida nesse sentido está sendo proposta, e como o Governo, efetivamente, não controla o consumo dos "mais ricos", provavelmente estes são entendidos como a classe média, principalmente a dos funcionários públicos, percebida como privilegiada. Isso transparece no item 38 do PPA, onde a reforma previdenciária é apresentada como uma forma de reduzir "as transferências do setor público para a parcela da população de renda mais elevada" e, coerentemente com esse raciocínio, no item 37, é dito que a "ampliação da poupança da parcela mais abastada da população" com o "estímulo à forma-

ção de fundos de pensão” aparece como uma medida para “(...) viabilizar um aumento mais que proporcional da renda e do consumo da população mais pobre”. Pode-se concluir, portanto, que o funcionalismo público será tratado a “pão e água” durante o Governo Lula, com o aumento planejado da insegurança (uma medida de cunho malthusiano) gerando o aumento da poupança e com reajustes salariais adequados à necessidade de geração de “poupança” pública, sempre com o objetivo, derivado da lógica da equação macroeconômica pré-keynesiana, da redução relativa necessária do consumo da população “abastada”. Portanto, aparentemente, o Governo Lula pretende redistribuir renda diminuindo os salários reais dos funcionários públicos.

Sobre as propostas de solução para o polêmico déficit previdenciário⁴, constata-se que estagnação econômica é um pressuposto, pois, caso a economia voltasse a crescer consideravelmente (o que todos esperavam que fosse a meta do novo Governo), o equilíbrio (em havendo desequilíbrio) provavelmente poderia ser alcançado com o aumento da massa salarial e com a “reformatização” do mercado de trabalho. Nesse caso, os salários poderiam crescer com os aumentos de produtividade, permitindo também, dessa forma, aumentos de receita previdenciária. Por outro lado, o número de funcionários públicos ativos poderia e teria que crescer (considerando as enormes carências sociais no Brasil), aumentando a relação ativos/inativos. Nesse sentido, vale lembrar que o emprego público no Brasil é relativamente baixo comparativamente a outros países.⁵

A necessidade do aumento do investimento público é destacada corretamente no PPA. Esse investimento seria viabilizado com cortes de gastos. No item 25 (Brasil, 2003a), aparece a proposta de reforma da Previdência como uma alternativa para diminuir gastos do Governo, visando permitir uma ampliação dos investimentos. No item 57, novamente aparece com destaque a reforma da Previdência como uma maneira de resolver a questão fiscal e permitir o aumento dos investimentos. Ou seja, trata-se da criticada visão fiscalista sobre a questão previdenciária. As evidências para justificar essa idéia são débeis, e também não são apresentados exemplos históricos ou de outros países demonstrando aumentos de investimentos a partir do encolhimento de previdências públicas. De outra parte, como a reforma ficou longe de eliminar o déficit apresentado pelo Governo, provavelmente em pouco tempo os “merca-

⁴ Não é objetivo, aqui, entrar na discussão sobre o dito déficit, onde apareceram posições antagônicas. Observa-se apenas que, nesse caso, a postura de “catastrofistas de plantão” é ocupada por liberais, pelo “mercado” ou pelo Governo, quando apresentam sua particular visão sobre o déficit previdenciário.

⁵ A relação do emprego público com a PEA no Brasil, em 1999, segundo a PNAD-IBGE, era de 5,5% para os estatutários; de 7,6%, incluindo celetistas; de 9,4%, incluindo temporários e

dos” exigirão novas “reformas” (incluindo, obviamente, a Previdência para os empregados do setor privado) para equilibrar as contas públicas, em um movimento sem fim de estrangulamento dos papéis não liberais do Estado. Aliás, autores liberais já destacam a necessidade de novas rodadas de cortes de direitos previdenciários, principalmente depois dos recuos negociados no Congresso.

O “estímulo à formação de fundos de pensão” como uma medida voltada “à ampliação da poupança da parcela mais abastada da população” (Brasil, 2003a, item 37) também é questionável. Em primeiro lugar, poderá simplesmente ocorrer uma transferência de recursos do setor público para o setor privado, sem garantia de aumentos de poupança e investimento. Em segundo lugar, como não é a falta de poupança que impede aumentos de investimentos no setor privado, poderá ocorrer uma queda do potencial de investimentos públicos sem aumento concomitante do investimento privado. O Estado, com a reforma proposta, não diminui apenas gastos, mas também perde receitas que, em um contexto de melhoria das finanças públicas (resultante de outra política econômica que não a atual), se poderiam transformar em investimentos necessários para retomar o crescimento econômico. O aumento da insegurança poderá, também, levar a uma queda do consumo dos funcionários públicos, gerando queda de renda e, portanto, queda de poupança agregada, em um contexto de baixo estímulo ao investimento. Por fim, nada garante que os poucos recursos economizados não acabarão esterilizados nas mãos do capital financeiro. Aliás, o apoio entusiástico desse capital às reformas propostas é perturbador, considerando-se sua característica operacional atual. No entanto, em contrapartida, uma consequência certa das reformas é um desestímulo à entrada de funcionários qualificados no setor público, provocando piora desses serviços. Reinaldo Gonçalves (2003) observa que “(...) quando a questão fiscal predomina na formatação da reforma previdenciária, verifica-se uma completa perda de perspectiva a respeito da principal instituição criada pelos homens, que é o Estado”.

A idéia da reforma previdenciária como modo de distribuição de renda também revela uma concepção cara à visão neoclássica, de que medidas nesse sentido somente são possíveis de trabalhadores para trabalhadores ou de assalariados para assalariados. Isso também está embutido na visão sobre

emergenciais; ou de 9,8%, incluindo militares — cálculos a partir de Pessoa e Martins (2003). A relação do emprego público com a PEA para os EUA, no entanto, chega a 16,6% — emprego público sobre PEA civil não agrícola, em dezembro de 2002 — (Bureau of Labor Statistics, 2003). Na Grã-Bretanha, por outro lado, o emprego público chega a 16,9% do emprego total (1995), sendo de 27,0% na França (1993), de 15,4% na Alemanha (1995) e de 38,1% na Suécia (1995) (Pessoa, 2003).

política social do documento da Fazenda, onde aparece o problema da apropriação dos gastos sociais pelas camadas médias, principalmente, e a necessidade de focalização e de combate às corporações estatais. Não aparece a possibilidade da distribuição de renda ser feita via transferências do capital para o trabalho, o que somente poderia ocorrer, portanto, via mercado.

Por outro lado, essa reforma, apesar de o Governo negar, pode se transformar em um grande programa de privatização.⁶ A desestatização da previdência complementar dos funcionários públicos está sendo vista com entusiasmo pelo segmento segurador privado, tendo em vista os recursos envolvidos e as possibilidades de lucratividade.

3.2 - Autonomia do Banco Central

A chamada Lei de Responsabilidade Monetária, com a autonomia do Banco Central, "(...) visa consolidar o profundo ajuste fiscal proposto" no conjunto das reformas estruturais, partindo da premissa de que o "(...) **objetivo primordial** do Banco Central do Brasil é buscar a estabilidade de preços" (Brasil, 2003, p. 84), de forma a criar as condições para o crescimento econômico. Dessa forma, o objetivo é a busca de credibilidade e a aplicação de uma política de controle monetário da inflação.

A proposta de autonomia do Banco Central também surpreende, porque vai contra todas as idéias sempre defendidas pelo partido majoritário do Governo, sendo estranha também, tendo em vista os conflitos com as agências reguladoras, já autônomas. Trata-se de uma reforma institucional liberal definitiva, construindo o que antes era criticado como sendo uma "blindagem" para impedir mudanças de políticas econômicas posteriores. Havendo um impasse sobre política econômica entre o Governo e o Banco Central, este último (comandado pelo "mercado"), tendo em vista a configuração institucional proposta, terá a palavra final. Trata-se da idéia de "amarrar as próprias mãos", abdicando do já reduzido poder de coordenação macroeconômica, para ganhar credibilidade junto aos "mercados", sendo esta entendida como essencial para garantir a queda da inflação e a retomada do crescimento. Uma primeira constatação que pode ser feita é de que não existia, no início do Governo, uma forte pressão nesse sentido, de forma que a justificativa de que o Governo está sendo obrigado a isso

⁶ Segundo Reinaldo Gonçalves (2003), esse processo "(...) gera um extraordinário mercado para os fundos de pensão privados". Além disso, existem sindicalistas aparentemente deslumbrados com a possibilidade de se tornarem empresários do ramo previdenciário.

não corresponde à realidade. Ao contrário, a opção do Governo é voluntária, demonstrando uma forte convicção liberal. Outro problema é que o apoio teórico e empírico para demonstrar a eficiência dessa política é muito frágil e discutível, sendo mais uma aposta da teoria e da política econômica neoclássica em sua versão atual. A opção demonstra, também, que a prioridade última é a estabilidade de preços, qualquer que seja a taxa de desemprego e o nível salarial, que se tornam variáveis de ajuste. É claro que, acreditando-se que o mercado, via Lei de Say, leva sempre ao pleno emprego, esse dilema é resolvido pela sua simples eliminação.

Por outro lado, a idéia de que a democracia atrapalha os mercados demonstra, além de um viés autoritário, a aposta de que uma volta artificial ao modelo do padrão-ouro do século XIX poderia gerar mais eficiência econômica. Nesse sentido, o desconhecimento de história econômica sobre os mitos do padrão-ouro⁷ pode influir negativamente nas decisões do Governo. Sampaio Jr. (2003, p. 9) observa que a moeda é a “(...) mercadoria que sintetiza os nexos sociais e as relações de poder dentro de uma formação social”, sendo a sua gestão eminentemente política, no sentido de que “(...) o Banco Central é a instituição-chave que permite ao poder público arbitrar a concorrência intercapitalista, buscando subordiná-la aos objetivos da sociedade nacional”. Dessa forma, a autonomia do Banco Central significa renunciar à soberania democrática e nacional sobre os rumos da política econômica, ou uma opção por mais dependência, ao invés de maior autonomia em relação aos “mercados”, justamente o contrário do que deveria ser buscado para serem superadas as dificuldades econômicas atuais.

Hoje, o Banco Central, na prática, já funciona com autonomia em relação à sociedade e com dependência em relação aos mercados financeiros nacional e internacional. Segundo Batista Jr. (2003a), ocorreu uma captura do regulador pelo regulado, com interesses privados “feudalizando” o Banco Central e prejudicando o interesse público. O que se propõe com a proposta de autonomia, portanto, é institucionalizar essa situação de fato, buscando dar garantias de que não haverá reversão.

A idéia de autonomia como uma garantia de que as metas de inflação sejam cumpridas não leva em conta, em primeiro lugar, a importância das outras funções do Banco Central, como a política cambial e seu papel de fiscalizador. Em segundo lugar, a política de metas de inflação é recente em todo o mundo, e, no Brasil, mais ainda, havendo grande polêmica teórica e empírica sobre sua eficácia. Por isso, não existe muita garantia de que não vá ser mudada em

⁷ Ver Eichengreen (2000, cap. 2).

pouco tempo, tendo em vista, inclusive, sua relativa ineficácia. Pode se tratar, como antes, em outros casos, de mais um modismo liberal. Dessa forma, promover uma mudança estrutural no Banco Central para atender a um instrumento de política monetária é insólito.

Por fim, a proposta de autonomia pode ser vista também como uma reforma arcaica em termos políticos, inclusive sob o ponto de vista liberal, no sentido de que a relativa independência do Estado (e, portanto, do Banco Central) em relação aos interesses econômicos é uma das características do Estado burguês moderno, enquanto a dependência representa a conformação do Estado patrimonialista. Se essa autonomia em relação à sociedade representa a dependência (maquiada por técnicos e técnicos) em relação ao “mercado”, principalmente o financeiro internacional, caracteriza-se essa involução.

3.3 - Reforma trabalhista

Sobre a proposta de reforma trabalhista não existe ainda nada muito concreto. No entanto, o item 57 do PPA (Brasil, 2003a) estabelece prioridade para essa reforma. Aparentemente, a idéia, de forma coerente com o programa global, é a visão liberal de que a flexibilização é positiva e representa a “modernidade”. A redução da informalidade, por exemplo, seria obtida com uma desoneração do custo do trabalho, o que está em contradição com o fato de que, no caso brasileiro, o padrão de formação dos salários e a evolução do emprego já são amplamente concorrenciais, conforme muitas análises demonstram.⁸ É claro que uma simplificação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) pode ser positiva, desde que não sirva simplesmente para justificar a retirada de direitos. Por outro lado, a intenção, constante da proposta de reforma tributária, de mudança na contribuição patronal à Previdência, deixando de incidir sobre a folha de salários e passando a ser cobrada sobre o faturamento, é altamente positiva.

A idéia de que a redução de custos (para a pequena empresa por exemplo) vai aumentar o emprego representa mais uma regressão a uma posição do século XIX, ou do pré-keynesianismo. Não é o custo salarial (efetivamente muito baixo no Brasil) que impede a contratação de mão-de-obra, mas, sim, principalmente, a falta de investimentos produtivos. Portanto, a redução de custos trabalhistas certamente prejudicará os trabalhadores (com diminuição de direitos, de salários e de consumo) e talvez gere um aumento de lucros, dependendo do resultado final sobre a demanda efetiva da economia. Esse aumento de lucros,

⁸ Por exemplo, Bruno (2003, p. 11).

na hipótese de se concretizar, talvez se transforme em investimentos, dependendo da expectativa de lucros dos empresários. Dessa forma, troca-se algo certo (o prejuízo aos trabalhadores empregados) por algo incerto (o aumento dos investimentos e do emprego), ao invés de se agir sobre os fatores que influem diretamente sobre a expectativa de lucratividade dos empresários.

Sobre a reforma da estrutura sindical, as propostas de eliminação do conceito de categoria profissional, a possibilidade de criação de sindicatos por empresa e de mais de um sindicato por categoria e a permissão de criação de sindicatos políticos (vinculados a ideologias, partidos ou religiões por exemplo) revelam a visão dos setores liberais da CUT, seguindo as regras da Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) — as mesmas que vigoram no Japão desde os anos 50 do século XX —, com apoio do Ministério do Trabalho. Isso fragilizará enormemente o sindicalismo, além de inviabilizar financeiramente a grande maioria dos sindicatos (Borges, 2003).

4 - Possibilidades de crescimento

Se a economia não crescer e, ao contrário, a situação se agravar, os liberais sempre poderão afirmar que as medidas não foram suficientes e que a solução é aprofundar as políticas atuais, com mais restrição fiscal e aprofundamento das reformas estruturais. Existe a possibilidade, no entanto, de retomada do crescimento, até porque a economia tem comportamento cíclico, e, em algum momento, haverá uma reversão, mesmo que tímida, apesar da política macroeconômica. O PPA (Brasil, 2003a, item 16) coloca essa expectativa ao afirmar que "(...) as possibilidades de gestação de um novo ciclo de desenvolvimento sustentado são excepcionais". Existem vários indicadores que levam a que se tenha um moderado otimismo em relação ao futuro breve, no sentido de que a demanda agregada possa crescer. A menor inflação permite uma redução da taxa Selic, além de existir uma queda dos indicadores de taxas de juros futuras. Isso permite uma retomada dos investimentos e do consumo. Depois do forte recuo dos salários, com a aceleração da inflação, poderá ocorrer, em alguns casos, uma recomposição salarial com base na inflação passada, o que estimulará o consumo. É possível, além disso, um recuo do superávit fiscal primário efetivo, com liberações de recursos orçamentários, de forma que o gasto público reative a demanda. A forte elevação do saldo comercial, por outro lado, também gera estímulos; além disso, os investimentos voltados para exportações podem aumentar. De outra parte, assim como nos ciclos anteriores, a indústria possui um elevado potencial de expansão (Economia & Conjuntura, 2003). A existência de capacidade ociosa, por fim,

permite essa retomada. Esse crescimento, porém, poderá não ser baseado fundamentalmente em aumento do investimento, o que estabelece seu limite. O desempenho econômico de 2003, no entanto, apesar desse potencial de crescimento, ficou comprometido pela recessão em grande parte do ano, de forma que o PIB deverá crescer somente entre 0,5% e 1,0%, o que determinará um aumento da taxa de desemprego.

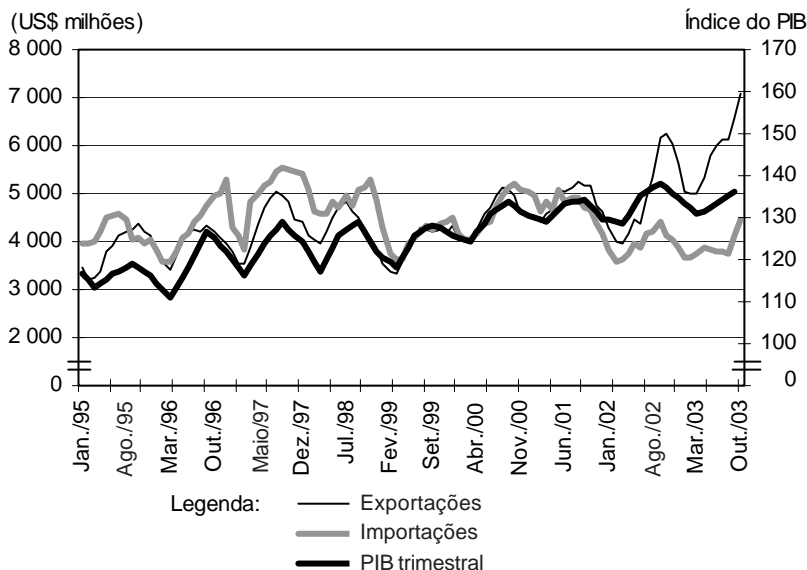
A geração de um forte saldo comercial, depois de oito anos, tem ocasionado polêmicas em relação à sua origem e consistência. No exame do Gráfico 3, percebe-se uma evolução paralela entre as exportações e as importações *vis-à-vis* à evolução do PIB. No entanto, desde meados de 2002, ocorreu um descolamento, com um grande impulso das exportações. Por um lado, esse comportamento pode ser explicado como resultante de uma mudança estrutural, determinada pela adoção do regime de câmbio flutuante e pela forte desvalorização cambial, pela diversificação dos destinos das exportações e pela modernização do aparelho produtivo (Salama, 2003, p. 51). De outra parte, autores destacam também que, se a economia se recuperar, as importações crescerão, e, voltando ao patamar ocorrido na etapa de crescimento entre maio de 2000 e outubro de 2001, ou mesmo ao de antes, entre 1997 e 1998, o saldo quase desapareceria. O aumento das exportações também apresenta fragilidade, por ser baseado, principalmente, em produtos básicos e semimanufaturados, com crescimento relativamente baixo no caso de produtos manufaturados. Dessa forma, as exportações estão baseadas em produtos de baixa elasticidade-renda, enquanto as importações são, principalmente, de bens com alta elasticidade-renda. Além disso, como as economias desenvolvidas estão apresentando, em geral, baixo crescimento, o potencial de aumento das exportações fica limitado. Mesmo assim, o elevado saldo representa um importante estímulo à demanda agregada, enquanto a redução das necessidades de financiamento externo garante uma maior confiança na solvabilidade da economia.

Considerando-se essas possibilidades de crescimento, a questão fundamental é saber se este será sustentável ou será apenas mais um “vôo de galinha”, até alcançar o teto das restrições externa e fiscal. Uma visão otimista é a de que essas vulnerabilidades estariam sendo superadas com a forte queda do déficit em transações correntes do balanço de pagamentos e com a redução da relação dívida pública/PIB,⁹ interpretadas como os “fundamentos” da economia (Economia & Conjuntura, 2003). Além disso, o aumento da confiança na política econômica, com a retomada da credibilidade, e a liquidez internacional de recursos financeiros estimulariam essa retomada.

⁹ O que é uma expectativa frustrada.

Gráfico 3

Médias trimestrais móveis das exportações, das importações e do PIB do Brasil — jan./95-out./03



FONTE: IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>

NOTA: Média de 1990 = 100.

Essa visão é contraposta com vários argumentos. Em primeiro lugar, pode-se contestar esse estranho conceito de “fundamentos”, no mínimo, muito restrito. A superação da vulnerabilidade externa pela simples melhoria do saldo em transações correntes, além dos questionamentos sobre a sua sustentabilidade, choca-se com a realidade de uma economia internacional turbulenta. Se a realidade internacional é caracterizada como de “rápida sucessão de ondas de exuberância e pânico” (Batista Jr., 2003), Lula precisará de muita sorte para que seu plano dê certo, sorte esta que FHC não teve. Como, nesse aspecto, nada mudou, probabilisticamente não se sustenta esse otimismo. Por outro lado, nesse sentido, a recusa de adoção de medidas de prudência para diminuir a exposição ao risco de choques externos pode cobrar um alto preço, se comparado ao ganho inútil de credibilidade em caso de crise.

Sobre a situação fiscal do Governo, como na análise feita anteriormente se argumentou, existe a discussão sobre a eficácia das políticas adotadas no sentido de gerar crescimento. Políticas fiscais e monetárias liberais têm resultado

em baixas taxas de crescimento no Brasil, de forma que a simples evidência empírica não consegue explicar sua adoção e permanência.

Em relação à questão energética, também podem ressurgir problemas, se a economia voltar a crescer significativamente. O consumo de energia mantém-se baixo porque a economia está em recessão, porque "(...) as metas físicas de redução de consumo foram substituídas pelo racionamento mediante preço" (Cabral, 2003) e porque a forte redução salarial mantém o consumo *per capita* reduzido. Muitas empresas de energia estão com graves problemas financeiros, mas como, mesmo assim, várias empresas remetem elevados valores ao Exterior como dividendos, as decisões sobre investimentos em ampliação de oferta são inferiores às necessidades, de forma que a possibilidade de problemas de gargalos energéticos podem reaparecer. Talvez, por isso mesmo, o Ministério da Fazenda projete taxas máximas de crescimento relativamente baixas.

5 - Três alternativas de políticas econômicas

Um entendimento que é apresentado tanto pelo Governo (por convicção ou por retórica oportunista) como por determinados críticos é o de que ou se aplica a política econômica ortodoxa, ou se enfrenta e se rompe unilateralmente com o mercado e, nesse caso, gera-se a possibilidade do caos. Assim, o medo de errar ou o medo de perder o controle com políticas voluntaristas, causando, inclusive, uma crise de governabilidade, provocam uma insegurança que leva à inércia.

De fato, havia uma situação econômica delicada no início do Governo, com inflação ascendente, elevação do Risco-País, corte de créditos externos e moeda muito desvalorizada. Dessa forma, ceder algo de início era justificável. Essa compreensão leva a um entendimento de que esta é só uma primeira fase, após a qual o programa de governo deverá ser efetivamente aplicado.

Em oposição, alguns críticos acham que o Governo deveria ter enfrentado o mercado e que, com apoio popular, na queda de braço, as dificuldades do rompimento unilateral seriam enfrentadas e, já a partir daí, seria implantado um programa de mudanças, mesmo que com grandes dificuldades iniciais.

Uma primeira crítica à posição do Governo pode ser a de que, sob um determinado ponto de vista, manter a política econômica é justamente manter o "caos" (o desemprego por exemplo), enquanto enfrentar o mercado poderia ser o início da superação desse "caos". Por outro lado, o risco de repetir governos eleitos com promessas de mudanças e que adotam políticas liberais radicais

parece não ser levado em conta. A idéia de que não existe outra alternativa representa uma desistência antes da tentativa. A política que é apresentada como única é, de fato, a única que não existe, porque comprovadamente não funciona. Nesse sentido, as comparações internacionais teriam que ser úteis, assim como os exemplos históricos.

Outra dicotomia que aparece no debate é entre a alternativa adotada pelo Governo Lula, em continuidade à de FHC (a opção liberal ou neoclássica), de que, em primeiro lugar, se deve alcançar a estabilização, reduzir o déficit público e a relação dívida/PIB como condições para depois crescer e distribuir renda, e a alternativa que propõe a resolução da vulnerabilidade externa com, por exemplo, controle de fluxos de capitais voláteis como condição para a adoção de políticas fiscais e monetárias expansionistas, de forma que, com estas, a economia volte a crescer.

A visão liberal atual possui uma fixação na idéia de que, para superar a contradição entre inflação e crescimento, é necessário primeiro “destruir” a inflação para depois crescer. A política do Governo anterior (repetida pelo atual), buscando, em primeiro lugar e permanentemente, a estabilidade, gerou uma instabilidade potencial constante nos níveis de preços, além de estagnação e desemprego. Ora, uma economia eficiente é justamente aquela em que essa contradição é superada, em que existem baixa inflação, alto crescimento e alto emprego alcançados concomitantemente, e não aquela em que a inflação foi destruída antes do crescimento.

Existe uma alternativa para essas dicotomias. Em relação às anteriores, esta afirma que os processos de estabilização e de crescimento devem ocorrer paralelamente. Dessa forma, somente com medidas relacionadas à promoção do desenvolvimento tanto o controle da inflação quanto o estrangulamento externo e o desequilíbrio fiscal serão equacionados. A idéia de que antes deve ocorrer a estabilização é, pela experiência brasileira, recente e, pela internacional, equivocada. Por outro lado, a alternativa keynesiana estrita, com a expansão da demanda agregada via retomada de políticas fiscais expansionistas, via políticas monetárias menos restritivas e com políticas cambiais visando à estabilidade da taxa de câmbio real, complementada pelo controle preventivo do fluxo de capitais voláteis, se aplicada isoladamente, teria, provavelmente, fôlego curto, devido, principalmente, ao problema das finanças públicas, sendo, portanto, insuficiente.

A proposta de uma terceira alternativa seria a de se aproveitar a oportunidade de uma situação de grande credibilidade inicial do Governo para buscar a realização de acordos com a sociedade e com os empresários sobre políticas de desenvolvimento. O pressuposto é de que haveria uma abertura por parte dos

empresários e dos organismos financeiros internacionais para esses acordos, considerando-se os razoáveis descontentamento e “cansaço” com as políticas anteriores, de resto ineficientes para promover o desenvolvimento, e de que seria falsa a idéia de que todos os empresários nacionais e internacionais estariam engajados na acumulação financeira de riqueza, e, portanto, isso impediria acordos desse tipo. Ao invés de rompimentos unilaterais e de desafios ao empresariado e aos organismos internacionais, a busca desses acordos permitiria uma transição de um regime para outro, ao mesmo tempo em que se promoveria uma política monetária cautelosa e, dependendo da conjuntura, um controle sobre fluxos internacionais de capitais voláteis para dar mais autonomia às políticas econômicas. Esta última medida não deve ser vista como rompimento unilateral, mas como uma medida de cautela que corresponde ao interesse coletivo.

A idéia dessa terceira alternativa parte da análise de Kalecki (1983) sobre a necessidade, para países não desenvolvidos, de políticas de desenvolvimento, além de políticas de demanda efetiva. As principais propostas nesse sentido estavam contidas nos programas de governo defendidos durante a campanha eleitoral (Borges Neto, 2003; Carneiro, 2003), que foram, no entanto, abandonadas ou relegadas para depois da estabilização (no PPA por exemplo). Uma idéia-chave consistia na construção de um mercado de massas. Isso seria feito com políticas industriais, com os objetivos de estimular exportações, promover a substituição competitiva de importações e remover possíveis gargalos em setores com produção próxima à plena capacidade; com medidas de proteção e de promoção de mercados para o comércio exterior; com investimentos em infraestrutura e serviços públicos (habitação, saneamento e transporte por exemplo); com políticas de aumentos salariais reais, principalmente do salário mínimo; e com medidas de controle sobre os fluxos internacionais de capitais especulativos. Essas medidas, por outro lado, também facilitariam a concomitante adoção necessária de políticas keynesianas de estímulo à demanda agregada, com o uso de instrumentos fiscais, monetários e cambiais.¹⁰

O PPA defende a necessidade de um projeto de desenvolvimento em que o Estado tenha papel decisivo como condutor e indutor do crescimento, via “políticas setoriais (industrial, de comércio exterior, agrícola, educacional, de ciência e tecnologia, etc.)” (Brasil, 2003a, item 8), além de regionais e sociais (de emprego, de inclusão social e de redistribuição de renda) — itens 35, 47 e 48 —, criando um “mercado de consumo de massa” obtido pela “inclusão social e desconcentração de renda” (item 9). Também se destaca a necessida-

¹⁰ Essas idéias aproximam-se bastante das propostas pós-keynesianas complementadas com políticas de desenvolvimento. Ver, por exemplo, Ferrari Filho (2003).

de de aumentar investimentos em infra-estrutura para evitar o surgimento de “(...) gargalos que inviabilizem um novo ciclo de crescimento” (item 15) nos “setores de energia, transportes, telecomunicações, saneamento e recursos hídricos”, buscando “(...) elevar a competitividade sistêmica nacional e reduzir o Custo-Brasil” (item 57). O meio para isso seria a recuperação da capacidade de regulação da economia por parte do Estado, com o uso efetivo de instrumentos de planejamento.

As negociações dessas políticas de desenvolvimento é que gerariam ou permitiriam manter uma verdadeira credibilidade frente à população, aos empresários nacionais e internacionais e às instituições multilaterais. A percepção de que existe um norte de longo prazo na política econômica, de que o Governo é capaz de decidir, aplicando seu programa aprovado nas urnas, facilitaria esses acordos. Essas negociações permitiriam a elaboração conjunta (Governo, empresários nacionais e internacionais) de planos de investimentos, atraindo capital produtivo, a exemplo da China. Além disso, essas medidas, no caso de apresentarem bons resultados, é que gerariam uma efetiva estabilidade de preços, unindo crescimento com baixa inflação. De outra parte, também facilitariam a resolução do estrangulamento externo e do déficit público, reduzindo, consistentemente, a relação dívida/PIB, com o crescimento do PIB (do denominador) e com o conseqüente aumento da arrecadação de impostos.

Por outro lado, a definição dessa outra agenda econômica mudaria o foco da discussão pública. Em vez do debate sobre o Risco-País, a cotação do dólar e o superávit primário, passar-se-ia a discutir, prioritariamente, por exemplo, quais os pontos de estrangulamento industrial que seriam atacados em primeiro lugar, quanto seria o aumento necessário da produção de energia para permitir o crescimento, qual o número de habitações que teriam que ser construídas e qual a meta de redução do desemprego.

Não adotar essa terceira alternativa representará uma oportunidade perdida, resultando, provavelmente, na perda de credibilidade com alto desemprego, recessão e a percepção de que “nada mudou”. O desgaste, a perda de capital político e a percepção de um governo sem rumo impedirão essa alternativa mais adiante, o que poderá levar ao fracasso do Governo.

6 - Conclusões

A noção de que o equilíbrio macroeconômico deve vir antes, e não concomitantemente com o desenvolvimento, não encontra evidências razoáveis

na experiência histórica e na teoria econômica.¹¹ A ilusão de “consolidar” e “enraizar” a estabilidade entra em choque com a situação de instabilidade intrínseca característica de uma economia de mercado, agravada com a globalização financeira, sendo, por isso, uma idéia irrealista. O ajuste fiscal “definitivo” nas contas públicas, apresentado como o primeiro e principal compromisso da política econômica, é, portanto, um objetivo, além de irrealista, assustador pelo seu radicalismo. A idéia predominante de que as políticas econômicas de ajuste das contas públicas e as reformas liberais garantirão a estabilidade e que o mercado, via fatores de oferta e de longo prazo, garantirá o desenvolvimento — idéia esta sempre estranha à esquerda, tanto marxista quanto social-democrata — parece predominar na equipe econômica do Ministério da Fazenda.

Mesmo admitindo-se que o PPA do Ministério do Planejamento contenha, em muitos aspectos, uma visão que corresponde àquela proposta historicamente e na campanha eleitoral do PT e que, por isso, portanto, estaria em conflito com a estratégia do Ministério da Fazenda, o fato é que o núcleo duro do Governo, em termos de política econômica, está, na Fazenda e no Bacen, perfeitamente sintonizado com o núcleo dirigente político. Ou seja, em confronto, o Planejamento seria derrotado. No entanto, apesar de, na maior parte, as propostas serem positivas, o documento, na sua essência, submete-se à mesma lógica da Fazenda, o que, infelizmente, o condena e paralisa. Além disso, a idéia de que o PPA é a proposta de longo prazo, enquanto o documento da Fazenda é a de curto prazo, com a política de estabilização, não corresponde à realidade, pois o último também é de longo prazo, colocando objetivos até o ano 2011, e contém, em si, não somente propostas de políticas macroeconômicas, mas também uma agenda econômica liberal de médio e longo prazos, sendo este, na realidade, seu aspecto mais importante.

As medidas de política econômica e a agenda econômica do Governo revelam uma posição liberal radical. Para um governo hegemônico por um partido de esquerda, as propostas fundamentais revelariam desqualificação teórica, o que, de fato, parece, algumas vezes, acontecer. No entanto, em seu núcleo dirigente, a adesão radical e consciente às idéias liberais parece clara.¹² Certos

¹¹ As evidências apresentadas como demonstração apenas afirmam a “inexistência de conflito entre estabilidade de preços e crescimento econômico no longo prazo” e a “correlação entre a ocorrência de elevadas taxas de inflação com taxas de crescimento reduzidas” (Brasil, 2003, p. 83). A conclusão sobre a causalidade é, aparentemente, a aplicação à teoria econômica da idéia positivista de “ordem e progresso”, onde a primeira é condição para o segundo.

¹² Um problema, nesse sentido, é a ilusão de que é possível manter uma coerência política (no caso, de esquerda) com a adoção de uma política econômica liberal. O núcleo dirigente do PT, aparentemente, abandonou posições de esquerda democrática, praticando um modo

setores, aparentemente, abandonaram o marxismo e nada colocaram em seu lugar, a não ser o pragmatismo. Nesse caso, a adesão às idéias liberais é um passo típico. Um exemplo, nesse sentido, é o uso político da apropriação liberal do conceito de reformas. A busca de credibilidade junto aos “mercados” como questão fundamental ilustra essa nova posição. A contínua quebra de contratos, inclusive de longo prazo, com a classe trabalhadora, por outro lado, não é vista como problema, nem considerações sobre realismo político e credibilidade importam nesse caso. Já os contratos com o capital são garantidos, mesmo se causando impactos sociais negativos e inflação, como é o caso das tarifas indexadas, e, aqui, o realismo político é amplamente considerado.

Portanto, a idéia ou a esperança ingênua de setores da esquerda de que as medidas sejam transitórias entram em choque com o que está escrito e sendo praticado pelo Ministério da Fazenda. Além disso, a meta de alcance de credibilidade como condição necessária ao desenvolvimento, criando um ambiente econômico propício para o mercado, não admite recuo, podendo ser caracterizada como um “pesadelo de Sísifo”. Dessa forma, as políticas deflacionistas perenizam-se, gerando quadros crônicos de restrições fiscais e monetárias. Como afirma Fiori (2003), a troca de um projeto de desenvolvimento nacional por uma política de estabilização ortodoxa não é simplesmente conjuntural. A questão nacional, essencial para um país não desenvolvido como o Brasil, aliás, é completamente ausente nas propostas do Governo.

O Governo, em última instância, não possui ou busca não possuir políticas econômicas autônomas e políticas de desenvolvimento. Não tem política fiscal (a não ser a meta de superávit primário), não possui política cambial (o câmbio e o fluxo de capitais são livres), e o objetivo para a futura política monetária é também não possuí-la, com a autonomia do Banco Central, pois esta ficará determinada e presa aos fluxos de capitais externos. Na realidade, essa inexistência de políticas decorre do fato de que o objetivo prioritário da equipe econômica não é a recuperação da capacidade de gestão de políticas econômicas, mas, sim, o acúmulo de credibilidade, com a criação de boas condições para o mercado. A idéia liberal sobre desenvolvimento, coerente com esse projeto, é de

stalinista de fazer política, o que se expressa nas ameaças a qualquer tipo de discordância, na desqualificação dos críticos (classificados como radicais ou “bolcheviques”), na busca de unanimidade, na afirmação de que o Governo quer “dialogar para explicar” (*sic*), na “defesa incondicional” do Governo como exigência de partido, na cobrança moral de apoio ao líder, etc. O problema é que não existe imunidade política para quem segue políticas econômicas liberais. Um partido que adota, como sua política de governo, políticas econômicas liberais e conservadoras transforma-se em um partido liberal conservador. Nesse sentido, a adesão à ex-Terceira Via indica também o abandono da social-democracia (a não ser no discurso).

que este será definido pelo mercado, de acordo com condições microeconômicas. Nesse sentido, as políticas de desenvolvimento propostas pelo Governo são apenas promessas que ficam relegadas para o futuro, depois de alcançado o impossível equilíbrio macroeconômico.

A esquerda consolidou uma crítica no sentido de que o crescimento, por si só, não leva ao desenvolvimento social. Com essa posição, no entanto, corre o risco de cair no extremo oposto, separando as políticas econômicas das sociais e acreditando que é possível se obterem melhorias sociais independentemente das políticas econômicas. O Governo não afirma isso (ao contrário), mas essa compreensão por parte de setores do PT ajuda a diminuir as críticas internas. Por exemplo, nesse sentido, propostas como o programa Fome Zero, adicionalmente a seus aspectos positivos, cumprem o papel de inibir as críticas. Por outro lado, a idéia de que é necessário primeiro “estabilizar” a economia para depois crescer e distribuir renda guarda uma semelhança muito grande com a de que é preciso primeiro crescer para depois distribuir renda. É a nova versão da mesma lógica com a mesma retórica, só que mais perversa, porque, dessa forma, provavelmente nem crescimento consistente o País terá. Assim, a esquerda, que sempre criticou a posição de que o crescimento seria condição suficiente para gerar melhorias sociais, agora assume que o controle da inflação é condição para o crescimento e para as melhorias sociais. As políticas macroeconômicas deflacionistas são apresentadas, inclusive, como tendo como principal objetivo defender os pobres (Brasil, 2003, p. 83). Essa posição, no entanto, é mais reacionária que a primeira, tão criticada pela esquerda.

Partindo de uma posição político/ideológica liberal do núcleo dirigente do Governo, a política econômica parece estar definida de antemão, qualquer que seja seu resultado. Nos momentos em que essa política der resultados positivos, será interpretada como correta, e ocorrerá, provavelmente, a desqualificação dos críticos, pois o “sucesso” será interpretado como resultante das políticas anteriores, da mesma forma que aconteceu durante o Governo FHC. O “espetáculo do crescimento” terá chegado! Nas situações em que a recessão se apresentar, a resposta será de que as políticas e as reformas deverão ser aprofundadas, pois a explicação para o insucesso será de que faltou apoio político ou ocorreu uma crise com origem no Exterior. Isso também deve ocorrer porque a credibilidade junto à população ou ao eleitorado, existente no início do Governo, terá sido perdida, e uma mudança de rumos terá custos maiores. Está cada vez mais claro que a política econômica, portanto, está definida, e que as políticas sociais serão meramente compensatórias e focalizadas (Fome Zero, Primeiro Emprego, etc.). Dessa forma, qualquer alternativa é recusada. Mesmo a possibilidade de se adotarem regras de prudência nos momentos em que as condições externas

melhorarem é rejeitada, sob o argumento de que não se deve alterar o que está dando certo, desconsiderando-se a possibilidade de futuros choques externos.

O fato de que, como observa Fiori (2003a), “(...) não se conhece caso ou experiência de algum país onde este modelo tenha gerado alto crescimento com sustentabilidade, e muito menos inclusivo” e que “(...) a política macroeconômica ortodoxa é rigorosamente incompatível com altas taxas de crescimento sustentável em países periféricos e no contexto de uma economia mundial desregulada financeiramente”, produzindo, ao contrário, “(...) invariavelmente, a concentração da renda e da riqueza”, parece não constrianger o Governo. Ao contrário, o apoio eufórico da direita liberal é apresentado como credencial de uma política responsável e acertada.

O problema da política econômica atual é que o “mercado” nunca se satisfaz, sempre exigindo mais de governos submissos, os quais sempre serão ameaçados com a perda da credibilidade, caso não continuem e aprofundem as medidas conjunturais e estruturais liberais. O “mercado” não respeita governos submissos: essa é uma regra que deveria ser percebida. É claro que a alternativa, em países não desenvolvidos, não é a mera insubmissão, mas a coordenação de políticas de estabilização e de desenvolvimento a partir da iniciativa do Estado, em conjunto com a sociedade, incluindo os empresários.

O Governo Lula, assim, corre o risco de transformar-se em um governo medíocre, existindo dois desempenhos resultantes possíveis: com sorte, sem crises internacionais, o crescimento será relativamente baixo, conforme previsto pelo Ministério da Fazenda, não se encaminhando a resolução de nenhum problema estrutural (desemprego e pobreza por exemplo), mas permitindo que ocorra certa estabilidade, até se chegar à reeleição; ou, alternativamente, com azar, crises econômicas recorrentes e ainda maior aumento do desemprego, podendo ocorrer, nesse caso, uma grande perda de apoio popular e, ao mesmo tempo, perda de apoio da direita liberal, o que produziria dificuldades políticas crescentes.

Referências

BATISTA JÚNIOR, P. N. Exuberância e pânico. **Folha de São Paulo**, 08 maio 2003.

BATISTA JÚNIOR, P. N. BC precisa ser autônomo do eixo de poder financeiro. Brasília, Câmara Federal, 13 jun. 2003a. (Seminário na Câmara Federal) Disponível em:

<<<http://agenciartamainor.uol.com.br/agencia.asp?coluna=reportagens&id=801>>>

BORGES, A. O viés liberal da reforma sindical. **Correio da Cidadania**, v. 7, n. 347, p. 10, 24-31, maio 2003.

BORGES NETO, J. M. Um governo contraditório. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 12, jun. 2003.

BRASIL. Ministério Da Fazenda. **Política econômica e reformas estruturais**. Brasília, 2003. Disponível em:

<<<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2003/Política%20Econômica.pdf>>>

BRASIL. Ministério Do Planejamento. **Plano Brasil de Todos**: Brasília, 2003(a) Disponível em:

<<[http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portalppa/15_\(PlanoBrasildeTodos\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portalppa/15_(PlanoBrasildeTodos).pdf)>>

BRUNO, M. Regimes de crescimento, mudança estrutural e distribuição na economia brasileira (1970-2001). In: ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA, 8, Florianópolis, jun. 2003. **Anais...** Florianópolis, SBPE, 2003. (CD-ROM).

BUREAU OF LABOR STATISTICS. Disponível em: <<<http://www.bls.gov>>> Acesso em: jun. 2003.

CABRAL, F. E. Metástases do apagão. *Correio Brasiliense*, Brasília, 25 fev. 2003.

CARNEIRO, R. **A nova batalha contra o medo**. Entrevista disponível em: <<http://www.cirandabrasil.net/02/materia.php?id_materia=8>> Acesso em: 16 maio 2003.

CARVALHO, F. C. Oito mitos da política macroeconômica. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 abr. 2003.

ECONOMIA & CONJUNTURA. Rio de Janeiro: IE/UFRJ; COPPEAD, v. 3, n. 40/41, maio; jun. 2003. Disponível em:

<<http://www.ie.ufrj.br/infomacro>> Acesso em: jun. 2003.

EICHENGREEN, B. **A globalização do capital**: uma história do sistema monetário internacional. São Paulo: Editora 34, 2000.

FERRARI FILHO, F. Uma agenda econômica pós-keynesiana para a economia brasileira: da tríade mobilidade de capital, flexibilidade cambial e metas de inflação à proposição de uma estratégia econômica alternativa. In: BENECKE, D. W.; NASCIMENTO, R. (Org.). **Opções de política econômica para o Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.

FIORI, J. L. **O veto aos projetos nacionais**. Disponível em: <<<http://agenciartamainor.uol.com.br/agencia.asp?coluna=perspectivas&id=378>>> Acesso em: 07 jun. de 2003.

FIORI, J. L. **Contradições do Plano Plurianual**. Disponível em: <<<http://agenciartamainor.uol.com.br/agencia.asp?coluna=perspectivas&id=381>>> 20 jun. 2003(a).

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. Os caminhos da transição. **Periscópio**, São Paulo, n. 25, maio 2003. Disponível em: <<<http://www.perseuabramo.org.br/periscopio/052003/texto02.htm>>>

GENOINO, J. **O Brasil está mudando**. Artigo recebido via e-mail de: msg13@via-rs.net <mailto:msg13@via-rs.net> 23 abr. 2003.

GENRO, T. **Esquerda em processo**. Artigo recebido via e-mail de: msgpt@yahoo.com.br <mailto:msgpt@yahoo.com.br> 21 maio 2003.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GONÇALVES, R. **Reforminhas e reformistas**. Disponível em: <<<http://www.portoalegre2003.org>>> Acesso em: maio 2003.

GONÇALVES, R. Política econômica e macrocenários nacionais: 2003-2006. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 12, jun. 2003.

IBGE. Disponível em :< <http://www.ibge.gov.br>>

INDICADORES DIESP. São Paulo: FUNDAP, v. 12, n. 94, mar./maio 2003.

IPEADATA. Disponível em :<<http://www.ipeadata.gov.br>>

KALECKI, M. A diferença entre os problemas econômicos cruciais das economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas. In: KALECKI, M. **Crescimento e ciclo das economias capitalistas**. São Paulo: HUCITEC, 1983.

MALDONADO FILHO, E. **Autonomia do Banco Central, democracia e desenvolvimento**. Porto Alegre, UFRGS/FCE/Departamento de Ciências Econômicas, 2003. (Texto para discussão, n. 10/2003).

OREIRO, J. L. Prêmio de risco endógeno, equilíbrios múltiplos e dinâmica da dívida pública. In: ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA, 8, Florianópolis, jun. 2003. **Anais...** Florianópolis, SBPE, 2003. (Em CD-ROM).

PESSOA, E. Estado, serviços e emprego público no Brasil: principais tendências nos anos 90. In: ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA, 8, Florianópolis, jun. 2003. *Anais...* Florianópolis, SBPE, 2003. (Em CD-ROM).

PESSOA, E.; MARTINS, M. O emprego público no Brasil, nos anos 90. **Ensaio FEE**, Porto Alegre. v. 24, n. 1, p. 249-269, 2003.

SALAMA, P. O Brasil na encruzilhada. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 12, jun. 2003.

SAMPAIO Jr., P. A. Banco Central Independente: Transição ou Reciclagem? **Correio da Cidadania**, v. 7, n. 344, p. 9, 03-10 maio 2003.

SICSÚ, J.; OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. R. Uma alternativa keynesiana para um crescimento sustentado da economia brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA, 8, Florianópolis, 2003. *Anais...* Florianópolis, SBPE, 2003. (CD-ROM).