

A política econômica do Governo Lula no primeiro ano de mandato: perplexidade, dilemas, resultados e alternativas

Gentil Corazza

Fernando Ferrari Filho

*Professor Titular de Departamento de
Economia da UFRGS e bolsista da CAPES.
Professor Titular do Departamento de Economia
da UFRGS e Pesquisador do CNPq.*

Resumo

No texto, procura-se fazer uma avaliação crítica da política econômica adotada pelo Governo Lula em seu primeiro ano de mandato. Discute-se, inicialmente, a perplexidade que a mesma provocou em um significativo número de economistas críticos da política econômica anterior, que esperavam ver as propostas de mudança apregoadas pelo novo governo se materializarem também em medidas concretas da política econômica. Procura-se, depois, apresentar os dilemas colocados pelas difíceis conjunturas interna e externa da economia brasileira no início do Governo, bem como os resultados do primeiro ano de sua vigência. O artigo conclui apontando algumas alternativas de política econômica consideradas viáveis de implantação já no início do Governo.

Palavras-chave

Política econômica do Governo Lula; fragilidade externa; crescimento econômico sustentável.

Abstract

This articles criticizes the first year of Lula's economic policy. On the one hand, it shows that the Lula's promises of change (such as, to solve the social problems of the country, to assure self-sustained growth, to reduce the unemployment rate and to promote the distribution of wealth) have turned into simple rhetoric,

especially in terms of economic policy, which, up until now, draws on the essential characteristics of the previous Government. At the same time, it presents the main results of Lula's economic policy in 2003. On the other hand, the article presents some policy recommendations aimed at reducing the problems of foreign vulnerability and fragility so important to keep inflation under control and assure long-term economic growth and social development in Brazil.

**Os originais deste artigo foram recebidos
por esta Editoria em 22.01.04.**

Introdução: perplexidade e dilemas

No discurso de posse do Presidente Lula, realizado no Congresso Nacional, ele enfatizou que seu governo promoveria as mudanças necessárias para atacar as questões sociais do País e para retomar o crescimento econômico e, assim, resolver os problemas de desemprego e distribuição de renda. No entanto, o Presidente acentuou também que as mudanças ocorreriam ao longo de seu mandato, ou seja, que seriam lentas e graduais.

Definidos os contornos da política econômica alicerçada na tríade câmbio flutuante, metas de inflação e regime fiscal, a primeira reação de um significativo número de economistas críticos dessa política econômica — diga-se de passagem, implementada ao longo do segundo Governo Fernando Henrique Cardoso — foi de perplexidade, pois, como outros tantos brasileiros, esperavam ver as propostas de mudança apregoadas pelo novo governo se materializarem também em medidas concretas da política econômica. Depois, quando as coisas ficaram mais claras, a perplexidade transformou-se em indignação e crítica.

Por que, logo após uma eleição que despertou tantas esperanças, iriam o Presidente e a equipe econômica implementar medidas econômicas tão diferentes das esperadas pela população que o elegeu? Estariam receosos dos riscos de uma política econômica alternativa face às dificuldades conjunturais e estruturais da economia brasileira? Ou estariam condicionando o ritmo da mudança econômica, mais lento do que o desejado, à melhora das situações interna e externa do País? Ou, ao contrário, a equipe econômica estaria sinalizando que, em termos de política econômica, não haveria mudança simplesmente porque

não existem políticas econômicas alternativas, uma vez que só existe uma única política econômica, como pregam os manuais ortodoxos? Como avaliar a afirmação do Ministro da Fazenda de que o Governo pretendia mudar o modelo econômico sem mudar a política econômica? Finalmente, já nos primeiros meses, apresentava-se o dilema de como avaliar uma política que, na ótica do Governo, estava produzindo os resultados positivos prometidos. Estaria ela realmente recriando as condições para a retomada do crescimento econômico ou seriam apenas resultados efêmeros e facilmente reversíveis por qualquer nova mudança dos movimentos do capital financeiro internacional?

Este artigo tem dois objetivos: por um lado, mostra que a política econômica do Governo Lula da Silva não somente implementou medidas diferentes das esperadas e sinalizadas na campanha eleitoral de 2002, como se tornou muito mais ortodoxa, em termos fiscal e monetário, em relação à época do Governo Fernando Henrique Cardoso; por outro, propõe uma política econômica alternativa que vise estimular a atividade econômica sem comprometer, todavia, a estabilização dos preços. Para tanto, as três seções que seguem analisam a lógica e os resultados da política econômica ao longo de 2003, ao passo que a última seção apresenta a referida política econômica.

As definições

Passado o primeiro ano do Governo Lula, muitas dessas questões levantadas acima ficaram mais claras, e já existem elementos suficientes para uma avaliação mais apurada do seu conteúdo, dos seus rumos e dos seus resultados. Em primeiro lugar, parece não haver mais dúvidas de que a política econômica do Governo Lula reproduz as características essenciais da política econômica do Governo Fernando Henrique Cardoso, carregadas de uma dose maior de ortodoxia. Em outras palavras, a política econômica do Ministro Palocci e do Presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, caminha claramente em direção oposta à onda de esperança que emergiu e “venceu o medo” em 2002 e de mudança preconizada pelo novo Presidente.

O Ministro da Fazenda deixou claro, em seu discurso de posse, que não pretendia alterar a política macroeconômica. Além disso, a proposição do Ministro foi a de que o êxito da política econômica dependia também de um conjunto de reformas institucionais de cunho liberalizante, tais como a reforma tributária, a reforma previdenciária e a trabalhista, reformas estas defendidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), tanto quanto das medidas ortodoxas de política econômica.

Como já sabemos todos, as medidas de política econômica apregoadas pelo FMI definem-se pela obtenção, a qualquer custo, de expressivos superávits fiscais primários, pela liberalização dos mercados financeiros e pela livre flutuação cambial, sem qualquer intervenção do Banco Central. Para ser coerente com essa concepção de “mudança”, Palocci e sua equipe econômica resolveram elevar de 3,75% para 4,25% do PIB a meta de superávit fiscal primário para os anos de 2003 e 2004, bem como elaboraram um documento no qual atribuem ao desequilíbrio do setor público a principal responsabilidade pela restrição a um processo continuado e sustentável de crescimento da economia brasileira.

Em sintonia com o Presidente do Banco Central, o Ministério da Fazenda encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de autonomia operacional do Banco Central. Em relação a essa proposta, deve-se notar, em primeiro lugar, que a mesma nunca constou dos programas do Partido dos Trabalhadores e sequer foi proposta ou defendida pelos economistas ligados ao referido partido. Em segundo lugar, deve-se observar que tal proposição de autonomia operacional do Banco Central sinaliza que a política monetária a ser executada pela referida instituição será operacionalizada tão-somente para manter a inflação sob controle, negligenciando, assim, a importância de um outro objetivo que, em muitos países, como, por exemplo, os Estados Unidos, também é atribuído ao Banco Central, qual seja, o de procurar compatibilizar o controle da inflação com o crescimento econômico. Nesse sentido, em função do conservadorismo do Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central, a taxa básica de juros (Selic) da economia foi elevada em 1,5% nos primeiros dois meses, subindo para 26,5% ao ano, e manteve-se nesse patamar ao longo do primeiro semestre de 2003. Além do mais, as atas do Copom, que explicam as razões da elevação dos juros, deixam claro que a política de manutenção de taxas de juros elevadas é **imprescindível** para assegurar o “cumprimento” da meta de inflação e que sua redução está condicionada à queda da inflação.

Tal política, é bom lembrar, fundamenta-se no tripé já conhecido: política de câmbio flutuante, combinada com livre movimento de capital, regime de metas de inflação e políticas fiscal e monetária restritivas, combinando elevadas taxas de juros com elevados superávits fiscais. Na justificativa do Governo, essas medidas deveriam promover a estabilidade das variáveis macroeconômicas e criar um ambiente institucional favorável a um crescimento econômico impulsionado pelo mercado. O sacrifício inicial, nas palavras da equipe econômica, seria compensado pelo crescimento econômico sustentado no futuro.

Mas o resultado desse tipo de política já se tornou conhecido de todos ao longo da década de 90: recorrente instabilidade das variáveis macroeconômicas, volatilidade da taxa de câmbio, maior endividamento público e

maior vulnerabilidade externa. A experiência brasileira dos anos 90 mostra que essas políticas de corte neoliberal nada garantem. Seus resultados positivos iniciais são discutíveis e não permitem confiar em sua continuidade. Em resumo, essa política embute um alto risco de fracasso no médio prazo.

Na verdade, como muito bem definiram Belluzzo e Carneiro¹, toda a política econômica do Governo Lula esteve condicionada à conquista da credibilidade junto aos mercados financeiros. Como afirmam esses autores, trata-se do “paradoxo da credibilidade”, pois, quanto mais a política econômica produz resultados positivos segundo a ótica do mercado financeiro, mais se estreita seu raio de manobra. Avaliada neste primeiro ano de vigência, isso parece confirmar-se plenamente, pois, dentre outras coisas, a credibilidade serviu não só para aumentar o grau de endividamento do País, mas também para piorar a qualidade desse endividamento. A credibilidade reforça o continuísmo da política econômica, uma vez que os mercados não admitem outra política, quer dizer, para garantir essa credibilidade, o Governo não pode mudá-la e fica cada vez mais prisioneiro dos mercados financeiros.

Por esses motivos, a perplexidade inicial, aos poucos, foi se transformando numa dura crítica, ao se avaliarem os resultados do primeiro ano de mandato.

Os resultados do primeiro ano

Não resta dúvida de que a continuidade e o grau elevado de ortodoxia da política econômica resultaram no restabelecimento da confiança no Brasil por parte do FMI e da comunidade financeira internacional. Essa confiança se traduziu na queda vertiginosa do Risco-Brasil, no retorno do fluxo de capitais de curto prazo, no fim do processo especulativo contra a moeda nacional, na conseqüente valorização da taxa de câmbio e na valorização dos títulos da dívida externa (C-bonds) no mercado internacional.

Outros resultados pontuais da política econômica, nesse primeiro ano de mandato, podem ser assim resumidos: por um lado, a taxa de inflação, medida pelo IPCA do IBGE, fechou 2003 em 9,3%, (apesar de ter ficado abaixo dos dois dígitos, ela ultrapassou a meta de inflação do Governo, que era de 6,5%); por outro, o crescimento do PIB, que foi estimado no início do

¹ BELLUZZO, Luiz Gonzaga; CARNEIRO, Ricardo. O paradoxo da credibilidade. **Política Econômica em Foco**, Campinas, SP, Instituto de Economia; UNICAMP, n. 2, set./dez. 2003. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/asp-scripts/boletim_cecon/boletim_cecon2.asp>

governo para uma taxa entre 2% e 3%, foi negativo (-0,2%). Na verdade, o resultado do PIB não poderia ser diferente, se for considerada a queda significativa dos investimentos na economia brasileira dos últimos anos, cuja tendência se acentuou no primeiro ano do Governo Lula. Com efeito, a relação investimentos/PIB, que era da ordem de 22,5% na metade da década de 90, chegou a 17,0% em 2003, um dos níveis históricos mais baixos. Se é verdade que, em parte, isso ainda é resultado da política econômica anterior, no entanto, o corte dos investimentos públicos realizado ao longo do ano, como resultante da restrição orçamentária praticada pelo Governo, certamente também contribuiu para acentuar essa queda dos investimentos.

Pode-se perguntar: como esperar resultados diferentes em termos de investimentos, níveis de produto e de emprego com a elevada taxa de juros praticada por essa política econômica? Com efeito, os juros básicos da economia, que já eram altos no final de 2002, em parte em função da crise cambial, elevaram-se ainda mais no início do novo governo, voltando a uma trajetória de queda na virada do primeiro semestre do ano. Em função disso, em 2003, a média anual da taxa Selic foi da ordem de 23,0%, enquanto os juros reais médios ficaram em torno de 12,5% ao ano, ainda uma taxa altíssima para os padrões internacionais. Outra variável importante relacionada ao nível dos investimentos e do PIB foi a baixa relação crédito bancário/PIB, que, no início dos anos 90, se situava na faixa dos 35,0% e, em 2003, se reduziu para a faixa dos 25,0%.

Como conseqüência da queda dos investimentos e do desaquecimento da economia, a taxa média de desemprego bateu recorde histórico: 12,3% em 2003. Por sua vez, a redução do rendimento do trabalho ficou próxima de 15,0%.

A política fiscal manteve sua espinha dorsal intocada, e pode-se dizer até que sua restrição foi mais profunda, com uma política de gastos mais contida do que no ano anterior: o superávit primário em relação ao PIB aumentou de 4,0% em 2002 para 4,3% em 2003, ou seja, esse vigoroso ajuste fiscal para pagar a conta dos juros foi conseguido através do corte de gastos de custeio e de investimentos. No entanto, nem isso foi suficiente para estabilizar a relação dívida líquida do setor público/PIB, que aumentou de 56,5% em 2002 para 58,7% em 2003.

As variáveis externas da economia brasileira apresentaram resultados contraditórios. Por um lado, houve uma melhora significativa no saldo da balança comercial, que se situou na faixa dos US\$ 25 bilhões, fato que contribuiu para o pequeno superávit na balança de transações correntes. O saldo comercial expressivo deveu-se, em parte, à desvalorização cambial de 2002 até o primeiro trimestre de 2003, à recessão doméstica e à melhora dos preços internacionais das *commodities*, dentre outros fatores; mas tanto as exporta-

ções quanto as importações não apresentaram mudanças estruturais importantes de maneira a permitir que se alimentem esperanças de continuidade quando a economia voltar a crescer. Ou seja, a melhor situação das contas externas não parece sustentável no longo prazo. Na verdade, a melhora do estado de confiança e da balança comercial deu motivos para um endividamento externo maior e de pior qualidade.

Com efeito, o passivo externo da economia brasileira ampliou-se para cerca de US\$ 450 bilhões, alimentado, em parte, pelo novo ciclo de liquidez internacional. Há que se considerar, ainda, como agravante desse endividamento, o encurtamento dos prazos médios, ou seja, piorou o perfil do financiamento externo, fato que se traduz no aumento do grau de fragilidade externa do País no médio prazo. No mesmo sentido, os investimentos diretos estrangeiros caíram pela metade, ampliando-se os investimentos de portfólio e outros de curto prazo em detrimento dos de longo prazo. Esses fatos permitem melhor avaliar a natureza da credibilidade conquistada pela política econômica junto à comunidade financeira internacional.

Questões pendentes

Uma avaliação dos resultados do primeiro ano de mandato permite afirmar que, a despeito da melhora substancial de alguns indicadores externos no decorrer de 2003, a economia brasileira está longe de superar o quadro de vulnerabilidade e de fragilidade externa que a caracterizou nesta última década. Tal conclusão decorre das seguintes observações:

- a) ao longo dos próximos anos, a necessidade de financiamento externo, caracterizada pelo déficit do balanço de pagamentos em transações correntes e pela amortização, está estimada entre US\$ 35,0 bilhões e US\$ 40,0 bilhões;²
- b) a abertura comercial da economia brasileira nos anos 90 tornou-a muito dependente de insumos importados, e, como conseqüência, qualquer expansão mais dinâmica da produção industrial pressiona as importações;

² Nesse ponto, é pouco provável que, em um contexto de desaquecimento da economia mundial e de redução da liquidez internacional para países emergentes, a economia brasileira continue absorvendo um volume de "poupança externa" anual suficiente para financiar seu balanço de pagamentos, conforme vinha acontecendo no passado. É importante mencionar que, entre 2000 e 2002, o pagamento de juros e de amortização foi, em média, de cerca de US\$ 46,0 bilhões ao ano.

- c) o perfil de ingresso de capitais sob a ótica de investimento de risco é nitidamente direcionado para os setores *nontradables*, o que comprometerá, no futuro, a balança de serviços, quando da remessa de *royalties*, lucros e dividendos, bem como, devido ao pífio dinamismo da economia mundial, as expectativas de ingresso de investimento de risco não são das mais otimistas comparativamente a períodos passados — um exemplo disso é que, *grosso modo*, os capitais que atualmente têm ingressado na economia brasileira são predominantemente de portfólio;
- d) as dúvidas quanto à recuperação **efetiva** da economia norte-americana, o desaquecimento da economia européia, a **letargia da recuperação** da economia japonesa e as dificuldades **externas** da Argentina, principais parceiros comerciais do Brasil, podem **por em xeque o atual** ritmo de crescimento das exportações brasileiras.

Em suma, ao contrário do discurso sincronizado da equipe econômica, a economia brasileira está longe de resolver seus problemas de vulnerabilidade e fragilidade externas e, portanto, de remover as sérias restrições à retomada de um processo de crescimento econômico sustentável.

Alternativas de política econômica

Pelas razões apontadas acima, entende-se que tentar reverter a restrição externa de forma prioritária e mais incisiva deva ser a estratégia da política econômica alternativa, uma vez que ela é condição fundamental para estimular a atividade econômica sem comprometer a estabilização dos preços. Para tanto, os novos rumos da política econômica deveriam contemplar os seguintes pontos:

- a) redefinição do papel do Estado na economia, através da reconstrução dos mecanismos de coordenação desmontados ao longo dos anos 90. Em especial, caberia a ele selecionar e financiar prioridades de investimento tanto na indústria quanto na infra-estrutura, através do que contribuiria para a formação e a estabilização de expectativas de médio e longo prazos, fundamentais para a retomada dos investimentos privados;
- b) adoção de políticas tributárias e financeiras de estímulo às exportações — por exemplo, desonerando as exportações e abrindo linhas de crédito para as mesmas via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- c) administração da taxa de câmbio pelo Banco Central do Brasil de tal forma que as ações especulativas possam ser coibidas ou, em outras

palavras, que o regime cambial seja operado conforme o sistema *crawling peg*,³

- d) estruturação pelo Governo e pelo setor privado de uma política industrial de maneira que a inserção da economia brasileira no cenário internacional ocorra de forma a absorver as revoluções tecnológica e estrutural em curso — imprescindíveis para tornar nossos produtos competitivos no mercado mundial — e a atrair a participação de capital estrangeiro em investimentos produtivos que possam gerar valor agregado, visando à exportação — isto é, *tradables*;
- e) revisão da política comercial tendo como referência os acordos da Organização Mundial do Comércio que possibilitam tratamento especial para os países em desenvolvimento, no sentido de adoção de tarifas seletivas que privilegiem as importações de bens de capital e penalizem as importações de bens de consumo;
- f) priorização das relações comerciais e financeiras com os parceiros do Mercosul, visando, assim, aumentar o poder de barganha do Brasil e dos demais países do Mercosul no processo de integração do Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA);
- g) criação pelo Banco Central de mecanismos antiespeculativos eficientes para controlar (ou regular) os movimentos de capitais de forma a evitar a ocorrência de crises monetário-cambiais via contágio dos mercados financeiros.

Em suma, a adoção desse conjunto de medidas, aliadas a outras possíveis, deve contribuir para remover as restrições e diminuir a vulnerabilidade e a fragilidade externas da economia brasileira e restaurar progressivamente a autonomia da política econômica, de forma a torná-la mais condizente com um novo modelo de desenvolvimento econômico e social para o País.

Concluindo, apesar de a política econômica do Governo Lula ter recebido efusivos elogios do FMI e da comunidade financeira internacional, o que resultou na melhora substancial dos indicadores relacionados ao *front* externo, é necessário desatar o imbróglio da atual política econômica para que as prometidas e necessárias mudanças, que todos almejamos, não se constituam em peça de retórica.

³ A idéia consiste em estabelecer uma margem de flutuação *ex ante* da taxa de câmbio (subvalorizada), de maneira que a autoridade monetária possa intervir no mercado de divisas sempre que a taxa de câmbio se aproximar dos valores extremos, superior e inferior, da margem de flutuação previamente estabelecida. Dessa maneira, a determinação prévia da flutuação da taxa de câmbio pode influir nas expectativas dos agentes econômicos.