

GOVERNO LULA: CONTRADIÇÕES E IMPASSES DA POLÍTICA ECONÔMICA ^{*}

Autores: Luiz Filgueiras ^{**}

Eduardo Costa Pinto ^{***}

Resumo

O presente texto trata da dinâmica macroeconômica da economia brasileira nos dois Governos FHC (1994/2002) e no primeiro ano do Governo Lula (2003), à luz das políticas econômicas que foram implementadas, tendo por objetivo responder a seguinte questão central: com a manutenção da mesma política econômica, há possibilidade real de se reduzir, estruturalmente, a vulnerabilidade externa do país e a fragilidade financeira do setor público; substituindo-se o predomínio da lógica rentista pela lógica produtiva? A compreensão mais geral aqui adotada é de que a relativa estabilidade monetária, permanentemente ameaçada por sucessivas crises cambiais, foi conseguida às custas de uma grande instabilidade macroeconômica. A adoção do câmbio flexível, a partir de 1999, juntamente com a implementação da política de metas de inflação e a obtenção de elevados superávits primários, não conseguiu remover as principais restrições para o crescimento sustentado da economia brasileira.

I- Introdução

O presente texto trata da dinâmica macroeconômica da economia brasileira nos dois Governos FHC (1994/2002) e no primeiro ano do Governo Lula (2003), à luz das políticas econômicas que foram implementadas, tendo por objetivo responder as seguintes questões:

1) O que mudou no cenário internacional e na política e na economia do país, a partir do Governo Lula, que permita acreditar que a estratégia até aqui seguida, de manutenção e aprofundamento das mesmas políticas econômicas anteriormente adotadas, possa obter a estabilidade macroeconômica necessária para a retomada do crescimento sustentado; êxito este que os dois Governos FHC não lograram alcançar ?

2) Houve alguma mudança estrutural na competitividade do país e na pauta de suas exportações, que venham a permitir superávits significativos duradouros na balança comercial?

3) A política de câmbio flutuante é condição suficiente para acomodar os impactos das crises cambiais, permitindo o manejo adequado e a autonomia relativa necessária à política monetária?

^{*} Esse texto é uma versão modificada e atualizada do posfácio escrito para a 2ª edição do livro “História do Plano Real” (2003a) publicado pela Editora Boitempo.

^{**} Professor-Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA.

^{***} Professor da Escola de Administração da UFBA e aluno do Curso de Mestrado em Economia da UFBA.

4) Há possibilidade de se reduzir a dívida pública, ou pelo menos reduzi-la enquanto proporção do PIB, a partir da obtenção de elevados superávits fiscais primários?

5) Em resumo, com a adoção dessa estratégia, há possibilidade real de se reduzir, estruturalmente, a vulnerabilidade externa do país e a fragilidade financeira do setor público; substituindo-se o predomínio da lógica rentista pela lógica produtiva¹?

A compreensão mais geral aqui adotada, acerca do processo em curso desde o início do Plano Real, pode ser resumida nos seguintes pontos:

i) A relativa estabilidade monetária, até aqui conseguida com grandes dificuldades e permanentemente ameaçada por sucessivas crises cambiais, vem se fazendo às custas de uma grande instabilidade macroeconômica, que se expressa na vulnerabilidade do balanço de pagamentos, na deterioração das finanças públicas, em taxas de crescimento diminutas – com flutuações reiteradas do nível de atividade econômica – e em elevadas e persistentes taxas de desemprego.

ii) A partir de 1999, com a adoção do câmbio flexível, a âncora cambial foi substituída pelas âncoras monetária e fiscal, através, respectivamente, da implementação da política de metas de inflação e da obtenção de elevados superávits primários nas contas públicas. No entanto, as vicissitudes da economia brasileira continuaram, no essencial, as mesmas, podendo ser resumidas na sua grande vulnerabilidade externa e na elevada fragilidade financeira do setor público. Com isso, o país completou a sua segunda “década perdida”.

iii) A herança deixada por dois Governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) aprisionou o que viria a ser o novo Governo ainda no período eleitoral, quando Lula, expressando a aliança política que o estava levando a vencer as eleições, divulgou a “Carta ao Povo Brasileiro”, se comprometendo a dar seqüência às mesmas políticas econômicas adotadas até ali, bem como a respeitar todos os contratos firmados pelo governo que estava saindo².

iv) Apesar do discurso do Governo Lula, não há a menor possibilidade de se transitar do modelo econômico liberal, e suas respectivas políticas, para um novo modelo de “forma lenta,

¹ A crer nos documentos do Ministério da Fazenda, o Governo Lula acredita, piamente, na possibilidade de resolver os problemas da economia brasileira, em particular a vulnerabilidade externa e a fragilidade financeira do setor público, através do aprofundamento do ajuste fiscal, acompanhado pelas reformas previdenciária, trabalhista e tributária. E mais, a melhora conjuntural de alguns indicadores nos primeiros meses do Governo Lula seria a evidência de que a política adotada estaria no caminho correto. Acontece, contudo, que esse critério - baseado em indicadores extremamente voláteis e que expressam movimentos de curtíssimo prazo -, é altamente duvidoso quando se trata de se avaliar o sucesso de uma política econômica. Na realidade, a observação e análise da evolução das principais variáveis macroeconômicas indicam que a dinâmica da economia nos primeiros quinze meses do novo governo não mudou no essencial. Muito pelo contrário, os movimentos constatados foram bastantes semelhantes aos observados durante a vigência dos Governos de FHC.

² Dois documentos divulgados pelo Governo Lula- “Política Econômica e Reformas Estruturais” e “Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002”, ambos do Ministério da Fazenda -, bem como a proposta da nova “Lei de Diretrizes Orçamentárias” para 2004, do Ministério do Planejamento, vão na mesma direção, não deixando dúvidas quanto à manutenção e aprofundamento das mesmas políticas econômicas do Governo FHC.

gradual e segura”, sem nenhum tipo de ruptura. A obtenção da confiança dos “mercados”, através da manutenção e aprofundamento das políticas ortodoxas e da realização das reformas previdenciária, tributária e trabalhista – as duas primeiras já implementadas -, não abrirão espaço para essa transição. Qualquer movimento nessa direção contará com uma reação contrária imediata do capital financeiro e das instituições econômicas “multilaterais”. Portanto a saída dessa prisão, se é que se quer mesmo sair dela, implicará em custos, inevitavelmente, e a constituição de uma outra base de sustentação política para o Governo Lula³.

Além dessa introdução, o texto se constitui de mais quatro seções. Na segunda, faz-se, de forma sintética, um balanço dos principais resultados macroeconômicos do Governo FHC, após mais de uma década de implementação de políticas econômicas liberais. Nas seções seguintes, tendo em vista a herança deixada pelo governo anterior, consideram-se, respectivamente, as políticas econômicas assumidas pelo Governo Lula – sua lógica e o discurso que as sustentam - e os seus resultados no ano de 2003, tendo por referência a análise da conjuntura econômica. Por fim, na conclusão, considera-se que a complicada disjuntiva político-econômica – continuidade ou ruptura com o modelo liberal -, que se impôs ao novo governo desde o seu início, está sendo resolvida, e provavelmente sem possibilidade de retorno, com a opção pela manutenção do modelo.

A análise desenvolvida se apóia em indicadores macroeconômicos, referentes à inflação, ao balanço de pagamentos, ao desemprego, ao PIB e às contas públicas. As fontes são, principalmente, o Banco Central, o IBGE, a FGV e o DIEESE.

II- O Plano Real e os Dois Governos de FHC

O Plano Real apoiou-se numa política de estabilização monetária calcada na sobrevalorização da nova moeda criada (o real) e na abertura comercial e financeira da economia brasileira. O impacto sobre as taxas de inflação foi imediato (Tabela 1); estas taxas caíram sistematicamente durante os quatro anos do 1º Governo FHC, aproximando-se de valores próximos a 1% ao ano em 1998 – considerando-se qualquer um dos índices de preços existentes (IGP, IPCA, IPC-FIPE, ICV-DIEESE, etc.).

A estabilidade dos preços, no seu período inicial - principalmente de julho de 1994 a março de 1995 -, propiciou um círculo virtuoso de aumento do consumo e crescimento da produção e do emprego, impulsionado pelo fim do imposto inflacionário e a ampliação do crédito – possibilitando às famílias com rendimentos mais baixos efetuarem compras a prazo. No entanto, esse processo

³ Em contrapartida, o elevadíssimo custo social e político da alternativa, até aqui praticada, é amplamente conhecido; com o seguinte agravante: a esperança de que a radicalização do ajuste fiscal, ano a ano, leve o país a obter uma maior credibilidade internacional, que viabilize a solução de sua vulnerabilidade externa não encontra apoio na história recente do capitalismo “turbinado”, volátil e acelerado, sob a hegemonia do capital financeiro.

logo se mostrou muito frágil, diante dos problemas surgidos nas contas externas do país e nas finanças públicas.

TABELA 1

Variação anual de preços 1990-2003 (%)

ANO	ÍNDICE (em 12 meses*)						
	IGP-M	IGP-DI	IPA-DI	IPC-BR	IPCA	IPC-FIPE	ICV
1994	1246,62	1093,89	1029,36	1237,99	916,43	941,25	1130,48
1995	15,25	14,78	6,39	25,91	22,41	23,17	27,44
1996	9,20	9,34	8,09	11,34	9,57	10,04	9,94
1997	7,74	7,48	7,78	7,21	5,22	4,83	6,11
1998	1,78	1,70	1,51	1,66	1,65	-1,79	0,47
1999	20,10	19,98	28,90	9,12	8,94	8,64	9,57
2000	9,95	9,81	12,06	6,21	5,97	4,38	7,21
2001	10,38	10,40	11,87	7,94	7,67	7,13	9,42
2002	25,31	26,41	35,41	12,18	12,53	9,90	12,93
2003	8,71	7,67	6,25	8,93	9,30	8,18	9,55

Fonte: FGV, IBGE e FIPE e DIEESE

* dezembro sobre dezembro

Assim, a conta de transações correntes do balanço de pagamentos, refletindo o processo de reversão ocorrido nos saldos da balança comercial - que de superavitária se tornou, ano a ano, deficitária - e de elevação dos déficits da balança de serviços, também passou a apresentar, ano a ano, déficits elevados e crescentes, que implicaram em um aumento dramático da vulnerabilidade externa do país.

Comparando-se os períodos pré-real (1990/1994) e pós-real (1995/1998), consta-se que o saldo acumulado da balança comercial evoluiu de um superávit de US\$ 60,3 bilhões para um déficit de US\$ 22,4 bilhões. O saldo negativo acumulado pela balança de serviços passou de US\$ 70,5 bilhões para US\$ 92,7 bilhões. Como decorrência, o saldo negativo da conta de transações correntes passou de US\$ 1,6 bilhão para US\$ 105,8 bilhões (Tabela 2)!

TABELA 2

Transações Correntes

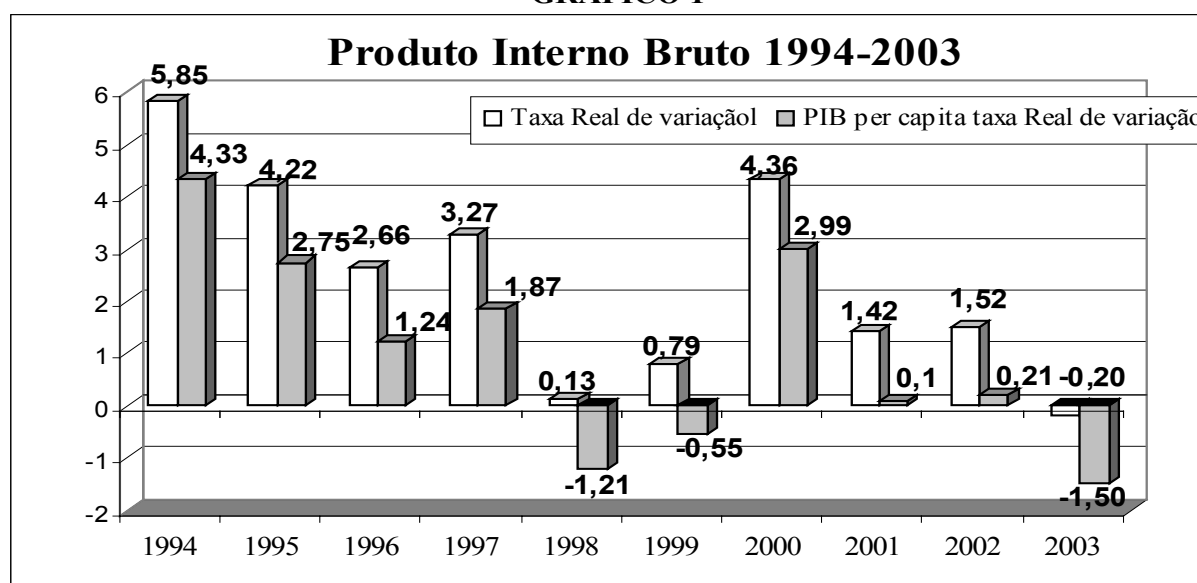
Montantes acumulados nos períodos pré e pos-Real (em US\$ bilhões)

Discriminação	PRÉ-REAL	PÓS-REAL		LULA
	(90-94)	(95-98)	(99-02)	2003
Balança Comercial	60,3	-22,4	13,9	24,8
Serviços e Rendas	-70,5	-92,7	-101,6	-23,6
Serviços	-21,5	-36,9	-27,0	-5,1
Rendas	-49,0	-55,8	-74,7	-18,6
Transferências unilaterais correntes	8,6	9,3	7,2	2,9
SALDO	-1,6	-105,8	-80,5	4,1

Fonte: Banco Central do Brasil

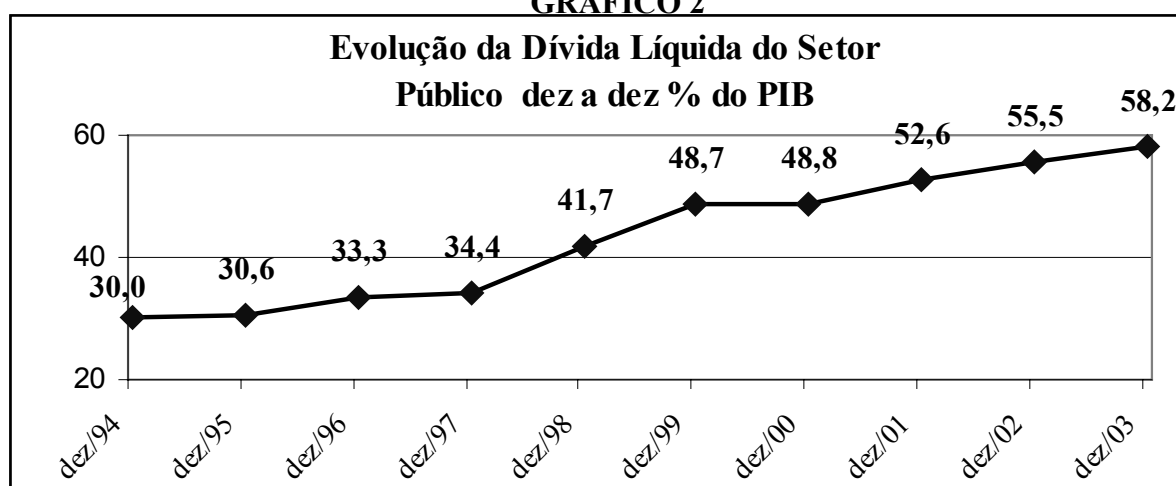
Esse processo, de rápida deterioração das contas externas, determinou, concomitantemente, uma crescente piora das finanças do setor público, apesar da existência de equilíbrio ou pequenos déficits fiscais primários em cada ano. A permanente política de taxas de juros elevadas – para assegurar a entrada e permanência de capitais estrangeiros –, juntamente com a rolagem da dívida pública, conteve o ritmo de crescimento do PIB – de 4,22% em 1995 para 0,13% em 1998 – (Gráfico 1) e elevou a dívida líquida do setor público sistematicamente, tanto em termos absolutos quanto como proporção do PIB. A dívida líquida do setor público evoluiu de R\$ 153,7 bilhões (30% do PIB), em dezembro de 1994, para R\$ 385,9 bilhões (41,7% do PIB) em dezembro de 1998 (Gráfico 2).

GRÁFICO 1



Fonte: IBGE

GRÁFICO 2

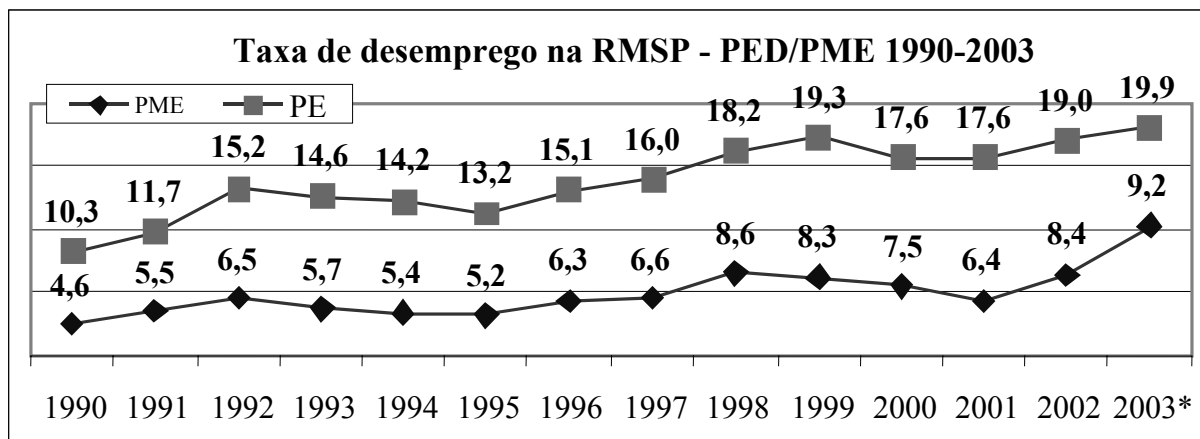


Fonte: Banco Central

As taxas de desemprego, por sua vez, depois de uma pequena queda entre 1993 e 1995, voltaram a crescer, acompanhando o baixo dinamismo da economia (Gráfico 3). A taxa de

desemprego, para a Região Metropolitana de São Paulo, saltou de 5,2% da PEA, em 1995, para 8,6% em 1998 (PME-IBGE) ou de 13,2% para 18,2% (PED-SEADE/DIEESE). Nesse processo, cadeias produtivas importantes foram desestruturadas e/ou desnacionalizadas, dificultando ainda mais a possibilidade de, posteriormente, se retomar o exercício de políticas industriais.

GRÁFICO 3



Fonte: PME/PED; * O valor de 9,2% da PME em 2003 não pode ser comparado com os anos anteriores da PME, uma vez que ocorreu uma mudança na metodológica

Em suma, com exceção da estabilidade monetária – que, posteriormente, em 1999 e em 2002 também evidenciou, mais explicitamente, suas dificuldades -, o desempenho da economia brasileira no 1º Governo FHC se mostrou muito ruim, tendo culminado, dramaticamente, com uma grande crise cambial, que atingiu o seu auge no início do 2º Governo. Assim, este se iniciou sob o signo de dois grandes problemas, ainda hoje os mais graves da economia brasileira: a vulnerabilidade externa do país e a fragilidade financeira do setor público – que dificultam o crescimento do produto, a redução das taxas de desemprego e a gestão das políticas macroeconômicas e, principalmente, sociais.

A análise do 2º Governo FHC evidencia que, a despeito da mudança do regime cambial, esses problemas continuaram a existir; apesar da desvalorização do real, em janeiro de 1999, ter impedido – pelo lado da conta de transações correntes - o aprofundamento da deterioração do balanço de pagamentos do país. Como se pode observar (Tabela 2), tendo por referência o 1º Governo FHC, o saldo acumulado na balança comercial, no período 1999/2002, voltou a ser superavitário em US\$ 13,9 bilhões, implicando uma redução do déficit acumulado da conta de transações correntes (US\$ 80,5 bilhões); mesmo tendo ocorrido um crescimento do déficit acumulado da balança de serviços (US\$ 101,6 bilhões).

Essa melhora no desempenho da balança comercial e, por extensão, da conta de transações correntes, ocorrida a partir de 1999 e, sobretudo, em 2002, se fez, principalmente, às custas do baixo crescimento econômico do país – com taxas ainda menores do que as do 1º Governo, quais sejam: 0,79% em 1999; 4,36% em 2000; 1,42% em 2001 e 1,52% em 2002 (Gráfico 1) - e em

razão da ocorrência, no final do 2º Governo FHC (2002), de certas condições muito particulares que favoreceram, sobretudo, as exportações brasileiras. Como se verá mais adiante, a análise dessa melhora recente no balanço de pagamentos exige cautela, pois uma mudança dessas condições, juntamente com uma retomada do crescimento econômico, a taxas acima de 4%, implicará, provavelmente, em novo aumento no grau de vulnerabilidade externa pelo lado do comércio.

A fragilidade financeira do setor público, por sua vez, só piorou - a despeito da melhoria do balanço de pagamentos e dos reiterados superávits fiscais primários, crescentes e sempre acima de 3%, nos quatro anos do 2º Governo FHC. A dívida líquida do setor público cresceu para R\$ 881,1 bilhões (55,5% do PIB) em dezembro de 2002 (Gráfico 2). Esses superávits, embora elevados, não conseguiram reduzi-la, em razão do grande montante de juros pago e da manutenção de taxas de juros elevadas. Um eventual aumento do grau de vulnerabilidade externa, em razão de uma retomada do crescimento da economia, poderá, dinamicamente, piorar ainda mais a situação das finanças públicas – a partir de novas desvalorizações do real e elevações da taxa de juros.

Na verdade, o 2º Governo FHC teve por característica maior o fato de ter sido um governo de crise, em duplo sentido. Primeiramente, porque teve que administrar sucessivas crises do balanço de pagamentos (1999, 2001 e 2002) – que o levou a bater às portas do FMI para tomar três empréstimos nos montantes de US\$ 41,5 bilhões (1998), US\$ 15,6 bilhões (2001) e US\$ 30 bilhões (2002), respectivamente. Em contrapartida, durante os seus quatro anos de duração, a economia brasileira foi monitorada externamente por essa instituição, a partir de parâmetros macroeconômicos explicitados nos acordos assinados. Adicionalmente, também enfrentou uma crise de energia (2001), que colocou em xeque o modelo de privatização do setor elétrico e a atuação das agências reguladoras, inviabilizando a privatização das empresas estatais geradoras de energia – que havia sido planejada e decidida ainda no 1º Governo FHC.

Em segundo lugar, foi um governo de crise porque também teve que administrar a sua própria crise política interna, em virtude do esfacelamento de sua base político-parlamentar - que acabou culminando, no ano da eleição presidencial, com a saída do PFL do governo. Essa dimensão política da crise, em boa medida resultante da primeira, foi decisiva para o resultado do embate eleitoral para Presidente da República em 2002, qual seja: a vitória da aliança política comandada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), com a eleição de Luís Inácio Lula da Silva.

Desse modo, logo após o início do segundo mandato de FHC, em janeiro de 1999, o governo teve que administrar uma crise no balanço de pagamentos do país, que o obrigou a redefinir o regime cambial até então adotado, transitando para uma situação de câmbio flexível e assumindo, a partir do segundo semestre, o regime de metas de inflação. Essa nova política, juntamente com a obtenção de elevados superávits primários, passou a se constituir no centro da política econômica, tendo como instrumento primordial a manipulação da taxa de juros e do montante dos depósitos

compulsórios retidos pelo Banco Central – acionado de acordo com a trajetória futura estimada para a inflação, tal como medida especificamente pelo IPCA do IBGE⁴.

No ano seguinte (2000), apesar dos primeiros sinais de desaceleração da economia norte-americana – que culminaram com o estouro da enorme “bolha financeira”, com impactos profundos nas bolsas de valores de todo o mundo -, houve uma queda da inflação e uma retomada das atividades econômicas no Brasil, com o PIB crescendo 4,36%, contra 0,79% do ano anterior (Gráfico 1). Essa recuperação, iniciada já no segundo semestre do ano anterior, foi propiciada pelo retorno dos investimentos diretos estrangeiros, em montante recorde – com a conseqüente valorização do real – e, na seqüência, pela queda da taxa de juros (FILGUEIRAS, 2000). Depois de atingir um pico de 45% em março de 1999, essa taxa caiu seguidamente até abril de 2001.

Em 2001, com o desenrolar da crise da economia Argentina e, principalmente, da economia americana – cenário este agravado com os acontecimentos de 11 de setembro -, ocorreu uma nova desaceleração da economia brasileira, com o PIB crescendo apenas 1,42% (Gráfico 1). O real, a partir de janeiro, voltou a se desvalorizar fortemente ao longo daquele ano – principalmente depois de abril -, registrando-se intenso movimento de saída de capitais e com a taxa de juros voltando a subir a partir do mês de maio (FILGUEIRAS, 2001). Adicionalmente, ao longo do ano, o Governo FHC se defrontou com a “surpresa” de uma crise energética, que o levou a implementar, a partir de junho, uma política de racionamento que afetou diretamente a capacidade de produção da indústria, restringido o seu crescimento. Nesse contexto desfavorável, no âmbito doméstico e internacional, o governo assinou em setembro, preventivamente – com o intuito de tentar abortar a nova crise cambial que se esboçava -, um novo acordo com o FMI, antes mesmo do término do acordo anterior, de dezembro de 1998.

Por fim, em 2002, explicitou-se, a partir do mês de abril, o início de uma nova crise cambial, com fuga de capitais e grande desvalorização do real. O aprofundamento da fragilidade financeira do setor público – com o crescimento continuado da relação dívida pública/PIB (Gráfico 2) -, o vencimento de grandes parcelas da dívida e a possibilidade da vitória de Lula abriram um amplo campo para a especulação contra o real; em boa medida ajudada pelo comportamento do próprio Banco Central que, ao anunciar que resgataria essas parcelas quando dos seus vencimentos, induziu reiterados movimentos especulativos que pressionaram a subida do dólar, um pouco antes da data dos resgates dos títulos, propiciando, assim, enormes ganhos aos credores. Essa circunstância levou a novo crescimento da taxa de juros a partir de setembro que, juntamente com a superação da meta

⁴ Das metas de inflação estabelecidas para os quatro anos do 2º Governo FHC – 8% em 1999, 6% em 2000, 4% em 2001 e 3,5% em 2002 -, com exceção da do ano 2000, as demais não foram cumpridas, tendo as taxas de inflação apuradas pelo IPCA ficado sempre acima delas, sendo que nos dois últimos anos essas taxas ultrapassaram a margem de variação de dois pontos percentuais

de superávit fiscal - acordada com o FMI em 3,88% do PIB, mas que atingiu mais de 4% no final do ano -, impactou negativamente as atividades econômicas, com o PIB voltando a crescer apenas 1,51% (Gráfico 1).

Esses movimentos, de curto prazo, de aceleração e desaceleração da economia brasileira, foram, na verdade, uma característica básica dos oito anos de Governo FHC. A mudança do regime cambial no início de 1999, a política de metas inflacionárias e um regime fiscal mais draconiano não conseguiram reverter, de forma estrutural, a vulnerabilidade externa da economia e a fragilidade financeira do setor público – não abrindo espaço, portanto, para a retomada sustentada do crescimento. Em particular, a experiência vem demonstrando que o câmbio flutuante, apesar de atenuar os efeitos internos das crises cambiais, não tem conseguido isolar a política monetária e dar-lhe uma maior autonomia; a cada ataque especulativo contra o real, as autoridades monetárias, tanto em função da fuga de capitais quanto de seus impactos sobre a inflação, terminam por elevar a taxa de juros, com todas as conseqüências conhecidas sobre o nível de atividade, o emprego, a renda e a dívida pública (CARVALHO, 2003; CARNEIRO, 2003).

III- A Política Econômica do Governo Lula

O resultado eleitoral de 2002 expressou, sem nenhuma dúvida, a rejeição da grande maioria da população às políticas econômico-sociais implementadas pelos dois Governos FHC. Portanto, a vitória das forças políticas comandadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) também expressou, como contrapartida, uma grande vontade de mudança por parte dos brasileiros, descontentes com os rumos do país e, principalmente, com as duras conseqüências sociais decorrentes dessas políticas.

No entanto, transcorrido já um ano e três meses do Governo Lula, verifica-se que as ações e políticas econômicas implementadas até aqui vêm dando continuidade à mesma política econômica concebida e executada pelo Governo FHC. O balanço das medidas tomadas pelo novo governo, listadas a seguir, e que em alguns casos foram até radicalizadas – quando comparadas com as adotadas pelo governo anterior -, não deixam margem para qualquer dúvida, senão vejamos:

1- De saída, aumento da meta de superávit fiscal primário para o ano de 2003 de 3,75% para 4,25% do PIB, decidido, segundo as autoridades econômicas, de forma unilateral e “sem qualquer interferência por parte do FMI”. Isto implicou, logo no início do novo governo, uma redução das despesas previstas no orçamento no montante de R\$ 14,1 bilhões de reais (corte de 22,75% no total do orçamento), sendo R\$ 5 bilhões nos ministérios da área social (corte de 12,44% dos gastos planejados). Mais tarde, no final do ano, constatou-se que o superávit primário feito foi maior ainda (4,3% do PIB). Ainda na área fiscal, em nome da necessidade de se manter o montante da arrecadação tributária, a CPMF foi prorrogada e a tabela do Imposto de Renda de Pessoa Física não

foi corrigida. Apesar disso tudo, como se verá na próxima seção, a dívida pública continuou crescendo.

2- Aumento da taxa de juros básica do Banco Central (SELIC) em 0,5% em janeiro, mais 1% em fevereiro - quando também se elevou o percentual dos depósitos compulsórios não remunerados no Banco Central, de 45% para 60% dos depósitos a vista existentes nos bancos - e manutenção de seu valor em 26,5% em março, porém indicando um viés de alta, que foi retirado na reunião do COPOM em abril. Somente a partir de julho essa taxa iniciou uma trajetória de queda, posteriormente interrompida no início de 2004, com a justificativa de retorno de pressões inflacionárias. O impacto dessas políticas – fiscal e monetária – restritivas sobre a produção e o emprego, como seria de se esperar, foi arrasador.

3- Apropriação política da agenda de reformas defendida pelo governo anterior; reformas estas que não haviam sido realizadas ou que haviam sido realizadas apenas parcialmente, quais sejam: a Reforma Tributária, a Reforma da Previdência e a Reforma Sindical e Trabalhista⁵. Do ponto de vista macroeconômico, o argumento levantado pelo Governo Lula, em favor de suas implementações, principalmente com relação às duas últimas, é semelhante àquele utilizado pelo governo anterior, isto é: a efetivação dessas reformas seria uma condição essencial para baixar a taxa de juros, reduzir o desemprego e a informalidade, equilibrar as contas públicas, ampliar as políticas sociais e fazer justiça social (FILGUEIRAS, 2003). Desse modo, as duas primeiras reforma foram realizadas em 2003 e a última, em andamento, foi desmembrada, com a previsão de aprovação da Reforma Sindical ainda em 2004 e a Reforma Trabalhista só 2005.

4- Aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 53/99, que alterou o artigo 192 da Constituição e suprimiu os seus incisos, que discorrem sobre o sistema financeiro nacional. Essa mudança facilitará a aprovação da proposta de autonomia do Banco Central, tão cara ao capital financeiro, pois permite que o assunto possa transitar isoladamente dos demais temas referentes ao sistema financeiro. No entanto, em virtude de 2004 ser um ano eleitoral, a implementação dessa proposta, da mesma forma que a Reforma Trabalhista, foi adiada para 2005.

5- A 2ª revisão do terceiro acordo com o FMI - assinado pelo Governo FHC em setembro de 2002 -, divulgada em fevereiro de 2003, além de incorporar o aumento da meta de superávit primário decidido anteriormente, prometeu, para os anos seguintes do Governo Lula, gerar superávits primários suficientes para garantir o gradual declínio da relação dívida/PIB. Ademais, se comprometeu também em envidar esforços no sentido de estabelecer a autonomia do Banco Central e inseriu metas qualitativas, sob a denominação de parâmetros estruturais, referentes à nova lei de

⁵ O tratamento específico para cada uma dessas reformas em si mesma, dado pelo Governo Lula, infelizmente não pode ser discutido aqui, sob pena de se desviar demasiadamente do objeto principal, qual seja: a conjuntura macroeconômica e as políticas econômicas adotadas. De qualquer forma, é importante dizer que tanto os argumentos

falências, à privatização de bancos estaduais e à realização das reformas tributária e previdenciária, definindo prazos para suas respectivas tramitações no Congresso. Como se viu anteriormente, todas esses compromissos já foram cumpridos ou estão em processo de efetivação.

6- Por fim, no final de 2003, o Governo Lula assinou o seu próprio acordo com o FMI, no qual foram estabelecidas diretrizes semelhantes aos acordos anteriores, assinados pelo Governo FHC. O argumento foi o de que, embora o governo tivesse conseguido restituir a credibilidade do país frente aos “mercados” e restaurar a confiança dos investidores, seria prudente obter uma espécie de “cheque especial” (US\$ 15 bilhões), que poderá ser utilizado caso a conjuntura internacional venha a se deteriorar. Nele se estabelece, para 2004, metas de inflação e crescimento do PIB bastante baixas (5,5% e 3,5%, respectivamente) e a mesma meta de 4,25% do PIB de superávit primário do ano anterior (R\$ 71,5 bilhões); além de se comprometer em aprovar uma lei que dê independência ao Banco Central e implementar uma Medida Provisória (já efetivada) que permite aos trabalhadores usarem parte de seus salários futuros como garantia de empréstimos.

Em resumo: após mais de um ano de existência do Governo Lula, as diversas ações implementadas, além das políticas fiscal e monetária, não parecem expressar apenas um comportamento de curto prazo. Ao contrário, são ações que indicam a direção de se assumir, integralmente, as velhas concepções ortodoxas liberais, do Governo FHC e do FMI – acreditando-se que o seu aprofundamento produzirá os efeitos anunciados de redução da vulnerabilidade externa e da fragilidade financeira do setor público⁶. Entre elas, talvez a mais preocupante, além da Reforma da Previdência, seja a que diz respeito à autonomia do Banco Central, porque sinaliza um compromisso estrutural que produzirá um efeito temporal mais permanente, na organização do Estado e nas condições do exercício da política econômica.

O significado da autonomia do Banco Central, caso ela venha a ser implementada, foi competentemente sintetizada por Sampaio Jr. (2003) da seguinte forma:

O caráter das decisões econômicas sob a competência do BC mostra bem a relevância do que está em jogo. Entre outras atribuições, cabem-lhe as funções de regular a liquidez do sistema financeiro, fiscalizar a saúde econômica dos bancos, definir a taxa de juros básica, estabelecer o regime cambial, controlar os fluxos de capitais, administrar as divisas internacionais, regular o mercado de câmbio, supervisionar o mercado de derivativos, socorrer bancos que atravessam crises temporárias de falta de dinheiro, liquidar instituições financeiras inadimplentes etc... Não existe gestão monetária neutra (p.3-4)

No início, o Governo Lula e os seus defensores justificaram a estratégia adotada em razão do quadro econômico desastroso herdado do governo anterior, agravado por uma conjuntura

quanto o teor das propostas apresentadas pelo governo, no que se refere às Reformas Tributária e da Previdência, são muito semelhantes ao tratamento que esses temas tiveram no Governo FHC (FILGUEIRAS, 2003b).

particularmente desfavorável, que impediria, pelo menos momentaneamente, qualquer mudança de rumo, ou até mesmo qualquer sinalização nessa direção.

A partir dessa constatação (verdadeira), entendia-se que o poder dos “mercados” inviabilizaria qualquer tentativa de se redirecionar a política econômica no curto espaço de tempo. A desaprovação dos “mercados” se expressaria numa grande fuga de capitais e na instalação de uma crise cambial, levando à retomada da inflação e, no limite, a um processo que poderia vir a questionar a própria governabilidade. Em suma, a transição para um novo modelo deveria ser feita, cautelosamente, a partir da melhoria das contas externas do país e através da obtenção de elevados superávits fiscais primários, o que diminuiria o seu grau de vulnerabilidade e permitiria reduzir a taxa de juros, com reflexos positivos também sobre a fragilidade financeira do setor público – com a queda da relação dívida pública/PIB. Isto, juntamente com as reformas já mencionadas, recuperaria a capacidade de investimento do Estado e aumentaria a poupança interna do país, detonando um círculo virtuoso de crescimento sustentado.

No entanto, com o passar do tempo, essa suposta estratégia política - que previa a manutenção da mesma política econômica do Governo FHC, durante um certo período não claramente definido, no qual a obtenção da confiança dos “mercados” se constituiria em peça central, com o objetivo de ganhar o tempo necessário para se criar as condições que permitiriam a transição para um outro modelo de desenvolvimento, com a implementação de novas políticas econômico-sociais - se mostrou ser apenas um discurso político apaziguador conjuntural, que serviu de justificativa, durante os meses iniciais do governo, para a manutenção do mesmo modelo econômico. Desse modo, por imposição factual, aos poucos esse discurso foi sendo abandonado; embora, vez por outra, ainda se continue a lembrar a “herança maldita”. Já algum tempo, ele vem sendo substituído pela afirmação recorrente de que não há nem haverá um “Plano B”, isto é, não haverá qualquer mudança essencial no rumo da política econômica.

Portanto, o uso de políticas ortodoxas não é um expediente meramente provisório que, uma vez conseguindo-se a confiança dos “mercados” e a estabilidade da economia, será abandonado. Em suma, tendo em vista tudo o que foi implementado até agora, bem como a aliança política cada vez mais conservadora que dá sustentação política ao Governo Lula, a possibilidade de haver uma transição para uma nova política econômica é, praticamente, nula!

Como se vê, independentemente dos motivos apresentados pelo Governo Lula, para justificar a sua opção de política econômica, a estratégia escolhida é, sem dúvida, semelhante àquela implementada pelos dois Governos FHC, durante oito anos seguidos. Os objetivos e os instrumentos utilizados são os mesmos, e seus efeitos são bastante semelhantes, apesar da

⁶ Na mesma linha vai a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano 2004, proposta pelo Ministério do Planejamento, quando, ao introduzir a diretriz de se ajustar o nível do superávit primário de acordo com as flutuações da economia,

afirmação de que ela estaria orientada para mudança do modelo de desenvolvimento. A superação gradual da vulnerabilidade externa - e de todas as demais consequências daí advindas -, através do aprofundamento da mesma política econômica que criou este problema, também foi perseguida, disciplinadamente, pelos Governos FHC.

Nunca é demais lembrar que, em vários momentos entre 1995 e 2002, quando o cenário internacional conjunturalmente se mostrou menos desfavorável, e o fluxo de capitais estrangeiros para o país foi retomado de forma mais regular, o governo e seus porta-vozes anunciaram, reiteradamente, a retomada do desenvolvimento auto-sustentado. E, em todas essas vezes, o otimismo também foi alimentado pela melhoria de indicadores voláteis e de curtíssimo prazo – como a taxa de câmbio, o risco-país, o índice Bovespa e o valor dos títulos da dívida externa no exterior -, que refletem o estado de confiança (de curto prazo) do capital financeiro com relação ao desempenho da economia brasileira. Como se sabe, essas expectativas nunca se realizaram⁷.

Assim, os fatos e as circunstâncias acima narrados, transcorridos um ano e três meses do Governo Lula, bem como as considerações anteriormente feitas, apontam para uma conclusão irrecorrível, qual seja:

O Governo Lula, com pouquíssima resistência do principal partido de sua base de sustentação (o PT), e algumas vezes até com o seu apoio explícito, capitulou frente ao ideário e às políticas liberais⁸; independentemente da manutenção, e até repetição à exaustão, do discurso de mudança. Com isso, apenas reproduz a experiência dos partidos socialistas e social-democratas europeus que chegaram ao poder, nos anos oitenta, com Mitterrand na França, Craxi na Itália, Papandreu na Grécia e Felipe Gonzáles na Espanha. Por motivos óbvios, essa mudança de 180 graus jamais será assumida retoricamente – a não ser pontualmente - pelo Governo Lula e seus integrantes. No entanto, como já se viu, documentos produzidos, pelo Ministério da Fazenda⁹, bem como o discurso das autoridades econômicas, em particular do ministro da Fazenda e do presidente do Banco Central, defendem e justificam, explicitamente, toda a política econômica ortodoxa implementada até o presente momento, desqualificando qualquer possibilidade de sua mudança.

fixa como piso para esse superávit o percentual de 3,75% do PIB para os próximos anos.

⁷ Convém lembrar também que: “O último desses episódios é tão recente que parece incrível que possa ter sido esquecido. Há pouco mais de um ano, o quadro era o seguinte: o Brasil havia se ‘descolado’ da Argentina, os capitais externos voltavam e o Banco Central estava permitindo apreciação perigosa do câmbio. O ministro Malan chegou a antecipar o pagamento de uma volumosa quantia ao FMI, sob o argumento de que a situação brasileira era tranquila... Em questão de poucos meses, o sentimento do mercado mudou de maneira dramática. Instalou-se o pânico e o Brasil passou a ser considerado um país em estado pré-falimentar!” (BATISTA JR., 2003)

⁸ Até mesmo com seus integrantes mais à esquerda reconhecendo que assumiram posições equivocadas no passado, como justificativa para a adoção de políticas que antes repudiavam.

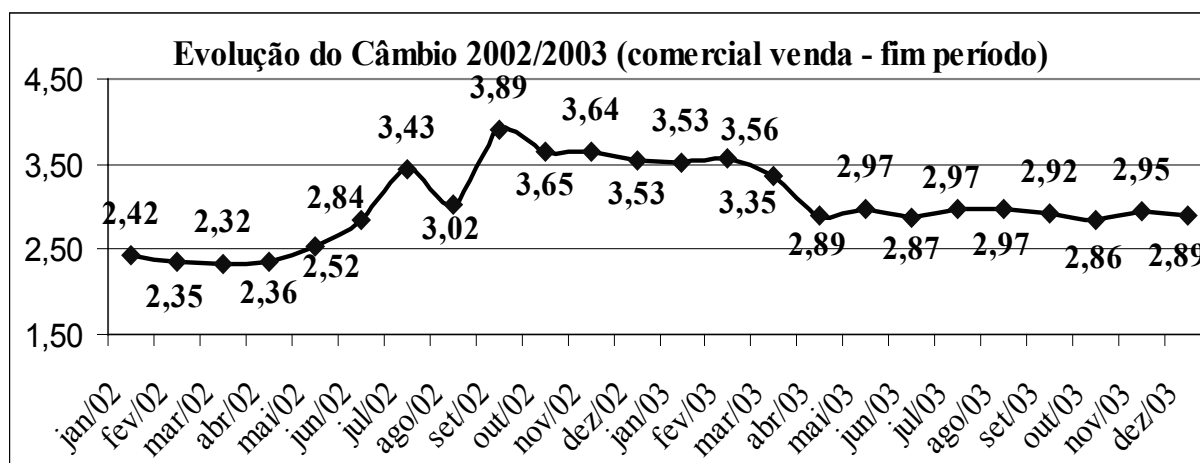
⁹ O documento intitulado “Política Econômica e Reformas Estruturais”, apresentado ao FMI no início de abril, reafirmava o compromisso de se continuar obtendo superávits fiscais primários de 4,25% do PIB ao ano, até o final do Governo Lula; além de apresentar simulações para a evolução da dívida pública, com base na hipótese de obtenção desse percentual de superávit, até o ano 2011!

Em contrapartida, o espaço de discussão na sociedade - no sentido de se construir um outro caminho para as políticas econômicas –, que nos primeiros meses foi tremendamente reduzido, voltou de novo a se ampliar, tendo em vista os resultados econômico-sociais decorrentes da adoção da política econômica ortodoxa.

IV- Os Principais Resultados Econômicos do Primeiro Ano do Governo Lula

Ao longo do primeiro ano do Governo Lula, alguns indicadores da economia brasileira melhoraram, especialmente aqueles relacionados ao funcionamento dos mercados financeiros. O dólar, depois de bater R\$ 3,89 em outubro de 2002 e iniciar o ano de 2003 em R\$ 3,53, recuou para R\$ 2,89 no final de dezembro - redução, no ano, de mais de 22,% (Gráfico 4).

GRAFICO 4



Fonte: Banco Central do Brasil

O índice Bovespa subiu 97,3% no ano (2003), os títulos da dívida externa brasileira no exterior voltaram a se valorizar e o risco Brasil, que chegou a atingir mais de 2.000 pontos em outubro de 2002, terminou o ano de 2003 em torno de 460 pontos. Ademais, as taxas de inflação se reduziram, os saldos da Balança comercial aumentaram, com o bom desempenho das exportações, e os capitais especulativos, mais uma vez, retornaram – atraídos pela elevada taxa de juros e num momento em que o Tesouro dos Estados Unidos estava pagando 1,05% ao ano, para papéis de 30 anos.

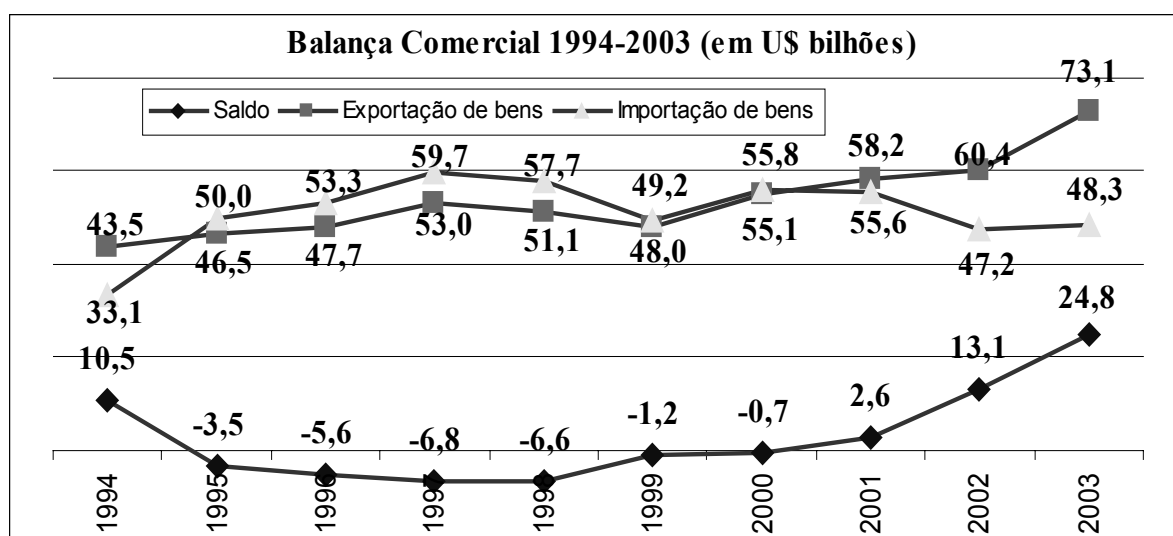
A mudança de humor dos “mercados”, indicando, como em tantas outras vezes, o início de uma conjuntura, aparentemente, mais favorável para a economia brasileira e a condução da política econômica, teve várias razões - relacionadas com o cenário internacional imediato e o comportamento do Governo Lula:

1) No âmbito do comércio internacional, as exportações, que haviam retomado uma trajetória de crescimento desde o ano 2000 – em virtude da forte desvalorização cambial sofrida pelo real em 1999 – deram um salto em 2003. Com isso, acelerou-se a reversão do saldo da balança comercial, que havia voltado a ser positivo desde 2001, e reduziram-se os déficits da balança de

serviços. No entanto, diferentemente de 2001 e 2002 - quando os saldos positivos foram alcançados, sobretudo, em virtude de reduções nas importações -, em 2003 esse saldo decorreu de um vigoroso crescimento das exportações.

Assim, em 2003, o Brasil exportou o montante histórico de US\$ 73,1 bilhões, 21% a mais do que o obtido em 2002. As importações, por sua vez, contidas pela desaceleração da economia, alcançaram, nesse mesmo período, US\$ 48,3 bilhões, com crescimento de apenas 2,3% em relação a 2002. O país nunca acumulou um saldo comercial tão grande: US\$ 24,8 bilhões em 2003, recorde histórico.

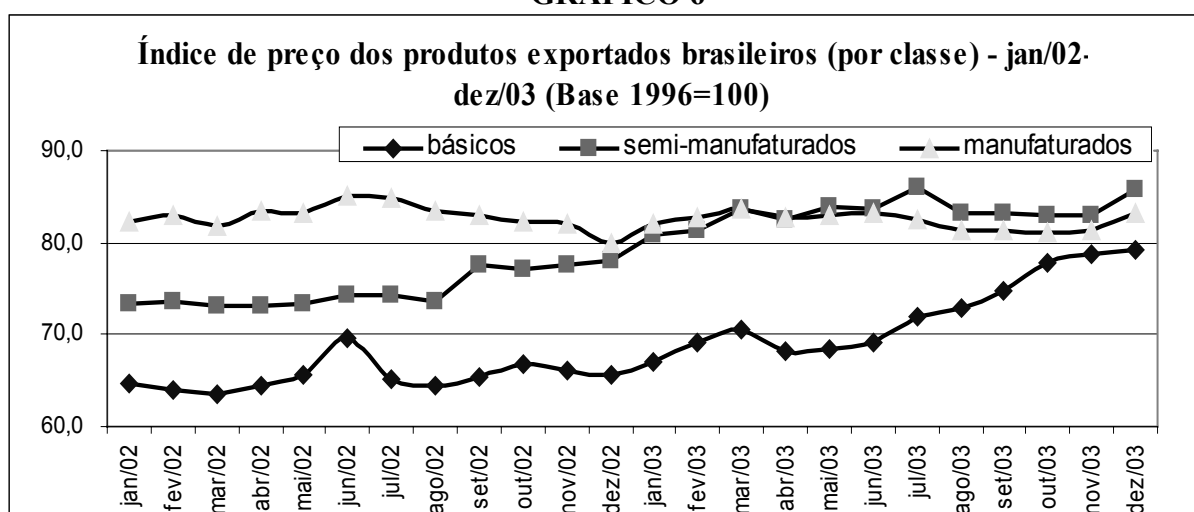
GRÁFICO 5



Fonte: Banco Central do Brasil

Além das desvalorizações cambiais, o salto das exportações pode ser creditado também, fortemente, ao grande aumento dos preços internacionais das *commodities*. Os índices de preço dos produtos exportados pelo Brasil, classificados nas categorias de semimanufaturados e, principalmente, básicos, tiveram uma evolução ascendente impressionante (Gráfico 6).

GRÁFICO 6



Fonte: FUNCEX

Adicionalmente, do ponto de vista das importações, o preço do petróleo, apesar de muitas oscilações, não explodiu, em virtude da crença, nos mercados financeiros, de que a “guerra” seria muito rápida – o que, de fato, acabou ocorrendo.

O resultado da balança comercial também foi ajudado pela recuperação econômica da Argentina e a ampliação do comércio com a China. Em 2003, as exportações para a primeira cresceram 100%, em comparação ao ano anterior, depois de quedas sucessivas de 19,4% e 54% em 2001 e 2002, respectivamente - em virtude da crise econômica-política da Argentina. Com isto, a participação desse país, no total das exportações brasileiras, pulou de 3,8% para 6,3%; ainda longe, entretanto, dos 11,3% do ano 2000. O resultado em relação à China foi mais impressionante ainda, tendo em vista que o aumento de 80% nas exportações para esse país deu prosseguimento a uma trajetória de forte crescimento, que já vinha ocorrendo desde o ano 2000. Como consequência, a sua participação relativa passou de 2% em 2000 para 4,1% em 2002 e 6,2% em 2003 (Tabela 3).

TABELA 3

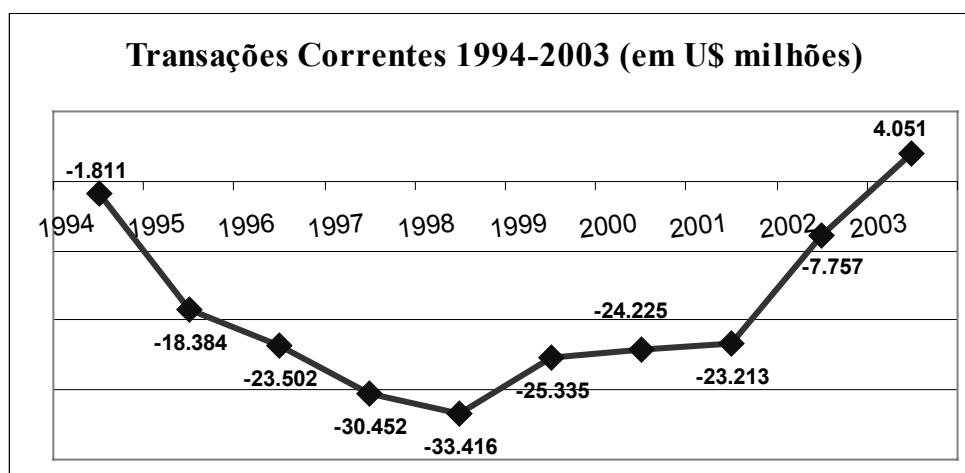
Participação Relativa dos Principais Parceiros nas Exportações Brasileiras

	2002			2003		
	Valor	Variação	Part. Rel.	Valor	Variação	Part. Rel.
Estados Unidos	15,5	7,60%	25,70%	16,9	9,00%	23,10%
União Européia	15,1	1,30%	25,00%	18,1	19,90%	24,80%
Argentina	2,3	-54,00%	3,80%	4,6	100,00%	6,30%
China	2,5	31,60%	4,10%	4,5	80,00%	6,20%

Fonte: FUNCEX

A conta de transações correntes acompanhou a evolução da balança comercial, apesar da manutenção de elevados déficits no balanço de serviços (Tabela 2); reduzindo, ano a ano, desde 1999, mas principalmente em 2002, os seus déficits (Gráfico 7).

GRÁFICO 7



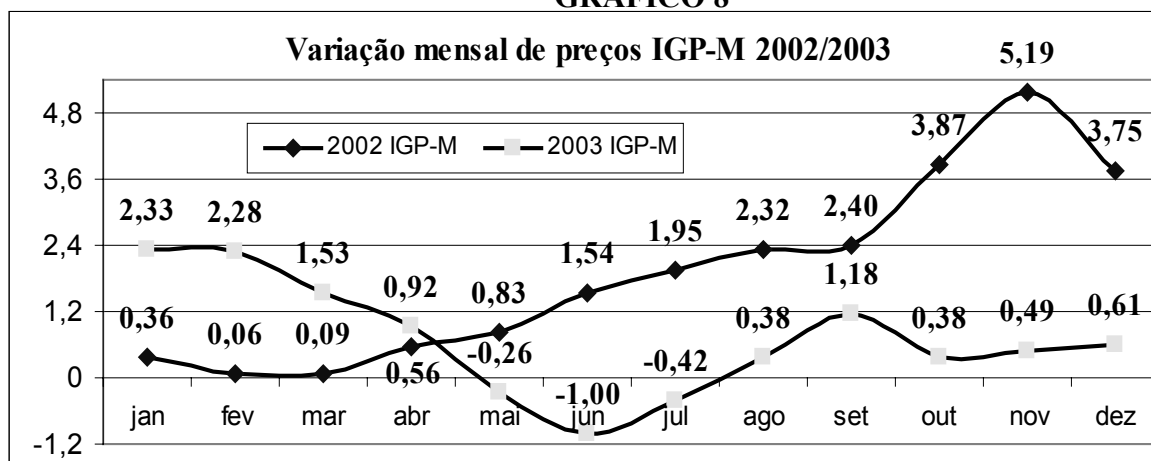
Fonte: Banco Central do Brasil

No primeiro ano do Governo Lula esses déficits foram se reduzindo, mês a mês, de forma significativa; o que proporcionou, pela primeira vez, desde 1989, o primeiro superávit em conta

corrente, num montante de mais de US\$ 4 bilhões. Contudo, como se verá mais adiante, esse melhor desempenho da conta de transações correntes não é garantia de redução da vulnerabilidade externa. Dada a natureza e os motivos que explicam os saldos da balança comercial, bem como, mais uma vez, a redução dos fluxos de capitais estrangeiros em 2003, a melhora conjuntural da conta corrente não é garantia de uma redução consistente da vulnerabilidade externa.

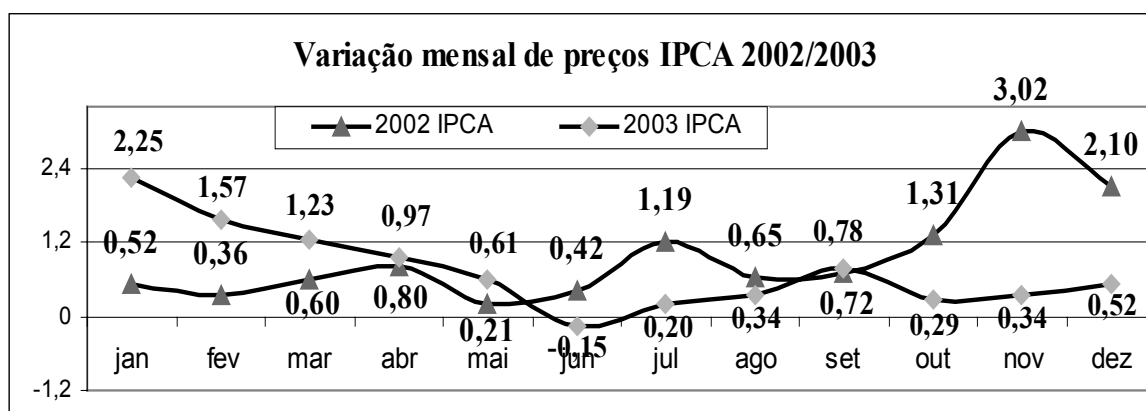
2) A revalorização do real - motivada pelo melhor desempenho da balança comercial e pela entrada de capitais especulativos e a correção das expectativas pré-eleitorais “pessimistas” dos investidores, com relação ao Governo Lula - teve impacto decisivo sobre a trajetória da inflação, que, após ter se acelerado a partir de abril de 2002 e atingir seu pico em novembro, começou a cair a partir do mês de dezembro. Esse movimento pode ser visto, sobretudo, através do IGP-M, cujo comportamento é afetado de forma mais direta pelas variações cambiais (Gráfico 8). A partir de abril – quando começa o movimento de desvalorização do real -, a trajetória do IGP-M afasta-se da trajetória do IPCA (Gráfico 9). A associação entre as variações cambiais e variações da taxa de inflação é óbvia.

GRÁFICO 8



Fonte: Banco Central do Brasil

GRÁFICO 9



Fonte: Banco Central do Brasil

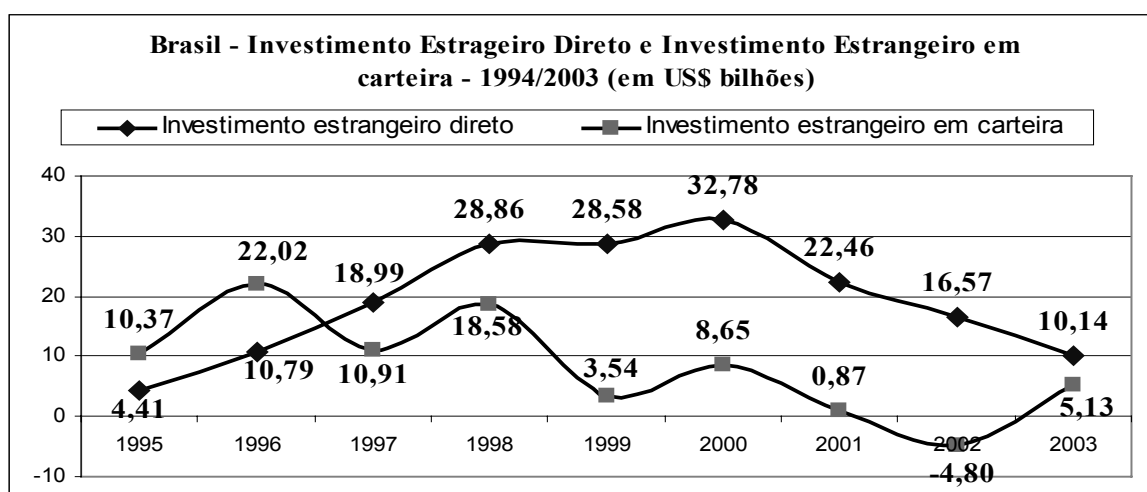
As taxas de inflação bem mais elevadas no início de 2003, quando comparadas ao mesmo período de 2002, resultaram, principalmente, da grande desvalorização do real ocorrida nos últimos

meses de 2002. Também contribuiu para isso, a elevação dos preços de alguns alimentos e bens intermediários, que além de pertencerem a setores que estavam no limite de suas respectivas capacidades produtivas instaladas, aumentaram a parte de suas respectivas produções exportadas. Adicionalmente, como já vem ocorrendo há algum tempo, as tarifas de luz e telefone indexadas ao IGP e ao IGP-M, e reajustadas por contratos, voltaram a pressionar a inflação.

Além da revalorização do real, o aumento em 8,5 pontos percentuais da taxa básica de juros, entre outubro de 2002 e março de 2003, também ajudou na redução dos índices inflacionários, ocorrida a partir de dezembro de 2002; em que pese a dificuldade da política monetária impactar os preços dos bens e serviços cujos preços estão atrelados ao mercado internacional (combustíveis) ou indexados formalmente por meio de contratos (luz e telefone). Essa taxa, juntamente com o elevado superávit fiscal primário, foi fator decisivo para deprimir o nível der atividade econômica, pois só voltou a cair, lentamente, a partir do mês de julho, encerrando o ano no montante de 16,5%.

3) A sinalização firme, por parte do Governo Lula, da manutenção da mesma política econômica adotada durante os oito anos dos Governos FHC - tanto através de medidas e atitudes tomadas, quanto do discurso e dos argumentos utilizados -, propiciou uma onda de menor desconfiança por parte dos investidores. A consequência se fez sentir, como já se viu, na queda do risco Brasil, na revalorização dos títulos da dívida externa e no retorno de capitais especulativos, atraídos pelas elevadas taxas de juros praticadas no Brasil, comparativamente a outros países. Assim, os investimentos estrangeiros em carteira, que haviam se reduzido em US\$ 4,8 bilhões em 2002, apresentaram saldo positivo de US\$ 5,13 bilhões em 2003. No entanto, em sentido contrário, os investimentos estrangeiros diretos, mantendo a trajetória descendente iniciada em 2001, caíram de US\$ 16,57 bilhões para US\$ 10,14 bilhões – uma redução de quase 39% (Gráfico 10).

GRÁFICO 10

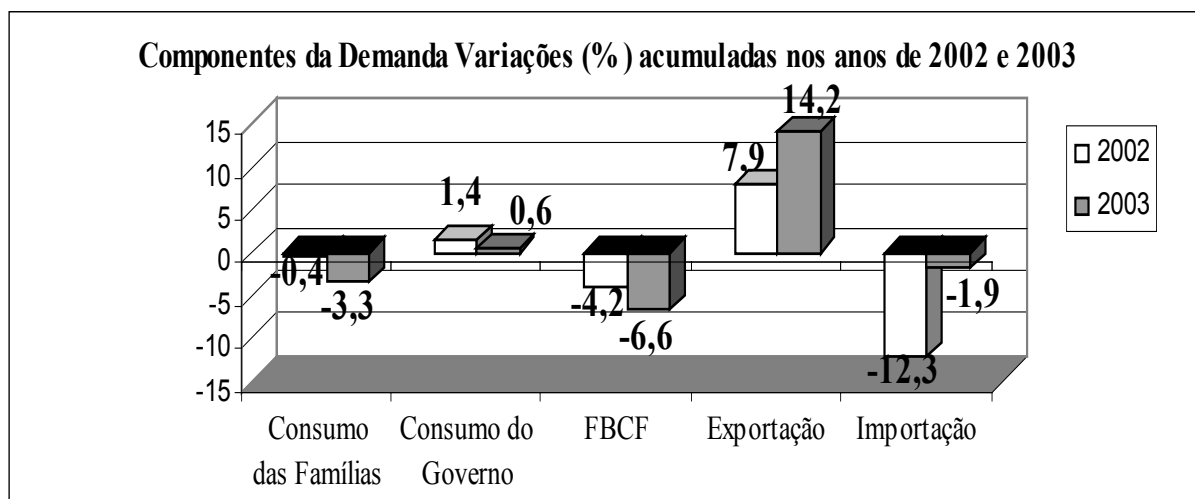


Fonte: Banco Central do Brasil

Já em outros aspectos da economia, como consequência da mesma política econômica adotada, observa-se uma espécie de contra-face negativa dos indicadores acima mencionados:

1) As atividades econômicas, voltadas para o mercado interno, tiveram um desempenho ruim; o que levou o PIB e o PIB *per-capta* a cair, em 2003, 0,2% e 1,5%, respectivamente (Gráfico 1). Portanto, a meta de 2,8% estabelecida no acordo com o FMI (2a revisão) mostrou-se superestimada, tendo em vista as políticas extremamente ortodoxas postas em prática ao longo do ano de 2003. O bom desempenho da balança comercial não foi suficiente para compensar a segunda queda seguida do investimento (4,2% em 2002 e 6,6% em 2003), o baixíssimo consumo do governo (acréscimo de 0,6% em 2003) e uma queda de 3,3% no consumo das famílias (Gráfico 11).

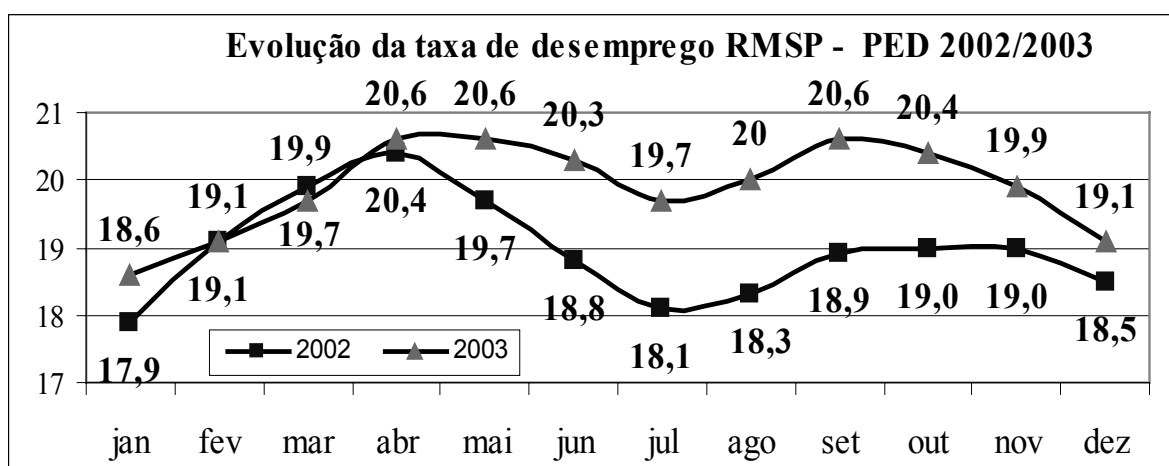
GRÁFICO 11



Fonte: IBGE

2) Acompanhando essa desaceleração da economia, a taxa média de desemprego, para a Região Metropolitana de São Paulo, atingiu 19,9% em 2003 – a maior desde o início da pesquisa em 1985 (Gráfico 3), chegando a alcançar, em alguns meses, 20,6% da PEA (Gráfico 12).

GRÁFICO 12

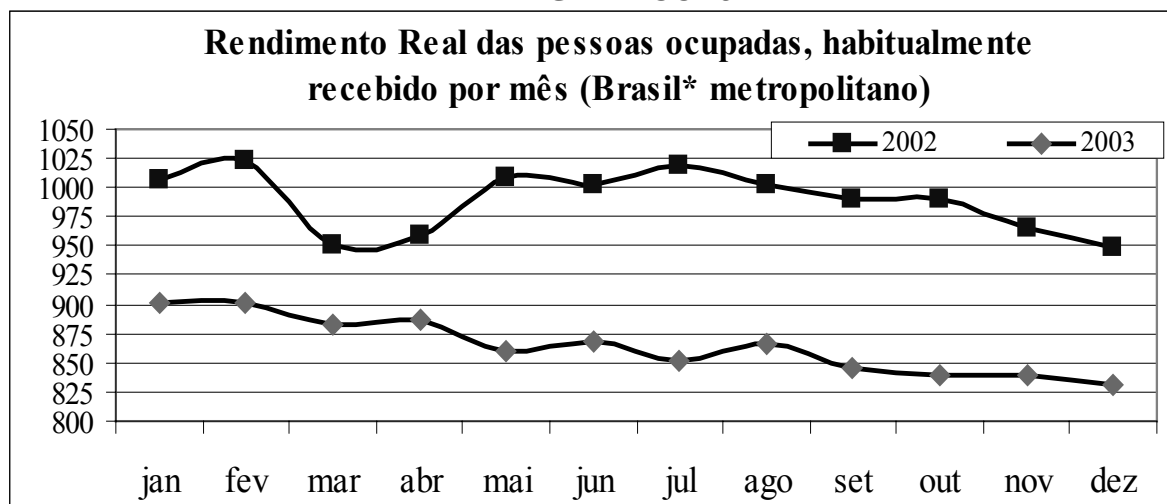


Fonte: SEADE – DIEESE

Além das taxas de desemprego, o rendimento médio dos assalariados também sofreu o impacto do baixo dinamismo da economia. Segundo o IBGE, os dados, para as seis regiões metropolitanas principais do país, indicam que esses rendimentos, que vinham caindo desde julho

de 2002, continuaram a cair, sistematicamente, em 2003; portanto, mantendo uma tendência de queda que já vinha ocorrendo (Gráfico 13).

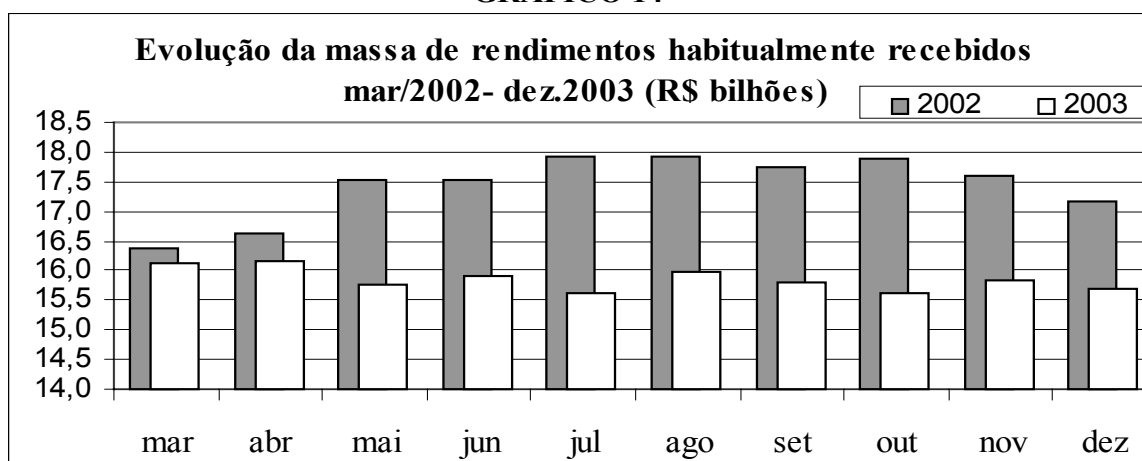
GRÁFICO 13



Fonte: PME/IBGE

O mesmo ocorreu com a massa de rendimentos que, mês a mês, comparativamente ao ano de 2002, foi sempre menor (Gráfico 14). Essa situação, de elevada taxa de desemprego e queda dos rendimentos médios e da massa de rendimentos, tem sido crucial para explicar o baixo consumo das famílias, dificultando enormemente, mesmo após a queda da taxa de juros, a retomada do crescimento em 2004.

GRÁFICO 14



Fonte: PME/IBGE

3) Os gastos públicos, depois do corte 14,1 bilhões no início de 2003, foram administrados a conta gotas durante todo o ano, de acordo com a meta de 4,25% de superávit fiscal primário acertada com o FMI. Isto implicou uma quase paralisia da chamada área social – motivada também por problemas de gerenciamento -, implicando atraso na implementação da maioria dos programas sociais, ainda que focalizados. Na verdade, o superávit alcançado no final do ano, de R\$ 66,2 bilhões, representou 4,34% do PIB, recorde se comparado aos do Governo FHC. No entanto, como neste mesmo período, o montante a ser pago pelos juros da dívida pública alcançou R\$ 145 bilhões

– mais do que o dobro do superávit obtido –, a dívida pública cresceu para R\$ 913,1 bilhões, isto é, passou de 55,5% do PIB em 2002 para 58,2% do PIB em 2003; portanto, mantendo a tendência de crescimento que vem desde 1994 e apesar da obtenção de levados superávits a partir de 1999 (Tabela 4). O resultado só não foi pior porque o real voltou a se valorizar ao longo de 2003.

TABELA 4

Superávit/Déficit Primário e Dívida Líquida do Setor Público - 1994/2003

	Superávit (% do PIB)	Dívida(% do PIB)	Superávit (R\$ BI)	Dívida (R\$ BI)
dez/94	5,04	30,0	18,2	153,2
dez/95	0,36	30,6	1,7	208,5
dez/96	-0,09	33,3	-0,6	269,2
dez/97	-0,91	34,4	-8,3	308,4
dez/98	0,01	41,7	0,1	385,9
dez/99	3,28	48,7	31,1	516,6
dez/00	3,5	48,8	38,2	563,2
dez/01	3,7	52,6	43,7	660,9
dez/02	4,01	55,5	52,4	881,1
dez/03	4,34	58,2	66,2	913,1

Fonte: Banco central

Em suma, como se pode constatar, a política econômica adotada pelo Governo Lula no primeiro ano de sua gestão, não se desviou um milímetro sequer da orientação seguida pelo governo anterior. Muito pelo contrário; reafirmou no discurso e nas ações implementadas essa orientação, em especial aprofundando-a no que se refere à Reforma da Previdência e ao ajuste fiscal, que, segundo as autoridades econômicas, foi insuficientemente realizado pelos Governos FHC, isto é, os superávits primários deveriam ter sido maiores!!!

Desse modo, a solução proposta, e executada, vem se resumindo a “mais do mesmo”. Como consequência colhem-se os mesmos resultados, quais sejam: de um lado, alívio momentâneo da pressão sobre o câmbio e a taxa de inflação, retorno de capitais especulativos e melhoria nos indicadores relevantes (de curto prazo) para o capital financeiro; de outro, estagnação econômica, queda da renda, crescimento do desemprego, aumento da dívida pública e manutenção da vulnerabilidade externa - apesar da melhoria significativa, em boa medida de natureza conjuntural, das contas externas.

Do ponto de vista estrutural, na década de 1990, verificou-se uma mudança desfavorável no padrão de comércio internacional – perda de competitividade das exportações manufatureiras e expansão dos produtos agrícolas para exportação¹⁰ – o que levou ao aumento da participação dos produtos com baixo valor agregado nas exportações. Os ganhos de competitividade do Brasil associados à expansão dos produtos agrícolas tendem, inclusive, a significar uma incerteza crítica

¹⁰ A participação na receita de exportação, em porcentagem, de produtos manufaturados caiu de 55,1%, entre 1999-94, para 53,1%, entre 1995-98. Já a participação dos produtos agrícolas se elevou de 29,8%, entre 1999-94, para 33,8%, entre 1995-98 (GONÇALVES, 2000, p.95).

no processo de ajustamento das contas externas, uma vez que se amplia a deterioração dos termos das trocas comerciais. O baixo dinamismo das exportações manufatureiras, na década de 1990, demonstra o “desmantelamento do aparelho produtivo” atribuído “especialmente à apreciação cambial e às baixas taxas de investimento”. Isto, na realidade, sugere que a reestruturação produtiva com o crescimento medíocre da produção representou uma adaptação regressiva do aparelho produtivo (GONÇALVES, 2000, p. 118).

V- Conclusão

Desde a implantação do Plano Real e da política macroeconômica que o seguiu, particularmente a partir da crise do México em dezembro de 1994, tem-se aprofundado dois problemas estruturais da economia brasileira, quais sejam: a vulnerabilidade externa do país e a fragilidade financeira das finanças públicas. As políticas econômicas liberais adotadas nos dois Governos de FHC não foram capazes de alterar as tendências de baixo crescimento que prevaleceram durante os anos 1980 e início de 1990. A indústria, nesses dois períodos de governo, apresentou taxas pífias de crescimento, verificando-se ainda uma deterioração da qualidade deste incremento, uma vez que a expansão industrial esteve apoiada unicamente no segmento de bens de consumo duráveis. As restrições nos gastos públicos e as privatizações provocaram a retração dos investimentos necessários à ampliação e melhoria da infra-estrutura do país, potencializando o aparecimento de gargalos nas áreas estratégicas de energia e transporte.

Ademais, o acúmulo de desequilíbrios externos, transformados em fragilidade financeira interna do setor público, e a inserção brasileira passiva no âmbito internacional semearam na economia o germe da crise financeira que vem acompanhado da ameaça recessiva (BELLUZZO & ALMEIDA, 2002). Nem mesmo a mudança do regime cambial no início de 1999, a política de metas inflacionárias e um regime fiscal mais draconiano, a partir do 2º Governo de FHC, conseguiram reverter, de forma estrutural, a vulnerabilidade externa da economia e a fragilidade financeira do setor público – não abrindo espaço, portanto, para a retomada sustentada do crescimento. Em cada conjuntura específica, esses problemas podem ser mais ou menos agravados ou mais ou menos reduzidos, mas tendencialmente seguem existindo e condicionando o comportamento do conjunto da economia. A crise cambial de 2002, no final do 2º Governo FHC, evidenciou isso mais uma vez; a possibilidade de vitória de Lula apenas agudizou o processo, que poderá voltar a se repetir de novo caso as condições estruturais da economia permaneçam as mesmas.

Vale recordar, que a partir de 1999, sempre com base nessa lógica - conforme acordo estabelecido com o FMI -, a política econômica passou a ter como objetivo fundamental a obtenção de superávits fiscais primários em montantes acima de 3% do PIB. Em 2002, último ano do

Governo FHC, esse superávit foi de R\$ 52 bilhões (4,06% do PIB), ultrapassando, inclusive, a meta fixada pelo FMI (3,88% do PIB). Apesar disso, esse superávit não conseguiu pagar nem metade dos juros da dívida, cujo montante ficou em R\$ 113,9 bilhões, o que implicou, mais uma vez, o crescimento do seu principal, bem como da relação dívida pública/PIB. Esta última, que passou de 49,2% do PIB, em 1999, para 56,5% em 2002, tem limitado dramaticamente a capacidade do Estado de executar políticas sociais e impedido a adoção de políticas macroeconômicas que estimulem o crescimento (Tabela 4).

No primeiro ano do Governo Lula, como já visto anteriormente, essa tendência se manteve; materializando-se uma situação, no mínimo, inusitada para um governo eleito pela esquerda. Os mercados financeiros e as instituições “multilaterais”, como o FMI e o Banco Mundial, que outrora repudiavam o Partido dos Trabalhadores (PT) e suas diretrizes, agora rasgam elogios entusiásticos ao novo Governo, maiores inclusive dos que eram feitos ao governo FHC. Esta mudança de avaliação se deve, claramente, à adesão profunda do Governo Lula aos princípios da ideologia liberal, verificada pela busca incondicional da credibilidade junto aos “mercados”. Isto vem reduzindo a avaliação dos impactos da política econômica a um único critério, qual seja: a sua credibilidade ou aceitação por parte dos agentes econômicos. Nesta perspectiva, a única política aceitável é aquela que sinaliza para o caminho da racionalidade microeconômica e que não sofra o veto dos mercados financeiros.

Na verdade, essa dinâmica perversa – de vulnerabilidade externa da economia e instabilidade cambial, que levam ao aumento da taxa de juros e, como consequência, ao crescimento da dívida pública, à estagnação econômica e à elevação da taxa de desemprego - dificilmente será alterada com a obtenção de superávits fiscais, nem muito menos com as reformas previdenciária, trabalhista e tributária. O mais provável, caso não ocorra uma mudança verdadeira nos rumos da política econômica, é que esse processo de transferência de renda - dos trabalhadores e do setor produtivo para o capital financeiro -, que fragiliza as finanças públicas e impede o crescimento econômico do país, continuará o seu curso, até uma nova crise e um novo acordo com o FMI. Períodos de alívio momentâneo – que dão a impressão de se estar caminhando para uma saída -, alternados por períodos mais dramáticos – como as crises cambiais de 1999 e 2002 -, fazem parte da lógica que preside esse processo; que é a lógica volátil, e de curto prazo, dos capitais financeiros.

Em suma, dentro do modelo econômico liberal, posto em prática desde o Governo Collor, não há saída possível. É uma permanente fuga para frente, com a obrigação permanente de aprofundar mais ainda as mesmas políticas. A idéia de que se possa transitar para um novo modelo gradualmente é ingênua e inverossímil; a manutenção da política econômica herdada do Governo FHC não cria instrumentos, condições ou espaços para se fazer qualquer tipo de transição. Ao

contrário, a sua dinâmica interna recria e reproduz as condições que aprofundam a fragilidade financeira do Estado; portanto, quanto mais se insiste nela, mais complicado e mais difícil fica o seu abandono. Com o transcorrer do tempo do Governo Lula, essa dificuldade mostra-se cada vez maior, tendo em vista os sucessivos eventos negativos, de natureza econômica e política, que vêm minando, aos poucos, a legitimidade desse governo e agora, a própria popularidade do presidente.

Sem dúvida, a herança deixada por mais de dez anos de implementação do projeto liberal e de suas políticas complica enormemente, mas não impede, o redirecionamento dos rumos da nação. Por isso, o reconhecimento dessas dificuldades, bem como da existência de interesses poderosos que deverão ser contrariados, não podem servir de alibi para a manutenção e aprofundamento do atual estado de coisas ou mesmo para justificar mudanças apenas cosméticas no atual modelo. Ao contrário, a constatação dessas dificuldades é o primeiro passo para se discutir e buscar uma saída.

No seu início, o Governo Lula estava diante da seguinte disjuntiva dramática:

1- **Ir além de FHC**, no sentido de, aceitando a condição de refém do capital financeiro, manter e aprofundar, mais ainda, as políticas ortodoxas e o modelo econômico-social liberal. Nesse caso, a escolha vai no sentido de reciclar esse modelo, na linha do pós-Consenso de Washington¹¹, através de uma maior aceitação da intervenção do Estado como planejador e articulador da concorrência intercapitalista e uma maior ênfase – mais retórica do que prática – na condução de programas sociais mais ou menos focalizados. As experiências históricas disponíveis indicam que a escolha desse caminho, na pior das hipóteses, conduzirá a reiteradas crises cambiais e das finanças públicas, com repetidos ajustes fiscais e rápida deterioração do ambiente político-social. E, na melhor das hipóteses, permitirá, através de um permanente e radical ajuste fiscal, reduções conjunturais (cíclicas) da vulnerabilidade externa e da fragilidade financeira do setor público, tendo por contrapartida um crescimento econômico pífio e um custo social enorme.

2- **Ir além de FHC**, no sentido de romper, de fato, com a “Era Liberal” - iniciada com o Governo Collor e levada às suas últimas consequências pelos Governos FHC. Isto se expressaria, de logo, na superação das políticas que fragilizaram financeiramente o Estado e que aprofundaram a vulnerabilidade externa do país. O momento político-econômico para se tomar essa decisão pode ser decisivo, mas essa ruptura não será fácil em nenhuma circunstância, em virtude do cenário econômico-político internacional desfavorável e da capacidade de retaliação do capital financeiro, externa e internamente. Por isso, essa escolha, pressupõe, necessariamente, a redefinição da atual aliança política que inviabiliza a execução de um projeto alternativo.

Agora, contudo, após 15 meses de governo, as evidências apontam que essa disjuntiva já foi superada, com a escolha definitiva da primeira alternativa – apesar de todo custo político que essa

¹¹ Conforme documento elaborado pelo Instituto de Economia Internacional, que já havia, anteriormente, sistematizado o chamado “Consenso de Washington”.

opção vem acarretando para o Governo Lula, tanto no que se refere à oposição manifestada por segmentos sociais que tradicionalmente apóiam a esquerda e que se sentiram enganados e abandonados, quanto no que concerne ao aumento de sua dependência para com uma base parlamentar extremamente fisiológica e volátil. As eleições municipais de 2004 serão uma boa medida para se avaliar as conseqüências do descolamento do Governo Lula e de seu principal partido de sustentação, isto é o PT, da base social que historicamente participou de sua trajetória e de sua chegada ao poder.

REFERÊNCIAS

- BATISTA JR. P. N. *Erros novos, por favor. Folha de São Paulo*, São Paulo, 17/04/2003. Caderno Dinheiro, p.4.
- BELLUZZO, L. G. & ALMEIDA, J. G. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002
- CARNEIRO, R. *Controle de Capitais no Brasil*. São Paulo, 2003. Mimeo.
- CARVALHO, F. C. *Controles de capitais e recuperação da iniciativa em política econômica*. In: PAULA, J. A. *A economia política da mudança*. Belo Horizonte: Autêntica, 2003
- CRUZ, N. H da. *O Brasil ainda está vulnerável, alerta o FMI. Folha de São Paulo*, São Paulo, 09/04/2003. Caderno Dinheiro, p. 5.
- FILGUEIRAS, L. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 2003a.
- FILGUEIRAS, L. *Reforma da previdência e capital financeiro. Revista Reportagem*, v. 4, n. 42, p.36-38, mar. 2003b.
- FILGUEIRAS, L. *Da substituição de importações ao Consenso de Washington*. In: *Reflexões de Economistas Baianos*. Salvador: Conselho Regional de Economia – CORECON – 5ª Região, 2001.
- FILGUEIRAS, L. *Economia brasileira: as Fragilidades estruturais permanecem. Revista Bahia Análise e Dados*, Salvador, v. 10, n. 3, 2000.
- GONÇALVES, Reinaldo. *O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas*. São Paulo: Contexto, 2000.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Política Econômica e Reformas Estruturais*. Disponível em: <http://www.fazenda.org.br>. Acesso em: 20/04/2003
- RECEITA ortodoxa mostra eficácia, diz Canuto. *Folha de São Paulo*, São Paulo, caderno dinheiro, 16/04/2003, p.5.
- SAMPAIO JR., P. de A. *A dança Imóvel e os impasses da Transição. Revista ADUSP*. Disponível em: <http://www.ivanvalente.com.br>. Acesso em: 16/04/2003.