

Governo Lula: análise crítica dos resultados, das perspectivas e das alternativas às políticas econômicas adotadas

Ricardo Dathein*

Resumo: O artigo avalia o desempenho e a política econômica do governo Lula. Parte-se da análise dos resultados do setor econômico real e da performance fiscal do setor público. Discutem-se as críticas à política econômica e as posições assumidas pelo governo. Destacam-se as reformas estruturais (previdenciária, sindical e trabalhista, e a autonomia do Banco Central) como parte da agenda econômica do governo. As perspectivas de crescimento econômico para 2004 são analisadas a seguir, levantando-se as condições favoráveis e desfavoráveis. Discutem-se também alternativas de políticas econômicas, contrapostas à visão liberal adotada pelo governo. Por fim, contesta-se o dogmatismo liberal radical da equipe econômica, segundo a qual a macroeconomia é uma questão a ser resolvida tecnocraticamente, enquanto o crescimento econômico será alcançado via mercado.

Palavras-chave: Políticas econômicas, desenvolvimento, governo Lula

Abstract: The article evaluates the performance and the economic policy of the government Lula's. The paper breaks of a verification about the behavior of the real economic sector and of the fiscal performance of the public sector. The critics to the economic policy and the positions assumed by the government are discussed. The text stands out the structural reforms (welfare, union and labor, and the autonomy of the Central Bank) as making part of the government economic agenda. The perspectives of economic growth for 2004 are analyzed to proceed, getting up the favorable and unfavorable conditions. Are also discussed alternatives of economic policies, opposed to the liberal vision adopted by the government. Finally, the article contest the radical liberal dogmatism of the economic team, which says that macroeconomics is a question to be solved by tecnocratic means, while the economic growth will be reached through market.

Key words: Economic policies, development, government Lula

JEL Classification: O11

1. Introdução

O ano de 2003 apresentou péssimo desempenho econômico para o Brasil, em termos de crescimento e emprego, por exemplo, e nem mesmo ocorreu o ajuste macroeconômico buscado prioritariamente pelo governo, como condição para a retomada do desenvolvimento. Por isso, o crescimento previsto para 2004 deverá ser mais o resultado de um comportamento de retomada cíclica, não promovido, mas ocorrendo apesar da política macroeconômica. Além disso, sem a solução dos entraves

* Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. E-mail: ricardo.dathein@ufrgs.br

fiscais e monetários e sem uma política de desenvolvimento, o crescimento de 2004 não deverá ser sustentável.

Sob essas perspectivas, o artigo analisa o comportamento a economia em 2003, caracterizando e criticando a política econômica do Governo Lula. Discutem-se brevemente, também, as reformas estruturais propostas por esse governo. A partir desses elementos, são examinadas as perspectivas de crescimento em 2004 e nos anos seguintes. Na seção seguinte, analisam-se três alternativas de políticas econômicas. Por fim, nas conclusões, busca-se entender os motivos que levaram o governo Lula às opções adotadas, com os resultados esperados e, tendo isso em vista, infelizmente não se vislumbram possibilidades de mudanças.

2. A economia em 2003

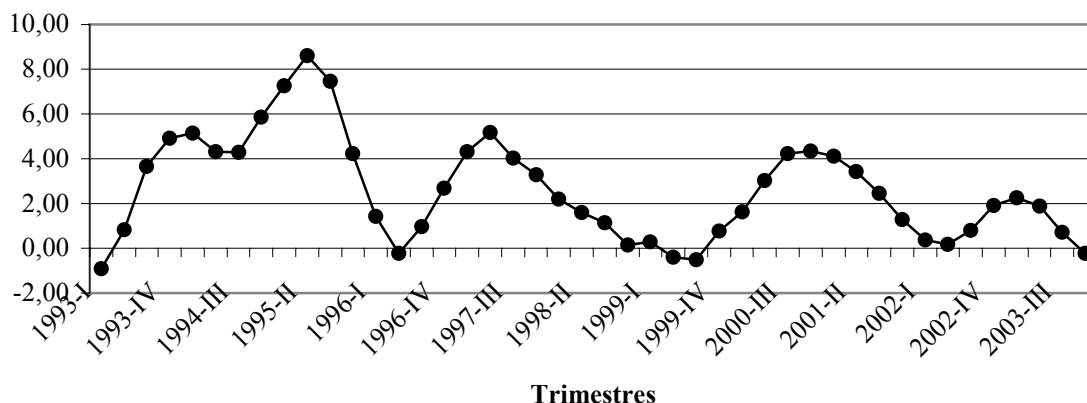
Depois de vários anos de dificuldades econômicas e sociais e de uma grande expectativa de melhorias gerada pela eleição do novo governo, constata-se, com a maior parte dos indicadores, um desempenho altamente negativo da economia no ano de 2003. O PIB reduziu-se em 0,22%, enquanto os investimentos totais e os investimentos do governo federal apresentaram retração real de 6,6% e de 44,5%, respectivamente (tabela 1).

Tabela 1 – PIB e Investimentos Totais e do Governo Federal

Anos	Taxa real de crescimento do PIB (%)	Taxa de Investimentos (% PIB)	Investimentos reais executados pelo Governo Federal (Índice de 2000 = 100,0)
2000	4,36	18,9	100,0
2001	1,31	19,2	135,1
2002	1,93	18,3	86,5
2003	-0,22	17,1	48,1

Fontes: IPEA (2004) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2004)

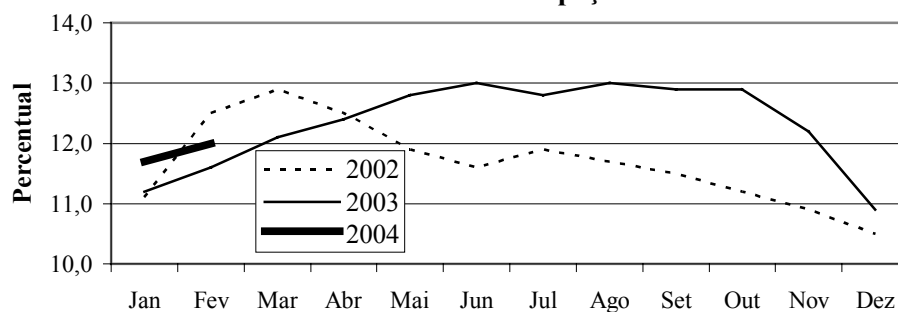
O comportamento em forma de “vôo de galinha” do PIB ao longo dos últimos anos continuou, com picos cada vez menores, conforme o gráfico 1.

Gráfico 1 - Taxa de variação do PIB trimestral - 1993-2003

Trimestres
Últimos quatro trimestres em relação aos quatro trimestres anteriores - Em volume, com ajuste sazonal

Fonte: IBGE

O desemprego e os rendimentos também apresentaram mau desempenho. A taxa de desocupação média passou de 11,7% em 2002 para 12,3% em 2003, com uma recuperação apenas nos últimos dois meses do ano (gráfico 2).

Gráfico 2 - Taxa de Desocupação - 2002-2004

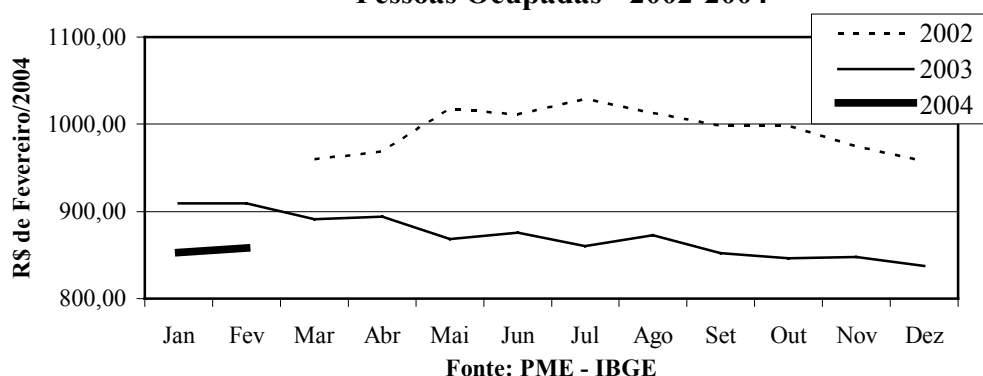
Fonte: PME - IBGE

A trajetória dos rendimentos médios reais recebidos foi substancialmente pior em 2003, e apresenta queda contínua, conforme o gráfico 3. Um fenômeno aparentemente estranho ocorreu em 2003: o número de pessoas ocupadas aumentou muito (4,5%) nas Regiões Metropolitanas medidas pelo IBGE¹ e, mesmo assim, o desemprego aumentou, pois a PEA cresceu ainda mais. Esse aumento da PEA teria ocorrido como consequência da forte queda da renda média real efetivamente recebida

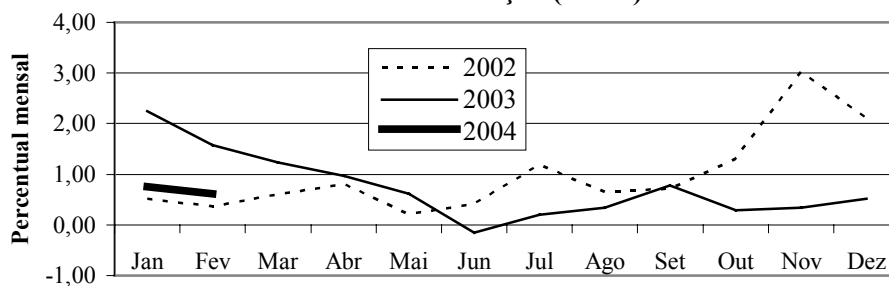
¹ Comparação entre março e dezembro de 2002 e 2003, pois os dados de janeiro e fevereiro de 2002 não estão disponíveis.

(-15,1%), o que teria induzido um maior número de pessoas das famílias, inclusive crianças, a procurarem ocupações. Como resultado da grande redução da renda média, e apesar do aumento das ocupações, a massa de rendimentos recebidos diminuiu 11,2%, o que explica as dificuldades econômicas enfrentadas pelas empresas ligadas ao mercado interno.

Gráfico 3 - Rendimento Médio Real Habitualmente Recebido - Pessoas Ocupadas - 2002-2004



No entanto, também existem indicadores positivos, como a contenção da inflação e o aumento das exportações. O gráfico 4 ilustra como, de fato, ocorreu um aumento do patamar inflacionário, fortemente especulativo, depois de setembro de 2002, e como o governo obteve sucesso em sua contenção, recolocando-os em baixos patamares a partir de maio de 2003. Com uma política monetária contracionista a cotação do dólar foi reduzida, diminuindo pressões de custos (por preços de bens importados e pela indexação de preços de bens e serviços). No entanto, depois de maio de 2003, a mesma política foi mantida. O governo possui uma meta inflacionária de 5,5% para 2004, o que corresponde a 0,45% ao mês, em média, o que tem sido alcançado. No entanto, toda vez que o índice mensal se eleva, justifica-se a manutenção da política monetária altamente restritiva, o que dificulta a recuperação econômica. Com isso, o governo obteve também credibilidade junto aos mercados financeiros internacionais, provocando a queda do risco-Brasil.

Gráfico 4 - Taxa de Inflação (IPCA) - 2002-2004

Fonte: IBGE

Com o objetivo de alcançar credibilidade, a atual versão da teoria neoclássica apresenta como fundamento econômico chave a relação entre a dívida pública e o PIB. Dessa forma, a política econômica de Lula foi direcionada a alcançar o objetivo de redução desse indicador. Isso seria alcançado com uma política fiscal fortemente contracionista. A tabela 2 mostra como o superávit primário foi aumentado em 2003 para 4,32% do PIB (superior à meta de 4,25%). No entanto, como o pagamento de juros elevou-se para 9,49% do PIB, o déficit nominal subiu para 5,16% do PIB. Ao mesmo tempo, a dívida líquida do setor público elevou sua relação com o PIB para 58,15%, fracassando totalmente o objetivo prioritário da política econômica, e isso mesmo com a forte valorização cambial do ano, que agiu como redutor da relação em 5,5% do PIB (Biasoto Jr., 2004).

Tabela 2 – Desempenho das Finanças Públicas

Anos	Juros nominais	Superávit primário	Déficit nominal	Dívida líquida (final de períodos)
2000	7,08	3,46	3,61	48,78
2001	7,21	3,64	3,57	52,63
2002	8,47	3,89	4,58	55,50
2003	9,49	4,32	5,16	58,15

Fonte: Banco Central (2004)

Valores percentuais sobre o PIB.

Aparentemente é estranho que a relação dívida pública-PIB aumente persistentemente, apesar dos esforços de contenção fiscal. Isso ocorre porque é o aumento da dívida pública que acomoda qualquer situação de estado de confiança do mercado (Pereira, 2004). Ou seja, se o fluxo de entrada de capitais externos diminuir

(ou se houver expectativa nesse sentido), a taxa de câmbio sobe, provocando inflação e aumento da taxa de juros, o que aumenta a dívida, ou induz o governo a emitir dívida indexada, como *hedge* cambial, também elevando, portanto, a dívida pública. Se, ao contrário, o influxo de capitais aumentar, a moeda nacional se valoriza, levando o Banco Central a comprar dólares para recompor reservas ou para impedir prejuízos à balança comercial, o que gera aumento de liquidez e a conseqüente emissão de dívida mobiliária para diminuir essa liquidez. Portanto, em qualquer caso, é sempre o aumento da dívida que ajusta as expectativas do mercado. É por isso que simples cortes de despesas não resolvem o problema, apesar de seu alto custo em termos de recessão. Uma política adequada, desse modo, seria a que rompesse esse mecanismo.

3. Características da política econômica do Governo Lula

Enquanto os críticos do governo destacam os resultados negativos da política econômica, os seus defensores ressaltam os positivos, obviamente. No entanto, para os segundos, os resultados negativos são transitórios e serão superados como conseqüência da gestão macroeconômica responsável e da credibilidade derivada, condição para a retomada do crescimento sustentável, em sua visão. Nesse modelo, a estabilização macroeconômica seria alcançada e após, por conseqüência, o desenvolvimento seria retomado. A primeira ação estaria a cargo do governo, enquanto a segunda ocorreria por obra do mercado. Portanto, a primeira etapa demandaria um período de transição, criando as condições para o desenvolvimento sustentável. Essas idéias aparecem, por exemplo, nos documentos “Política Econômica e Reformas Estruturais” (Ministério da Fazenda, 2003a) e “Plano Brasil de Todos: participação e inclusão” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003).

Desse modo, o governo busca um ajuste fiscal “definitivo” nas contas públicas (Ministério da Fazenda, 2003a, p. 8), alcançado com uma “gestão macroeconômica responsável” (Ministério da Fazenda, 2003b, p. 3), criando um ambiente econômico seguro para o mercado. Portanto, o ajuste das contas públicas e as reformas liberais produziriam estabilidade e credibilidade, e o mercado, através de fatores microeconômicos e de longo prazo, construiria o desenvolvimento. Essa idéia, completamente estranha à esquerda, tanto marxista quanto social-democrata, parece predominar na equipe econômica e no núcleo dirigente do governo.

A combinação de políticas macroeconômicas herdadas do Governo Fernando Henrique Cardoso e aprofundadas por Lula (metas de inflação, metas de superávit primário e câmbio flutuante), tão elogiada pelos liberais, tem resultado nos péssimos resultados apresentados no primeiro item desse artigo. A plena liberalização do movimento de capitais, ao invés de gerar mais estabilidade, mais confiança e mais crescimento, tolhe a capacidade de decisão do governo sobre a política monetária. Ou seja, a taxa de juros doméstica passa a ser definida em nível internacional, dependendo da taxa externa de juros e da taxa de risco, sempre sob a ameaça de fuga de capitais caso o governo resolva adotar uma política diferente. Nesse contexto, poder-se-ia perguntar como avaliar a credibilidade de uma política governamental, se é o fluxo de capitais que determina essa política. Além disso, com a proposta de autonomia do Banco Central, a liberdade para execução de políticas monetárias ficaria eliminada também para o futuro. A política de metas de inflação em uma economia com plena mobilidade de capitais e volatilidade cambial, com indexação de muitos preços importantes ao IGP (com forte influência da taxa de câmbio), leva a que a taxa de juros seja fortemente elevada quando ocorrem desvalorizações cambiais (para impedir o aumento da inflação) e lentamente reduzida em caso de valorizações cambiais, por receio do aumento da demanda.

A política fiscal também não possui autonomia, pois está condicionada ao alcance das metas de superávit primário, determinadas pelos impactos da política monetária sobre a dívida pública. A política cambial, por outro lado, não existe, pois o câmbio e o fluxo de capitais são livres. Para os liberais, no entanto, essa inexistência de autonomia não é problema. O objetivo das políticas, portanto, não é a recuperação da capacidade de gestão, mas sim o alcance de maior credibilidade junto ao mercado.

Essas políticas têm permitido no máximo movimentos de *stop and go*, mas tornando impossível o crescimento sustentável ao desestimular investimentos produtivos.

As políticas de desenvolvimento, por outro lado, aparecem como promessas em documentos (por exemplo, em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003), ou em ações específicas, mas em contradição com as políticas macroeconômicas. As idéias predominantes apontam para o consenso liberal de que o desenvolvimento é determinado pelo mercado, de acordo com condições microeconômicas, mas somente após a consecução do equilíbrio macroeconômico.

Na discussão sobre a ALCA, por outro lado, constata-se algumas características significativas da política econômica. Houve inclusive importantes divergências internas, com o Ministério das Relações Exteriores entrando em conflito com o Ministério da Fazenda e o da Agricultura. O governo acabou defendendo uma proposta que resguardava alguma capacidade de realização de políticas industriais autônomas. No entanto, é estranho um governo hegemônico por um partido de esquerda defendendo o livre comércio contra a defesa do protecionismo agrícola por parte do governo do EUA. Provavelmente, se não houvesse esse protecionismo agrícola estadunidense, os interesses agroexportadores, com alto poder no Governo Lula, conseguiriam se impor, na lógica das vantagens comparativas, comprometendo o futuro da economia do país. Desse modo, sob essa ótica, o protecionismo dos EUA é benéfico para o Brasil, da mesma forma que as dificuldades no setor externo também produziram oportunidades em outras situações da história econômica do século XX.

Ao contrário do que se esperava do Governo Lula, a recuperação do instrumento do planejamento econômico, o que se tem é um predomínio quase absoluto da visão liberal do Ministério da Fazenda e do Banco Central. O Ministério do Planejamento, nesse governo, é um órgão fraco que quase não determina políticas econômicas. O Ministério da Fazenda trata inclusive das questões de longo prazo, com metas para vários anos. De outra parte, como não se podem separar as questões econômicas das sociais, o Ministério da Fazenda acaba por determinar toda a ação social do governo. No contexto de fortes restrições fiscais, o impacto é sentido também nas políticas sociais. Nesse sentido, a política econômica acaba por dominar todas as políticas. Mas, além disso, o Ministério da Fazenda não faz apenas políticas econômicas, propondo também políticas sociais. Por exemplo, no documento “Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002” faz-se a interpretação e alinham-se as propostas liberais tradicionais: o gasto social é interpretado como alto e crescente, mas sem resultar em melhor distribuição de renda, uma vez que seria mal feito e apropriado pela classe média. As maiores críticas são feitas aos gastos com ensino superior e com a previdência social, principalmente do funcionalismo público. As propostas assumem o sentido da focalização das políticas sociais, e não sua universalização. Por outro lado, é necessário destacar que o governo não é liberal apenas na economia e nas propostas dos ministérios econômicos. Nas questões trabalhistas, na previdência social, no trato com o funcionalismo público e até na área social (via propostas de políticas compensatórias, como o Programa Fome Zero,

com orçamento de apenas R\$ 1,7 bilhão em 2003), por exemplo, aparecem propostas que se coadunam com o ideário liberal.

4. Reformas estruturais

O Governo Lula assimilou o conceito liberal de reformas e tratou de pô-lo em prática como uma agenda de longo prazo, essencial, segundo ele, para que a estabilização macroeconômica e os ganhos de credibilidade sejam consolidados. Todas as propostas parecem ter um cunho liberalizante, visando redução de custos e mais flexibilidade para o mercado.

A reforma da previdência, na órbita do funcionalismo público, foi feita em 2003, com reduções de direitos e aumentos de pagamentos. No entanto, segundo os conceitos e a lógica liberal, o déficit não foi eliminado, nem no longo prazo, mas apenas diminuído. Nesse sentido, novas reformas (ou novas rodadas de reduções de direitos) serão necessárias em pouco tempo. Por outro lado, na órbita da previdência pública para trabalhadores do setor privado, também seria necessária uma reforma com os mesmos objetivos.

Outra reforma, proposta no início do governo, mas depois adiada, foi a da autonomia do Banco Central. Aqui apareceu com clareza a visão liberal radical da equipe econômica, em contradição com posições anteriores dos membros do novo governo. Tratar-se-ia de ganhar credibilidade “amarrando as próprias mãos” ou “blindando” o Banco Central, no sentido de impedir intromissões políticas indevidas na gestão da política monetária. A proposta gerou perplexidade dentro e fora da base política do governo, incluindo a reação de grande número de economistas não liberais, tendo em vista se tratar de uma medida que impediria mudanças futuras na política econômica, gerando ainda mais dependência do país em relação aos capitais especulativos internacionais.

A reforma sindical e trabalhista também foi apresentada como prioritária, mas ainda não foi encaminhada. Em geral, as propostas falam em simplificações da legislação e em flexibilização de direitos. Por exemplo, as negociações seriam mais centralizadas, concentrando-se poder nas centrais sindicais, e o que fosse negociado teria mais força que a lei, com algumas exceções. As propostas de reforma trabalhista, no entanto, ficariam para 2005, depois das eleições de 2004. O novo Ministro do

Trabalho, inclusive, é o mesmo que foi Ministro da Previdência em 2003, de forma que a lógica da reforma, de flexibilização de direitos, deve seguir esse rumo.

Outras reformas, como a tributária e a do crédito, foram pequenas e não apresentaram avanços sob uma ótica de esquerda. A reforma agrária, que se mantém como um corpo estranho, tem ficado na dependência de recursos, sempre escassos. A reforma educacional também está em discussão, com o Ministério da Fazenda tentando impor sua visão de descomprometimento do governo federal com o ensino superior, considerado muito caro.

Em síntese, o governo Lula tenta, aparentemente, concretizar a utopia liberal das “reformas permanentes”, até alcançar o Estado residual e as políticas sociais apenas compensatórias e focalizadas, com a exceção das políticas patrimonialistas necessárias para garantir estabilidade política.

5. Perspectiva de crescimento

A economia tem apresentado alguns sinais de recuperação, esperados há muito. No primeiro semestre de 2003, houve expectativa de que a economia se recuperasse logo que a inflação fosse reduzida. Após, a expectativa foi adiada para o segundo semestre. Como essa não ocorreu, acabou ficando para o final do ano, com a sazonal melhora desse período. Dessa forma, as expectativas de variação do PIB foram sendo sucessivamente reduzidas, desde 2,0% até que fosse divulgado o resultado de -0,2%. Dessa forma, a expectativa de crescimento foi realocada para 2004.

A variação do PIB trimestral com ajuste sazonal do quarto trimestre de 2003, comparativamente ao terceiro trimestre (o melhor indicador), cresceu 1,5%, com destaque para a agropecuária (7,3%) e para as exportações (5,5%). Com isso, está sendo projetado um crescimento de cerca de 3,5% para o ano de 2004. Como a base de comparação é muito baixa e existe capacidade ociosa, uma simples recuperação cíclica, apesar da política macroeconômica, pode levar a esse resultado. A redução da inflação tem permitido algum recuo da taxa de juros, e o bom desempenho da agricultura e das exportações, mais o tradicionalmente elevado potencial de expansão da indústria, podem gerar esse resultado. Não é nenhum “espetáculo do crescimento”, prometido por Lula, e as projeções do Ministério da Fazenda (2003a), entre 3,5% e 4,0% ao ano até 2006, em média, parecem estar conscientes das dificuldades.

Existem várias restrições à retomada do crescimento em 2004. A massa salarial continua muito reduzida, e não houve recomposição salarial significativa até agora. As políticas fiscal e monetária continuarão contracionistas. A dependência da conjuntura internacional favorável é total, de forma que qualquer problema financeiro internacional pode significar ataque especulativo e imediata restrição monetária e fiscal, bloqueando o crescimento. Nesse sentido, a recusa em tomar medidas de prudência para diminuir a exposição ao risco, com o argumento de que não se deve mudar o que está dando certo, revela, ao contrário, imprudência por parte do governo.

A indústria tem reagido de forma diferenciada, com desempenho negativo em bens de consumo semiduráveis e não duráveis, dependentes da massa salarial, e de forma positiva em bens de capital, intermediários e de consumo duráveis, estimuladas pela queda da taxa de juros e pela demanda externa (mais a redução de impostos para automóveis) (Pereira, 2004).

O saldo comercial externo tem apresentado desempenho muito positivo, sendo resultante da desvalorização cambial de 2002, da retração do mercado doméstico (em parte), do aumento dos preços internacionais de *commodities* e da forte recuperação argentina e da alta demanda chinesa, fundamentalmente (Prates, 2004). Esses fatores podem ser passageiros e a ocupação de novos mercados também não sustenta altas e contínuas taxas de crescimento das exportações. No entanto, como a elevação das exportações tem um perfil não-industrial, uma retomada do crescimento interno não deve eliminar o elevado saldo comercial. Nesse sentido, constata-se um aprofundamento do perfil superavitário de *commodities* e setores intensivos em trabalho e recursos naturais, e deficitário em setores intensivos em tecnologia (Prates, 2004).

Discute-se se o crescimento será sustentável ou apenas mais um “vôo de galinha”. O governo, para justificar os maus resultados de 2003 e sua convicção de que o crescimento será contínuo, argumenta que 2003 foi o ano do ajuste. No entanto, os dados da tabela 2 mostram que o ajuste não ocorreu. Dessa forma, por esse critério, ao contrário, o crescimento não seria sustentável.

Uma elevação substancial das taxas de crescimento, por outro lado, encontraria a restrição física da carência de energia, resultante da virtual exclusão do Estado como planejador e investidor nesse setor estratégico, o que ocorreu em governos anteriores e o atual critica.

Como a recuperação do emprego e da renda tende a ser lenta e fraca, esse fator também não se apresenta como estimulante de investimentos de longo prazo.

A política macroeconômica, de outra parte, não prioriza o crescimento, mas sim a construção de credibilidade junto ao mercado, e está comprometida com metas inflacionárias e de superávit fiscal primário elevadas e rígidas. Com essa política, até o crescimento de 2004 já está sendo comprometido. Além disso, a dependência da taxa de câmbio e da taxa de juros das expectativas sobre os fluxos de capitais externos torna a confiança sobre essas taxas muito baixa. As condições de liquidez do mercado internacional têm sido altamente voláteis, de forma que o grau de confiança na economia brasileira, com essa política, torna-se frágil, o que também pode explicar as baixas taxas de crescimento dos últimos anos. A incerteza sobre as taxas futuras de câmbio e de juros desestimula os investimentos e, por isso, a recuperação pode se basear apenas em ocupação de capacidade ociosa, renovação de estoques e ajustes marginais de oferta, ficando a retomada de longo prazo aguardando melhores condições (Pereira, 2004).

O principal determinante de um crescimento sustentável é a acumulação de capitais. Para garantir um crescimento médio de cerca de 4% nos próximos anos, meta do Governo Lula, a taxa de investimentos deveria ser de 25% ao ano (Marquetti, 2003). Como em 2003 os investimentos corresponderam a cerca de 17% do PIB (tabela 1), seria necessário um crescimento de quase 50% nessa taxa para que o crescimento se sustentasse. Como as condições para esse aumento não estão dadas, o crescimento sustentável, portanto, não deverá ocorrer.

O governo, no entanto, aparentemente já possui articuladas as tradicionais justificativas liberais, independentemente dos resultados. Ou seja, o crescimento será fruto das políticas acertadas, enquanto o não crescimento será creditado a problemas externos e às dificuldades políticas, e a solução será o aprofundamento das mesmas políticas econômicas, com mais restrição fiscal e monetária e com a ampliação das reformas estruturais liberalizantes.

6. Alternativas de políticas

Identificam-se aqui três alternativas de políticas econômicas. A primeira, predominante no Governo Lula, é o aprofundamento ou aperfeiçoamento do modelo liberal á existente. As políticas macroeconômicas ortodoxas e as reformas estruturais

visam alcançar credibilidade junto aos mercados financeiros internacionais, produzindo estabilidade como condição para o desenvolvimento. Essa estabilidade seria medida pela baixa inflação e pela redução do déficit público e da relação dívida-PIB. O desenvolvimento seria, fundamentalmente, uma reação do mercado a essas condições, impulsionado também por reformas microeconômicas. Não está claro como, com essa política, ocorreria distribuição de renda. A inadequação dessa política, evidentemente, deveria ser óbvia para um governo como o de Lula.

A segunda alternativa é a keynesiana, com a recuperação da capacidade do Estado gerenciar políticas de demanda efetiva expansionistas. Para isso ser possível, deveriam ser adotados controles sobre os fluxos internacionais de capitais. O objetivo é restringir a liberdade que os detentores de riqueza líquida possuem de vetar políticas que não os beneficiem sempre e imediatamente, com a simples ameaça de fuga de capitais (Carvalho, 2003c). A crítica que se apresenta aqui é a de que, apesar de essa ser uma condição necessária, não é suficiente para promover o desenvolvimento sustentável e com distribuição de renda, pois o problema fiscal continuará impedindo políticas fiscais significativamente estimulantes.

Uma terceira alternativa parte da idéia de Kalecki (1983) de que países não desenvolvidos necessitam não apenas de políticas de demanda efetiva, mas também de políticas de desenvolvimento. Ou seja, para garantir um desenvolvimento sustentável, permitindo políticas de inclusão social e de desconcentração de renda, com o aumento da taxa de investimento, parte-se da constatação empírica e histórica de que o mercado, isoladamente, não gera essa condição. As principais medidas deveriam ser, concomitantemente, a retomada do planejamento econômico a recuperação dos investimentos estatais, a diminuição da vulnerabilidade externa, com políticas comerciais e de fluxos de capitais, e a mudança da política macroeconômica de curto prazo.

Essas propostas apareciam nos programas de governo apresentados na campanha eleitoral de Lula (Borges Neto, 2003; Carneiro, 2003). Além disso, no Plano Plurianual (PPA) (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003), é defendida a necessidade de um projeto de desenvolvimento, no qual o Estado teria papel fundamental como condutor e indutor do desenvolvimento, via políticas setoriais, regionais, de comércio exterior e sociais, com o objetivo de criar um mercado de massas. Nesse documento também é destacada a necessidade do aumento dos

investimentos em infra-estrutura, enfrentando “gargalos” que possam impedir o crescimento, e no sentido de aumentar a competitividade sistêmica. Para isso, o Estado deveria recuperar sua capacidade de regulação com os instrumentos do planejamento. No entanto, ao mesmo tempo, o PPA relega essas medidas para depois de alcançada a estabilização, o que os inviabiliza, além de que o Ministério da Fazenda e o Banco Central os boicota.

A estabilização e o crescimento deveriam ser construídos concomitantemente, partindo-se de negociações entre governo, empresários, trabalhadores e sociedade em geral, aproveitando a oportunidade, infelizmente perdida, da grande credibilidade inicial do governo. Promover um plano de desenvolvimento de forma negociada não é apenas uma opção dos governos, mas deveria ser entendida como fazendo parte das suas funções prioritárias. Um acordo nesse sentido permitiria uma transição do modelo de (não) desenvolvimento e de atuação estatal atuais, superando-os. Nessa transição, as políticas de curto prazo deveriam ser postas a serviço das políticas de desenvolvimento, compatibilizando-as, começando pela imposição de restrições ao livre fluxo de capitais. A definição de outra agenda econômica também mudaria o foco da discussão pública, passando-se a debater metas para o desenvolvimento, para o emprego, para a produção de energia, etc., enquanto o Ministério da Fazenda e o Banco Central deveriam ser postos em seu devido lugar, ou seja, na retaguarda, criando condições para o desenvolvimento. Com isso, o governo ganharia credibilidade, com a percepção de que existem objetivos coerentes de curto e longo prazo, de que o governo tem projeto e é capaz de decidir, e não é simplesmente um refém do mercado, ao mesmo tempo em que aprofunda a democracia, incorporando a sociedade e os empresários a um projeto hegemônico. Essas políticas permitiriam uma efetiva estabilidade de preços, facilitado uma solução para os constrangimentos externos e o déficit público, ao longo do tempo.

7. Conclusões

Uma economia eficiente é aquela na qual o *trade-off* entre estabilidade e crescimento é superado, na qual os dois são alcançados e ocorrem concomitantemente. A política econômica dos último dez anos foi ineficaz, nesse sentido. A idéia de alcançar em primeiro lugar a estabilidade, com uma política que busca inicialmente credibilidade, para que, somente após, seja alcançado o crescimento (ou via políticas industriais, como quer o Ministério do Planejamento, ou via o mercado, como entende o

Ministério da Fazenda e o Banco Central), além de ser uma interpretação liberal (e, portanto, contraditória com o que se esperava do Governo Lula), é ilusória, tendo em vista que a economia capitalista é intrinsecamente instável. Portanto essa busca de estabilidade pode ser entendida como um “pesadelo de Sísifo” ou, como já afirmou Fernando Henrique Cardoso (2004), após sair da presidência, uma forma de ficar “esperado Godot”.

Depois de já haver passado um tempo considerável do mandato de Lula, não pode haver dúvidas sobre quem decide a política econômica e sobre qual é, definitivamente, essa política. As oportunidades iniciais foram perdidas e a convicção é absoluta. Dessa forma, as políticas de desenvolvimento são pouco mais que marketing, assim como as posições políticas de esquerda. O pragmatismo tomou o lugar do marxismo ou de outras convicções abandonadas. A idéia de que o governo e o PT estão em disputa é falsa, a não ser que se considere que, por exemplo, o governo e o Partido Trabalhista britânicos também estão em disputa. Talvez caiba também uma analogia com o destino dos stalinistas da ex-União Soviética, que abandonaram o marxismo, assim como os do PT, e transformaram-se em liberais radicais, mas sem dispensarem o autoritarismo. Ao contrário do que muitos pensavam, a direita do PT (os chamados “moderados”) não são social-democratas, mas sim liberais, enquanto a esquerda (os “radicais”) são os que, na prática, propõem políticas econômicas keynesianas e schumpeterianas, em geral. Além disso, a idéia de que amplos acordos políticos são necessários para garantir governabilidade, promovendo alianças com o centro e até com a direita, e garantindo um controle de praticamente 80% do Congresso, produzindo o inusitado resultado de um governo “de esquerda” quase sem oposição, tem um custo altíssimo, ou seja, simplesmente abrir mão do programa. A direita petista que domina com mão-de-ferro o governo e o partido não sente esse resultado como algo negativo porque não faz isso para garantir governabilidade, efetivamente, mas por convicção ideológica. Em termos de política econômica, o que se apresenta como cautela tática é, enfim, escolha estratégica.

É flagrante o insucesso das políticas adotadas em alcançar a redução do déficit e da relação dívida pública-PIB. Ao contrário, um governo que promove fortes cortes orçamentários, com conseqüências dramáticas de recessão e de desemprego, tem como resultado final um aumento do déficit público e da relação dívida-PIB (ver tabela 2). Ao invés da “gestão macroeconômica responsável”, os dados mostram uma flagrante

irresponsabilidade fiscal. Além disso, com cortes de investimentos, mesmo que o déficit diminuísse no ano, ele tenderia a aumentar nos anos seguintes devido ao menor crescimento do PIB e à menor arrecadação de impostos. No entanto, sob qualquer ameaça especulativa, o governo realiza novos cortes orçamentários, e afirma que não vai promover nenhuma “aventura”. Como o mercado não respeita governos submissos, as ameaças especulativas serão permanentes, explícita ou implicitamente, de modo que o crescimento econômico sustentável torna-se impossível. Dessa forma, o Estado continuará agindo como garantidor de lucros, ao invés de atuar como promotor do desenvolvimento.

A alternativa à política econômica liberal de Lula não é o “caos”, e também não são necessárias medidas como rompimentos unilaterais radicais. No entanto, é necessária ousadia. Depois de oito anos de baixo crescimento, o aprofundamento das mesmas políticas produziu, conforme o esperado, recessão e maior desemprego. A idéia de que não existe outra alternativa e a identificação entre administração responsável e políticas econômicas liberais revelam apenas a mediocridade do governo. Aparentemente, como não havia clareza sobre o que fazer, exatamente, o medo de errar provocou insegurança e inércia. As novas convicções ideológicas, no entanto, talvez expliquem melhor as opções econômicas. A proposta do Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, no sentido de que os agentes econômicos esqueçam o tema macroeconômico, que deveria ser resolvido por técnicos, e se concentrem na microeconomia, é um dos exemplos mais claros do radicalismo liberal na gestão econômica. A relativa facilidade com que o núcleo dirigente do governo tem controlado o PT, mesmo executando políticas contrárias a tudo que o partido propôs em vinte anos, revela também que talvez esse partido não tenha muita clareza sobre o que propor alternativamente, além de senso burocrático de sobrevivência e degeneração intelectual.

Ao contrário de a macroeconomia ser deixada para tecnocratas liberais e de o desenvolvimento ser confiado ao mercado, os dois devem ser geridos pelo Estado de acordo com uma visão estratégica que os unifique. Hoje, o governo age como uma empresa que só possui o obviamente importante setor responsável pelo equilíbrio entre receitas e despesas, mas sem uma estratégia de crescimento. Qualquer empresário sabe que esse modelo não funciona, naturalmente. A política macroeconômica deve ter como principal objetivo viabilizar e compatibilizar a implementação de um plano de desenvolvimento, definido democraticamente, a partir da iniciativa do Estado. É claro

que isso não é fácil de ser construído e executado. Os primeiros requisitos são convicções antiliberais e visão de estadista, o que não existe quando o medo vence a esperança.

Bibliografia:

BANCO CENTRAL. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 14 mar. 2004.

BIASOTO Jr., Geraldo. Conceitos insólitos, desestruturação do padrão de financiamento e o engodo do superávit anticíclico. **Política Econômica em Foco**. Boletim do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica, n. 2, set/dez 2003. Campinas: IE/UNICAMP. Suplemento 4, mar. 2004.

BOITO Jr., Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Crítica Marxista**. Rio de Janeiro: Editora Revan, n. 17, nov. 2003.

BORGES NETO, João Machado. Um governo contraditório. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 12, jun. 2003.

CARDOSO, Fernando H. Olhar à frente. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 16, 1º fev. 2004.

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

CARVALHO, Fernando Cardim de. Oito mitos da política macroeconômica. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 abr. 2003 (a).

_____. Os primeiros sete meses do Governo Lula e o debate com seus críticos. **Análise Econômica**, ano 21, n. 40, set. 2003 (b).

_____. Os equívocos do governo Lula. **Ciência Hoje**, v. 34, n. 199, nov. 2003 (c).

DATHEIN, Ricardo. Governo Lula: uma alternativa de política econômica para evitar seu fracasso e atingir o desenvolvimento com estabilidade de preços. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 31, n. 4, fev. 2004.

FARHI, Maryse. Metas de inflação e erros e gestão. **Política Econômica em Foco**. Boletim do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica, n. 2, set/dez 2003. Campinas: IE/UNICAMP. Suplemento 1, fev. 2004.

FERRARI FILHO, Fernando. 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, Dieter W.; NASCIMENTO, Renata (Orgs.). **Opções de Política Econômica para o Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.

IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 25 mar. 2004.

IPEA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 16 mar. 2004.

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

MALDONADO Fº., Eduardo. A marcha da insensatez: o programa econômico do Governo Lula. **Análise Econômica**, ano 21, n. 40, set. 2003.

MARQUETTI, Adalmir. **A Economia Brasileira Retomará o Crescimento Sustentável no Governo Lula?** Porto Alegre: Departamento de Economia/PUCRS, 2003 (mimeo).

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Política Econômica e Reformas Estruturais**. Brasília, abr. 2003 (a).

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002**. Brasília, Secretaria de Política Econômica, nov. 2003 (b).

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano Brasil de Todos: Participação e Inclusão**. Brasília, mai. 2003.

_____. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 16 mar. 2004.

PAULA, João Antonio de. **A Economia Política da Mudança**: os desafios e os equívocos do início do governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

PAULANI, Leda M. Brasil *delivery*: a política econômica do governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 4 (92), out/dez 2003.

PEREIRA, Edgard A. Que recuperação é essa? **Política Econômica em Foco**. Boletim do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica, n. 2, set/dez 2003. Campinas: IE/UNICAMP. Suplemento 2, fev. 2004.

PRATES, Daniela M. Superávit comercial, estagnação interna e crescimento mundial. **Política Econômica em Foco**. Boletim do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica, n. 2, set/dez 2003. Campinas: IE/UNICAMP. Suplemento 3, mar. 2004.

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