

A ortodoxia econômica do Governo Lula da Silva e a busca da esperança perdida a partir de uma proposição de política econômica alternativa

Fernando Ferrari Filho*

Professor Titular da UFRGS e
Pesquisador do CNPq.

Resumo

O artigo, por um lado, mostra que a política econômica do Governo Lula da Silva se tornou muito mais ortodoxa em relação à época do Governo Fernando Henrique Cardoso. Por outro, ele apresenta uma política econômica alternativa, que visa assegurar o crescimento econômico de forma sustentável, sem comprometer, contudo, a estabilização de preços.

Palavras-chave

Política econômica do Governo Lula da Silva; políticas monetária e fiscal contracíclicas; administração cambial e controle de capitais.

Abstract

On the one hand, the article shows that the Lula da Silva's economic policy has the essential characteristics of the Fernando Henrique Cardoso's economic policy, as well as it became more orthodox than the previous Government. On the other hand, it presents an alternative economic policy to aim at keeping inflation under control and assuring long-term economic growth and social development.

Artigo recebido em 15 fev. 2005.

* E-mail: ferrari@ufrgs.br

Nunca é demais lembrar que, em seu discurso de posse, o Presidente Lula da Silva enfatizou que seu governo adotaria políticas que enfrentariam as questões sociais do País, reimpulsionariam o crescimento sustentado e atacariam os problemas de desemprego e de concentração de renda, que têm sido uma constante na vida brasileira, há décadas. No entanto, passados os dois primeiros anos de seu mandato, o crescimento médio da economia é da ordem de 2,7%¹ — o que faz com que “espetáculo do crescimento” não passe de retórica —, a taxa média de desemprego continua elevada — 12,3% em 2003 e 11,5% em 2004 —, e os principais programas sociais, tais como Fome Zero e Primeiro Emprego, não deslançaram.

Este artigo tem dois objetivos: por um lado, mostra que a política econômica do Governo Lula da Silva não somente implementou medidas diferentes e sinalizadas na campanha eleitoral de 2002, bem como se tornou muito mais ortodoxa em relação à época do Governo Fernando Henrique Cardoso; por outro, apresenta uma política econômica alternativa que visa assegurar o crescimento econômico de forma sustentável, sem comprometer, contudo, a estabilização de preços. Para tanto, o artigo está dividido em duas seções, além desta introdução: a breve seção que segue analisa a lógica e os resultados da política econômica ao longo do biênio 2003-04; na outra, são apresentadas medidas alternativas de política econômica que visam ao crescimento econômico de longo prazo e ao desenvolvimento social.

A política econômica de Lula da Silva e os seus resultados

As políticas econômicas adotadas nos dois primeiros anos da Presidência de Lula da Silva concentraram-se (a) na delegação ao Banco Central (Bacen) da operacionalização da política monetária de maneira explicitamente recessiva, conforme sua expectativa de inflação, e (b) no aumento (voluntário) da meta de superávit primário acordado com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Como é do conhecimento de todos, uma taxa de juros crescente pune as firmas — que precisam de crédito para operar — e os trabalhadores — que perdem seus empregos quando as firmas passam por dificuldades —, mas compensa generosamente os *rentiers*. No Brasil de Lula da Silva, não é diferente:

¹ Taxa calculada tendo como referência uma estimativa preliminar de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de 5,0% para o ano de 2004.

o setor bancário tem auferido lucros apenas marginalmente inferiores àqueles aos quais se acostumava sob o Governo Fernando Henrique Cardoso, ainda assim notáveis para uma economia com um crescimento médio pífio, no biênio 2003-04, de 2,7% ao ano. Por outro lado, altas taxas de juros fazem crescer as despesas governamentais, aprofundando qualquer desequilíbrio fiscal que exista de partida.

A política fiscal, porém, é menos obviamente recessiva. Dominada pelo objetivo de alcançar um superávit de 4,25% do PIB brasileiro², a fim de garantir o serviço da dívida pública em mãos do mercado, a política fiscal de Lula da Silva não persegue, realmente, a austeridade fiscal. De fato, em todos esses anos em que o Governo Federal vem fixando metas para superávits primários, déficits orçamentários têm sido significativos. A expressão “superávits primários” é, na verdade, um truque de retórica que procura ocultar políticas fiscais regressivamente distributivas sob o manto de uma pretensa austeridade fiscal. Quando a política é definida pela geração desses superávits, os gastos públicos não são reduzidos para que o Governo Federal poupe; ao contrário, eles são distribuídos em favor do pagamento de juros sobre a dívida pública. Em outras palavras, o Governo Federal não está realmente poupando, mas apenas desviando recursos de investimentos públicos para o pagamento da conta de juros. Especificamente no Governo Lula da Silva, em 2003, o custo de rolagem da dívida pública foi da ordem de R\$ 148,8 bilhões, ao passo que, em 2004, o referido valor, acumulado até o mês de novembro, foi da ordem de R\$ 132,2 bilhões.

As conseqüências dessas políticas fiscais e monetárias ortodoxas permitiram ao Governo Lula da Silva obter o apoio do FMI e de investidores financeiros domésticos e internacionais. Ao longo dos últimos dois anos, houve uma significativa melhora do prêmio de risco cobrado sobre bônus brasileiros em mercados secundários internacionais — atualmente, ao redor de 410 pontos, quando, no início do Governo Lula da Silva, o referido risco se encontrava próximo a 2.400 pontos — e um aumento no valor de mercado dos C-Bonds brasileiros. A taxa de inflação manteve-se sob controle — 9,3% em 2003 (apesar de ter sido 1,3% acima da meta proposta pelo Bacen) e 7,6% em 2004 (0,4% abaixo do limite superior da meta estabelecida pelo Bacen) —, e o superávit comercial acumulou, nos últimos dois anos, um resultado de US\$ 58,5 bilhões, revertendo, pelo menos no curto prazo, os desequilíbrios de transações correntes do País,

² Na prática, os superávits fiscais, em 2003 e 2004, ficaram acima da meta preestabelecida: em 2003, ele foi da ordem de 4,3% do PIB e, em 2004, atingiu 4,6% do PIB.

a despeito da política de negligência cambial do Banco Central,³ que alega não ser o câmbio seu problema, como se não houvesse efeito transmissor da política monetária sobre a taxa de câmbio. Por outro lado, as políticas adotadas resultaram, conforme observado na seção introdutória deste artigo, em um pífio crescimento médio do PIB⁴ e no aumento da taxa de desemprego, bem como na deterioração do perfil de distribuição de renda — em 2003, o rendimento médio dos trabalhadores caiu cerca de 15,0%, e, em 2004, a queda foi de 0,75%.

Em suma, a política econômica, nos dois primeiros anos do Governo Lula da Silva, infelizmente parece sinalizar que o “medo venceu a esperança”.

Em busca do crescimento econômico de longo prazo e do desenvolvimento social

Uma vez que o Governo Lula da Silva e seus aliados parecem acreditar que não há realmente nenhuma outra política econômica factível, a não ser aquelas que vão ao encontro da ortodoxia econômica⁵, surge a seguinte pergunta: será que a atual política econômica alicerçada no tripé metas de inflação, superávit fiscal expressivo e flexibilidade cambial resolveu, *once and for all*, os problemas de vulnerabilidade e fragilidades externa e fiscal, condições imprescindíveis para assegurar um processo de crescimento econômico sustentável com inclusão social? Em outras palavras, estará a economia brasileira experimentando, a partir dos resultados macroeconômicos auspiciosos de 2004, um círculo virtuoso de crescimento e desenvolvimento econômicos?

³ Entre dezembro de 2002 e dezembro de 2004, a taxa média de câmbio apreciou-se cerca de 25,1%.

⁴ É importante lembrar que o crescimento do PIB no ano passado, próximo a 5,0%, ocorreu à revelia das “criativas” políticas econômicas do Governo Lula da Silva. De fato, o referido crescimento pode ser explicado, por um lado, pelo crescimento da economia mundial, impulsionando, assim, o setor externo brasileiro (o volume total das exportações cresceu cerca de 56,5% entre os anos de 2002 e 2004), e, essencialmente, pelo longo período de crise da economia brasileira (nos anos de 2001, 2002 e 2003, o PIB cresceu tão-somente 1,4%, 1,5% e 0,5% respectivamente).

⁵ Diga-se de passagem, restrições monetárias e fiscais convergem para os ideais do Consenso de Washington, quais sejam, desregulamentação dos mercados, privatização (ou parcerias público-privada na versão do Governo Lula da Silva), liberalizações comercial e financeira e independência do Bacen (proposição reiteradamente defendida tanto por Henrique Meirelles quanto por Antonio Palocci).

Em nosso ponto de vista, a despeito da melhora substancial dos indicadores externos e fiscais em 2003 e, principalmente, em 2004, a economia brasileira está longe de superar seus problemas de vulnerabilidade e fragilidade externa e fiscal. Por outro lado, entendemos que é muito pouco provável mudar a realidade econômico-social do País sem alterar a política econômica. Nesse sentido, se o Governo Lula da Silva quisesse realmente promover o pleno emprego, criando condições adequadas para a retomada de investimentos públicos e privados, e a inclusão social, a política econômica deveria contemplar um sistema de metas de inflação mais flexível e realista, políticas fiscais e monetárias expansionistas e controle de capitais com câmbio relativamente administrado, à *la crawling peg*. Em essência, as condições favoráveis para ambos os objetivos são despertar o *animal spirits*, como dizia Keynes, dos empresários, sinalizando-lhes políticas de suporte de demanda agregada, ao invés de contrário.⁶ Isso significa que não apenas políticas monetárias deveriam considerar explicitamente o objetivo de manutenção da estabilidade do emprego, juntamente com a estabilidade dos preços⁷, mas também que tanto a política fiscal deveria ser reorientada para privilegiar a expansão do investimento público, ao invés do serviço da dívida,⁸ ou mesmo de despesas correntes, quanto a taxa de câmbio deveria ser menos volátil, não introduzindo, assim, incertezas e inseguranças na decisão de investimento.

Mais especificamente, a proposição de política econômica visando concomitantemente ao crescimento sustentável e à estabilização dos preços com inclusão social deveria ser centrada nas seguintes medidas:

⁶ Nesse particular, existe um consenso entre os economistas, pelo menos os não ufanistas, de que, para que a dinâmica do crescimento da economia brasileira em 2004 seja perene, é imprescindível a ampliação, em bases sólidas, do patamar do investimento dos atuais 20,0% do PIB para algo em torno de 25,0%.

⁷ É importante explicitar que taxas reais de juros elevadas — a Selic, em termos reais, foi da ordem de 12,5% em 2003 e de 8,3% em 2004 — são desestimulantes para a ampliação do investimento.

⁸ Em nosso ponto de vista, a política fiscal não deveria sacrificar todos os outros objetivos simplesmente para garantir o serviço da dívida pública. Há outros meios de se reduzir o peso da dívida, variando de instrumentos mais amigáveis ao mercado, como o uso de opções para reduzir taxas correntes de juros, até iniciativas mais agressivas de mudança do perfil da dívida, envolvendo a substituição, ao invés da rolagem, dos atuais títulos por outros com cláusulas diferentes — por exemplo, notas indexadas à taxa de crescimento do PIB teriam a vantagem de alinhar os interesses de aplicadores financeiros aos interesses da sociedade como um todo; é necessário deixar claro que uma mudança desse tipo não implica violação de contratos, já que ela pode ser feita quando do resgate dos títulos atualmente em poder do mercado.

- implementação de políticas tributária e financeira que estimulem as exportações — por exemplo, desoneração, via reforma tributária, das exportações e abertura de linhas de crédito;
- administração da taxa de câmbio, conforme o mecanismo operacional de um sistema *crawling peg*, de tal forma que não somente as ações especulativas possam ser coibidas, mas a taxa real de câmbio mantenha-se relativamente estável ao longo do tempo. Para tanto, controle de capitais é um importante instrumento para reduzir a instabilidade da taxa de câmbio;
- revisão da política comercial, tendo como referência os acordos da Organização Mundial do Comércio, que possibilitam tratamento especial para os países em desenvolvimento⁹, no sentido de se adotarem tarifas seletivas que privilegiem as importações de bens de capital e penalizem as importações de bens de consumo;
- articulação, por parte do Governo e do setor privado, de uma política industrial, de maneira que a inserção da economia brasileira no cenário internacional ocorra de forma a absorver as revoluções tecnológica e estrutural em curso — imprescindíveis para tornar os produtos brasileiros mais competitivos no mercado mundial — e a atrair a participação de capital externo em investimentos produtivos, gerando, assim, valor agregado que vise à exportação — isto é, *tradables*;
- operacionalização de políticas específicas para os diferentes grupos de produtos que fazem parte da pauta das exportações brasileiras, tanto tradicionais quanto manufaturados, e exploração de novos mercados;
- priorização do fortalecimento das relações comerciais e financeiras com seus parceiros do Mercosul, visando, assim, aumentar o poder de barganha do Brasil e dos demais países do Mercosul no processo de integração do Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA).

No que diz respeito ao primeiro ponto, uma vez que ocorreu uma modificação substancial na dinâmica da economia brasileira, nos anos 90, decorrente da abertura comercial da integração regional com o Mercosul e da estabilização econômica pós-Plano Real, a reestruturação do sistema tributário torna-se necessária para que o setor produtivo do País possa ser competitivo no mercado global. Em outras palavras, para que as exportações sejam competitivas no mercado internacional, é necessária uma reforma tributária que, ao racionalizar a tributação sobre bens e serviços, elimine e desonere os tributos, principalmente os cumulativos, incidentes sobre os produtos exportados. Por outro lado,

⁹ Ver, para tanto, World Trade Organization (2003).

aberturas de linhas de crédito para as exportações são imprescindíveis para dinamizar o setor exportador, uma vez que, em um contexto de escassez de liquidez internacional, é pouco provável que as linhas de crédito internacional continuem abertas para os exportadores brasileiros. Nesse sentido, indubitavelmente, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem um papel importante. Paralelamente, a flexibilização da política monetária é fundamental para expandir os créditos e reduzir as taxas de juros.

A adoção de uma taxa de câmbio em conformidade com o sistema de *crawling peg* tem como objetivo fazer com que as incertezas empresariais em relação à volatilidade dos contratos futuros de câmbio sejam dirimidas e, por conseguinte, a demanda efetiva, tanto interna quanto externa, seja expandida. A idéia consiste em estabelecer uma margem de flutuação *ex ante* da taxa de câmbio, de maneira que a autoridade monetária possa intervir no mercado sempre que a taxa de câmbio se aproximar dos valores extremos, superior e inferior, da margem de flutuação previamente estabelecida. Em suma, a determinação prévia da flutuação da taxa de câmbio tem como finalidade influir nas expectativas dos agentes econômicos. Ademais, é necessário ressaltar que, com o intuito de evitar os erros passados do sistema cambial *crawling peg*, quando o referido sistema foi introduzido em um contexto de câmbio real sobrevalorizado, a sugestão de se implementar um regime cambial de *crawling peg* somente faz sentido em um contexto de taxa real de câmbio subvalorizada.

Concomitantemente à operacionalização de um regime cambial de *crawling peg*, é necessário implementar mecanismos de controle de capitais, de maneira preventiva, da conta capital e financeira, utilizando, para tanto, um sistema moderno e eficiente de regulação de fluxos de capitais (Paula, 2003; Carvalho; Sicsú, 2004). Via de regra, os controles de capitais podem ocorrer de três maneiras: (a) controles administrativos, ou seja, restrição quantitativa de fluxos de capitais, conforme suas origens, maturidades e destinações; (b) depósitos compulsórios incidentes sobre os fluxos de capitais ingressantes; e (c) regulação financeira, isto é, imposição de limites sobre posições cambiais de residentes. A adoção de controles de capitais para economias emergentes tem dois objetivos: por um lado, restringir os fluxos de capitais implica reduzir a demanda por ativos em moeda conversível internacionalmente, e, portanto, o potencial para a especulação contra a taxa de câmbio é significativamente reduzido; por outro, ao se evitar a excessiva flutuação da taxa de câmbio, obtém-se maior autonomia de política monetária. Em síntese, controles de capitais devem ser implementados para viabilizar políticas econômicas autônomas — fiscal e principalmente monetária — e a estabilidade do mercado cambial.

Como é do conhecimento de todos, taxa de câmbio é condição necessária, mas não suficiente, para gerar expressivos superávits comerciais. Nesse sentido,

é preciso uma política comercial que estimule as exportações e substitua as importações. Para tanto, são imprescindíveis uma política industrial para dinamizar o volume de comércio exterior, através sobretudo do aumento da competitividade da estrutura produtiva (Kupfer, 2004), bem como uma política que vise à atração de investimento direto estrangeiro, capaz de alterar as elasticidades-renda das exportações e das importações. Desse modo, política comercial ativa, no sentido de se terem tarifas e instrumentos não tarifários, tais como políticas de crédito e financiamento, é fundamental para que a política industrial reestruture as exportações e substitua as importações. Ademais, políticas comerciais estratégicas e mecanismos eficientes de regulamentação e de estímulos para setores industriais dinâmicos que operem à escala internacional, sob condições de retornos crescentes que gerem externalidade tecnológica, são essenciais para expandir as exportações.

As ações da política comercial, em consonância com a política industrial, devem estar centradas na promoção das exportações e na substituição de importações como processos concomitantes. A promoção das exportações deve ocorrer no caso de produtos com competitividade já revelada, e a substituição das importações, em setores com capacidade produtiva insuficiente. Por outro lado, a identificação de núcleos de grande vigor e dinamismo, voltados para o desenvolvimento de vantagens competitivas diferenciadas, deve ser parte da estratégia da política industrial (Baumann, 2002).

Em resumo, o objetivo das políticas comercial e industrial deve ser a ampliação do volume de comércio exterior, e, para tanto, os elementos centrais são: (a) promoção das exportações; (b) esforços para aumentar o número de empresas que exportam (pequenas e médias, além das grandes); (c) redução das restrições tarifárias e não tarifárias existentes aos produtos brasileiros; (d) diversificação das exportações e dos mercados de destino destas; (e) investimento em infra-estrutura e aperfeiçoamento do arcabouço institucional e logístico; e (f) pesquisa e tecnologia.

A busca de novos mercados para as exportações brasileiras é de fundamental importância para que o País não fique suscetível à assimetria de choques exógenos. Em outras palavras, uma maior inserção do País no comércio internacional protege as exportações brasileiras contra as oscilações de conjuntura internacional. Assim sendo, além da opção preferencial pelo Mercosul, a busca de novos mercados da América Latina e a exploração dos mercados da Ásia e da África são condições para que o destino das exportações brasileiras não continue predominantemente concentrado em poucos parceiros comerciais. Nesse sentido, visando reverter tal quadro de dependência de mercados externos, devem ser desenvolvidas políticas específicas para os diferentes grupos que compõem

nossa pauta de exportações, de maneira que os exportadores brasileiros tenham condições de explorar oportunidades dentro das regras da World Trade Organization.

Por fim, centrando a atenção na integração com o Mercosul, reativar e reestruturar esse processo de integração regional é fundamental para que a participação e a inserção do Mercosul no comércio internacional não somente aumente, mas se manifeste em condições de soberania. Indo nessa direção, Ferrari Filho (2001-2002) propõe, à luz da teoria pós-keynesiana, a criação de um conselho supra-regional do Mercosul com poderes para (a) regular as reservas internacionais e criar uma “blindagem financeira”; (b) manter relativamente estável a taxa de câmbio; e (c) dirimir os desequilíbrios fiscais e externos dos países integrantes do Mercosul.

Concluindo, ao contrário do que pensam as autoridades monetárias e o Presidente Lula da Silva, a estabilidade macroeconômica não se restringe somente ao controle inflacionário, mas, sim, à combinação de pleno emprego e preços estáveis. Desse modo, em busca da esperança perdida, entendemos que as proposições acima arrefecem os graus de vulnerabilidade externa e fragilidade fiscal e asseguram a estabilidade macroeconômica que nós devemos almejar, qual seja, crescimento econômico de longo prazo e desenvolvimento social.

Referências

BAUMANN, R. Os desafios da exportação. In: CASTRO, A. C. (Org.). **Desenvolvimento em debate**: painéis do desenvolvimento brasileiro I. Rio de Janeiro: BNDES-MAUAD, 2002. p. 105-130.

CARVALHO, F. C.; SICSÚ, J. Controvérsias recentes sobre controles de capitais. **Revista de Economia Política**, São Paulo, Centro de Economia Política, v. 24, n. 2 (94), p. 163-184, abr./jun. 2004.

FERRARI FILHO, F. Why does it not make sense to create a monetary union in MERCOSUR? A Keynesian alternative proposal. **Journal of Post Keynesian Economics**, Armonk, NY, M. E. Sharpe, v. 24, n. 2, p. 235-252, Winter 2001-2002.

KUPFER, D. Política industrial, infra-estrutura e inovação. In: CAVALCANTI, B.; RUEDIGER, M.; SOBREIRA, R. (Org.). **Desenvolvimento e construção nacional**. Rio de Janeiro: FGV; Konrad Adenauer, 2004. (No prelo).

PAULA, L. F. Controle de capitais: lições para o Brasil. In: BENECKE, D.; NASCIMENTO, R. (Org.). **Opções de política econômica para o Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003. p. 435-455.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **WTO analytical index — guide to WTO law and practice**. Genebra, WTO, 2003. Disponível em: www.wto.org